

**LAS ECONOMÍAS REGIONALES DE LA
ARGENTINA. CRISIS Y POLÍTICAS DE
DESARROLLO**

MABEL MANZANAL ALEJANDRO
B. ROFMAN

BIBLIOTECAS UNIVERSITARIAS
Centro Editor de América Latina

CEUR
Centro de Estudios Urbanos y Regionales



Dirección: Amanda Toubes
Secretaría de redacción: Alberto Bernades
Asesoramiento artístico: Osear Díaz
Diseño de tapa: Osear Díaz
Diagramación: Osear Sammartino
Coordinación y producción: Natalio Lukawecki
Fermín E. Márque©1989.

Centro Editor de América Latina Tucumán 1736, Buenos Aires Centro de Estudios
Urbanos y Regionales Corrientes 2835, Buenos Aires

Hecho el depósito de ley. Libro de edición argentina Impreso en junio de 1989.
Composición: M.G., Alberti 1764, 14° "3", Buenos Aires. Impreso en Litodar, Viul1444,
Buenos Aires. Encuadernado en Cometa, Calle 22 N° 3041/61, San Martín, Prov. de
Buenos Aires.

Nota introductoria

El presente trabajo constituye una nueva versión, resumida y enriquecida, del informe denominado "Diagnóstico y Políticas regionales", cuya coordinación compartimos, publicado por el Centro de Estudios Urbanos y Regionales como Documento de Trabajo N°11, en diciembre de 1987. Este informe fue encargado al CEUR por la Secretaría de Desarrollo Regional de la Nación y sus resultados fueron volcados en dos volúmenes. En el primero, base principal del trabajo aquí presentado, participaron también en su autoría la economista Nora Marqués y la socióloga Ana Grisanti. El segundo tomo estuvo conformado por trabajos vinculados a la problemática regional desde áreas temáticas específicas. Los aspectos abordados y los autores correspondientes fueron: arquitecta Nora Clichevsky, "La cuestión urbana"; arquitecta Beatriz Cuenya, "La vivienda popular"; economista Pablo Gutman, "La problemática del medio ambiente"; economista Hugo Kantis, "La promoción industrial"; arquitecta Elsa Laurelli y socióloga Alicia Vidal, "Las grandes obras públicas y el desarrollo regional"; economista Mabel Manzanal, "El minifundio"; abogado Pedro Pirez, "La coparticipación federal de impuestos".

Este libro ha sido dividido en tres capítulos. El primero trata acerca de la situación de las economías regionales extrapampeanas a partir de 1970, a través de análisis que comprenden la actividad agraria, industrial y de servicios así como los fenómenos demográficos más relevantes. El segundo considera a los principales procesos productivos asentados en dichas regiones en su comportamiento contemporáneo. Así se hace referencia a algodón, arroz, caña de azúcar, fruticultura del Alto Valle del Río Negro, pesca, poroto, tabaco, vitivinicultura y yerba mate. El tercero se ocupa de la definición de políticas de desarrollo para el corto y mediano plazo de las regiones estudiadas, tanto desde un punto de vista global como sectorial o bien relativo a acciones específicas.

Este documento intenta aportar ideas precisas acerca de la gravedad de la crisis económica que afecta a gran parte de los productores de las regiones extrapampeanas argentinas y formular recomendaciones que, en

el actual contexto y asumidos los condicionamientos del esquema de desarrollo prevaleciente, tienden a revertir sustancialmente la situación descrito, tienden a revertir sustancialmente la situación descrita. Al mismo, tiempo apunta a abrir un amplio debate entre especialistas, políticos, productores locales y opinión pública en general acerca de los orígenes estructurales de la crisis referida y la necesidad de articular una política coherente a nivel nacional para alcanzar niveles crecientes de desarrollo económico, asociados a una distribución más equitativa de los frutos logrados por dicho desarrollo. La remoción de las causas estructurales, que producen el actual panorama socio-económico descrito en este documento en las áreas periféricas el sistema espacial nacional, implica un gran esfuerzo relativo y participativo de mediano y largo plazo, que se corresponda con iguales objetivos que ha de asumir la sociedad argentina. Al conocimiento más Integral de la realidad descrita y a la definición de políticas inmediatas para inaugurar un proceso de reconstrucción de la capacidad de crecimiento con justicia distributiva apuntan las líneas que siguen.

Este trabajo ha Sido posible gracias a la labor conjunta realizada por el equipo del CEUR en oportunidad de la preparación del informe elevado a la Secretaría de Desarrollo Regional. A la totalidad del equipo citado le corresponde el mérito de esta publicación. Sin embargo, dado que dicho Informe fue reajustado para su impresión final como libro, las críticas que resulten de su apreciación y los errores que contenga son de nuestra exclusiva responsabilidad.

Mabel Manzanal - Alejandro Rofman
Buenos Aires, julio de 1988

I. La situación socioeconómica de las regiones extrapampeanas argentinas a partir de 1970.

1. Introducción

Este capítulo tiene como objetivo describir la configuración regional argentina entre 1970 y la actualidad, para lo cual se realizará un análisis sectorial del proceso reciente de desarrollo regional, Vinculando la realidad espacial con los estilos de desarrollo y con las políticas públicas aplicadas en los períodos estudiados. Por otra parte, en esta Introducción se bosquejará la metodología utilizada para la regionalización del país, se señalarán algunos antecedentes (previos a 1970) que importan en el análisis para la formulación de políticas y se delinearán asimismo las principales características de las políticas nacionales desde 1970.

La división regional adoptada

La realidad regional permite constatar la persistencia de un proceso de conformación desigual. Precisamente nuestro punto de partida básico, para entender este fenómeno y las desigualdades sociales resultantes a escala regional, se ubica en caracterizar diferenciadamente a las áreas en estudio según el grado de penetración de formas capitalistas avanzadas en los respectivos territorios, Así, en alguna de ellas, será neto el predominio de un proceso de desarrollo capitalista que en muchos se asemeja, en cada una de sus dimensiones, al que prevalece en las economías centrales desarrolladas. En estos subespacios, la presencia de manifestaciones avanzadas de desarrollo capitalista posee una larga data y ha logrado penetrar todos los procesos relevantes que se manifiestan en ellos.'

'Según Alejandro Rofman (1979: 15) una región podría ser descrita con predominio de condiciones de mayor desarrollo capitalista relativo cuando presente estos aspectos distintivos: 1. Un alto desarrollo de capacidad productiva, entendiendo por tal una elevada dotación de equipo instalado por hombre ocupado, índices de productividad en las actividades más destacadas superiores al promedio nacional,

Coexistiendo con esta dimensión del modo como el capitalismo ha penetrado a nivel espacial y se ha expresado con un estilo peculiar, hay otras regiones en las que dicho sistema de relaciones aparece con signos de evidente atraso y relativamente baja difusión en el espectro productivo. En otras palabras, se advierte en tales regiones fuertes remanentes de modalidades no capitalistas o precapitalistas, propias de etapas históricas anteriores, al mismo tiempo que las manifestaciones que asumen plenamente carácter capitalista se encuentran limitadas en cantidad y capacidad de difusión. Ello no excluye, por supuesto, algunas grandes empresas típicamente capitalistas, pero éstas, por lo general, no han logrado o no les ha interesado extender dicho tipo de relaciones a las demás manifestaciones productivas que se encuentran directamente ligadas a ellas.²

Habría un tercer tipo de subespacios en los que se combinan elementos de los dos anteriores. Se trata, fundamentalmente, de áreas de muy bajo nivel de ocupación previa, con tipos de organización productiva tradicional o capitalista extensiva y en los que la explotación de recursos naturales

una acelerada incorporación de cambio tecnológico, lo que produce formas técnicas de producción avanzadas, etc. 2. Una acentuada difusión del sistema de producción capitalista en todos los niveles de la actividad productiva, así como una amplia diversificación en la base de los procesos que generan bienes y servicios. 3. Una incidencia significativa de fuerza de trabajo entrenada dentro del empleo total, lo que implica salarios nominales por arriba del promedio nacional para amplios segmentos de la población que trabaja en relación de dependencia. 4. Una dotación de infraestructura económica y social (transporte, energía, educación, salud, etc.) comparativamente más intensiva que la que sirve al conjunto de la población nacional. 5. Una situación favorable para la generación de excedente económico, por lo que su nivel creciente posibilita a los propietarios de las principales actividades reinvertir y, de este modo, se reproducen las condiciones de producción en el área. La apropiación de este excedente permite a una amplia capa de sectores sociales vinculados directamente a los estratos dominantes, o que los sirven, disponer de una importante capacidad de consumo. A ello se agregan sectores de trabajadores empleados en tales actividades prósperas y de elevada productividad, que perciben ingresos por arriba del resto de la mano de obra local. 6. Una elevada flexibilidad y adaptación de los procesos de producción a las cambiantes demandas del proceso productivo.

² Según Rofman, (1979: 16) una región podría ser descrita con predominio de condiciones de menor desarrollo capitalista relativo, cuando se presentan los siguientes aspectos definitivos: 1. Bajo desarrollo del potencial productivo, que se manifiesta en el sector industrial con la presencia de procesos fuertemente ligados al consumo vegetativo de la población, de muy reducida diversificación y limitada incidencia en el espectro productivo local. 2. Elevado peso de procesos no capitalistas en las actividades productivas, siendo característica la producción agropecuaria de tipo familiar, con ingresos insuficientes para expandirse, coexistiendo con el gran latifundio improductivo. En el sector industrial tiene lugar un cierto margen de acumulación, aunque reservado a las actividades de mayor tamaño, escasas en número en el total del sector. 3. Escasa diversificación del mercado interno regional, acentuada por el predominio de tareas no calificadas y por el bajo nivel de los salarios reales, en correspondencia con los índices reducidos de productividad. 4. El grueso del sector industrial está compuesto por un pequeño núcleo de grandes establecimientos -la mayoría de los cuales pertenece capitales extrarregionales- y una considerable cantidad de artesanos o talleres 'se

introduce elementos nuevos a la configuración espacial. Estos procesos productivos se realizan por medio de empresas altamente tecnificadas, de elevada especialización, y con un impacto prácticamente nulo a nivel de las demás manifestaciones productivas locales. Funcionan así, en términos regionales, como verdaderos "enclaves" de elevado desarrollo capitalista dentro de una estructura económico-social que aún se desenvuelve con patrones técnicos y de organización social de la empresa muy atrasados. En este contexto, las relaciones entre anteriores formas de producción y las muy modernas actividades de corte capitalista que se incorporan son muy débiles e impiden definir un esquema de organización social característico del área. Por un lado, en las actividades tradicionales sigue predominando lejana estructura social fuertemente diferenciada, en donde el propietario es ausentista y el resto de la población activa constituye un segmento de la fuerza de trabajo de relativamente baja calificación e ingreso. Por el otro, se produce la invasión externa de actividades productivas sofisticadas, con personal especializado de relativamente mayor ingreso y de localización urbana -a diferencia de la población preexistente, de base rural- lo que posibilita el surgimiento de un espectro social más diversificado y capaz de impulsar la demanda de bienes de consumo. Otras actividades del sector terciario integradas funcional y espacialmente a la principal.

Esta triple diferenciación expresa, en sus aspectos más generales, un referente concreto en el desarrollo histórico argentino acorde con el grado de penetración, implantación y difusión del sistema de relaciones sociales capitalistas en el espacio nacional. . . .

De resultados de las desiguales formas de apropiación espacial que el capitalismo produjo en el devenir histórico, hoy pueden advertirse tres grandes áreas diferenciadas, que serán las de atención específica en los sucesivos análisis. En primer lugar, se ubica un área de predominio de formas capitalistas avanzadas coexistiendo con remanentes o bolsones atrasados minoritarios y que incluye a la denominada Pampa Húmeda ya la provincia de Mendoza (Área 1). En segundo término, ubicamos un área con predominio de condiciones de menor desarrollo capitalista relativo. Aquí se manifiestan en forma mayoritaria procesos económico-sociales en los que el sistema capitalista no ha logrado predominar netamente y donde las formas más atrasadas de dicho sistema o experiencias no capitalistas o pre capitalistas son aún muy notorias. Es la que denominamos Área 11 y

limita a la elaboración de materias primas locales que son exportadas para consumo final o nuevas etapas de elaboración en los grandes centros industriales del país o del extranjero. 5. El bajo nivel de ingreso global y la débil estructura del aparato estatal impiden una provisión adecuada de servicios a fin de responder a las necesidades sociales más elementales de la población. 6. Los sectores sociales que alcanzan a superar esta situación de "atraso" generalizado son aquellos que logran posiciones preeminentes, tanto en la posesión de tierra productiva como en las actividades secundarias y terciarias, por lo general de base urbana. Los grupos locales preeminentes son, en este aspecto, bien reducidos, siendo en muchos casos simples representantes de intereses económicos extrarregionales, o bien intermediarios que sirven a esos intereses.

comprende a las provincias Norte y del Oeste, con exclusión de Mendoza y a las provincias de Entre Ríos y La Pampa. Finalmente, una región de La Patagonia, de más reciente ocupación y por eso mismo con una definición más débil de su forma de desarrollo, y cuya articulación entre las formas productivas capitalistas avanzadas (enclaves) y las más tradicionales (Área III), es escasa.

Como tipología, arbitraria y abarcativa de espacios muy amplios, es posible no lograr coincidencias generalizadas sobre la asignación de algunas jurisdicciones las grandes áreas globalizadoras. Ello puede ser materia de válida polémica; Sin embargo, las variaciones solamente supondrán cambios marginales que no podrían alterar significativamente las conclusiones generales.

Es sobre la base de las citadas tres áreas y, reconociendo que en su Interior se producen procesos económicos y sociales reproductores de las leyes del desarrollo vigente a escala de todo el sistema nacional, con sus desigualdades estructurales y con agentes sociales de muy diferenciados comportamientos, que trabajaremos en la mayoría de los análisis de aquí en más. De todas maneras, antes de comenzar con el análisis del estado actual de la configuración regional argentina, precisaremos algunos de sus antecedentes más cercanos.

Antecedentes de la configuración regional argentina entre 1950 y 1970

Entre 1950, aproximadamente, y 1970, la estructura económico-social argentina pasa de un estilo de desarrollo semiautárquico, sostenido por un proceso intenso de sustitución de importaciones para el consumo final masivo, a otro estilo signado por la acumulación de capital con alto contenido exógeno y creciente complejización del aparato productivo.

En este transcurrir de dos décadas, el estilo de desarrollo encumbró el segmento más concentrado del capital industrial nacional y extranjero en su papel de fracción líder del proceso de acumulación. Lo singular de esta transformación estructural del modelo de crecimiento es que tuvo lugar más allá de los cambios pendulares en la conducción político institucional del país. Así, durante los dos decenios gobernaron al país políticos "desarrollistas", o reformistas, se sucedieron ocupaciones violentas del aparato estatal, con la consiguiente ruptura del orden constitucional. Pese a estas fuertes oscilaciones a nivel superestructural, el modelo de acumulación evolucionó en una dirección definida y casi sin interrupciones en su dinámica (Salvo el período recesivo 1962/63). Este estilo de desarrollo, conocido como desarrollista debido a la adopción de políticas de inversión intensiva en capital, tanto en los sectores reproductivos como en la infraestructura básica, logró avances significativos en las tasas de crecimiento del PBI y del PB manufacturero, hecho no repetido en la historia económica contemporánea y mucho menos en los años posteriores. El significado de las actividades manufactureras correspondientes a las ramas pesadas y semipesadas del sector incluyó rubros como la industria automovilística, maquinaria agrícola, química, petroquímica, máquinas-herramientas, insumos del

sector farmacéutico, siderurgia, material ferroviario, así como partes y repuestos para numerosos establecimientos de producción terminal. El aporte de capital y tecnología externa fue ponderable, y marcó una neta diferencia con el estilo de desarrollo anterior. La demanda interna de bienes de producción y productos intermedios encontró un mercado de absorción por demás favorable. Ello se correspondió con la aparición de las empresas multinacionales, deseosas de ocupar con producción propia mercados internos ávidos de bienes manufacturados sustitutivos de importaciones previas y con una acentuada difusión internacional de patrones de consumo imitativos de los existentes en los ámbitos urbanos de los países "centrales".

El estado nacional, con algunos altibajos, pero manteniendo siempre el enfoque del estilo de desarrollo dominante, como eje central de la política económica que alentaba, contribuyó decididamente a ese crecimiento. La promoción industrial selectiva, la legislación sobre inversiones extranjeras, la política de crédito oficial, la apertura a la radicación de capitales externos en sectores estratégicos, antes vedados a la inversión exógena, así como la habilitación de infraestructura básica para apoyar al proceso de acumulación, conformaron los principales instrumentos de la acción estatal en el período.

Su expresión a nivel espacial se manifiesta como una acentuación de las desigualdades regionales. Entre 1960 y 1970 observamos que el fenómeno de la concentración demográfica en el Área I continuó, ya que gran parte de la "nueva industria se instala en esa zona, que ya ven la exhibiendo indicadores de crecimiento relativamente avanzados. Con todo, aparecen diferencias significativas entre jurisdicciones del Área I: la ciudad de Buenos Aires revela una situación de absoluto estancamiento demográfico, compatible con la circunstancia de que no absorbió nuevas radicaciones industriales de significación. Por el contrario, el cinturón de los partidos del Gran Buenos Aires, adyacente a la Capital Federal, creció en población más del doble que el total del Área, en una dinámica compatible con la atracción de nuevos establecimientos industriales dedicados a las ramas pesadas y semi pesadas del sector. En cambio, con excepción de cuatro jurisdicciones que recibieron población de países limítrofes, el caudal demográfico de las provincias pertenecientes al Área II se expandió muy por debajo del promedio nacional, pese a que sus tasas de crecimiento vegetativo son notoriamente superiores a la media nacional. La emigración hacia el litoral, el sur y Mendoza constituyó una importante pérdida poblacional para estas provincias. Finalmente la zona sur del país, con sus nuevas explotaciones mineras e industriales, constituyó un foco de atracción importante para una fuerza de trabajo cuya localización de origen muestra un horizonte altamente inestable.

La dinámica poblacional referida tiene su correlato en los principales indicadores económicos globales y del sector industrial. El Área I acrecienta su participación en la distribución espacial del PBG entre 1958 y 1968 en casi 3 puntos, como resultado de una tasa de crecimiento superior al promedio nacional. Ello es particularmente notorio en las provincias de Buenos Aires, incluido el GBA, y Córdoba, donde el sector transporte es

dominante. En cambio se advierte un fuerte retroceso de la incidencia de la ciudad de Buenos Aires. Ello se explica por la incapacidad, del denso distrito capitalino, de absorber la localización del nuevo modelo de planta industrial de gran tamaño.

El Área " muestra una declinación tanto en el PBG como en el PB industrial. Son pocas las provincias que escapan a la tendencia general.

Finalmente, el Área 111 crece aceleradamente hasta 1963. Allí tiene efecto directo el establecimiento de zonas francas para la industria textil en Chubut y la expansión relacionada con el incremento de extracción de petróleo en Neuquén. .

El estilo "desarrollista" dio un gran impulso al Área I dentro de la configuración espacial argentina y privilegió subespacios que ya venían mostrando factores de localización favorables y acumulado abundantes economías externas de aglomeración. Para ello fue decisiva la acción estatal, con sus inversiones públicas y su legislación de apoyo.

• Las políticas regionales y su aplicación regional desde 1970

El periodo que denominaremos contemporáneo está definido arbitrariamente. Marcamos su inicio temporal en 1970 en la medida en que el "desarrollismo." como estilo dominante comienza a declinar, incorporándose para su vigencia elementos de neto corte reformista.

Hacia 1970 se produce una quiebra en la estructura político-institucional y en las modalidades del proceso de acumulación de la sociedad argentina: El estilo "desarrollista", que habla regido hasta entonces y que en los últimos cuatro años estaba sustentado por un gobierno de corte autoritario, experimenta serios reajustes. A la inestabilidad política le acompañan cambios bruscos de la política económica, cuestionada por los criterios de distribución del excedente generado durante la expansión desarrollista. Aún en el tramo 1970-1973, bajo el tambaleante y transicional régimen de "facto", siguen advirtiéndose los efectos de las inversiones industriales previas, pero la disputa por el ingreso impide mantener las tasas de acumulación previas. Al mismo tiempo, en los planes de desarrollo que se preparan, se efectúa un crítico análisis del proceso histórico de desenvolvimiento regional. y se postulan políticas tendientes a revertir la situación de atraso relativo en la periferia del sistema espacial argentino. La presión política de las regiones va trasluciéndose en la legislación promocional y en la búsqueda de políticas sectoriales que atienden esos reclamos. La asunción del gobierno constitucional en 1973 acentúa esa tendencia se prolonga hasta mediados de 1975. El populismo en el poder político inicia la aplicación de una decidida política de corte distribucionista, que resulta del incremento del poder adquisitivo de los sectores populares y asimismo en una importante expansión del PBI durante 1973 y 1974. La

política económica y social posibilita. el surgimiento de acciones en el campo regional, que apuntan a revertir la brecha entre adelanto y atraso relativo a nivel espacial. El énfasis en el principio de igualitarismo social tiene su referencia a escala regional, por ejemplo en los convenios celebrados entre el gobierno central y las provincias pertenecientes al Área II. Estos convenios tendían al restablecimiento: de la actividad productiva local; para ello se otorgaron subsidios y el apoyo de la Nación para la construcción de obras de infraestructura y equipamiento social. Estos acuerdos, llamados Actas de Reparación Histórica, se enmarcaron en las directivas del Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional que formula extensas consideraciones acerca de las desigualdades regionales y de las políticas para remediarlas, según la perspectiva del enfoque "centro-periferia".

Otro instrumento de notoria significación en el contexto de las políticas 'estatales' de alcance regional lo constituye la Ley de Promoción Industrial NQ 20.560 aprobada por el Parlamento en forma unánime en las postrimerías de 1973. Esta norma supone una cabal revolución en las políticas de desarrollo regional impulsadas desde el gobierno central, en tanto incorpora el criterio de que el empresario favorecido debe poseer determinados atributos para recibir el apoyo estatal; es decir, la orientación regional de las políticas de fomento está acompañada de directivas explícitas sobre los actores sociales que debieran ser promovidos por la legislación, quienes debían tener una pertenencia explícita al segmento del pequeño y mediano empresario de origen y potencial de acumulación local.

El estilo de desarrollo expansivo y de neto corte redistribucionista social al y regional, ve interrumpida su vigencia a mediados de 1975 antes de la ruptura del gobierno constitucional. El agotamiento de la política populista debido a factores internos y externos -los más de ellos previsibles si se atiende a la baja de la inversión ya la crisis del petróleo- antecede en poco tiempo al golpe de estado y a la instauración del estilo de desarrollo autoritario y de claro contenido monetarista. A partir de 1976 los principios de eficiencia económica gobiernan en plenitud. El impacto regional de tales políticas presenta relieves altamente insatisfactorio. Perjudicados particularmente son los actores sociales con menor capacidad de poder y de más reducida dotación de riqueza y potencialidad en la generación de ingreso. La acentuada recesión económica, especialmente sentida en el área de la industria manufacturera, presenta importantes implicaciones espaciales que serán repetidamente señaladas en diferentes apartados de este trabajo. El estilo de desarrollo instaurado por la dictadura militar intentó reordenar el sistema económico-social del país a partir de un profundo cambio estructural de las bases que sostenían tal sistema desde 1930. La reestructuración citada implicó una política desalentadora del crecimiento de la producción de bienes y potenciadora de la liberación de mercados, de la rentabilidad del sistema financiero y del uso de Instrumentos monetarios. Los resultados de esta política no pudieron ser más nefastos para amplios sectores sociales y productivos del interior argentino. Asimismo causó, notorios perjuicios en los sectores de la producción industrial, dedicada al

abastecimiento del mercado de consumo nacional, concentrados principalmente en el Área I.

Ello fue así puesto que los instrumentos de política económica utilizados afectaron la capacidad de ingreso de la población y alentaron el ingreso de bienes manufacturados desde el exterior, competitivos de la producción interna. Así, la subvaluación del tipo de cambio y la baja indiscriminada de aranceles, con el pretexto de una apertura económica "eficientista", fueron instrumentos de aliento a la importación. El elevado costo financiero ahogó a las pequeñas y medianas empresas urbanas y rurales, incapaces de incorporarse a circuitos financieros alternativos de alcance internacional. Finalmente, la falta de control estatal en la determinación de los precios del mercado favoreció a los grandes operadores del sistema, en desmedro de pequeños y medianos productores que debieron enfrentar mercados fuertemente oligopolizados. A diferencia de lo que ocurrió con los precios de bienes y servicios, el Estado se reservó el control del precio de la fuerza de trabajo, deprimiendo acentuadamente el salario real, con el consiguiente impacto negativo sobre el consumo interno.

Las principales repercusiones sobre la configuración del espacio nacional de este proceso fueron la carda industrial localizada en las aglomeraciones urbanas de la Pampa Húmeda, que repercutió en forma negativa sobre la capacidad de absorción de nuevos inmigrantes hacia dichas aglomeraciones. Asimismo, se produjeron localizaciones selectivas en el Área 11, resultantes de disposiciones aisladas de promoción industrial, aunque sin alterar el comportamiento declinante del sector manufacturero nacional. En el Área 111 la combinación de ciertos procesos que fueron afectados (agricultura y ganadería tradicional) con otros de excepcional dinámica (nuevas radicaciones industriales, favorecidas por decretos especiales de promoción industrial y explotación de gas y petróleo) implicó una variación errática y diferenciada, según la jurisdicción y el periodo temporal. Sin embargo, esta mayor dinámica tampoco alcanzó a compensar a nivel nacional las pérdidas en valor agregado y empleo provenientes de las aglomeraciones metropolitanas de la región pampeana, dada la limitada incidencia del sector industrial patagónico.

A partir de 1983, con la reinstauración del gobierno constitucional, se plantea como objetivo central la tarea de reconstituir la base productiva, en medio de la crisis económica que se desata tres años antes por el fuerte impacto negativo del endeudamiento externo. El desborde inflacionario, heredado del estilo de desarrollo anterior, así como los condicionamientos impuestos por la deuda externa, se extendieron en el tiempo sin una solución global. La magnitud de la crisis económica superó las previsiones iniciales y dificultó la posibilidad de acometer políticas que modificaran sustancialmente el cuadro económico y social previo. Algunos avances iniciales en materia de crecimiento y redistribución de ingreso se vieron anulados por el desborde inflacionario del primer semestre de 1985, controlado poco después por el Plan Austral. Un periodo de lenta recomposición del crecimiento económico y de la tasa de inversión, muy deprimida desde principios de la década, pareció haberse puesto en marcha a

partir de fines de 1985. Sin embargo, a mediados de 1987 la situación socioeconómica comenzó nuevamente a detenerse. Por lo demás, los objetivos de redistribución social y espacial del Ingreso aun no han podido alcanzarse y ello repercute negativamente en los sectores sociales de más bajos ingresos.

2. El producto bruto geográfico

Su evolución regional y provincial'

La clasificación regional propuesta tiene una de sus manifestaciones más visibles en la diferenciada capacidad productiva de cada área y jurisdicción. En el inicio del período analizado, 1970, el Área I (las cinco jurisdicciones más desarrolladas) contribuían con el 82 por ciento del producto nacional, el Área 11 (las catorce jurisdicciones de menor desarrollo relativo) aportaba el 14 por ciento y el Área II (las cinco jurisdicciones patagónicas) el 4 por ciento. Ninguna de las provincias, del Área 11 alcanzaba a representar el 3 por ciento del producto global del país en 1970, la mayoría no llegaba siquiera al 1 por ciento. Menor peso productivo aun les cabía a las jurisdicciones del Área 111 (véase cuadro 1).

En la primera parte del período (1970-1975) estuvieron vigentes estilos de desarrollo orientados a incentivar la producción Interna, aunque se diferenciaban en cuanto a las formas de reparto de la riqueza agregada. Todas las regiones y las diferentes jurisdicciones que las integran acompañaron en esos años el proceso expansivo nacional con tasas de crecimiento positivas (véase cuadro 1) similares a las que venían dándose en la década anterior. Es significativo que ninguna provincia o jurisdicción experimentó signo negativo en su variación quinquenal. Sin embargo, la distribución de ese impulso ascendente del PBG no fue homogénea. En contraposición con lo sucedido en las décadas del cincuenta y del sesenta, el nivel de participación del PBG concentrado territorialmente en el Área I no siguió creciendo e incluso mostró un leve retroceso.⁴

Una hipótesis que estimamos válida como explicación de tal fenómeno se vincula con cierto proceso de redespliegue de la localización industrial. El cual incluye tanto la salida de algunas inversiones ya radicadas en el

• El análisis sobre la distinta significación productiva de cada área y provincia y la evolución del producto global y sectorial es posible hacerlo sólo en forma completa para el período 1970-1980 (sobre la base de estimaciones del Consejo Federal de Inversiones). Datos posteriores a esa fecha y una revisión de los publicados para el período señalado están en curso de elaboración. En consecuencia, este apartado se centrará en la década del setenta y tomará sólo algunos datos posteriores que están disponibles; unos y otros no son estrictamente comparables.

• Tal retroceso se evidencia en que bajó su participación conjunta de 1,7 puntos porcentuales (de 82,4 por ciento a 80 por ciento). Hay que destacar, asimismo, que esa disminución se verifica con mayor intensidad en Capital Federal provincia de Buenos Aires, mientras que Córdoba acrecienta levemente su participación.

Cuadro 1. Argentina. Algunos **Indicadores sobre producto** global y por **habitantes, por áreas y jurisdicciones. 1970,1975 y 1980**

Áreas y jurisdicciones	Participación en el PBG total (%)			Tasa de crecimiento anual (%)			PBG por habitante (Índice Capital federal = 100)			Variación PBG por habit. %
	1970	1975	1980	70/75	75/80	70/80	70	75	80	70/80
Área I	82,4	80,7	78,2	3,0	1,0	2,0	50	46	44	4,4
Capital Fed.	29,0	28,3	26,3	2,9	0,2	1,5	100	100	100	19,1
Bs Aires	33,6	32,8	30,9	2,9	0,4	1,7	40	35	32	-4,1
Córdoba	6,7	7,0	7,4	4,4	2,9	3,6	34	33	34	22,1
Mendoza	4,2	4,1	4,2	2,6	2,6	2,6	45	39	40	5,7
Santa Fe	8,9	8,5	9,4	2,6	3,6	3,1	43	39	42	17,8
Área II	14,1	15,3	16,6	5,3	3,3	4,3	25	25	26	23,2
Catamarca	0,3	0,4	0,5	8,1	5,6	6,9	17	20	23	62,0
Corrientes	1,4	1,4	1,4	3,8	1,6	2,7	25	24	24	12,1
Chaco	1,0	1,1	1,2	4,4	4,4	4,4	19	18	20	26,1
Entre Ríos	2,6	2,2	2,6	0,4	4,5	2,5	33	27	32	14,7
Formosa	0,4	0,6	0,4	7,7	-3,5	1,9	20	22	16	-3,3
Jujuy	0,8	1,1	1,3	10,7	5,7	8,2	26	33	36	63,1
La Pampa	0,8	0,7	0,8	2,7	3,4	3,0	46	41	43	12,0
La Rioja	0,2	0,3	0,3	9,9	0,2	4,7	17	21	19	31,9
Misiones	0,8	1,2	1,2	12,9	1,2	6,9	19	26	23	48,6
Salta	1,3	1,2	1,5	2,4	6,0	4,2	26	22	25	16,1
San Juan	0,9	0,9	1,0	5,0	2,5	3,8	23	23	23	18,5
San Luis	0,5	0,6	0,6	4,6	2,3	3,4	31	31	32	21,1
S.del Estero	0,9	0,9	1,0	4,9	3,5	4,2	18	17	17	14,1
Tucumán	2,2	2,7	2,8	7,6	2,9	5,2	30	32	33	31,1
Área III	3,5	4,0	5,2	6,2	7,0	6,6	52	se	56	29,8
Chubut	1,1	1,2	1,7	3,5	10,3	6,9	63	54	74	40,5
Neuquén	0,7	1,0	1,2	10,9	5,8	8,3	47	54	56	41,6
Rio Negro	1,0	1,1	1,3	5,1	4,4	4,7	40	37	37	9,1
Santa Cruz	0,6	0,6	0,8	5,8	6,7	6,2	70	68	80	36,1
T.del Fuego	0,1	0,1	0,2	13,8	6,3	10,0	57	67	64	34,2
Total país	100	100	100	3,2	1,9	2,5	44	41	40	7,8
	(79.407)* (94.080)*			(102.035)*						

* Millones de pesos ley 18.188. precios de 1970

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Consejo Federal de Inversiones (CFI). Los datos de base están expresados en precios de mercado de 1970.

Área I hacia las otras dos, así como el surgimiento de nuevas radicaciones de capital específicamente orientadas a las Áreas II y III; es el caso de establecimientos textiles en Chubut, de la industria del transporte automotor en Tucumán, de reparación de buques y de hilado de algodón en Corrientes, así como de un conjunto de establecimientos medianos y pequeños amparados por las leyes de promoción, en distintas jurisdicciones. El incremento de la demanda interna generalizada dado por la mejora en la situación salarial, unido a otros procesos con manifestaciones más puntuales en el espacio (corrimiento de la frontera agrícola, mejores precios internacionales para algunos productos del agro, la forestación, la promoción de provincias específicas) explican el importante crecimiento de provincias como Catamarca, La Rioja, Misiones, Jujuy, Tierra del Fuego.

En segundo lugar, comienza a verificarse cierto nivel de "saturación espacial" en las periferias de las áreas metropolitanas y en zonas adyacentes, como el corredor San Nicolás-La Plata sobre el río Paraná. Esta "saturación" está vinculada con el incremento de los precios de la tierra, las dificultades para obtener fácil acceso al río en forma de instalaciones portuarias, trabas en la circulación intraurbana e intrametropolitana y entre otras áreas metropolitanas, etc.

Por último, en el Área III, la explotación de recursos naturales allí localizados y la construcción pública y privada (caso Neuquén, por ejemplo), alentada por el ingreso de regalías petroleras y gasíferas a los presupuestos provinciales, otorga al área una dinámica excepcional.

El crecimiento del producto bruto del Área I entre 1970 y 1975 es levemente inferior al promedio nacional, frente a tasas más elevadas en las otras dos áreas.⁵ Ello supone que dicha área, tradicionalmente receptora de inversiones productivas en proporciones crecientes, pierde por primera vez en dos décadas casi dos puntos de participación relativa (véase cuadro 1).

Esta tendencia va a ser el preanuncio de lo que ocurrirá en el quinquenio siguiente bajo otro estilo de desarrollo, el impuesto por la dictadura militar. En este lapso la disminución en el ritmo de crecimiento global del producto es evidente: la tasa anual es sólo el 60 por ciento de lo que había sido en el quinquenio anterior. Es una comprobación más de las consecuencias negativas que sobre la capacidad de crecimiento de la economía tuvo el enfoque monetarista, formalmente iniciado en 1975 con la experiencia del "Rodrigazo".

Desde el punto de vista espacial, el efecto fue más heterogéneo que en el lapso anterior. La baja del crecimiento promedio del total del país estuvo signada por la importante disminución presentada por el Área I —sólo creció al 1 por ciento anual entre 1975 y 1980, mientras lo había hecho al 3 por ciento en los cinco años anteriores—. El Área II también pierde ritmo

Discriminado por jurisdicciones al interior de las grandes áreas surgen unas pocas excepciones al comportamiento promedio de cada área. Es así como Córdoba —Área I— crece a un ritmo algo superior al promedio nacional y Entre Ríos, Salta y La Pampa lo hacen a un ritmo menor a tal promedio.

expansivo, y sólo acrecienta levemente- el Área III . De todos modos el proceso de redespigue productivo fue más acentuado en estos años. En 1975 y 1980 el Área I pierde dos puntos y medio de su participación en el producto .Global; 1.3 puntos gana el Área II y 1,2 puntos, el Área III. lo anterior se explica por un doble fenómeno, que será corroborado parcialmente cuando se analice la dinámica industrial entre 1974 y 1985:

- a) el mayor impacto de la crisis económica recesiva instaurada por el estilo de desarrollo autoritario y su correlato, el modelo económico monetarista se da en el potencial urbano del Área 1. la caída del salario real, la competencia externa y el elevado costo del dinero afectan notoriamente al parque industrial allí instalado, orientado hacia un consumo que puede prescindirse en caso de reducción de ingresos, o pasible de ser sustituido por importaciones subsidiarias;
- b) la política de desplazamiento de inversiones radicadas en el Área I y la de radicación de nuevos establecimientos manufactureros en algunas jurisdicciones de las Áreas 11 y 111 obtienen un fuerte apoyo oficial. El mismo consiste en la sanción de disposiciones promocionales muy generosas, orientadas a todo tipo de inversión industrial; y ésta afecta básicamente a las jurisdicciones de San Juan, la Rioja, Tierra del Fuego, Catamarca y San Luis; efecto que en algunos casos se ve potenciado hacia finales de la década de 1970 y principios de los 80 por la política de apertura externa, la sanción de nuevas disposiciones, la incorporación de nuevas tecnologías, la posibilidad de la estructura empresarial multiplanta, etc.

El criterio adoptado fue por demás arbitrario, pues no atendió a pautas programadas que alentarán una redistribución de nuevas inversiones. ni respetó prioridades en relación a necesidades económico-sociales insatisfechas. Por otra parte las disposiciones selectivas de fomento omitieron considerar requisitos mínimos indispensables a las radicaciones promocionales a fin de impulsar procesos genuinos de capitalización local. Derogada la ley de Promoción Industrial del gobierno constitucional anterior, la sancionada por la dictadura militar obvia toda referencia al origen local del capital. a exigencias de reinversión. al ajuste de la propuesta a un perfil productivo prefijado, etc.

El área que comprende las provincias patagónicas siente también los efectos negativos del período pero en menor proporción que el resto del país. El estilo de desarrollo instaurado en 1976 favorece la, implantación en' la zona de empresas extrarregionales de importante magnitud, públicas y privadas, lo cual no garantiza ni mucho menos una distribución equitativa entre los agentes sociales locales. ni siquiera asegura la reinversión en el área de los excedentes. Es por la vía de las regalías y del gasto público que aparece por cierto "derrame" a nivel local de la expansión económica, como en los casos de Neuquén y Santa Cruz.

En resumen, los efectos depresivos de las políticas de ajuste y estabilización ejecutadas por el gobierno nacional, la apertura externa distorsiona-

da y el modelo elitista de país buscado por la dictadura militar, se tradujeron en una crisis económica generalizada que afectó, entre otras cosas, de nivel y el ritmo de crecimiento del producto en la mayoría de las jurisdicciones político-administrativas del país, fundamentalmente en las del área más concentrada. Esto se traduce, en algunos casos, en una tasa negativa de crecimiento entre 1975 y 1980, Y en la mayoría de ellos, en una marcada disminución de esta tasa las pocas excepciones a la regla general deben buscarse en aquellas jurisdicciones que lograron algún tratamiento especial a través de regímenes promocionales, o en la suerte de haber acertado una especialización productiva no demasiado castigada por las posibilidades de colocación externa.

El producto por habitante

La concentración productiva en Argentina, a nivel espacial, es mayor que la demográfica, lo que de hecho implica menor producto por habitante en el área de menor desarrollo relativo.⁶

Considerando el indicador en el nivel agregado nacional, es significativo el punto de inflexión que marca el año 1974 en la década 1970-1 ~80: el producto por persona pasa de una tendencia creciente a otra decreciente con altibajos revelando en 1980 una disminución de casi un 4 por ciento respecto a 1974. Se trata de otra constatación referida al nivel de crisis económica y social, resultado de la aplicación del modelo monetarista autoritario en el país. Asimismo es una situación de difícil reversión dado el pesado legado dejado por la dictadura al gobierno constitucional y las grandes restricciones externas actuales. Así, hacia 1986 el retroceso acumulado a nivel nacional marcaba un producto por habitante 15 por ciento menor al pico de 1974. "

A nivel regional sólo se dispone de la información para el periodo 1970-

- El indicador del producto por habitante no refleja con exactitud la real apropiación relativa de ingresos que le corresponden a los agentes sociales residentes en las distintas áreas. Esto es así porque una determinada generación de valor agregado en determinada jurisdicción puede estar acompañada por una traslación de parte de ese valor hacia agentes ubicados en otra jurisdicción. También puede darse el caso de una equis jurisdicción que concentre esos traslados eje excedentes entre agentes ubicados en espacios distintos. Lo descripto es particularmente cierto - históricamente también lo fue- en el sistema espacial argentino, donde algunas, especialmente la Capital Federal, la provincia de Buenos Aires y algunas otras áreas de la región de mayor desarrollo, exhiben mayor ingreso que el producto que generan, y lo contrario sucede en todas las demás jurisdicciones del país. Lamentablemente no se cuenta con datos actuales que evidencien numéricamente, la magnitud que alcanza la traslación de excedentes entre espacios ni la real apropiación de ingresos por parte de la población según su ubicación espacial. Por eso el dato de producto por habitante nos permite aproximarnos al tema, a sabiendas de que estaremos subestimando el ingreso por persona del área más desarrollada y sobreestimando el del resto de las áreas. Esto agudiza los diferenciales observados a partir de los datos de producto.

1980, en el cual el magro crecimiento del 8 por ciento en diez años está dado por variados comportamientos del indicador en cada una de las jurisdicciones. Nuevamente se hace evidente cómo la política del último quinquenio de la década afectó, con mayor dureza al área de mayor desarrollo (véase cuadro 1). La provincia de Buenos Aires junto con la de Formosa (Área 11) son las únicas dos en las que el producto por habitante en 1980 es menor que el de 1970 (alrededor de un 4 por ciento). En ellas, el fuerte impacto recesivo de la segunda mitad de la década más que compensó el crecimiento experimentado en la primera mitad.

Por otra parte, sólo hay una provincia más (Mendoza, Área 1) en la que el crecimiento del indicador es menor que el del promedio nacional. Lo cual da una idea de la importancia que en el bajo resultado promedio tiene la disminución verificada en la provincia de Buenos Aires.

Hay que destacar el elevadísimo crecimiento del producto por habitante registrado en Jujuy. Catamarca, también muy alto es el de Misiones La Rioja, y Tucumán. En estos casos se asocia con importantes emprendimientos circunscriptos a unas pocas grandes empresas y a productos muy específicos (papel en Misiones y Tucumán; motores y chasis para camiones y ómnibus en Tucumán) o bien a la promoción industrial señalada (La Rioja y Catamarca).

Finalmente, las jurisdicciones del Área III vuelven a demostrar su elevado dinamismo, salvo en el caso de la provincia de Ala Negro; de crecimiento muy similar al promedio nacional.

Las disímiles tendencias en la expansión del producto por habitante a nivel regional y por jurisdicción, dentro de un esquema general de decreciente potencialidad productiva hacia el final de la década, se refleja parcialmente en las relaciones de orden de índices con base 100 en la Capital Federal que presenta el valor más elevado del país (véase cuadro 1). Es claro que las distintas tendencias no alcanzan a modificar las situaciones estructurales que sintéticamente muestran:

- a) el conjunto del Área 11 apenas si llega a representar un cuadro del producto por persona de la Capital Federal, con situaciones diferenciadas que abarcan desde porcentajes de 16 y 17 en los casos de Formosa, Santiago del Estero, Catamarca y La Rioja, según los distintos años, hasta algo más del 40 por ciento en La Pampa;
- b) los Indicadores para el Área III la acercan a la mitad del valor de Capital Federal, debiendo mencionarse a Santa Cruz y Río Negro con índices extremos por encima y por debajo, respectivamente del promedio del área.
- c) asimismo los Índices del resto del Área I apenas si rondan una tercera parte del Capital Federal. Es así como el promedio para el total del país se ubica en un valor algo por encima del 40 por ciento del valor índice. En 1980 las jurisdicciones del Área 1 presentan en general una carga de su índole de producto por habitante con relación al de la Capital Federal; la excepción es Córdoba, que lo mantiene. Las jurisdicciones del Área III presentan la variación opuesta: mejoran su

situación relativa hacia fines de 1980. con la excepción. en este caso. de la provincia de Ala Negro.

Las situaciones más variadas se presentan en el Área 11. Jujuy, Catamarca, Misiones, Tucumán Y La Rioja mejoran su posición relativa; Formosa Y La Pampa la empeoran, las demás quedan en situación muy similar:

Como ya se dijo, este indicio de mejora relativa de las Jurisdicciones más atrasadas respecto de las de mayor desarrollo verificado en el indicador de producto por habitante no alcanza a modificar sustancialmente la situación estructural muy diferenciada prevaleciente entre unos y otros. Además se enmarca en un proceso de deterioro creciente del potencial productivo nacional y de las condiciones de vida de los habitantes del país. Por otra parte. se ampara en un conjunto de políticas que con la carátula de promocionar la actividad productiva en provincias de relativo atraso no ha conseguido, estimamos, generar un proceso permanente y afianzado de crecimiento sin olvidar los altos costos sociales que pueden estar involucrando y que favorecen mayoritariamente a sectores empresariales de comportamiento impredecible.

Finalmente debe remarcarse que la información sobre producto por habitante comentada se refiere a promedios, por lo que tiene en cuenta la distribución de la capacidad productiva entre los distintos agentes sociales de cada espacio. De tal forma se encubren niveles de equidad social diferentes entre áreas y jurisdicciones. a los que habría que acudir para una interpretación correcta de la situación.

Participación de los distintos sectores de actividad en el producto global

Las consecuencias negativas del proceso económico y político experimentado por el país en la segunda mitad de la década del setenta se vislumbran también en la participación diferenciada que han adquirido los distintos sectores -primario. secundario y terciario- en el total del producto a lo largo de los años setenta.

La disminución del peso del sector primario (agricultura Y minería) y el incremento del peso del sector terciario (comercio y servicios) parece ser una tendencia de toda la década. y aun anterior. Pero el avance en el caso del sector terciario es mucho más importante en la segunda mitad de ella. Por otra parte, junto con la caída de la agricultura un ritmo significativo de crecimiento industrial tuvo lugar entre 1970 Y 1975. No sucede lo mismo luego de 1975, en que la industria pierde peso relativo, y alcanza en 1980 una representación menor aun que la de 1970⁷ (véase cuadro 2).

Los cálculos sobre participación sectorial están hechos sobre la base de los datos a precios corrientes. Se estima que de esta forma se refleja mejor lo sucedido. Debe aclararse que a precios constantes los cambios no son tan marcados; lo que de hecho indica que el volumen productivo no varió tanto y así lo hicieron los precios

Cuadro 2. Argentina. Participación de los sectores primario, secundario y terciario en el producto global de cada área y jurisdicción. 1970, 1975 y 1980 (porcentajes)⁽¹⁾

Área y jurisdicción	Sector primario (2)			Sector secundario(3)			Sector terciario (4)		
	1970	1975	1980	1970	1975	1980	1970	1975	1980
Área I	9,1	5,7	5,8	42,6	44,9	37,7	48,3	49,4	56,5
Capital Federal	—	—	—	36,9	33,6	28,8	63,1	66,4	71,2
Buenos Aires	10,9	5,4	6,2	52,6	58,1	48,9	36,5	36,5	44,9
Córdoba	17,8	13,9	12,2	30,9	36,3	28,3	51,3	49,8	59,5
Mendoza	19,3	18,3	17,4	37,6	36,9	36,0	43,1	44,8	46,6
Santa Fe	20,6	12,8	12,0	35,0	41,9	37,1	44,4	45,3	50,9
Área II	28,2	23,1	16,9	23,4	28,4	27,6	48,4	48,5	55,5
Catamarca	22,2	17,9	12,6	17,7	22,4	27,4	60,1	59,7	60,0
Corrientes	28,9	28,7	19,0	25,5	22,4	28,6	45,6	48,9	52,4
Chaco	27,4	24,1	13,1	21,3	18,8	23,4	51,3	57,1	63,5
Entre Ríos	29,4	17,1	16,5	22,7	29,8	33,2	47,9	53,1	50,3
Formosa	30,9	25,4	13,1	26,1	18,1	21,5	43,0	56,5	65,4
Jujuy	34,1	33,0	21,7	30,4	34,4	33,2	35,5	32,6	45,1
La Pampa	59,3	40,3	35,0	9,5	19,3	15,6	31,2	40,4	49,4
La Rioja	19,2	13,5	15,4	20,3	31,5	18,1	60,5	55,0	66,5
Misiones	22,9	43,4	17,8	30,1	25,0	31,2	47,0	31,6	51,0
Salta	27,5	15,4	15,5	28,8	34,2	22,8	43,7	50,4	61,7
San Juan	23,7	13,4	16,5	19,5	28,1	24,4	56,8	58,5	59,1
San Luis	40,8	21,1	22,1	15,4	25,0	21,2	43,8	53,9	56,7
S. del Estero	32,1	24,4	17,0	16,6	22,5	25,9	51,3	53,1	57,1
Tucumán	14,1	16,1	10,3	27,4	37,4	32,3	58,5	46,5	57,4
Área III	30,7	22,2	23,4	27,1	36,3	26,7	42,2	41,5	49,9
Chubut	20,0	19,7	15,7	31,9	40,9	30,4	48,1	39,4	53,9
Neuquén	22,3	19,5	17,6	35,2	42,1	24,0	42,5	38,4	58,4
Río Negro	38,0	24,1	28,1	22,0	31,4	27,1	40,0	44,5	44,8
Santa Cruz	49,0	25,7	35,6	16,5	31,1	24,7	34,5	43,2	39,7
Tierra del Fuego	33,3	31,0	53,6	27,1	21,7	18,9	39,6	47,3	27,5
total	12,5	9,3	8,5	39,4	41,8	35,5	48,1	48,9	56,0

(1) Con la suma de las tres columnas de cada año considerado (1970-1975 y 1980) se llega al total = 100.

(2) Sector **primario**: comprende Agricultura, caza, silvicultura y pesca y explotación de minas y canteras.

(3) Sector **secundario**: comprende Industrias manufactureras; Electricidad, gas y agua, y Construcción.

(4) Sector **terciario**: comprende Comercio al por mayor y al por menor, restaurantes y hoteles; Transportes, almacenamiento y comunicaciones; Establecimientos financieros, seguros y bienes inmuebles; y Servicios comunales, sociales y personales.

Consejo Federal de Inversiones. *Producto Bruto Geográfico a precios del mercado 1960-1980*, Tomos I y II, C.R. Buenos Aires, diciembre 1983. Elaboración propia sobre datos a precios corrientes de cada año

La valorización que de lo anterior debe hacerse es clara: un proceso de relativa desindustrialización y relativa terciarización en un país, cuyas características del sector terciario son fundamentalmente la baja productividad de la mayoría de sus componentes, indica un retroceso histórico difícil de remontar.

A nivel de las distintas áreas geográficas los hechos son similares con algunas particularidades. Por ejemplo, la tendencia general a la disminución de la proporción agrícola en el producto se ve contrapuesta por un leve incremento correspondiente al Área I, y más específicamente a la agricultura de la provincia de Buenos Aires. El mismo fenómeno, pero más marcado aun, se presenta en el Área III, donde el sector primario en 1980 recupera más de un punto porcentual obedeciendo a los influjos de la fruticultura rionegrina y del sector minero (petróleo y gas) de Santa Cruz y Tierra del Fuego. En el Área II, por su parte, es donde el conjunto primario presenta el comportamiento más deprimido.

En el promedio de las tres áreas el sector secundario avanza entre 1970 y 1975 y pierde puntos en el quinquenio posterior. Desagregando a nivel provincial esta homogeneidad promedio se pierde un poco.

Por su parte, el sector terciario se comporta en forma igual que el promedio nacional en el Área I (con la excepción de Córdoba, con una caída hacia 1975 y una recuperación con creces hacia 1980) y en el Área II (las excepciones aquí son Catamarca, Jujuy, La Rioja y Tucumán, con igual comportamiento que Córdoba y Entre Ríos donde el sector terciario primero gana puntos que luego pierde). El Área II y sus jurisdicciones son las más atípicas al comportamiento global, pero ello no obsta para que en 1980 la terciarización se presente más marcada que en 1970.

Con todo, podemos decir que la norma general se cumple en todas las jurisdicciones: decrece la importancia del sector primario pero no como indicio de desarrollo, como sería si fuera acompañado por una mayor relevancia del sector secundario. El proceso de terciarización, entonces, obedece a factores vinculados con el retroceso económico global, y no, como sucede en economías avanzadas en que aparece ligado a un proceso de "industrialización de los servicios", por la gran relevancia que adquieren las actividades terciarias vinculadas estrechamente con el desarrollo tecnológico y la eficiencia industrial.

El producto a partir de 1980

Los escasos datos disponibles sobre PBG luego de 1980 corresponden a siete jurisdicciones: Capital Federal y Santa Fe del Área I, Formosa, Chaco y Corrientes del Área II y Neuquén y Tierra del Fuego del Área III. En algunos casos se avanza hasta 1984 o 1985; en los restantes, sólo hasta 1982 (véase cuadro 3).

relativos de los bienes que abarca cada sector. Esto tiene que ver básicamente con la política de apertura externa y con el deterioro de los precios internacionales agrícolas, entre otras cosas.

En las jurisdicciones de las Áreas I y II para las que se cuenta con información, el producto tiene un comportamiento oscilante después del ochenta. Sólo en el Área III se advierte un proceso de crecimiento sostenido.

Tanto en Capital Federal como en Santa Fe (Área I), el producto cae hacia 1982 —momento en que se desata en toda su magnitud la crisis externa—. La caída en la Capital es muy importante—se llega al menor nivel desde 1970—. La disminución respecto de 1980 se verifica fundamentalmente en el sector secundario —industria y construcción—, pero el sector terciario también decae, salvo el subsector de servicios sociales, comunales y personales. Por su parte, en Santa Fe, la caída hacia 1982 se vincula fundamentalmente con el sector terciario y la construcción, ya que agricultura e industria crecen.

Cuadro 3. Argentina. Evolución del Producto Bruto Geográfico global y sectorial desde 1980, algunas jurisdicciones. (Variación porcentual entre extremos)

	Product o	Secto r	Sector secundario	Sector terciari
<i>Área I</i>				
	Capital Federal (80-82)			
-13,4	Santa Fe (80-84)	-		-5,8
7,3		23,0	27,7	-2,4
<i>Área II</i>				
Corrientes (80-84)	18,7	-5,0	13,2	36,2
Chaco (80-85)	-8,3	0,2		4,2
Formosa (80-82)	30,	-20,9		38,
			64,1	
<i>Área III</i>				
Neuquén (80-82)	14,5	-6,5	55,2	2,3
Tierra del (80-84)	263,3	169,0	581,9	47,4

Fuente: Elaboración propia sobre dalos preliminares inéditos del Consejo Federal de Inversiones.

Hacia 1984 el producto santafesino se muestra recuperado con un comportamiento sectorial "sano", ya que los impulsores del crecimiento son los sectores productores de bienes (salvo la construcción) y también se adquiere alguna recuperación del comercio y del transporte, acompañando seguramente un mejor desempeño productivo.

Dentro del Área II Formosa exhibe un crecimiento muy importante entre 1980 y 1982 que responde fundamentalmente a una duplicación de la actividad de la construcción y a un crecimiento importante en el sector de comercio, restaurantes y hoteles y en el de servicios sociales, comunales

y personales, estos últimos vinculados básicamente a la actividad del gobierno. La agricultura cae y la industria permanece constante.

El producto correntino también crece hacia 1982 y nuevamente — aunque menos— hacia 1984, con caídas intermedias. Como resultado final el producto en 1984 es 18 por ciento mayor que en 1980. Se trata de un crecimiento basado en gran parte en una importantísima expansión del sector financiero que se duplica en cuatro años, llegando a magnitudes muy similares al conjunto del sector primario y a la industria.

En el Chaco, finalmente, los datos indican una oscilación de la actividad productiva entre 1980 y 1985 alrededor de valores inferiores a los de la primera fecha. La gran calda en el sector secundario se vincula fundamentalmente con la actividad de la construcción que alcanza valores de un 50 por ciento menos que en 1980.

Dentro del Área III, Tierra del Fuego muestra los indicadores más sorprendentes: el producto global se triplica entre 1980 y 1984, la industria se multiplica por trece, la minería, por tres. Todos los sectores crecen en general, salvo comercio y transporte. Esto no puede interpretarse sino como efecto indirecto de los beneficios que le otorga la legislación promocional al territorio.

También la provincia de Neuquén se muestra dinámica después de 1980 y hasta 1982, último dato disponible. Debe ser muy destacado, sin embargo, que ese dinamismo obedece a una triplicación de la actividad de la construcción, en base a obras públicas de magnitud, acompañada por cierto auge del comercio y la actividad hotelera.

Los indicios que brindan los datos obtenidos parecen confirmar una cierta continuación de la situación provocada en la segunda mitad de la década. La marcha errática del producto global en la mayoría de las jurisdicciones es una pauta en tal sentido: no hay una tendencia clara de crecimiento. Por el contrario, éste fluctúa entre tasas negativas y positivas. Por otra parte, el crecimiento que se verifica en algunas jurisdicciones o bien es ficticio (como es el caso de la provincia de Corrientes con una exagerada expansión de la actividad financiera improductiva), u obedece a políticas muy específicas vinculadas a grandes proyectos de infraestructura (caso Neuquén), o a construcción de viviendas por parte del Estado (Plan Fonavi en Formosa), o bien, finalmente, continúa vinculado a las abundantes franquicias otorgadas por ciertos regímenes de promoción (caso Tierra del Fuego). La recuperación de Santa Fe marca aparentemente el único caso de un relativo crecimiento a partir de los sectores productivos genuinos: agricultura e industria. Por su parte, Capital Federal y Chaco, aunque por distintas razones, son los ejemplos más acabados de la recesión y la continuación del proceso de terciarización distorsionado.

3. El sector agropecuario **Los grandes cambios a partir de 1960**

El crecimiento económico y productivo ha sido a partir de la década del

60 el rasgo distintivo del sector agropecuario tomado globalmente. Sin embargo esto se ha dado bajo la continuidad y aun profundización de las desigualdades regionales y sociales.⁸

El valor de la producción agropecuaria nacional creció en 20 años, más de un 30 por ciento (tomando los promedios 1960-1962 y 1980-1982) con algunas excepciones que muestran caídas, como el Área I Mendoza (-19 por ciento), en el Área II San Juan (-34 por ciento) y el Área III que cayó un 20 por ciento —excepto Neuquén que creció un 36 por ciento— (véase cuadro 4).

Las variaciones anteriores difieren cuando se analiza el valor de la producción agrícola y de la ganadera separadamente. En estos términos la producción agrícola creció considerablemente más que la ganadera en ciertas provincias pampeanas, especialmente en Buenos Aires y La Pampa. En cambio la producción ganadera creció con más intensidad que la agrícola, sobre todo en Corrientes, Formosa y San Luis. Por otra parte la caída del valor de la producción agrícola fue importante en las provincias de producción vitivinícola y frutícola (Mendoza, San Juan, La Rioja y Río Negro).

El volumen físico de la producción agrícola creció en todas las provincias, sin embargo en algunas, especialmente en La Rioja, San Juan, Mendoza y Río Negro, bajó el valor de esta producción, lo cual se explica por la caída de los precios, como ocurrió con los de la vid y la manzana, por ejemplo (véanse cuadros 4 y 5).

La superficie sembrada a nivel nacional creció algo más de un 18 por ciento — de 19 a 22,5 millones de ha— comparando los promedios de los períodos 1959-1963 y 1979-1982. En todas las provincias creció la superficie sembrada, con las únicas excepciones de Entre Ríos (-22 por ciento) y Santa Cruz (-100 por ciento). Sin embargo, si dentro del área sembrada se incluyen las forrajeras, que corresponden en gran parte a la alfalfa que prácticamente se consume sin levantar la cosecha, se observa una declinación del área sembrada total del 10 por ciento.¹⁰ Lo que en realidad

* Antes de comenzar este análisis corresponde aclarar: a) que el sector agropecuario se analiza a partir de la década del 60 (y no del 70 como en los otros estudios sectoriales) por carencia y comparabilidad de la información disponible, y b) en el análisis del sector agropecuario tiene mucho peso la diferenciación entre la región pampeana (Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba, como provincias líderes, y La Pampa, Entre Ríos y San Luis como provincias pampeanas periféricas) y el resto del territorio nacional. Pues el desarrollo agropecuario argentino desde sus inicios se ha conformado en base a esta neta diferenciación regional. Por lo tanto en este análisis particular, si bien las Áreas propuestas en la Introducción están presentes, se notará también que recurrimos con frecuencia a la diferenciación entre "pampeano" y "no pampeano",

• Sin embargo en esta Área hay que tener presente el insignificante peso de la producción agrícola de algunas provincias de que la integran. Sólo podemos considerar la inserción agrícola de las provincias de Río Negro y Neuquén, porque Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego tienen una muy limitada producción agrícola, que sólo atiende escasamente las demandas locales.

¹⁰ "Esta evidencia cuantitativa confirma la hipótesis, muchas veces sustentada.

Cuadro 4. Argentina. Valor de la producción agropecuaria total y de la agricultura (promedio 1960-1962 y 1980-1982)

	Valor de la producción agropecuario 1*			Valor de la producción de la agricultura		
	Promedio	Promedio	Variación	Promedio	Promedio	Variación
	1960-62	1980-82	%	1960-62	1980S2	%
Área I"						
Buenos Aires	60.303	80.482	33,5	25.047	40.889	63,2
Córdoba	22.484	28.664	27,5	11.756	13.456	14,5
Mendoza	7.357	5.994	-18,5	7.170	5.678	-20,8
Santa Fe	23.187	34.797	50,1	12.736	19.414	52,4
Área II"						
Catamarca	292	727	149,0	162	456	181,5
Corrientes	4.063	7.296	79,6	1.763	2.230	26,5
Chaco	3.613	4.433	22,7	2.884	2.685	-6,9
Entre Ríos	10.056	14.183	41,0	4.158	3.918	-5,8
Formosa	1.061	1.926	81,5	480	625	30,2
Jujuy	2.424	3.632	49,8	2.330	3.495	50,0
La Pampa	5.126	7.362	43,6	1.538	3.502	127,7
La Rbja	396	487	23,0	322	213	-33,8
Misiones	2.599	2.954	13,6	2.419	2.616	8,1
Salta	3.409	3.764	10,4	3.008	3.004	-0,1
San Juan	3.239	2.165	-34,2	3.175	2.104	-33,7
San Luis	923	2.454"	166,0	429	982	128,9
S. del Estero	1.387	2.945	112,3	747	1.614	116,1
Tucumán ' "	4.795	7.678	60,1	4.565	7.306	60,0
Área III"						
Chubut	1.620	1.296	-20,0	49	50	2,0
Neuquén	457	621	35,9	207	248	20,3
Río Negro	2.909	2.684	-7,7	2.101	1.583	-24,6
Santa Cruz	1.678	710	-57,7	5	8	60,0
T. del Fuego	240	135	-43,7	—	—	—
Total país	163.618	217.389	32,9	87.051	116.076	33,3

* En millones de pesos a valores de 1960.

" No se calcularon subtotales por Áreas por la heterogeneidad que para la producción agropecuaria representa esta división regional.

Fuente: *La producción rural argentina*. Banco Ganadero Argentino. Elaborado con información extraída de Rodríguez Sánchez (1987: 27)

Cuadro 5. Argentina. Superficie sembrada promedio (en miles de ha) y volumen físico de la producción agrícola por principales productos (en miles de t)

	Superficie sembrada promedio			Volumen físico de producción agrícola		
	Periodos		Varia- ción %	Periodos		Varia- ción %
	1959-63	1979-82		1960-62	1980-82	
<i>Área I'</i>						
Buenos	7.430,10	8.426,85	13,4	23.254,8	43.461,5	86,9
Córdoba	3.996,15	4.297,76	7,5	9.996,8	19.193,8	92,0
Mendoza	216,17	282,87	30,9	4.625,6	7.812,7	68,9
Santa Fe	2.761,70	3.748,30	35,7	12.028,9	23.265,8	93,4
<i>Área II'</i>						
Catamarca	5,28	10,39	96,8	67,3	218,1	224,1
Corrientes	178,69	179,31	0,3	1.532,5	2.266,4	47,9
Chaco	589,92	744,77	26,2	2.010,3	3.674,1	82,8
Entre Ríos	1.156,54	907,07	-21,6	3.016,5	4.508,4	49,5
Formosa	85,35	129,87	52,2	325,5	896,8	175,5
Jujuy	38,17	75,67	98,2	6.010,6	11.584,5	92,7
La Pampa	1.457,31	1.821,15	25,0	1.440,3	3.500,8	143,1
La Rioja	7,58	7,74	2,1	180,9	258,5	42,9
Misiones	220,39	260,85	18,4	1.619,9	2.171,8	34,1
Salta	92,13	267,10	189,9	2.858,9	6.710,4	134,7
San Juan	56,17	68,08	21,2	1.856,6	3.140,8	69,2
San Luis	240,98	371,95	54,3	376,8	1.647,3	337,2
S. del Estero	172,25	291,32	69,1	748,6	2.330,1	211,3
Tucumán	240,50	404,22	68,1	18.957,6	31.941,9	68,5
<i>Área III'</i>						
Chubut	3,45	4,70	36,2	37,8	89,4	136,5
Neuquén	1,62	3,05	88,3	155,1	398,7	157,1
Río Negro	27,87	83,39	199,2	1.490,2	2.514,2	68,7
Santa Cruz	1,23	—	-100,0	3,5	—	-100,0
T.del Fuego	—	—	—	—	—	—
Total país	19.007,86	22.506,82	18,4	92.595,01	71.586,0	85,3

' No se calcularon subtotales por Áreas por la heterogeneidad que para la producción agrícola representa esta división regional (ver texto Cap I punto 3).

Fuente: "Principales consecuencias socioeconómicas de la división regional de la actividad agrícola", CEPAL- Buenos Aires. Documento de Trabajo N° 17. Elaborado sobre la base de la información extraída de Rodríguez Sánchez (1987: 22)

ocurrió fue una incorporación de nuevas tierras para agricultura a expensas de la producción de forrajes para actividad pecuaria.

El crecimiento de la productividad agrícola por hectárea se dio en casi todas las provincias; es decir, el incremento del volumen físico de esta producción superó el incremento de la superficie sembrada. Las únicas provincias en donde ocurrió la situación inversa en forma notoria fueron Salta y Río Negro; en estos casos posiblemente la explicación no esté en los descensos de la productividad agrícola por hectárea, sino en la puesta en producción de nuevas tierras, como el Chaco-salteño y el área de la colonización del valle inferior del Río Negro (IDEVI).

Dentro de estos crecimientos, el cultivo que más expandió su volumen físico entre 1960-62 y 1980-82 fue el de oleaginosas (casi 230 por ciento) y dentro de éstas la soja ostenta el lugar de primacía. Su fuerte irrupción en la mezcla de cultivos principales producidos en el país se da avanzada la década del 70; en los años 60 prácticamente no existía. En el lapso de diez años su producción pasa de 60.000 t a más de 4.000.000 en 1980/1, ocupando un área superior a los dos millones de ha (Gatto y Quintar, 1985:31). La expansión de las oleaginosas se dio principalmente en las provincias de producción pampeana y fue considerable también su crecimiento en algunas provincias del Área II, como Santiago del Estero, Tucumán, Corrientes, Chaco y Formosa, aunque con un limitado volumen producido. La expansión de las oleaginosas estuvo ligada al dinamismo del mercado externo que prácticamente se triplicó entre 1969 y 1980.

El crecimiento de la superficie sembrada (alrededor de 3,5 millones de hectáreas) fue absorbido en primer lugar por las oleaginosas —que ocupaban en 1981-82 casi 5 millones de ha—. Más de la mitad del incremento de superficie fue concentrado por este cultivo y es posible que haya ocupado el lugar dejado por las forrajeras. En cambio, la superficie de los cereales—unos 16.500 millones de ha en 1980/1— creció más lentamente a partir de la década del 70; posiblemente porque el "boom" de las oleaginosas haya producido una modificación en el uso del suelo en áreas donde ambos grupos coinciden.

En la actividad pecuaria sólo creció el número de cabezas de vacunos (40 por ciento) entre 1960 y 1978; lanares, yeguarizos y porcinos disminuyeron en igual lapso (-27 por ciento, -9 por ciento y -37 por ciento respectivamente). Los vacunos aumentaron unos 17 millones de cabezas de los cuales 13 correspondieron a las provincias pampeanas —Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, La Pampa y Santa Fe—, destacándose el Área II, donde se duplicó el número de cabezas, pasando alrededor de 400 a 800 mil. La disminución de lanares se concentró en las provincias pampeanas (-50 por ciento) y en las cuyanas, incluyendo San Luis (-35 por ciento).

sobre la rigidez de la frontera agrícola y el pequeño impacto que han tenido — en términos de superficie— los nuevos proyectos de relocalización y colonización fuera del área productora tradicional. Una de las limitaciones que ha tenido la expansión del área agrícola ha sido la competencia entre los subsectores agrícola y pecuario en aquellas zonas que ofrecen condiciones ecológicas aptas para ambas producciones, y que totalizan entre 50 y 60 millones de hectáreas" (Gatto y Quintar, 1985: 19).

El peso de la producción agropecuaria en el valor de las exportaciones bajó desde 1960 a la actualidad; mientras que entre 1960 y 1964 representaba un 95 por ciento del total exportado pasó a menos del 75 por ciento en 1980-83. Esto se debió a que los productos tradicionales bajaron su participación en este total (trigo y maíz de un 22 por ciento a un 18 por ciento, carne vacuna de un 21 por ciento a un 11 por ciento) a pesar del incremento de oleaginosas y de la caña de azúcar — que pasó de un 0,7 por ciento a un 2,5 por ciento—. Sin embargo, en todos estos productos, con excepción de la carne vacuna, el volumen físico exportado aumentó considerablemente (Rodríguez Sánchez, 1987:19), (véase cuadro 6).

Cuadro 6. Argentina. Participación porcentual del sector agropecuario en el Producto Bruto Interno, en las exportaciones totales y en la Población Económica Activa en 1960 y 1980

<i>Participación % del sector agropecuario</i>	<i>1960 %</i>	<i>1980 %</i>
En el Producto Bruto Interno (1)	16,6	12,6
En las exportaciones totales (2)	96,9	73,4
En la Población Económicamente Activa (3)	18,0	12,0

Fuentes (1) Banco Central de la República Argentina "Estimaciones trimestrales sobre oferta y demanda global", agosto y diciembre de 1963 y "Producto e ingreso en la Argentina", vol. II, 1975.

(2) CEPAL "El sector externo: indicadores y análisis de sus fluctuaciones. El caso argentino", Estudios e Informes de la CEPAL W 14. Santiago de Chile, 1982.

(3) Censos Nacionales de Población 1960 y 1980. Extraído de Rodríguez Sánchez (1987: 27).

Descendió asimismo el peso del sector agropecuario en su contribución al PBI (Producto Bruto interno) y la PEA (Población Económicamente Activa). En 1960 el producto bruto agropecuario era 17 por ciento, en 1980, 13 por ciento, y en 1980 subió a 15 por ciento del total del PBI. Pero la PEA agropecuaria bajó más, pasando del 18 al 12 por ciento entre 1960 y 1980. Esta diferencial disminución entre el PBI agropecuario y la PEA agropecuaria indica un incremento de la productividad por hombre ocupado en el sector (véase cuadro 6).

Finalmente, es posible sostener que entre 1960 y la actualidad se ha ido modificando lentamente la producción agropecuaria y ha alcanzado un nuevo perfil productivo. A los productos líderes¹¹ ya existentes en la década del 60 (maíz y trigo) se agrega en 1980 la soja. Pero fundamentalmente lo que ocurre, si se observan los diez primeros productos por su contribución al VBPA (Valor Bruto de la Producción Agropecuaria) es que éstos tenían en 1960 una orientación mixta de mercado. Es decir, estos diez productos representaban cerca del 60 por ciento del VBPA y se distribuían, en cuanto a su contribución total del VBPA, en proporciones similares, tanto

¹¹ Líderes por contribuir individualmente con más de un 10 por ciento al valor de la producción agropecuaria y sumar en conjunto por lo menos un cuarto del valor de la producción agropecuaria total (Gatto y Quintar, 1985: 29).

los orientados hacia el mercado interno (vid, caña de azúcar, algodón, naranja, papa y tomate) como los orientados hacia el mercado internacional (maíz, trigo, girasol y lino). En cambio en 1980 estos diez productos representaban casi el 70 por ciento del VBPA, mientras que los orientados principalmente al mercado interno —caña de azúcar, vid, algodón y tomate— apenas representaban un 19 por ciento de dicho valor (Gatto y Quintar, 1985:30).

La producción agrícola pampeana: su carácter estratégico

Los productos líderes tienen un alto grado de concentración por producto de las exportaciones agrícolas. La exportación de soja, trigo y maíz representaba en 1980 el 52 por ciento del total agrícola exportado, el 25 por ciento de las exportaciones totales del país, y equivalía al total de las exportaciones industriales argentinas.

Al respecto coincidimos con Gatto y Quintar (1985:33) cuando señalan que "la magnitud de este aporte en términos del funcionamiento del aparato económico nacional otorga a esos productos una relevancia y trascendencia que claramente los diferencia del resto de las producciones y exportaciones agrícolas... la alta concentración observada en las exportaciones implica, entre otras cosas, que los sectores que producen bienes de exportaciones poseen, de hecho, un poder político especial en el aparato productivo, que se expresa a través de las demandas y medidas específicas de política económica".

Los tres productos líderes junto con el girasol, lino y sorgo, que se ubican en un segundo orden de importancia, concentran el 70 por ciento de las exportaciones agrícolas. De estos seis productos sólo las producciones de trigo y el maíz tienen una participación significativa en el mercado interno (el trigo internamente se comercializa un 50 por ciento de su producción y el maíz un 40 por ciento). Los demás productos están orientados preponderantemente al mercado externo.

Los seis productos mencionados son producidos primordialmente en la zona pampeana, que comprende tres provincias del Área I, Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba (las más importantes por la magnitud del valor y del volumen físico producido y por los niveles de la productividad) y tres provincias del Área II, La Pampa, Entre Ríos y San Luis, que conforman la periferia de la zona pampeana. Todos estos productos agrícolas son, por las características mencionadas, "estratégicos" para el desarrollo económico nacional.

La producción agrícola extrapampeana: su carácter marginal

El resto de los productos agrícolas exportados contribuyen con un 25 por ciento del total agrícola exportado y son producidos en su totalidad fuera de la zona pampeana principal, en las provincias pertenecientes al Área II y en menor medida a la III. Su incidencia individual es en muchos casos poco

significativa para la estructura de producción global del país. Y esto significa menor, y a veces escaso, poder de negociación con el ámbito de decisión de la política central.

Los principales productos¹² agrícolas producidos en las provincias de las Áreas II y III se distinguen según el mercado al que se orienten (siguiendo la clasificación de Gatto y Quintar, 1985: 32) como sigue:¹³

- a) *dirigidos básicamente al mercado externo*, por ejemplo poroto seco (Salta), té (Misiones), aceite de limón (Tucumán);¹⁴
- b) *dirigidos básicamente al mercado interno*, teniendo en general una participación residual en el mercado externo, salvo ciertas coyunturas de precios y demandas internacionales o ciertos acuerdos comerciales, por ejemplo algodón (Chaco y Formosa), caña de azúcar (Tucumán, Jujuy y Salta), yerba mate (Misiones), uva para vinificar (Mendoza¹⁵ y San Juan);
- c) *dirigidos con una orientación mixta*, es decir, de distribución relativamente semejante entre mercado interno y externo, como por ejemplo manzanas y peras (Río Negro, Neuquén y Mendoza¹⁶), tabaco (Salta, Jujuy, Corrientes, y en menor medida Misiones y Tucumán), arroz (Corrientes y Entre Ríos).

A partir de la década del 60, casi todas estas producciones pasaron por diferentes ciclos de sobreproducción, que fueron acompañados por crisis regionales de diferente efecto según la característica e inserción de los productos involucrados. Desde la década del 70, alas crisis regionales de los cultivos tradicionales se suma el impacto del crecimiento de producciones no tradicionales, como el sorgo (Chaco, Santiago del Estero y también Entre Ríos, San Luis y La Pampa —que como pampeanas marginales es más probable que tengan este tipo de producción—) la soja (Misiones, Santiago del Estero, Salta y Tucumán y también Entre Ríos entre las pampeanas marginales) y el poroto seco (Salta). Es decir, el Área II (la región extrapampeana, así como las provincias pampeanas marginales) no ha sido ajena al proceso de modernización dado a partir de esos años en la zona pampeana, líder en el proceso de desarrolla agropecuario ue estas nuevas producciones ocurrieron en el marco de formas

" Dentro de las producciones de las provincias extrapampeanas se consideran "principales productos" a todo aquellos que: a) no se producen en la zona pampeana (porque en esos casos la producción provincial ocupa en general un lugar marginal dentro del total nacional respectivo) y b) tienen una participación importante en el valor bruto de la producción agrícola provincial.

¹³ Entre los productos exportados sólo han sido considerados aquellos que tienen un peso individual superior-al 0,5 por ciento del total de exportaciones del subsector agrícola.

" Entre paréntesis se indican las principales provincias productoras.

"Se cita Mendoza, aunque no es un provincia del Área II ni de la III, por el peso que tiene en la producción de uva para vinificar y en menor medida, pero también importante, de fruta de pepita.

productivas similares a las de la pampa húmeda, tratándose, en general, de capitales extrarregionales que instalaron establecimientos de carácter empresarial con uso de mano de obra asalariada, pero escasa (Aparicio, 1985: 3).

Durante el período se impulsó la expansión de la frontera agrícola (sustitución de ganadería de baja calidad y monte degradado por producciones agrícolas), que produjo importantes modificaciones en las estructuras sociales de algunas provincias, sobre todo en aquellas del nordeste y del noroeste en donde se introdujeron cultivos no tradicionales (sorgo, soja, poroto, girasol, arroz y reforestación). Los cuales se desarrollaron gracias a la desgravación impositiva, que facilitó la recuperación de tierra y su compra; también promocionó la actividad empresarial de base agrícola, así como otras actividades también intensivas en capital pero que actúan combinando el desmonte con la producción vial y/o la reforestación. Asimismo, en muchos casos la cosecha de los cultivos no tradicionales se hace con contratistas de maquinaria agrícola proveniente de la zona pampeana. Es decir, en general la expansión de la frontera agrícola no significó un aumento de la demanda de empleo (Aparicio, 1985:13).

Las producciones regionales típicas también experimentaron el impacto de la modernización a través de la introducción de cambios técnicos (nuevas variedades de caña, vid, cítricos, té, peras y manzanas; modificación de los sistemas de conducción de peras y manzanas; introducción de tecnología mecánica, como la cosechadora de algodón y caña; tratamientos sanitarios para el combate de plagas, por ejemplo en el citrus, etc.). Sin embargo, dadas las características del uso del suelo, tenencia y tamaño en el área extrapampeana, sólo los empresarios pudieron incorporar estos paquetes tecnológicos, adquiriendo en general notables rendimientos que incrementaron su producción (Aparicio, 1985: 15). Los minifundistas y pequeños productores no pudieron adoptar estas nuevas tecnologías, lo que impidió la homogeneización tecnológica regional. Asimismo aumentó la estacionalidad en la demanda anual de empleo, debido al acortamiento de los ciclos y al incremento de la productividad por hectárea (Aparicio, 1986:4). El peso de los sectores minifundistas en las zonas extrapampeanas es muy alto aunque no existe información reciente que pueda evaluarlo con exactitud. Según información elaborada con datos del último censo agropecuario de 1969 (Basco y Rodríguez Sánchez, 1978: 153) habría en aquella fecha en la región extrapampeana (se excluía Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos y La Pampa) 234.335 unidades minifundistas, que representaban casi el 45 por ciento de las explotaciones agropecuarias del país, pero con sólo el 3 por ciento de la superficie total en explotación. Desde entonces deben haberse producido modificaciones importantes, pero seguramente no en el sentido de la disminución de la pobreza en estas zonas, según resulta de información más actualizada y proveniente de diversos trabajos de campo. Aunque en algunas zonas y producciones (tabaco, yerba mate, vid, algodón) es sabido que la cantidad de pequeños productores disminuyó drásticamente, como resultado de la superproducción y la modernización ocurrida a partir del segundo quinquenio de la década del 70,

operándose conjuntamente una acelerada proletarización y la emigración del núcleo familiar, pasando la chacra o finca a constituirse en lugar de residencia y/o producción para el autoconsumo más que para el mercado (Catania y Carballo, 1987: 5).

Un trabajo más reciente (Schmalenberger, 1987:5)¹⁸ calculó en 118.200 los hogares rurales con necesidades básicas insatisfechas en las provincias del NOA y del NEA y cuyos jefes son cuentapropistas en el sector agropecuario. Este número de hogares constituiría una aproximación a la cantidad de minifundios en estas dos regiones y representaría una población económicamente activa de importancia, en el orden de 270,000 personas.

Buena parte de las producciones agroindustriales típicas de las economías regionales han experimentado un proceso de concentración en el sector industrial (yerba, tabaco, caña, vid, algodón, frutihorticultura). Una de sus manifestaciones es la ampliación de la brecha entre precios al productor y precios al consumidor, resultante tanto de la mayor complejidad del proceso de producción como del mayor poder de negociación del sector industrial. Esto implicó que el tamaño de la explotación para mantener la rentabilidad debiera ser mayor al requerido a principio de la década, por lo cual muchos productores medios se vieron obligados a vender sus fincas o bien a transformarse en minifundistas (hay evidencias de este proceso en la producción vitícola, cítrica y frutícola en general). (Aparicio, 1985: 17).

Frente a los productos que tienen un fuerte peso en el proceso de acumulación nacional — en general los cereales y las oleaginosas producidos en la pampa húmeda— se encuentran los cultivos tradicionales de las regiones extrapampeanas, que por tener una importancia menor en el proceso de acumulación nacional sus productores han recibido una más limitada atención y menor apoyo por parte del sector privado y público. Esta situación de marginalidad en la que se insertan estos productos, sus productores y las zonas donde se localizan, dificulta la posibilidad de superar rigideces estructurales que limitan la difusión y homogeneización de cambios tecnológicos en el uso del suelo y en mejoras productivas. Por ejemplo, la importante presencia de formas de producción minifundistas en varias provincias del Área II —como el tabaco en Corrientes, el algodón en el Chaco, la caña de azúcar en Tucumán, o la yerba mate en Misiones— torna muy difícil que se den modificaciones sustanciales en los volúmenes y tipos de producciones, en la productividad y en la rentabilidad, sin una política específica del sector público dirigida al minifundio y basada, entre otras cuestiones, en una reestructuración de las formas de propiedad y tenencia del suelo agrario. Aunque actualmente existen formas de acción intermedia, promovidas por el estado y/o por organismos no gubernamentales, dirigidas a mejorar la situación social y económica de algunos pequeños productores rurales, su peso es insignificante cuando son vistas "Datos del Censo de Población de 1980 procesados en el estudio *La pobreza en la Argentina* (1984).

globalmente ante el problema social y para incrementar y desarrollar el producto bruto y la rentabilidad provincial.

La producción pampeana de cereales y oleaginosas, con una estructura del uso del suelo en general integrada y entrelazada entre los diferentes cultivos, con limitada heterogeneidad entre sus productores y con posibilidad y tendencias hacia la uniformidad y difusión en el uso de tecnología, se enfrenta a producciones de las provincias no pampeanas, no sólo porque éstas presentan una especialización en otros cultivos (industriales, hortalizas y frutales), de diferentes características (por sus técnicas de producción, perennidad, uso del suelo, etc.), sino porque los perfiles productivos provinciales son en su mayoría escasamente diversificados, a veces mono-productores (como San Juan con la vid, o Tueumán con la caña de azúcar). Además la limitada diversificación que puedan alcanzar algunas provincias es desarticulada productivamente, con heterogéneas formas de producción, y prácticamente sin ninguna integración entre los distintos cultivos que en ella se producen. La producción suele estar más integrada verticalmente (con algunas de las etapas comercializadoras o procesadoras) que con otros cultivos. En general los productores se especializan en determinados cultivos y, dentro de una misma provincia, es posible diferenciar por subzonas según el tipo de cultivo: "en cierto sentido, la producción agrícola de estas provincias es más la sumatoria de actividades individuales por producto, que el resultado de una producción agrícola integrada" (Gatto y Quintar, 1985:65). A todo esto debe agregarse la frecuencia con que se dan prácticas monopsónicas en los canales de comercialización y/o industrialización de estas producciones (Aparicio, 1985: 4).

Conclusiones

Las variadas y diferenciadas características de las producciones pampeanas frente a las no pampeanas otorgan a los respectivos productores poderes de negociación disímiles ante el poder central, lo cual de algún modo implica la persistencia de las desigualdades regionales en el ámbito espacial argentino. Por esto coincidimos en que "las características de las producciones pampeanas —cuyos efectos van mucho más allá del área geográfica de producción y de los intereses estrictamente sectoriales para afectar, en diverso grado, el esquema nacional de reproducción y el funcionamiento global de la economía— otorgan a la misma un carácter nacional y no provincial. Correspondientemente las instancias de negociación son directamente las autoridades nacionales, ya que estos problemas económicos regionales son en realidad problemas nacionales,... en el resto de las provincias (no pampeanas) la dimensión de su producción agrícola raramente llega a este nivel, apareciendo las instancias públicas provinciales como los canales, intérpretes y órganos de presión frente al poder nacional central" (Gatto y Quintar, 1985: 64).

Todo lo señalado explica que en el sector agropecuario se haya dado, ante importantes incrementos promedios de producción, productividad y

tecnificación, una polarización creciente de la estructura ocupacional entre un sector familiar y un sector empresarial capitalista. Así aumentaron tanto los trabajadores por cuenta propia como la concentración de asalariados por cada patrón o socio (mientras disminuía el número de patrones o socios). Pero esta polarización tiene un significado distinto según se dé en provincias del Área I o en el resto de las provincias en general. Mientras en las primeras el aumento del cuentapropismo está ligado al aumento de contratistas (que lleva paralelamente a la consiguiente disminución de los patrones o socios), en las restantes provincias el aumento de los cuenta-propia está más ligado al aumento de las formas campesinas —muchas de ellas minifundistas— que trabajan la tierra con mano de obra familiar. La polarización se dio en todas las provincias con excepción de Catamarca, Santiago del Estero y Corrientes (en las que únicamente ocurrió una mayor concentración de asalariados por patrón), y Jujuy, donde no se dio ninguno de los dos aspectos de la polarización (Rodríguez Sánchez, 1987: 43).

Es decir, la expansión de la producción agropecuaria ocurrida entre 1960 y 1980 con sus altibajos, resultantes de las diferentes políticas aplicadas a lo largo de estos 20 años, continuó profundizando la brecha existente en el agro entre las áreas más desarrolladas y las de menor desarrollo. Asimismo, los sectores sociales más postergados de las provincias de mayor atraso relativo debieron continuar desmejorando su situación económica y social. O sea, el "progreso" favoreció, con excepciones, a las zonas y sectores sociales que tenían previamente una situación privilegiada. Al respecto es posible afirmar que "tan destacable es el fenómeno de crecimiento agropecuario, después de varias décadas de estancamiento, como el de persistencia de importantes bolsones de pobreza rural" (Rodríguez Sánchez, 1987: 92).

4. La actividad Industrial

El Producto Puro **industrial en la década 1970-1980** y su desagregación **espacial**

La industria representa más del 30 por ciento del PBG del Área I, el 15 por ciento del PBG del Área II y el 10 por ciento del Área III (véase cuadro 7).

En el área más industrializada se destaca la provincia de Buenos Aires, donde este indicador supera el 40 por ciento. En el Área II la mayoría de las provincias no llegan al 20 por ciento respectivo del PBG, salvo Tucumán, Jujuy y Salta en algunos años de la década; inclusive algunas de las jurisdicciones de esta área presentan porcentajes de valor agregado de la industria menores al 10 por ciento. Dentro del Área III se destaca Chubut y en menor magnitud Río Negro; por su parte en Santa Cruz la industria representa menos del 2 por ciento del PBG provincial.

A nivel global del país el sector avanza sobre los demás componentes del producto entre 1970 y 1975, para retroceder nuevamente hacia 1980 a

Cuadro 7. Argentina. Algunos indicadores sobre la actividad industrial en la década del setenta según áreas y jurisdicciones

Área y jurisdicción	Peso porcentual del valor agregado industrial en el valor agregado total de cada jurisdicción (a)			Distribución del valor agregado industrial por jurisdicciones (b)			Tasas de crecimiento anual del valor agregado industrial		
	1970	1975	1975	1970	1975	1980	70/75	75/80	70/80
	5								
Área I	34,7	38,0	31,4	92,2	91,5	89,5	3,6	0,3	1,9
Capital Federal	27,4	26,4	21,9	25,7	24,2	21,6	2,5	-1,6	0,4
Buenos Aires	45,2	51,9	44,0	49,0	49,2	48,0	3,8	0,2	2,0
Córdoba	24,9	27,8	20,4	5,4	5,2	5,9	3,0	3,4	3,2
Mendoza	26,5	26,9	25,9	3,6	3,8	4,2	4,7	2,9	3,8
Santa Fe	29,8	36,9	30,5	8,5	9,1	9,8	5,0	2,3	3,7
Área II	15,2	16,1	14,1	6,7	7,4	8,5	5,9	2,8	4,4
Catamarca	4,8	5,4	12,6	c	c	0,2	5,9	36,9	20,4
Corrientes	17,7	15,1	18,2	0,8	0,8	1,0	5,0	4,4	4,7
Chaco	12,9	10,7	9,0	0,4	0,3	0,4	-1,4	5,1	1,8
Entre Ríos	17,0	13,1	13,0	1,4	1,1	1,1	-0,9	1,0	c
Formosa	14,0	10,9	6,7	0,2	0,3	0,2	10,5	-0,3	3,5
Jujuy	23,5	19,3	19,2	0,6	0,5	0,7	2,2	4,5	3,3
La Pampa	5,6	6,5	3,3	0,1	0,1	0,1	2,7	-2,0	0,3
La Rioja	5,1	8,2	6,6	c	0,1	0,1	22,1	-3,1	8,8
Misiones	15,2	11,4	10,7	0,4	0,4	0,5	6,2	4,5	5,4
Salta	18,2	20,0	11,1	0,7	0,6	0,5	-2,4	-2,9	-2,7
San Juan	11,5	13,4	11,7	0,3	0,3	0,4	3,5	4,9	4,2
San Luis	11,2	14,0	13,9	0,2	0,2	0,3	7,8	7,4	7,6
S. del Estero	6,5	6,6	4,8	0,2	0,2	0,2	8,3	-5,5	1,2
Tucumán	19,9	30,5	25,7	1,4	2,5	2,8	16,2	2,8	9,3
Área III	8,5	9,9	12,5	0,9	0,9	1,8	3,3	16,1	9,5
Chubut	11,5	21,4	23,1	0,4	0,5	1,2	5,8	20,3	12,9
Neuquén	5,7	2,8	5,4	0,1	0,1	0,2	0,6	17,7	8,8
Río Negro	10,9	7,5	13,0	0,4	0,3	0,4	-0,1	9,2	4,5
Santa Cruz	1,6	1,5	1,7	c	c	c	5,3	6,6	6,0
Tierra del Fuego	8,3	6,0	5,7	c	c	c	12,2	8,2	10,2
Total	31,0	33,2	27,7	100	100	100	3,7	0,7	2,2

(a) A precios corrientes

(b) A precios constantes, los parciales pueden no sumar 100 por cuestiones de redondeo

(c) El valor no alcanza a 0.1

Fuente. Elaboración propia, sobre datos del Consejo Federal de Inversiones, op. A

una situación inferior a la del inicio de la década (véase cuadro 7). Este comportamiento se repite en los promedios del Área I y del Área II y es uno de los indicios sobre el proceso de desindustrialización relativa sufrido por el país como efecto de la política económica de la dictadura militar. Por su parte, en el Área III el sector industrial avanza sobre el resto de los sectores en los dos quinquenios.

La relativización del fenómeno de desindustrialización surge básicamente a partir de la comparación de los datos de los dos últimos censos industriales (1974 y 1985) y se asocia a un complejo fenómeno de reestructuración del sector, principalmente en dos sentidos. Por un lado, ramas anteriormente líderes pierden dinamismo (fundamentalmente las metal-mecánicas) y otras ramas pasan a liderar el proceso (papel, químicos) mientras crece el empleo en actividades de menor productividad relativa. Por otro, se producen importantes desplazamientos espaciales de la actividad, respondiendo en gran parte a los impulsos de los beneficios de la promoción.

Aunque la mencionada reestructuración se aceleró hacia finales de la década, y su expresión en cifras se hace más evidente luego de 1980, es posible visualizarla parcialmente con los datos 1970-1980. Es así como la mayor caída en el ritmo de crecimiento industrial, si se comparan las tasas del primer quinquenio con las del segundo, se produce en el Área I y fundamentalmente en Capital Federal (donde decrece la industria entre 1975 y 1980) y en provincia de Buenos Aires (véase cuadro 7).

El ritmo de crecimiento también baja en el promedio del Área II pero algunas provincias se van perfilando con un dinamismo atípico; son las provincias promovidas, como Catamarca, San Luis y, en cierta medida, San Juan. Otros casos presentan tasas negativas, o por lo menos gran disminución de su tasa (Formosa, La Pampa, Santiago del Estero, Tucumán). La Rioja se comporta de manera similar a estas últimas, sin embargo luego de 1979-1980 será una de las protagonistas del rediseño industrial a nivel espacial. En el Área III el crecimiento industrial de todas las jurisdicciones es muy importante entre 1975 y 1980 y, en general, mayor que en el quinquenio anterior. Aquí también influyeron las promociones tanto regionales como sectoriales.

Estos comportamientos diferenciales de las distintas jurisdicciones, específicamente el mayor decaimiento industrial en el área de mayor desarrollo relativo, la disminución menos marcada en el área de menor desarrollo y el dinamismo del área "mixta", marcan tal vez un principio de reversión de la tendencia histórica concentradora de la actividad, pero no son suficientes para modificar las características estructurales de la misma. Es así como- aún con leve disminución- el Área I continúa concentrando alrededor del 90 por ciento del bruto industrial del país (casi 50 por ciento corresponde a la provincia de Buenos Aires y algo más del 20 por ciento a la capital federal) el Área II (catorce provincias) reúne alrededor del 7 por ciento del mismo indicador-con leve tendencia creciente- y el Área III no llega a al 2 por ciento- aunque con una tendencia creciente más marcada- **(véase cuadro 7)**

Los censos Industriales de 1974 y 1985: reestructuración sectorial y espacial de la industria

La comparación entre los resultados de los dos últimos censos industriales realizados en la Argentina —1974 y 1985— da lugar a múltiples comentarios sobre el desempeño de la rama en ese período. Haremos aquí sólo unos pocos, a fin de apuntar algunas de las características básicas de las transformaciones ocurridas.¹⁷

Entre 1973 y 1984¹⁸ se observa una retracción significativa del sector manufacturero en cuanto a la generación de empleo: sólo se incrementaron en 30.000 los puestos de asalariados industriales, cuando entre 1963 y 1973 lo habían hecho en más de 200.000. En esto influyeron tanto el estancamiento de la producción y la disminución de los niveles de inversión, como ciertos sesgos capital intensivos de los programas sectoriales de promoción, el "disciplinamiento" social forzado por el régimen militar, la incorporación de tecnologías ahorradoras de mano de obra, el aumento en la intensidad de los procesos de trabajo, etc.

El tamaño medio de los establecimientos aumentó, pero disminuyó el peso de los insumos en el valor bruto de la producción y el peso de los salarios en el valor agregado. El aumento de la productividad laboral, puesto que no se trasladó a los salarios, elevó el margen bruto de explotación en la industria. Esto último no se tradujo totalmente en inversión — así lo dicen las cifras—, por lo que es posible suponer que parte importante fue desviada a sectores de mayor rentabilidad —básicamente los mercados financieros internos y externos—.

La producción industrial siguió orientada hacia el mercado interno, las exportaciones industriales representaban el 9 por ciento de la producción del sector en 1973, y el 7,5 por ciento en 1984.

A pesar del estancamiento generalizado de la producción y el empleo, observanse algunos cambios intrasectoriales significativos que, si bien no definen un nuevo perfil industrial, indican la aparición de una nueva área industrial líder, la de bienes intermedios ligados a recursos naturales no tradicionales, como el complejo papel-forestal y el de química, petroquímica-petróleo y gas.

Durante el periodo se produjo una alta rotación de establecimientos. Fundamentalmente, desaparecieron gran cantidad de los establecimientos más pequeños. Sin embargo, la incorporación de unos cuantos nuevos hizo que se originara casi la misma cantidad de puestos de trabajo que los que se perdieron.

La tendencia histórica a la concentración industrial en determinados

"Para desarrollar este tema seguimos a Gatto, Gutman y Yoguel (1987) y a Beccaria y Yogue! (1987).

"Los censos económicos incorporan datos del arlo del relevamiento y del inmediatamente anterior, por eso a veces las comparaciones son 74-85 y otras 73-84. Las referidas a estas últimas fechas se consideran más representativas respecto del empleo ya que toman los datos promedio del año y eliminan los problemas de estacionalidad (el censo se hizo en abril de 1974 y octubre de 1985).

espacios tendió a cambiar, asociada a su vez a una modificación importante en la distribución espacial del tipo de actividades. Se produjeron modificaciones directas de localización: nuevas plantas fuera de las áreas industrializadas, relocalización de plantas existentes, traslado de actividades y procesos de plantas centrales a plantas periféricas. A la vez se registraron cambios espaciales implícitos producidos al interior de las plantas, como apertura o cierre de líneas, ampliación y nuevas inversiones, intensificación y racionalización del trabajo, introducción de cambios tecnológicos, aumentos o disminuciones de la integración vertical interplanta, etc.

Los cambios resultantes en la distribución geográfica de actividades determinan que las regiones del interior del país ganaron participación relativa en la producción de bienes de consumo durable e intermedios, por la localización o relocalización de plantas, y por el traslado de una parte de ciertos procesos industriales —sin abarcar todo el producto completo— en actividades de bienes de capital y de bienes de consumo no durables.

La desindustrialización experimentada recientemente por el país se evidencia como un proceso complejo y heterogéneo de reordenamiento industrial, influido fundamentalmente por los esquemas de política económica del periodo. Está compuesto, en lo principal, por una jerarquización de actividades nuevas (química y papel), un retraso de los sectores tradicionalmente dinámicos, que habían sido los líderes en la última etapa sustitutiva de importaciones (como el metalrnecánico), la aparición de nuevos grupos empresariales y nuevas formas de participación del capital extranjero, el surgimiento de la posibilidad de fragmentación de los procesos productivos, etc. Todo esto con un considerable impacto espacial, resultante especialmente de la utilización de algunos recursos naturales y de las políticas de localización implementadas.

La dinámica del empleo industrial: tipología de las situaciones provinciales

El incremento de 30.000 nuevos puestos de trabajo entre 1973 y 1984, significa una variación porcentual algo menor al 3 por ciento, que involucra distintas situaciones a nivel espacial (véase cuadro 8). El área metropolitana del Gran Buenos Aires expulsa 48.000 asalariados industriales; Córdoba, 3.000. La mayor generación de empleo asalariado corresponde al área de menor desarrollo relativo: 45.000 nuevos puestos. El Área III también contribuye a la creación con 15.000 puestos. El resto del Área I (resto de la provincia de Buenos Aires, Santa Fe y Mendoza) por su parte, genera en total cerca de 21.000 puestos.

Asimismo, la mayor incidencia en la caída del empleo industrial del GBA afecta a los establecimientos grandes, lo mismo sucede en Córdoba. Los establecimientos medianos y pequeños son los encargados de compensar en parte la caída de los grandes. En las Áreas II y III crece el empleo en todos los rangos, salvo en las microempresas.

Según los comportamientos diferenciales de empleo y productividad de

la actividad industrial en las distintas jurisdicciones pueden agruparse estas últimas en cuatro "tipos" (según la tipología de Gatto, Gutman y Yoguel, 1987: 87).

1. *Expulsoras absolutas de mano de obra*: abarca GBA y Córdoba. La ocupación total (asalariada y no asalariada) disminuye en 74.000 puestos. En 1973 representaban el 65 por ciento de la ocupación industrial, cayendo al 59 por ciento en 1984.
2. *Expulsoras relativas de mano de obra*, comprende el resto de la provincia de Buenos Aires, Santa Fe, Tucumán, Santiago del Estero y Santa Cruz. Se trata de jurisdicciones en las que se crearon 8.000 puestos totales, pero su participación en el aumento del empleo asalariado en el período fue, en términos relativos, inferior a su participación en el total de asalariados industriales. La participación de este grupo en el empleo total se mantuvo en alrededor del 23 por ciento. A su vez, aumentaron su productividad, ya que ganan más peso en el valor agregado que en el empleo.
3. *Absorbedoras absolutas nivel I*: Misiones, Chubut, Neuquén, Catamarca, San Luis, La Rioja Tierra del Fuego. Generan 38.000 nuevos puestos pasando de representar el 3 por ciento del empleo total en 1973 al 6 por ciento en 1984. Registran los aumentos más significativos de productividad relativa y los mayores cambios en la estructura industrial. Se trata, además, de las provincias favorecidas por la promoción.
4. *Absorbedoras absolutas nivel II*: Corrientes, Chaco, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, Mendoza, Río Negro, Salta y San Juan. Crean 35.000 nuevos puestos e incrementan su participación del 9 por ciento al 12 por ciento en el empleo total entre 1973 y 1984. Los aumentos más significativos de empleo que presentan se concentran en actividades de baja productividad relativa.

Los dos grupos de jurisdicciones expulsoras disminuyen la cantidad de establecimientos industriales, mientras los dos grupos absorbentes la incrementan. En total, en 1984, se registraron 17.000 establecimientos menos que en 1973.

Conclusiones

Puede caracterizarse al período 1973-1984 como de profunda crisis y reestructuración del capital industrial en el país. Los orígenes de esta crisis pueden encontrarse en el agotamiento de la modalidad histórica de acumulación ("industrialización sustitutiva"), la prolongada crisis del sistema capitalista mundial con sus consiguientes procesos de reestructuración y reconversión del capital a escala mundial, y en las políticas económicas implementadas en Argentina a partir de 1976 (la apertura económica, la liberalización de los mercados de capitales, la promoción de actividades y

regiones, la utilización del poder de compra del Estado, etcétera).

Las consecuencias de este proceso fueron una caída absoluta en el nivel de empleo y producción industrial, la desaceleración del crecimiento (incluso la disminución) de los sectores motores del período anterior, junto con la reasignación del empleo hacia sectores relativamente menos productivos. Todo lo cual permite caracterizar a estos años como de "desindustrialización relativa."

Las actividades más dinámicas en el período fueron las industrias del papel y pasta para papel, químicas, plásticas, petroquímicas, aluminio. En su mayoría se trata de industrias de transformación de recursos naturales no alimentarios y, significativamente, entre ellas se encuentran las principales beneficiarias de los subsidios estatales. Por lo contrario, las mayores caídas se registraron en el complejo metal mecánico, eje del proceso de acumulación industrial de las dos décadas anteriores.

También hubo cambios en los procesos involucrados de trabajo. Los nuevos sectores, en general, se centran en procesos de transformación continuos, de series productivas muy largas, capital intensivo, con mecanización y automatización rígida, de limitados requerimientos de insumos y partes y baja demanda de personal calificado directo e indirecto. Las características de los sectores en retroceso son casi las opuestas.

En este contexto, las estrategias adoptadas por los grandes capitales industriales, a los efectos de asegurarse la expansión y la rentabilidad, fueron, entre otras, las siguientes:

- Expansión horizontal, diversificando e integrando actividades industriales, comerciales y financieras.
- Diferenciación de productos y segmentación de los mercados.
- Articulación con el sector público de diversas maneras: ofreciendo bienes que el Estado demanda, asociándose a éste en los grandes emprendimientos y/o siendo destinatario de las privatizaciones totales o parciales de empresas públicas, transformándose en los nuevos beneficiarios de los sectores promocionados.
- Racionalización del empleo y mayor intensidad en los procesos de trabajo, aunando en ciertos casos con reequipamiento y modernización tecnológica, lo cual se tradujo en aumentos importantes en la productividad. Los tamaños de planta se reducen en el estrato mayor, siendo éstos los que registran los principales aumentos en la productividad.
- Fraccionamiento de los procesos productivos, cuando esto fue posible, desarrollando estrategias de multiplanta y utilocalización a fin de alcanzar los mayores beneficios de los regímenes de promoción.

La considerable rotación de empresas significó, en términos de empleo total, un número casi igual de cesantes que de nuevas incorporaciones. En los mercados de trabajo aparece una fragmentación espacial y una descalificación de la mano de obra; todo lo cual implicó importantes repercusiones en la organización gremial de los trabajadores.

Dado tal marco global, la relocalización de las actividades productivas en el período trajo como consecuencia una mayor diversificación de la producción en áreas de menor desarrollo relativo. Sin embargo, esta mayor complejidad en los aparatos industriales provinciales —que se manifiesta en la mayor cantidad de ramas existentes hacia 1984— no ha logrado conformar aún sistemas industriales integrados.

Los primeros resultados de los esquemas de promoción provincial (La Rioja, San Luis, Tierra del Fuego, San Juan, Catamarca, Tucumán, todas del Área II, salvo Tierra del Fuego del Área III) muestran dos movimientos simultáneos que modifican el patrón histórico de distribución de las actividades industriales en el espacio. Por un lado, sectores industriales que tenían una localización en el GBA —textiles, confecciones y artículos eléctricos— comienzan a desconcentrarse hacia diferentes áreas del país y no vuelven a concentrarse geográficamente en ningún otro punto en particular. Por otro lado, y como resultado de cambios tecnológicos que posibilitan la fragmentación del proceso productivo, se produce una reestructuración de la división del trabajo regional. En síntesis, el proceso de crisis y reestructuración ocurridos en el período en estudio modificó la participación de las ramas líderes industriales y produjo cambios de importancia en la distribución espacial de la actividad industrial, sin alterar significativamente el patrón histórico de centralización y concentración geográfica de la producción industrial.

A mediados de los sesenta podían distinguirse, a grandes rasgos, tres áreas diferenciales de industrialización:

1. Áreas industrializadas: Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe.
2. Áreas de base agroindustrial: Corrientes, Chaco, Entre Ríos, Jujuy, Mendoza, Misiones, Río Negro, Salta, San Juan y Tucumán.
3. Áreas sin desarrollo industrial significativo: Catamarca, Chubut, Formosa, La Pampa, La Rioja, Neuquén, San Luis, Santa Cruz, Santiago del Estero y Tierra del Fuego.

En cambio a mediados de los ochenta puede hablarse de cinco áreas industriales:

1. Áreas de desindustrialización neta: GBA, Córdoba y Santa Fe.
2. Áreas de "nuevo" desarrollo industrial sobre la base de grandes proyectos: provincia de Buenos Aires y parcialmente Chubut y Misiones.
3. Áreas de industrialización reciente a partir de regímenes promocionales: Catamarca, Chubut, La Rioja, Neuquén, San Luis, San Juan y Tierra del Fuego.
4. Áreas agroindustriales tradicionales: Corrientes, Chaco, Entre Ríos, Jujuy, Mendoza, Río Negro, Salta, San Juan y Tucumán.
5. Áreas sin desarrollo industrial: Formosa, La Pampa, Santa Cruz y Santiago del Estero.

El nuevo esquema de división regional del trabajo recién comienza a perfilarse y abre fuertes interrogantes respecto a sus posibilidades de consolidación. El punto crítico está referido a la evolución futura de las ventajas comparativas regionales, a medida que disminuyan las ventajas de la promoción industrial.

6. El sector terciario

El producto bruto del sector

Durante la década 1970-1980, el sector terciario muestra un significativo incremento de la participación en el Producto Bruto Geográfico total del país: 48 por ciento en 1970, llegando al 56 por ciento en 1980 (véase cuadro 2). Estas cifras evidencian la consolidación del proceso de terciarización de la economía argentina que venía dándose desde períodos anteriores y que se profundiza hacia 1980. En esta última etapa este proceso, más que el resultante del desarrollo de los sectores productivos, se presenta como una respuesta a la situación de insuficiente crecimiento y retracción de las actividades productoras de bienes. Asimismo, el análisis por separado de los dos quinquenios involucrados revela que el último (1975-1980) muestra la mayor intensidad de terciarización del PBG en la década, coincidiendo con la economía recesiva operada bajo el régimen monetarista-liberal instaurado desde 1976.

A nivel de las regiones y provincias, las características mencionadas se mantienen en la mayoría de ellas. Las Áreas I y II presentan un peso del terciario muy similar en 1980: 57 por ciento y 56 por ciento respectivamente, aunque, como se verá, el peso relativo de los subsectores que lo componen es heterogéneo. En el Área III la importancia del sector servicios es levemente menor, 50 por ciento, si bien la cifra está influida por la baja participación de Tierra del Fuego (28 por ciento). Salvo este caso y Capital Federal que, por las características de su actividad productiva muestra el porcentaje mayor (71 por ciento), en las demás provincias los guarismos son muy similares; oscilan entre un 40 por ciento y un 65 por ciento. '

La tendencia del sector en la década es, en todas las jurisdicciones, el aumento en su participación, a excepción de Tierra del Fuego, donde disminuye a favor del sector primario y Tucumán y Catamarca, donde prácticamente se mantiene la misma.

Al analizar la participación relativa de los subsectores que componen el sector terciario, se observa una tendencia general a una disminución de la participación de las actividades ligadas al circuito productivo; tal como sucede con los rubros "comercio" y "transporte y comunicaciones", frente a la creciente importancia de los "servicios comunales, sociales y personales" y de los servicios "financieros", principalmente después de 1975 (véase cuadro 9). Tanto es así que en 1980, exceptuando las principales jurisdicciones del Área I, Neuquén y Tierra del Fuego (para las primeras pesa la conformación de las estructuras preexistentes y para las segundas su

actividad productiva durante la década), el sector "servicios comunales" muestra el mayor peso relativo dentro del terciario en 1980. Y es, luego de "establecimientos financieros", el subsector de mayor dinamismo promedio en el país (crece cinco puntos porcentuales su participación entre 1970 y 1980). Teniendo en cuenta que el principal componente de este subsector es el correspondiente a la administración pública, este mayor dinamismo frente a los otros componentes de los servicios debe atribuirse, especialmente en el Área II, al papel desempeñado por los estados provinciales en la absorción de actividades de salud y educación, trasladadas por la nación durante la dictadura bajo el pretexto de eficientismo y descentralización pero sin aportarle los fondos correspondientes para llevarlas a cabo. El otro sector que sin excepción gana participación en el PBG es el de los servicios financieros, participación que experimenta el mayor crecimiento sobre todo a partir de 1975 y en todas las provincias. La política de liberalización del mercado monetario fue la responsable de tal generalización del incremento del sector financiero, no acorde en muchas provincias con el nivel de su actividad productora de bienes, a la que el sector financiero debiera servir.

La ocupación en el sector

El sector terciario, cuando se analiza el aspecto de la ocupación (PEA) (véase cuadro 11) no muestra siempre igual comportamiento que el del producto (PBG), (véase cuadro 9). Así, por ejemplo entre 1970 y 1980 el PBG como la PEA bajan su participación en "transporte" y suben en "establecimientos financieros".¹⁹

La alta concentración de la PEA en la rama terciaria no es un fenómeno nuevo, sino que ha tenido un temprano desarrollo. En 1960 el 44 por ciento de la PEA del país se ocupaba en el sector terciario, y el porcentaje aumentó a casi 50 por ciento en 1970, llegando al 51 por ciento en 1980 (véase cuadro 10). El desplazamiento de mano de obra hacia los sectores menos productivos es, en la década 1970-1980, un claro indicador de la falta de oportunidades de trabajo en sectores más productivos de la actividad económica, típica situación de épocas de crisis generalizada; si bien la tendencia hacia la terciarización ya existía, entonces otras eran sus causas.

Durante el último gobierno militar, este fenómeno estuvo ligado en parte al proceso de desindustrialización vivido por el país. El estancamiento, e

"Esto constituye en ambos casos un claro indicador de la caída de las actividades más productivas (transporte) frente al ascenso de las "más especulativas" (finanzas) tanto en el producto como en el empleo. Lo cual es coincidente con los resultados esperables de la política aplicada a partir de 1975/1976. En cambio el comportamiento es disímil en "comercio" y en "servicios comunales" Pues mientras en comercio baja la participación en el producto sube en el empleo y "servicios comunales"; por el contrario, sube en el producto y baja en el empleo. De todas maneras la mayoría de estas variaciones son de menor magnitud que las anteriores, excepto el aumento de la participación en el PBG de "servicios comunales".

Cuadro 9. Argentina. Participación de cada gran división del sector terciario en el Producto Bruto Geográfico total. 1970, 1975 y 1980* (en porcentaje)

Áreas y jurisdicción	1970			1975				1980				
	GD6	GD7	GD9	GD6	GD7	GD8	GD9	GD6	GD7	GD8	GD9	
Área I												
Capital Fed.	31,0	7,9	11,3	12,9	30,2	7,7	13,7	14,8	24,4	9,3	22,6	14,9
Bs. Aires	14,3	6,5	5,4	10,7	12,6	5,7	5,5	12,7	12,9	7,3	11,8	12,9
Córdoba	15,0	5,4	14,9	16,0	18,8	4,6	6,8	19,6	18,7	5,2	20,4	15,1
Mendoza	11,6	3,9	9,5	18,1	11,4	4,9	10,7	17,8	10,9	4,7	17,3	13,8
Santa Fe	19,1	9,2	5,8	10,3	18,0	8,3	6,6	12,4	18,3	9,4	12,0	11,2
Área II												
Catamarca	15,1	5,1	5,1	34,8	13,0	1,9	4,7	40,0	11,9	2,7	8,4	36,9
Corrientes	11,8	5,1	7,5	21,2	12,4	4,5	7,5	24,4	9,7	6,3	9,9	26,5
Chaco	17,3	6,7	7,4	19,9	17,9	5,0	9,7	24,5	19,2	7,2	12,2	25,0
Entre Ríos	20,0	6,4	8,1	13,4	18,6	5,1	10,4	19,0	16,7	5,7	11,2	17,1
Formosa	17,0	3,2	2,8	20,0	17,1	2,4	4,0	32,9	10,7	3,6	7,4	43,7
Jujuy	12,7	3,0	4,0	15,8	9,8	2,4	3,6	16,7	15,3	3,6	5,6	20,6
La Pampa	13,0	2,4	7,1	8,8	11,1	5,9	8,1	15,3	6,8	2,7	10,5	29,3
La Rioja	15,3	6,4	4,3	34,6	10,7	1,8	4,2	38,3	10,7	4,1	8,1	43,5
Misiones	12,3	7,3	4,6	22,7	8,1	4,5	3,5	15,5	11,6	9,0	9,6	20,8
Sarta	21,0	4,3	2,7	15,8	19,7	2,7	3,2	24,8	23,8	6,0	6,6	25,2
San Juan	13,5	3,6	6,8	32,9	12,8	2,1	6,9	36,7	12,2	2,6	11,7	32,9
San Luis	11,6	3,8	11,4	17,1	12,2	3,0	12,9	25,8	13,0	4,6	15,8	23,3
S.del Estero	16,3	6,8	6,0	22,2	13,1	4,8	8,4	26,9	12,6	7,5	11,3	25,8
Tucumán	18,3	8,4	15,5	16,3	12,6	5,2	12,6	16,1	15,2	8,1	16,7	17,4
Área III												
Chubut	15,1	15,1	4,9	12,4	7,8	14,9	3,9	12,9	16,4	11,4	6,8	19,3
Neuquén	12,8	4,9	11,7	13,1	8,9	3,5	11,1	14,9	27,0	3,1	13,9	14,3
Río Negro	19,8	4,2	4,7	11,4	16,9	4,7		18,6	15,3	3,3	7,6	18,6
Santa Cruz	11,0	3,8	3,5	16,1	10,9	3,2	3,2	25,8	10,7	2,9	7,0	19,2
T. del Fuego	11,0	2,1	7,4	11,0	2,9	1,7	5,3	9,8	7,0	4,6	6,1	
Total	16,5	7,5	6,9	17,2	15,3	6,6		18,8	15,1	6,0	12,7	22,2

*A precios corrientes

Referencias: GD6: Comercio al por mayor, al por menor, restaurantes y hoteles.

GD7: Transporte, almacenamiento y comunicaciones.

GD8: Establecimientos financieros, seguros y bienes inmuebles.

GD9: Servicios comunales, sociales y personales.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos CFI: Producto Bruto Geográfico, 1970-1980.

Cuadro 10. Argentina. Participación porcentual del terciario (sin reparaciones) y el agro en la Población Económicamente Activa total.

Jurisdicciones	Terciario			Agropecuario		
	1960	1970	1980	1960	1970	1980
Gran Buenos Aires	51,7	53,7	55,9	1,3	1,0	1,0
Buenos Aires(resto)	42,2	49,6	49,7	26,4	20,1	16,7
Catamarca	40,7	45,2	48,9	28,5	29,6	23,8
Córdoba	43,0	50,8	50,2	24,6	19,1	14,6
Corrientes	39,4	45,2	45,0	42,4	34,5	30,0
Chaco	30,3	38,3	40,1	44,7	43,6	33,9
Chubut	37,2	45,5	48,4	27,8	19,8	13,5
Entre Ríos	40,8	47,8	50,1	33,3	29,7	22,6
Formosa	31,6	36,2	40,6	50,6	46,0	36,1
Jujuy	32,8	39,7	40,7	36,9	21,1	23,3
La Pampa	35,7	44,1	47,2	42,7	36,6	27,5
La Rioja	45,7	47,0	50,4	25,9	30,3	23,9
Mendoza	38,1	45,0	45,4	32,9	26,6	22,6
Misiones	28,7	30,5	35,4	52,1	50,5	40,0
Neuquén	38,5	48,9	51,4	31,9	18,9	13,5
Rio Negro	35,5	42,5	46,1	41,8	35,5	23,0
Salta	39,0	44,5	46,4	31,8	28,6	24,9
San Juan	38,0	45,0	43,4	36,7	31,5	27,1
San Luis	44,8	50,1	51,4	25,4	26,4	18,2
Santa Cruz	31,8	42,8	45,2	26,9	23,6	11,3
Santa Fe	43,4	49,5	49,5	22,8	19,4	14,7
Santiago del Estero	37,0	40,9	45,0	32,2	39,3	30,3
Tucumán	38,2	45,0	45,8	32,9	26,6	23,0
Tierra del Fuego	45,5	59,0	48,3	22,0	13,1	6,4
Total	44,2	49,5	50,7	20,0	16,1	13,1

Fuentes Censos Nacionales de Población. Extraído de Javier Lindenboim, *La terciarización del empleo en Argentina. Una perspectiva regional*. Argentina. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Secretaría de Planificación. Proyecto Gobierno Argentino. Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo, OIT, ARG/84/ 029, 1985, Cuadro 20.

Cuadro 11. Argentina. Población Económicamente Activa del sector terciario. Participación de cada gran división en el total del sector, por Jurisdicción. 1970-1980 (en porcentaje)

Jurisdicción	GDS		GD7		GD8		GD9	
	1970	1980	1970	1980	1970	1980	1970	1980
Área I								
Gran Buenos Aires	33,2	35,5	13,2	10,4	8,2	10,7	45,4	43,3
Resto Bs. As.	31,7	34,6	12,6	9,1	5,1	6,6	50,6	49,6
Córdoba -	34,0	35,1	12,3	7,9	4,7	6,7	49,0	50,2
Mendoza	31,3	33,3	11,9	8,9	5,0	7,5	51,7	50,3
Santa Fe	35,3	36,9	15,7	10,3	4,9	7,4	44,1	45,4
Área II								
Catamarca	24,3	24,7	9,7	5,6	2,8	3,1	63,2	66,5
Corrientes	23,6	30,4	9,4	7,2	2,3	4,4	64,6	57,9
Chaco	29,7	31,7	9,1	5,8	3,0	4,8	58,2	57,7
Entre Ríos	29,3	32,9	14,0	8,9	3,2	5,5	53,5	53,5
Formosa	30,3	28,1	7,1	4,7	1,9	3,9	60,8	63,3
Jujuy	25,6	29,5	9,9	6,7	3,9	3,7	60,5	56,1
La Pampa	30,4	33,0	14,0	9,4	3,1	5,6	52,5	52,0
La Rioja	24,9	26,2	12,6	6,0	2,8	3,5	59,7	64,3
Misiones	28,1	32,6	11,2	7,3	4,4	4,8	56,3	55,2
Salta	28,9	29,9	12,3	8,2	3,1	5,0	55,6	56,9
San Juan	25,6	32,5	11,7	6,4	4,2	4,9	58,4	56,2
San Luis	25,2	25,2	15,6	9,5	2,8	4,4	56,4	60,9
Sgo. del Estero	28,3	30,7	15,0	7,0	2,4	3,3	54,3	58,9
Tucumán '	30,4	33,5	13,8	8,2	3,4	4,9	52,3	53,4
Área III								
Chubut	25,4	28,8	10,1	7,7	2,4	5,2	-62,0	58,3
Neuquén	25,9	28,2	10,0	5,8	2,3	4,8	61,8	61,1
Rio Negro	35,2	34,1	10,6	7,3	4,3	5,8	49,9	52,8
Santa Cruz	22,4	26,1	9,8	9,1	3,4	6,3	64,3	58,5
T. del Fuego	16,5	30,5	9,6	8,0	1,3	4,0-	72,6	57,5
Total	32,0	34,3	12,9	9,3	5,9	8,0	49,2	48,4

Referencias-

GD6: Comercio al por mayor, al por menor, restaurantes y hoteles

GD7: Transporte, almacenamiento y comunicaciones

GDS: Establecimientos financieros, seguros y bienes inmuebles

GO9: Servicios comunales, sociales y personales

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos proporcionados por Javier Lindenboim. U *terciarización del empleo en la Argentina. Una perspectiva regional* Argentina. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Secretaría de Planificación. Proyecto Gobierno Argentino, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. OIT. ARG/B4/029.1985. Cuadros 19 y 30.

incluso la retracción del empleo industrial, orientó al mercado de trabajo hacia las actividades terciarias y también hacia la construcción, a la que se asocia el incremento del cuentapropismo, con su imagen de inestabilidad laboral. Durante la década del sesenta en la mayoría de las provincias, excepto en el GBA y La Rioja, las constantes pérdidas del sector agropecuario fueron compensadas principalmente por el incremento del terciario. En cambio durante el periodo 1970-1980 fue la construcción la que presentó un comportamiento más dinámico y en varios casos incluso absorbió este traslado de la mano de obra más que el terciario. En el área metropolitana fue importante el papel desempeñado por la rama construcciones en los años 60 —mientras el terciario lo era en el resto del país—; en los años 70 se da la situación inversa, ya que mientras en el GBA el terciario se muestra más dinámico, en varias provincias del Área II y del Área III —Corrientes, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Jujuy, La Pampa, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz y Tierra del Fuego— la construcción presenta el mayor dinamismo.²⁰ Algunos de estos casos seguramente se explican como resultado de los regímenes de promoción que en una primera etapa tienden a incrementar la construcción. Finalmente no hay que dejar de mencionar la disminución operada en la década 1970-1980 en la tasa de ocupación de la población; las dificultades experimentadas para obtener una inserción ocupacional incrementaron notablemente las tasas de retiro del mercado de trabajo.

El comportamiento de la PEA en el sector terciario para la década 1970-1980 muestra (véase cuadro 11), en primer lugar, un crecimiento en la participación relativa (a nivel nacional y en casi todas las provincias) de "comercio"²¹ y una simultánea disminución de "transportes y comunicaciones", coincidente con el deterioro de las condiciones productivas.

Por su parte, el aumento de participación de la PEA en "establecimientos financieros" presenta el mayor dinamismo respecto a los otros subsectores. Por último, el rubro de los "Servicios Comunales, Sociales y Personales" es el de mayor peso relativo, tanto a principios como a fines de la década analizada (48 por ciento total del terciario como promedio nacional en 1980). Su participación es mayor en las provincias con menor desarrollo relativo; esto revela que en muchos casos estas actividades se desarrollan más por una oferta excedente de trabajadores que por una demanda creciente de estos servicios. Dentro de este subsector, la administración pública se ha constituido en el refugio ocupacional de una mano de obra que no encuentra otras opciones laborales. Al respecto, datos oficiales²² estiman en aproximadamente dos millones de agentes al personal empleado en la administración

²⁰ Cfr. Lindenboim (1985). Debe destacarse, sin embargo, que la construcción desempeñó este papel sólo hasta 1981-1982. La agudización de la crisis a principios de la década hizo caer tanto la construcción pública como la privada.

" Parecería que en la última década el subsector "comercio" ha estado absorbiendo sectores de la población activa con escaso acceso al mercado laboral.

* Datos a conocer por la Secretaría de Hacienda de la Nación y publicados en el diario *La Nación* en su edición del 24/10/87.

pública—que se distribuyen por mitades entre las provincias y la Administración Central (incluyendo a las empresas públicas)— y que representan aproximadamente un 28 por ciento del total de asalariados con que cuenta el país. Lejos de atenuarse, el dimensionamiento del empleo público se aumentó en el período 1983-1986 en todas las jurisdicciones del país, aunque con variable dinamismo (las cifras van desde un incremento porcentual del 0,6 por ciento en Santiago del Estero al 50,4 por ciento en Santa Cruz, véase cuadro 12). Este aumento en la dotación de personal público provincial ha llevado a un notable empeoramiento del estado financiero de las provincias, una de cuyas causas es el traslado de los servicios de salud y educación de la órbita nacional y provincial operado durante la dictadura.

6. La población y sus condiciones de vida

Los aspectos demográficos

El Censo Nacional de Población de 1980 refleja algunos de los cambios hasta aquí mencionados; es decir, aparecen comportamientos nuevos en la dinámica poblacional, a veces contradictorios con las tendencias tradicionales.

Entre 1970 y 1980 en el Área I disminuyó el ritmo de crecimiento demográfico. Dentro de ella, la Capital Federal perdió población por primera vez en términos absolutos y el Gran Buenos Aires y Córdoba experimentaron esta pérdida en términos relativos, en cambio Mendoza y Santa Fe superaron el crecimiento de la década anterior (véase cuadro 13). Esto último demuestra que estas provincias han retenido entre 1970-1980 mayor población que entre 1960-1970 y quizá las razones sean similares a las que intentan explicar la mayor retención de población en las provincias del Área II y III.

Las provincias ubicadas en el Área II, que presentaban valores muy bajos de incremento poblacional en la década 1960-1970,²³ aceleraron su ritmo de crecimiento entre 1970-1980, inclusive en la mayoría de los casos al exhibir índices superiores al promedio nacional. Las áreas rurales lograron retener una más alta proporción de población y los centros urbanos de tamaño intermedio adquirieron mayor dinamismo. Tucumán muestra dentro de la zona los cambios más extremos: su población absoluta se redujo en más de un 1 por ciento debido básicamente a la crisis de la industria azucarera que llevó en 1966 al cierre de once ingenios y provocó fuertes impactos en las fuentes de trabajo relacionadas con tal actividad. Con el fin de revertir esa tendencia, el gobierno nacional puso en marcha el "Operativo Tucumán" que promovía la diversificación industrial y la construcción de obras públicas y privadas. La modificación de la estructura económica operada atenuó la situación vigente de alto desem-

³ La década del sesenta había registrado las menores tasas en un siglo.

Cuadro 12. Argentina. Evolución de empleo público por provincias. 1983-1986

<i>Provincias</i>	<i>Empleo público</i>		<i>Variación</i>	
	<i>31/12/83</i>	<i>31/12/86</i>	<i>Absolutas</i>	<i>%</i>
Buenos Aires	178.205	215.702	37.497	21.0
Catamarca	16.887	19.057	2.170	12.9
Córdoba	60.181	66.121	5.940	9.9
Corrientes	29.552	41.567*	12.015	40.7
Chaco	25.943	29.613	3.670	14.1
Chubut	11.728	15.688	3.960	33.8
Entre Ríos	27.622	33.506	5.884	21.3
Formosa	18.921	26.030	7.109	37.5
Jujuy	20.800	23.250	2.450	11.8
La Pampa	9.426	11.144*	1.718	18.2
La Rioja	11.874	16.783	4.909	41.3
Mendoza	33.661	35.861	2.200	6.5
Misiones	20.947	24.179	3.232	15.4
Neuquén	14.017	16.345	2.328	16.6
Río Negro	18.242	21.959	3.717	20.4
Salta	26.203	33.822	7.619	29.1
San Juan	17.773	20.808*	3.035	17.1
San Luis	13.269	16.852*	3.583	27.0
Santa Cruz	9,486	14.269*	4.783	50.4
Santa Fe	58.654	82.716	24.062	41.0
S.dei Estero	24.253	24.402	149	0.6
Tucumán	33.609	38.163	4.554	13.5
Totales	681.253	828.107	146.584	21.6

*Datos estimados

Fuente: *Oiario La Nación* del 24/10/87 a partir de datos de la Secretada de Hacienda de la Nación.

Cuadro 13. Argentina. Variables demográficas seleccionadas por Jurisdicción político-administrativa

Área y Jurisdicción	Población (núm. de habitantes)			Crecimiento intercensal (%)			Distribución espacial (total del país = 100)			Urbanización (% población urbana)		
	1960	1970	1980	1960/70	1970/80	1980	1960	1970	1980	1960	1970	1980
Área I	14.195,53	16.915,705	19.857,765	19,2	17,4	17,0	72,4	71,1	71,1	84,6	87,6	89,8
Capital	2.966,634	2.972,453	2.922,829	0,2	-1,7	14,8	12,7	10,4	10,0	100,0	100,0	100,0
Buenos Aires	6.766,108	8.774,529	10.865,408	29,7	23,8	33,8	37,6	38,9	38,9	87,0	91,3	93,2
Córdoba	1.753,840	2.060,065	2.407,754	17,5	16,9	8,6	8,8	8,6	8,6	68,2	74,8	80,7
Mendoza	824,036	973,075	1.196,228	18,1	22,9	4,1	4,2	4,3	4,3	64,0	65,9	68,9
Santa Fe	1.884,918	2.135,583	2.465,546	13,3	15,5	9,4	9,1	8,8	8,8	76,2	77,7	82,0
Área II	5.308,546	5.741,581	7.057,062	8,2	22,9	26,5	24,6	25,2	25,2	48,3	55,0	64,6
Catamarca	168,231	172,323	207,717	2,4	20,5	0,8	0,7	0,7	0,7	41,9	52,9	57,5
Coriñeas	533,201	564,147	661,454	5,8	17,2	2,7	2,4	2,4	2,4	46,4	57,2	64,4
Chaco	543,331	566,513	701,392	4,3	23,8	2,7	2,4	2,5	2,5	37,2	47,0	61,9
Entre Ríos	805,357	811,661	908,313	0,8	11,9	4,0	3,5	3,2	3,2	49,5	61,8	68,8
Formosa	178,526	234,075	296,887	31,1	26,4	0,9	1,0	1,1	1,1	33,6	40,3	55,7
Jujuy	241,462	302,436	410,008	25,3	35,6	1,2	1,3	1,5	1,5	49,1	64,9	73,6
La Pampa	158,476	172,029	208,260	8,4	21,1	0,8	0,7	0,7	0,7	57,7	49,8	64,9
La Rioja	128,220	136,237	164,217	6,3	20,5	0,6	0,6	0,6	0,6	42,6	51,5	61,7
Misiones	361,330	443,020	588,977	22,6	32,9	1,8	1,9	2,1	2,1	31,8	37,5	50,4
Salta	412,854	509,803	682,870	23,5	30,0	2,1	2,2	2,4	2,4	53,0	62,8	71,8
San Juan	352,387	384,366	465,976	9,1	21,2	1,8	1,6	1,7	1,7	54,3	62,4	72,0
San Luis	174,316	183,460	214,416	5,2	16,9	0,9	0,8	0,8	0,8	51,8	57,3	70,0
S. del Tucumán	476,503	495,419	594,920	4,0	20,1	2,4	2,1	2,1	2,1	35,2	43,0	51,9
Tucumán	780,348	765,962	972,655	-1,8	27,0	3,9	3,3	3,5	3,5	54,4	64,7	70,9
Área III	506,457	705,000	1.032,619	39,2	46,5	2,5	3,0	3,7	3,7	56,9	66,2	77,4
Chubut	142,412	189,920	263,116	33,4	38,5	0,7	0,8	0,9	0,9	54,4	66,6	81,4
Neuquén	109,890	154,570	243,850	40,7	57,8	0,5	0,7	0,9	0,9	48,0	66,0	76,1
Río Negro	193,292	262,622	383,354	35,9	46,0	1,0	1,1	1,4	1,4	63,5	76,7	81,8
Santa Cruz	52,908	84,457	114,941	59,6	36,1	0,3	0,4	0,4	0,4	33,6	70,3	80,8
Tierra del Fuego y Islas Antárticas	13,431	13,431	27,358	68,8	103,7	0,0	0,1	0,1	0,1	88,8	86,1	88,6
Total del país	20.010.539	23.362.286	27.947.446	16,7	19,6	100,0	100,0	100,0	100,0	73,8	79,0	83,0

* Se excluyeron las jurisdicciones de Tierra del Fuego y las Islas Antárticas. Fuente: Censos Nacionales de Población.

pleo, y en consecuencia frenó el éxodo poblacional: en la década 1970-1980 la población de Tucumán creció un 27 por ciento.

La única jurisdicción del Área II que en el periodo atenuó su ritmo de crecimiento fue Formosa, aunque manteniendo tasas mayores que el promedio nacional y aun que el conjunto de su propia área.

Los cambios ocurridos en las provincias del Área II y III (promoción industrial, expansión de la frontera agrícola, etc.) no parecen ser suficientes para explicar la reversión de la dinámica demográfica señalada. El principal factor explicativo pareciera que ha de buscarse en el agotamiento del modelo de ajuste tradicional, la expulsión de la población del interior extrapampeano hacia las áreas dinámicas de la pampa húmeda, en especial hacia el GBA. Es decir, este cambio en las tendencias migratorias parece ser más el resultado de las escasas posibilidades de empleo y del deterioro de las condiciones de vida que oírecfa la región pampeana y básicamente el GBA.

La imagen más cabal del dinamismo poblacional se observa en el Área III, formada por las provincias patagónicas. Sus tasas de crecimiento más que duplican en general las nacionales y muestran una tendencia creciente. La mayor tasa en el período corresponde a Tierra del Fuego,²⁴ territorio que experimentó en la década profundos cambios en su estructura productiva, protagonizados por la radicación de industrias de elaboración de productos no tradicionales al amparo de la ley de promoción industrial de 1972. También en Neuquén la dinámica poblacional se explica por la diversificación productiva operada en la economía provincial, con la instalación del parque industrial en su capital, donde se radicaron variadas industrias. En cambio Río Negro perdió el ritmo de crecimiento demográfico explosivo que tuvo entre 1947 y 1960. Entre esas causas posibles puede mencionarse la saturación del crecimiento agrícola, sumada a la crisis de la fruticultura y, por otra parte, la atracción que ejerce la ciudad de Neuquén en todo el Alto Valle. Cnubut continuó en la década el proceso de reconversión de su economía iniciado en 1960 y que se extendió hasta 1975, centrado en el triángulo Rawson-Trelew-Puerto Madryn. Nuevas industrias de tecnología intensiva atrajeron migrantes intra y extraprovinciales y extranjeros. Por último, SantaCruz constituye la excepción; pierde dinamismo en los años 70 a causa del deterioro de su economía de base exclusivamente primaria, que apoyada en una actividad lanera en decadencia por problemas de comercialización y una producción petrolífera que se exporta sin la incorporación de ningún valor agregado.

Una de las características más salientes del crecimiento de la población argentina en los últimos cien años ha sido su acelerado proceso de urbanización. Sin embargo, durante el período 1970-1980 la pérdida de atracción de los núcleos centrales obligó a las provincias tradicionalmente "Debe tenerse en cuenta que la tasa resulta sumamente elevada (244 por ciento en el periodo 1960-1980) porque la cantidad de habitantes era pequeña y en consecuencia cualquier incremento, por mínimo que sea, adquiere mayor relevancia relativa.

emisoras a retener parte de sus potenciales migrantes (véase cuadro 14), quienes, en consecuencia, orientaron sus traslados hacia ciudades ubicadas dentro de la misma jurisdicción; en general, hacia centros de mayor tamaño al de origen y principalmente hacia las propias capitales provinciales.

Cabe hacer una reflexión acerca de las consecuencias que estos nuevos procesos demográficos producen sobre las condiciones de desarrollo regional. Históricamente, las provincias de menor desarrollo relativo, en mayor o menor medida, habían utilizado la variable demográfica como mecanismo de ajuste para períodos críticos. Ahora, ante la reversión de las tendencias migratorias y en un marco de crisis regional y fuerte retracción económica y financiera del gobierno central, resulta muy dificultoso a las provincias absorber contingentes poblacionales, sin que el soporte de su estructura económica esté en condiciones de incorporarlos productivamente, lo que constituye una permanente fuente de conflicto social de difícil solución.

Las condiciones de vida

La pobreza rural y urbana existente en el país se ha incrementado con la "ayuda" dada por la política monetarista de la dictadura militar. Utilizando el indicador de población y hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)²⁶ pueden darse algunas pautas ejemplificadoras sobre la pobreza existente en la Argentina en 1980 y sus diferencias regionales (véase cuadro 15).

La Capital Federal se perfiló como el área privilegiada, sólo el 8 por ciento de los habitantes pertenecían al grupo con NBI. Las otras cuatro provincias integrantes del Área I exhibían entre el 22 por ciento y el 24 por ciento de su población con NBI, tres veces más que la ciudad de Buenos Aires, aunque algo menos que el promedio nacional. Conviene agregar que el 24 por ciento de población con NBI que figura como promedio para la provincia de Buenos Aires incluye una situación más desventajosa para el conurbano (26,7 por ciento) respecto del resto de la provincia (19,8 por ciento).

En las provincias integrantes del Área II el problema se agudiza. Algo más de la mitad de la población de Formosa, Chaco y Santiago del Estero no llega a satisfacer sus necesidades básicas; en la mayoría de las restantes provincias la población carenciada supera el 40 por ciento. La Pampa aparece como privilegiada dentro del grupo (22 por ciento) y una situación intermedia presentan Entre Ríos, La Rioja, San Juan y San Luis (entre 30 y 40 por ciento). Esta misma situación intermedia se repite en

²⁶INDEC (1984). Se contabilizaron los hogares y la población en ellos contenida que no podían hacer frente a un conjunto de necesidades consideradas básicas resumidas en cinco indicadores: hacinamiento, vivienda, condiciones sanitarias, asistencia escolar y capacidad de subsistencia.

Cuadro 14. Argentina. Clasificación de las jurisdicciones según signo de los movimientos migratorios por periodos (crecimiento medio anual por 1000 habitantes)

	Chaco			
	Catamarca			
	Tucumán			
Fuerte emigración (más de 10%°)	Sgo. del Estero			
	La Rioja			
	Corrientes			
	Entre Ríos			
	San Luis			
	San Juan			(-7,3)
	Misiones	Corrientes		(-5,6)
Emigración moderada (más de 3% a)	La Pampa	Entre Ríos		(-5,3)
	Salta	Chaco La Rioja		(-5,1)
	Formosa	Misiones		(-4,8)
	Jujuy	Catamarca		(-3,9)
		Sgo. del Estero		(-3,7)
		San Juan		(-3,6)
				(1,8)
		Cór		(2,0)
	Resto Pcia. Bs. As. doba	(2,4)		(1,4)
Equilibrio (más, menos 3%)	Córdoba Santa Fe	Mendoza		(0,8)
	Mendoza	(0,2)		(0,7)
		Tucumán (-		(-0,4)
		1,4) Jujuy		(-0,5)
		San Luis		(8,0)
		Salta		(5,9)
	Neuquén	(8,1) Chubut		(5,1)
Inmigración moderada (más de 3% a 10%)	Río Negro	(7,1) Resto Pcia. Bs. As.		(4,0)
	Chubut	(4,3) La Pampa Gran Bs. As. Santa Fe		(3,6)
				(33 2)
		(29,5)	Santa Cruz y Tierra del	
Fuerte inmigración (más de 10%)	Tierra del Fuego Fuego	(114) Neuquén		(16,8)
	Santa Cruz Rio Negro			(15,4)
	Gran Bs. As.			(13,4)

"Santa Cruz y Tierra del Fuego se

registra unilateralmente.

Fuente: Periodo 1960-1970: Fundación para el Desarrollo de América Latina, Instituto de Estudios de Población.

Periodo 1970-1980: Elaboración de Javier Lindenboim sobre la base de datos censales y estadísticos vitales el Centro de Estudios de Población (CENEP).

Extraído de: Javier Lindenboim. *La terciarización del empleo en la Argentina. Una perspectiva regional*. República Argentina, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Secretaría de planificación. Proyecto Gobierno Argentino, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Organización Internacional del Trabajo, AHG/ 84/029. Octubre de 1985. cuadro 2.

Cuadro 15. Argentina. Hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas y su población por jurisdicción. 1980

Área y jurisdicción	Hogares NBI		Población en		Menores de	
			hogares		2 años	
	N ^B	%'	N ^B	%*	N ^S	%'
<i>Área I</i>						
Capital Federal	67.692	7,4	231.872	8,3	10.266	12,6 ■
Buenos Aires	568.925	19,9	2.607.922	24,3	176.242	37,3
Córdoba	118.315	19,4	529.753	22,4	34.315	31,5
Mendoza	56.061	20,4	287.076	24,4	19.647	33,1
Santa Fe	132.666	20,0	595.239	24,5	41.556	37,7
<i>Área II</i>						
Catamarca	16.129	37,6	87.039	42,6	5.965	51,1
Corrientes	56.889	40,6	303.818	46,9	21.079	56,9
Chaco	67.410	44,8	359.857	52,1	36.897	62,9
Entre Ríos	61.360	27,9	292.979	32,8	19.359	42,7
Formosa	28.732	46,8	159.072	54,4	11.525	63,6
Jujuy	38.886	45,1	196.892	48,8	15.538	57,7
La Pampa	10.679	18,8	44.379	21,9	2.873	30,2
La Rioja	11.002	31,6	59.224	36,6	4.251	43,3
Misiones	50.553	39,2	263.424	45,4	19.939	54,1
Salta	58.228	42,4	305.776	46,8	22.667	56,8
San Juan	25.803	26,0	142.404	30,8	9.843	40,8
San Luis	14.078	27,7	67.019	31,9	4.723	41,8
S. del Estero	56.151	45,8	302.681	51,7	20.298	59,4
Tucumán	72.608	36,6	406.748	42,4	29.700	53,4
<i>Área III</i>						
Chubut	18.695	29,8	87.343	34,8	6.840	45,8
Neuquén	17.951	33,9	93.507	40,2	7.278	49,2
Río Negro	30.401	32,8	145.707	38,9	10.741	49,9
Santa Cruz	6.009	22,7	27.245	26,3	1.945	32,3
Tierra del Fuego	1.474	35,6	6.356	27,5	427	31,2
Total del país	586.697	22,3	7.603.332	27,7	523.914	40,5
1						

Porcentaje sobre el total del grupo en cada jurisdicción
Fuente: Instituto Nacional de Estadística y censos, La pobreza en la Argentina, Estudios INDEC. Buenos Aires, 1984, pags. 21 y 34.

cuatro provincias del Área III. Tanto en la Patagonia como en el Área II todas las provincias, con excepción de La Pampa y Tierra del Fuego, superan el promedio nacional de población con NBI.

De los cinco indicadores que utilizaba el INDEC, el de hacinamiento es el que afecta a la mayor proporción de hogares, apareciendo en casi todas las jurisdicciones (salvo Capital Federal y Tierra del Fuego) como primero o segundo factor en importancia. Luego se presenta con mayor asiduidad el problema de la vivienda precaria.

Por su parte el indicador referido a educación (niños en edad escolar que no asisten a la escuela) llega a valores muy bajos en casi todas las jurisdicciones, indicio de la mejor situación relativa del sistema educativo del país, respecto de otras variables sociales. Si se analizan las tasas de analfabetismo para 1980 (Censo de Población) se observa una gradual disminución respecto de años anteriores, a pesar de que subsisten diferencias entre el nivel nacional y el de algunas provincias (el Área II resulta la menos favorecida, en Salta, Jujuy, Corrientes y Chaco, por ejemplo, las cifras superan en casi un 60 por ciento las del país en su conjunto). Otro rasgo destacable es que estas mayores tasas provinciales de analfabetismo se deben principalmente al peso de los grupos de mayor edad; lo que evidencia la presencia de un problema de vieja data que va cediendo y destaca a su vez la importancia de la alfabetización del adulto. Finalmente, el nivel primario muestra una bajísima eficiencia en cuanto a capacidad de retención de los educandos. Y esta situación no es exclusiva de las provincias menos desarrolladas: para el total del país, aproximadamente el 50 por ciento de los niños que comenzaron la escuela primaria en 1971 la abandonaron antes de finalizarla. Este porcentaje se eleva en las provincias del Área II (70 por ciento en Chaco, Misiones y Santiago del Estero, llegando al 74 por ciento en Corrientes) y sólo la Capital y la provincia de Buenos Aires presentan guarismos marcadamente inferiores al promedio nacional (22,3 por ciento y 32,7 por ciento respectivamente).

El indicador de hogares con NBI muestra grados mayores de pobreza al descender en las escalas de aglomeración y al llegar al área rural.²⁶ El deterioro de las condiciones de vida en el medio rural no se refleja como carencia de infraestructura en relación a la magnitud de población (calculando el índice de hospitales, camas y/o médicos respecto de la población involucrada), la cuestión crítica es la distribución espacial de los servicios en el ámbito provincial y la tendencia a la concentración de los mismos en las ciudades mayores. Quedan así amplias zonas con escasa o nula cobertura médica, lo cual deteriora en forma considerable la calidad de vida de la población involucrada.

Aunque la pobreza incide relativamente más en los hogares de áreas rurales, la mayor cantidad de hogares afectados reside en áreas urbanas; esto se vincula con el alto nivel de urbanización del país. A lo cual se agrega "También ocurre que los indicadores del INDEC utilizan variables que tienen más significado para las áreas urbanas que para las rurales en cuanto a medición de la pobreza (por ejemplo, tipo de vivienda, condiciones sanitarias, etc.).

que en la década 1970-1980 las ciudades intermedias, muchas de ellas capitales provinciales, retuvieron una masa importante de población —que en la década anterior migraba hacia el área metropolitana— sin que su estructura económica e infraestructura urbana estuvieran preparadas para ello. Se alojó de este modo una población que en muchos casos quedó privada de acceder a los servicios elementales. Este proceso vino a agravar la situación previa de marginalidad de estos centros y de sus economías regionales. A lo que debe sumarse el traspaso a la provincia y/o municipio de servicios hasta entonces prestados por el gobierno nacional (salud, educación, servicios sanitarios) sin la provisión, en muchos casos, de los fondos necesarios para su prestación. Todo lo cual favoreció el aumento de las desigualdades socioeconómicas de la población y el agravamiento de los ya críticos niveles de pobreza en las regiones extrapampeanas.

7. A modo de conclusión. Algunas particularidades de la problemática regional

Una revisión de los distintos apartados de este capítulo informa que en la actualidad la configuración espacial muestra ciertas particularidades que cabe observar y que merecen un análisis más riguroso y con mayor profundidad para detectar las explicaciones últimas de este particular proceso que viene dándose desde hace más de una década. Nos estamos refiriendo fundamentalmente a la redistribución de la población entre 1970 y 1980 a favor de las ciudades medias con eje en las capitales provinciales y a la radicación de industrias como resultado de la promoción industrial en áreas impensadas hasta hace poco tiempo (La Rioja, Catamarca, San Luis, etc.), radicación que además tienen un futuro de estabilidad poco previsible. También nos estamos refiriendo al aumento del deterioro de las condiciones de vida en el interior argentino, deterioro que corre paralelo a los otros dos procesos mencionados; los que, sin embargo, desde ciertas perspectivas suelen considerarse como de signo positivo para las condiciones de vida, por la descentralización poblacional y actividades que implican.

Opinamos que todos son procesos de conformación espacial que han de ser estudiados para poder prever más ajustadamente la direccionalidad y el impacto de futuras políticas globales y/o sectoriales, dadas las consecuencias que pueden tener sobre el desarrollo regional. Por ejemplo, ya hemos señalado que la ausencia de la tradicional variable demográfica como mecanismo de ajuste y en consecuencia la reversión de las tendencias migratorias —resultado de la caída del sector industrial en las aglomeraciones urbanas de la pampa húmeda— implica para las provincias de menor desarrollo relativo absorber contingentes poblacionales en medio de una crisis de alcance nacional de carácter recesivo, sin ayuda económica ni financiera y sin contar con una estructura socioeconómica fuerte y en desarrollo que permitiría incorporar dicha población productivamente. Por ello, la amenaza latente y permanente de conflicto social se torna

ineludible en dichas regiones. Asimismo los efectos depresivos de las políticas monetaristas de ajuste, de estabilización y de apertura externa de la dictadura militar condujeron a una crisis económica regional generalizada, que afectó el nivel y el ritmo de crecimiento del producto en la mayoría de las jurisdicciones político-administrativas del país, con la excepción de aquellas que lograron algún tratamiento especial mediante ■ regímenes promocionales, o bien que contaron con alguna especialización productiva con posibilidades de colocación externa.

Simultáneamente el proceso de relativa desindustrialización y de relativa terciarización ocurrido en el país y asociado a la baja productividad de la mayoría de los componentes del sector terciario indica un retroceso. capitalista, y importantes bolsones de pobreza rural y la persistencia de desigualdades entre las áreas más desarrolladas y las de menor desarrollo. Porque aunque las producciones regionales tradicionales también sufrieron el impacto de la modernización, sólo los productores empresarios pudieron incorporar los nuevos adelantos tecnológicos. Además buena parte de las producciones agroindustriales regionales tradicionales experimentaron un proceso de concentración en su sector industrial, lo cual amplió la brecha entre precios al productor y precios al consumidor y requirió explotaciones de mayor tamaño para mantener la rentabilidad de principios de principios de década. Las conclusiones globales del diagnóstico regional hasta aquí prácticamente se enriquecen al incorporar particularidades cualitativas de problemáticas sectoriales específicas, como son el tratamiento del problema urbano, la situación de la vivencia popular, la cuestión campesina, la temática ambiental, el impacto regional de las grandes obras públicas, la promoción industrial y el régimen de coparticipación federal.

La cuestión urbana

En *la cuestión urbana*,⁹ el diagnóstico de la SEVOA y el trabajo sobre la pobreza del INDEC, así como las informaciones cualitativas y cuantitativas disponibles, permiten afirmar que en términos de acceso a condiciones de vida socialmente aceptables la situación de la población argentina es crítica

"Todos estos aspectos han sido sometidos a un diagnóstico y análisis exhaustivo en un trabajo anterior (Manzanal, M. y Roiman, A., 1987) por parte de distintos especialistas en las respectivas materias. Lo que aquí se incluye es sólo una síntesis cualitativa de aquellos informes.

"Todo este apartado sobre la cuestión urbana ha sido extractado y resumido de Nora Clichevsky, "La cuestión urbana en el contexto regional argentino", en Manzanal, M. y Roiman, A. (1987: págs. 370-402).

y urge la realización de acciones capaces de minimizar por lo menos en el corto plazo la gravedad de ciertas situaciones.

Los grandes cambios de la sociedad argentina en los últimos años agudizan problemas ya existentes respecto a las condiciones de vida de la población de las áreas urbanas y aparecen nuevas situaciones derivadas de los escasos recursos que el Estado invierte para los sectores de menores ingresos, de las políticas normativas que se implementan a partir de 1976, del empeoramiento de la situación económica de estos sectores y del comportamiento de los sectores privados que tienen a su cargo la definición de la oferta, de tierra y vivienda. Estas situaciones a veces se agravan como consecuencia de factores naturales que, si bien en muchos casos son cíclicos, han asumido extrema gravedad en estos últimos años, como las inundaciones en la ciudad de Resistencia y en la provincia de Buenos Aires.

La problemática no es homogénea dentro del país, ni en cada una de las áreas urbanas consideradas, ni dependen exclusivamente del tamaño de la población de cada aglomeración. Dependen, básicamente, de la localización de los sectores de menores ingresos en todo el país y de cómo se ha efectuado la expansión de las áreas urbanas en relación al medio natural y a la producción de tierra y servicios urbanos.

Los aspectos importantes que deben incluirse en un diagnóstico de la problemática urbana son: la situación de legalidad-ilegalidad respecto a la tierra urbana, los servicios de infraestructura básica (oferta de agua potable y cloacas, electricidad y pavimento, transporte intra e interurbano) y los equipamientos colectivos. Un relevamiento de estos indicadores en distintas etapas históricas indica que el problema urbano ha sido importante en el país desde el crecimiento mismo de las ciudades, que sin inversiones en infraestructura y servicios habitacionales debieron enfrentar, por ejemplo, la epidemia de fiebre amarilla, luego las huelgas de inquilinos y las manifestaciones por el transporte público, entre fines de siglo y 1910 en la Capital Federal. A su vez, en el período conocido como de rápida urbanización, los problemas afectan a la mayoría de los centros urbanos. Estos problemas tienen relación con la base productiva de los mismos, con la base natural, con las formas de construir la ciudad; y si bien son específicos según el tipo de funciones que ella ejerce, de su distinta complejidad y tamaño, hay un conjunto de problemas que son comunes en relación al acceso de la población a los llamados servicios urbanos, desde la tierra a los equipamientos colectivos. Estos problemas poseen niveles de explicación complejos, entre los que se destacan las formas que asumen los procesos productivos de y en la ciudad, el papel desempeñado por cada uno de los agentes privados y por el Estado.

El Estado argentino no posee una política urbana explícita a nivel del territorio nacional. Su gestión, tanto reguladora del sector privado como de inversiones directas, ha sido fragmentaria y de limitadas consecuencias, especialmente para la población de menores ingresos. Por otra parte, en los últimos años se ha producido una descentralización en el ámbito de los servicios urbanos y de los equipamientos colectivos, lo cual tendería a un

caos mayor en la medida en que cada jurisdicción está en condiciones de realizar obras que pueden ser incompatibles con las que realiza la provincia aledaña, a lo que se suma la falta de recursos provinciales y especialmente municipales. La acción en lo urbano, y más concretamente en temas relacionados con el agua y la energía eléctrica del Estado nacional, se efectúa a nivel normativo y financiero; son las provincias las que tienen una injerencia mayor, realizando inversiones a través de organismos autárquicos o empresas provinciales; los bancos provinciales, asimismo, han asumido un rol importante en el financiamiento de infraestructura. Los equipamientos de salud y educación, así como la red vial local y, en algunos casos, la red de agua y cloacas, están en manos de los municipios, los cuales pueden resolver escasamente las carencias existentes debido a restricciones financieras de todo tipo.

Vivienda de las clases populares

También son muy complejos los procesos que explican la penuria de vivienda⁷⁹ de las clases populares, cuyo origen es doble: insuficiencia en el consumo, de un lado; escasez y/o precariedad en la oferta de servicios habitacionales, del otro. Aunque ambos fenómenos están interligados, a su vez, responden a causas específicas atribuibles a ámbitos y agentes diferenciados de la sociedad. Comprender el papel que aquí compete a ciertas políticas del Estado abre las puertas para comenzar a pensar en su modificación.

Las razones básicas del consumo subestándar de vivienda—o directamente la insatisfacción de necesidades habitacionales— se ubican en la dinámica de las relaciones de trabajo o, más específicamente, en las condiciones de explotación del trabajo de las que dependen —en buena medida— los niveles de subsistencia de la clase trabajadora. Concretamente, los bajos niveles de remuneración, las situaciones de desempleo y subempleo, impiden a grandes porciones de la población afrontar los altos precios de venta o alquiler que demanda una buena vivienda en el mercado. La expresión territorial de este fenómeno remite al universo de la vivienda popular y explica, en buena medida, sus diferentes modalidades: desde los barrios ilegales donde predominan las viviendas construidas con materiales de desecho y sin servicios internos, hasta aquellos donde la mayor parte de las viviendas, levantadas sobre lote propio y con materiales duraderos, poseen instalaciones mejor dotadas; esto, pasando por las piezas arrendadas en inquilinatos u hoteles-pensión, entre tantas otras posibles variantes de vivienda subestándar.

Ocurre que la insuficiencia en los niveles de ingreso (aunque en forma variable) al confrontarse con una configuración urbana segmentada socio-

"Todo este apartado sobre la vivienda ha sido extractado y resumido en parte de Beatriz Cuenya, "Vivienda popular en el contexto regional argentino. Situación y bosquejo de políticas", en Manzanal, M. y Rofman, A. (1987: págs. 403-443).

económicamente—y en la cual los precios del suelo urbano y la vivienda son también variables— hace que entre las limitadas opciones de alojamiento de los sectores populares siempre haya alguna condición esencial de la "vivienda digna" que perder: el derecho a la propiedad del suelo sólo puede ser adquirido a través de la compra en cuotas de lotes ubicados en las áreas periféricas, cada vez más alejadas de los distritos bien equipados y cada vez peor dotadas de servicios básicos. Para aquellos sectores cuyos ingresos les impiden acceder a la propiedad de la tierra—sea por su reducido monto o por su irregularidad— la perspectiva de una mejor accesibilidad sólo puede concretarse, o bien con el alquiler de piezas en distritos obsoletos en las áreas centrales, o bien a través de la ocupación ilegal de sitios intersticiales en dichas áreas. En ambos casos, la contraparte de la accesibilidad es la permanente inseguridad o inestabilidad familiar. Aun más, ilegalidad y periferización son progresivamente opciones casi ineludibles para considerables porciones de la población.

Procesos de exclusión y segregación de esta naturaleza se verifican en todos los casos donde, además de los ingresos desiguales e insuficientes, hay derechos diferenciales sobre el uso de la tierra sea a través del derecho absoluto de propiedad o de la tenencia del arriendo. Los que adquieren tales derechos pueden ejercer su control y eso provoca la aparición de un mercado, en el cual, la "accesibilidad" a los beneficios urbanos pasa a tener un precio.

Pero, la pobreza habitacional no agota su explicación en los fenómenos señalados. Se vincula también con una oferta insuficiente y/o precaria de servicios habitacionales, cuya responsabilidad recae tanto en la producción comercial como en el Estado.

El hecho de que no haya producción privada de vivienda barata, que satisfaga los estándares de habitabilidad considerados adecuados, es un fenómeno común a todas las economías capitalistas del mundo que obedece a dos motivos centrales: las dificultades que suponen, para una producción masiva de vivienda, los procesos especulativos del suelo y las trabas que se originan en el propio proceso de producción de la vivienda; ambos característicos de la vivienda-mercancía así como de la tecnología que permite producirla.

De esto no debe deducirse, sin embargo, que no haya una estratificación de la vivienda en función de la estratificación social. Por el contrario, en todas las ciudades funcionan diversos submercados de vivienda popular que incluyen, desde las casillas prefabricadas de madera que se venden a plazos dejando una alta rentabilidad a las empresas, hasta las piezas de inquilinatos y hoteles, pasando por la venta de lotes sin servicios" —los fraccionamientos clandestinos—, o, incluso, todo el comercio de¹ materiales de segunda o tercera mano al que acude la población autoconstrutora.

En suma, desde el lado de la producción privada, más que una insuficiencia en el volumen de la oferta, lo que se verifica es una importante precariedad de las mercancías que se lanzan al mercado.

En cambio, desde el lado del Estado, lo que tiende a darse es un

proceso inverso: se suministra vivienda social con altos estándares en cantidades que resultan cada vez más insuficientes en relación a la demanda.

El enorme desfase entre la producción pública de vivienda y necesidades sociales insatisfechas no responde sólo al hecho de que los recursos destinados a vivienda sean escasos en comparación a otros destinos. Se debe también a que los criterios con que se han aplicado conduce a su propio agotamiento.

Por lo menos en países como la Argentina, el modelo de provisión pública de vivienda social ha tenido las siguientes características centrales: la oferta de vivienda social ha sido una sola (la vivienda completa inserta en conjuntos habitacionales), producida por empresas privadas de construcción y financiadas por el Estado.

Este tipo de política, al dar participación al capital empresarial y, al mismo tiempo, pretender dar acceso a una vivienda cara a sectores de ingresos insuficientes, produjo grandes distorsiones en su aplicación —agudizadas por la situación de escasez de recursos y la alta inflación— y terminó beneficiando a unas pocas empresas; asimismo subsidió casi enteramente a grupos reducidos de la población, no dejó márgenes de fondos para atender a otros grupos más carenciados y no pudo recuperar las inversiones que hubieran permitido seguir atendiendo a generaciones futuras.

Tal modelo, en el contexto de un Estado que mientras aspira la vivienda digna aduce carecer de recursos y delegar, además, su producción a la empresa privada (no interviniente directamente en el campo de la producción), no hace más que exacerbar las desigualdades sociales en el ámbito del consumo.

En suma, precariedad de la vivienda comercial e insuficiencia de la pública son, cada vez más, los rasgos que caracterizan la oferta de la vivienda popular.

Mientras tanto, el proceso masivo de producción del habitat por parte de la población de escasos recursos resulta obligadamente un proceso continuo, siempre inacabado, con miles de viviendas que se construyen de acuerdo con las posibilidades que tienen sus habitantes para compatibilizar sus necesidades con los ingresos disponibles. Las opciones así planteadas son muy escasas, por ello, la inmensa mayoría de lo que se produce no responde a los estándares vigentes y queda al margen de la legalidad. El concepto de la legalidad no incorpora ni regula las relaciones que se establecen en este ámbito socio-habitacional. Se trata de un concepto también restringido socialmente y, por ende, al servicio de intereses minoritarios.

Entre la llamada "ciudad ilegal" y la pretensión del modelo oficial de ciudad y vivienda, en países como el nuestro, no ha habido otra cosa. No existieron —o fueron muy escasas— propuestas alternativas que adaptaran la magnitud de las necesidades con las posibilidades del propio Estado para darles respuesta y que evitara el desamparo de la población, de otro modo, resultante.

Comenzar a revertir estas tendencias parece ser un objetivo legítimo de ser exigido a la política de vivienda en esta etapa de recuperación de la democracia. Más aun, si se admite que, a pesar de la multicausalidad del problema habitacional y el peso de los problemas económicos, el rol de las políticas públicas es decisivo.

La pobreza rural

A la precariedad existente en el medio urbano debe agregarse que en la Argentina también existe *la pobreza rural* a pesar de ser una realidad frecuentemente desconocida o minimizada. No es poco común que estudiosos de otras latitudes se sorprendan, al conocer que las fértiles y ricas pampas coexisten con otras zonas rurales de extrema pobreza, una realidad tangible, que va más allá de cualquier definición valorati va. En todo caso, más sorprendente aun es que la profundidad y magnitud de esta crítica realidad sea desconocida también, y todavía, por muchos argentinos. Prácticamente la población que vive en la marginalidad y la indigencia suele identificarse y visualizarse sólo a través de aquéllos que habitan en las "villas miseria" urbanas.

Lo cierto es que, minimizada por muchos lados, la pobreza rural crítica en la Argentina es percibida con dificultad y sólo por un sector minoritario de la población. Esto ha de ser causa y consecuencia de que no haya habido nunca una política para el campesinado, ni planes o proyectos de alcance nacional, ni instituciones públicas especializadas en esta problemática, ni aun, dentro de ciertos organismos públicos, áreas que atendieran a esta cuestión. Tampoco ha llegado todavía a este sector social el apoyo internacional de fuentes de financiamiento multilaterales o bilaterales, que benefician a otros países de América Latina desde hace décadas.

Los minifundistas tienen una alta representatividad dentro del conjunto de productores localizados en las llamadas economías regionales (o áreas de producción no pampeana). Y esto es tanto por su número absoluto, como veremos, como por su funcionalidad al sistema económico global, al que se integran en términos de subordinación. Dado que proveen insumos agroindustriales a bajo costo, mano de obra barata a las grandes explotaciones, mano de obra no calificada a los sectores industrial y de servicio, etc.

Los minifundistas *no* son capitalistas, tienen una racionalidad diferente. No persiguen en su actividad la obtención de la máxima ganancia, sino el máximo ingreso, para poder hacer frente a sus necesidades más urgentes y las de su familia. Para esto su esfuerzo se concentra en lograr el mejor aprovechamiento de la mano de obra familiar, único bien disponible por otra parte.

"Todo este apartado sobre la pobreza rural ha sido extractado y resumido de Mabel Manzanal, "El minifundio en la Argentina. Propuestas y políticas para una realidad poco conocida", en Manzanal, M. y Rofman, A. (1987: págs. 546 a 577).

Esta racionalidad está asociada, en alguna medida y en ciertos casos, a su propia cultura. Muchos de ellos han recibido la herencia cultural transmitida por generaciones en cuanto a prácticas productivas y de intercambio, desde antes de la colonia. Más aun en las provincias del norte donde la cultura indígena ha sido importante y donde el minifundio tiene mayor presencia. Sin embargo hay otro determinante decisivo que explica esta racionalidad: la falta total de posibilidades de capitalización de estos productores. No siempre se obtienen excedentes y cuando los obtienen son escasos y además les son extraídos en los mercados con los que se vinculan, como el de comercialización de sus productos, el de compra de sus insumos y artículos de consumo, el de tierras, el financiero, etc. En este sentido el minifundio es una unidad de producción-consumo cuya escasez en recursos naturales y capital, en relación con los requerimientos promedio para la actividad y la zona en cuestión, impide su capitalización y lo obliga a basarse en el trabajo familiar. Con este agregado: cuando surgen dificultades económicas, que restringen el mantenimiento de la totalidad de la fuerza del trabajo familiar, el minifundista no puede desprenderse de ella, como haría un empresario capitalista.

La Argentina, en el contexto de América Latina, es uno de los países que tiene el menor porcentaje de población rural pobre en relación con su población total o a su población rural; sin embargo, su magnitud absoluta no es poco significativa. Los países y áreas latinoamericanas que tienen mayores índices de pobreza rural son el nordeste de Brasil, la subregión andina, México, América Central y el Caribe.

En la Argentina desde hace unos veinte años no se había practicado un censo agropecuario nacional, el último databa de 1969. Toda la información recopilada sobre el agro desde entonces es parcial, sólo comprende algunas provincias en diferentes regiones relevadas por distintos repartos con metodologías no compatibles o bien se trata de empadronamientos que no cubren todo el universo de análisis. Sólo a mediados de 1988 se han realizado los preparativos para efectuar un Censo Nacional Agropecuario, cuyos primeros resultados estarán disponibles al promediar 1989. Será entonces el momento en que la información podrá estar más cercana y ajustada a la realidad. Mientras tanto se cuenta con aproximaciones y con los cálculos realizados para 1969, cuya proyección, según diferentes evidencias provenientes de relevamientos provinciales o de estudios de casos, indican que el problema de la pobreza rural ha tendido a agravarse. Resultado que no es sorprendente, cuando en todo el transcurso de estos casi veinte años las medidas de la política económica existente y los planes de desarrollo han desconocido y/o dejado de lado este problema o lo han agravado, como efecto de la tendencia a una distribución más regresiva del ingreso.

Un bien conocido trabajo (Basco y Rodríguez Sánchez, 1978: 132) calculaba que había en 1969 en el país 234.335 explotaciones subfamiliares (asimilables a la definición dada aquí como minifundio). Estas representaban el 45 por ciento de las explotaciones agropecuarias del país y ocupaban el 3 por ciento de la superficie en explotación. Las provincias del noreste

(Chaco, Formosa, Misiones y Corrientes) y del noroeste (Tucumán, Santiago del Estero, Salta, Jujuy, Catamarca y La Rioja) concentraban la mayor proporción de explotaciones minifundistas respecto al total de sus respectivas explotaciones agropecuarias. Esta proporción era del 64 por ciento en el noreste y del 55 por ciento en el noroeste, siguiéndole Cuyo (Mendoza y San Juan) con 46 por ciento.

Importa señalar que una magnitud de casi 235.000 unidades productivas minifundistas implican una población del orden de 1.000.000 habitantes, población vinculada directamente al minifundio. Esta cifra es significativa en el contexto de la población argentina de esos años. Es decir, sobre 23 millones de habitantes en 1970, la población en situación de pobreza crítica en áreas rurales era superior al 4 por ciento de la población total y al 20 por ciento de la población rural.

Cálculos más actuales en base al censo de 1980 calculan unos 120.000 hogares asimilables a minifundios, más de 52.000 en el NOA y más de 65.000 en el NEA (Basco, 1987: 4). Cantidad de hogares que representan una población económicamente activa de casi 280.000 personas, cifra nada despreciable para estas dos regiones. Asimismo equivaldrían a una población total de alrededor de 600.000 personas, sólo en dos regiones.

Cabe recordar por otra parte que, en cifras redondas, había en 1969, unas 48.000 explotaciones minifundistas en el noroeste y unas 60.000 en el noreste. Si nos tomáramos la licencia de asimilar estos "hogares" rurales calculados para 1980 con los minifundios calculados para 1969, concluiríamos que hubo un aumento del minifundio del orden del 10 por ciento promedio en diez años aproximadamente. Si algo similar ocurrió sobre el total de minifundios localizados a lo largo del país, más de un millón de personas han estado en 1980 directamente afectadas por grados críticos de pobreza rural. Si esta hipótesis que no es demasiado arriesgada fuera cierta, la población rural pobre representaría en 1980 más del 20 por ciento de la población rural argentina y más del 3,5 por ciento de la población total. Es claro que en el contexto argentino estas magnitudes, seguramente cercanas a la realidad, no son despreciables y es esto lo que obliga a decir que el minifundio es un problema social importante. Más aun cuando sólo estamos mencionando la población directamente involucrada, sin tener en cuenta las relaciones indirectas del sector minifundista con el sistema económico global, a partir de su funcionalidad con el mismo y su inserción dependiente.

El productor minifundista es además fuerza de trabajo, consumidor, vendedor, y/o demandante de productos, insumos y artículos de consumo. Mejorar la situación del minifundista es un apremio social, moral y ético para toda la sociedad, pero también económico para el sistema, porque la elevación del nivel económico provocará un efecto multiplicador, dinámico sobre el mercado interno, por sus múltiples funciones e interrelaciones. Asimismo buena parte de las producciones regionales están vinculadas íntimamente con formas productivas minifundistas.

Por todo esto es que hoy en día desarrollar la Argentina es actuar simultáneamente-sobre dos frentes: el mercado interno y externo. A pesar

de opiniones discrepantes en el ámbito de la política económica oficial, entendemos que el mercado interno no está saturado, ni mucho menos. Los niveles de subsistencia en que se encuentran amplios sectores de la población son un claro ejemplo de que todavía quedan por satisfacer muchas demandas del país. Actuar sobre el mercado interno es desarrollar las economías regional es y viceversa, tanto por la población marginada que hay en estas zonas como por la orientación productiva de estas economías hacia este mercado. Promover el desarrollo de las regiones extrapampeanas y del mercado interno es, entre otras cuestiones, mejorar la distribución del ingreso hacia los sectores más postergados y generar formas que retengan el ingreso regional en las áreas donde se produce.

Contexto ambiental

Todo este encuadre urbano y rural se da en un específico *contexto ambiental*.³¹ Hay que tener presente que los aspectos ambientales no son un sector de la actividad que puede encararse aisladamente, sino que representan una percepción de potencialidades y limitaciones transectoriales.

Agroclimáticamente el conjunto de los ambientes argentinos puede ser reagrupado en tres grandes áreas: 1) la zona húmeda sin restricciones climáticas para la agricultura, que abarca un 25 por ciento del territorio, sobre todo en la zona pampeana, el noreste y valles y piedemontes del oeste; 2) la zona semiárida donde es posible una agricultura de secano que suma otro 15 por ciento del territorio en áreas vecinas a la zona húmeda y 3) el resto del país, es decir, un 60 por ciento de su superficie que presenta un clima árido cuya agricultura sólo es posible bajo riego, siempre que haya suelos y agua adecuados.

Desde el punto de vista de los suelos, los aproximadamente 2,76 millones de km² del territorio continental se dividen en 1/3 de suelos de buena aptitud agrícola (mayoritariamente en las llanuras chacopampeanas), otro tercio es apropiado para la ganadería y el tercio restante no es apto para ninguna de estas actividades.

Los recursos hídricos del país se encuentran concentrados en la Cuenca del Plata (20 litros por segundo por km²). Las cuencas del Pacífico en los Andes al sur son también muy ricas en recursos pero mucho más pequeñas en superficie, mientras que los sistemas que drenan al Atlántico (Patagonia) y las cuencas endorreicas del centro del país corresponden a las zonas más áridas. En porcentajes, de los 21.700 m³ por segundo de escorrentía del país casi 85 por ciento se concentra en la Cuenca del Plata, otro 11 por ciento en la del Atlántico y un 4 por ciento en la del Pacífico.

Los recursos de aguas subterráneas son importantes y estimados en aproximadamente 810 km.³ Aproximadamente un 30 por ciento de las

³¹ Este apartado sobre la cuestión ambiental ha sido extractado y resumido en parte de Pablo Gutman, "Medio ambiente y desarrollo regional en la Argentina", en

cuencas han sido evaluadas pero la información es más escasa en las zonas áridas del norte del país.

A comienzos de los años 80 las reservas identificadas de energía sumaban 2.800 millones de TEP. Un 50 por ciento lo representa el potencial hidroeléctrico, el gas y petróleo suman otro 32 por ciento, el uranio un 11 por ciento y el resto corresponde a carbón y biomasa. A los actuales niveles de producción esto establece una relación producción/reservas de más de cincuenta años, por lo que los recursos energéticos del país parecen asegurar una adecuada oferta para atender las demandas actuales y futuras del mercado nacional.

Sin embargo, la relación no es tan simple pues la utilización de estos recursos está condicionada, por un lado, por la estructura de la demanda y por otro, por la capacidad de producción que depende de las inversiones realizadas y previstas. Ello hace que predomine la utilización del petróleo y gas (80 por ciento) y también que la falta de inversión en prospección, producción y transporte crea problemas cíclicos de oferta.

Dejando de lado los energéticos, el resto de los recursos minerales de la Argentina no son importantes, sea en términos de reservas, concentraciones o bien de costos de explotación. En los últimos años la contribución total del rubro minería dentro del PBI ha sido menor del 0.15 por ciento, y un 70 por ciento corresponde a rocas y material para la industria del cemento y la construcción.

Los principales limitantes naturales para una ocupación sostenida están referidos a la aridez por una parte y al exceso de aguas por la otra. Es claro que sequía o inundación es una interpretación humana directamente vinculada a las desviaciones respecto aun promedio histórico, pero más significativamente a los impactos que éstas tienen sobre las formas de ocupación económica y social de los recursos.

No es de extrañar entonces que la sequía afecte diferentemente las zonas áridas más que a las semiáridas o las subhúmedas. Cuanto más árida es la región, menor actividad agrícola de secano sustenta. Por eso el principal impacto de la sequía en zonas áridas es la erosión de suelos que provoca, y la extrema penuria que puede resultar para la población local, en las zonas semiáridas y subhúmedas, donde la agricultura de secano es más densa, el principal impacto se manifiesta normalmente en las pérdidas productivas. En los hechos se estima que un 60 por ciento de las pérdidas de cosechas en el país son ocasionadas por las sequías. Aun fuera de eventos extremos, en la zona pampeana se estima que ocho de cada diez años la productividad se ve limitada por la insuficiencia de lluvias.

Tradicionalmente la agricultura moderna enfrenta la aridez con el riego. Pero ésta es sólo una solución costosa para un mínimo porcentaje de las zonas áridas. En estas zonas, el menor valor comercial de la tierra hace de ellas destino natural de las poblaciones rurales más pobres y más extensivas las actividades de pastoreo. La baja valoración y productividad natural de los ambientes fomenta su sobreexplotación y degradación, con la tendencia de transformar zonas semiáridas en zonas desérticas.

Frente a esta dinámica existe un conocimiento agronómico creciente,

que combina mecanismos de adaptación biológica y agrícola tradicionales con modernas técnicas agronómicas, destinadas a proteger los suelos y diversificar la producción entre una combinación de actividades adaptadas a estos ambientes.

En el otro extremo las inundaciones, al afectar zonas densamente pobladas se han convertido en los dos últimos decenios en el limitante natural más visible para la población. En la planicie de inundación de los ríos Paraná y Paraguay (que abarca 40.000 km²) se ubican seis capitales provinciales. Vecinas a ellas, las tierras bajas de la llanura chacopampeana tienen un pobre drenaje natural. Cuando se conjugan fuertes lluvias y crecidas del río Paraná y Uruguay, el área inundable puede llegar a 180.000 km².

El extenso delta del Paraná, en las puertas del área metropolitana, también está sujeto a inundaciones, afectando un área mucho menor (2.000 km²) pero densamente poblada.

Finalmente la cuenca del Salado, en la provincia de Buenos Aires, suma otros 40.000 km² de tierras periódicamente inundadas, donde se asientan números centros urbanos medianos y una importante actividad ganadera.

Las inundaciones afectan los recursos naturales con bruscos traslados y acumulaciones, lo que empobrece unas áreas y enriquece otras (aunque el balance general es aún poco conocido) pero sus costos para la población son innegables.

Los daños de la inundación se sienten primero en las zonas bajas, comúnmente dedicadas a la ganadería y ocupadas por los pobladores más pobres (pequeños campesinos, pescadores de ríos, villas miserias en las ciudades costeras). A medida que las aguas suben los suelos agrícolas y los centros urbanos también son afectados. El paisaje bajo, que explica la gran superficie inundada, ayuda por otra parte a reducir los riesgos humanos, pues las inundaciones se propagan lentamente.

La importante sucesión de años húmedos, registrada a escala sudamericana a principios de la década del ochenta, dio lugar a gigantescas inundaciones en la Argentina, tanto por la superficie afectada como por la duración del evento.

Numerosos estudios y obras se han realizado, pero mirando a los efectos de las inundaciones del quinquenio 1980-1985 los resultados parecen escasos, frente a una opinión pública ampliamente sensibilizada.

Por otra parte los deterioros ambientales producidos por las formas de ocupación humana se manifiestan en el deterioro de los suelos, la degradación de pasturas, la degradación de bosques, la amenaza de extinción de especies valiosas y la contaminación de aguas superficiales y subterráneas. La distribución de los ambientes y la localización de la población y las actividades económicas parece, en una primera impresión, mostrar una lógica apreciable: las actividades más densas y productivas se ubican en aquellos espacios más propicios para su implantación. La región pampeana con su enorme oferta de suelos de buena aptitud agrícola es el soporte natural del grueso de la producción rural. En la misma línea una Patagonia casi despoblada, ¿no se corresponde acaso con los limitados atractivos de un desierto árido y frío con escasez de agua y de buenos suelos?

Esto es parcialmente cierto, pero sólo parcialmente, pues tomando una perspectiva más de largo plazo puede observarse cómo la relación entre recursos naturales y sistemas de explotación ha ido evolucionando a lo largo de nuestra historia de modo que los mismos ambientes naturales han sido utilizados de manera diversa en diferentes períodos, por diferentes sociedades, con resultados también diversos tanto en los sistemas naturales como en los sistemas sociales.

Pero a partir de fines del siglo pasado es cada vez más visible que fuera de la región central pampeana los sistemas de ocupación son definidos mayoritariamente, con el mismo modelo aplicado a la región pampeana y estrechamente relacionados con los ciclos de expansión y contracción de la actividad económica de la región central. Este es el caso de la ocupación de la Patagonia con la oveja cuando ésta es desplazada a fines de siglo de la región pampeana, para dar cabida a la cría de vacunos para exportación. La combinación de características ambientales (aridez, frío) y la organización social (enormes latifundios) se conjugaron para dar cabida a una mínima población, baja capacidad de carga y crecientes problemas de sobrepastoreo y erosión muy visibles en los años recientes. Pero también es el caso del noreste con el bosque de maderas duras devastado primero para la construcción del ferrocarril, luego para la obtención de curtientes y finalmente para la apertura de tierras destinadas a la ampliación de la frontera agrícola ganadera de la región central. Más recientemente la expansión del cultivo de oleaginosas y forrajeras en el NEA y la expansión de la ganadería pampeana hacia el norte muestran el mismo perfil.

En la región pampeana central la producción de carne y cereales es hoy en día una actividad empresarial llevada adelante mayoritariamente por establecimientos medianos y grandes. Las empresas son muy sensibles a las señales del mercado sustituyendo cultivos por ganado según la evolución de los precios. También la tecnificación ha sido importante en los decenios recientes, mayormente a través de la mecanización y los mejoramientos genéticos. El uso de fertilizantes es todavía apreciablemente bajo, en comparación con promedios internacionales.

Pero la mayoría de este desarrollo ha tomado la forma de una producción mecanizada, destinada al mercado externo, con poca captación de mano de obra rural. De esta forma la despoblación del campo, los bajos niveles de vida y la subutilización de muchos recursos naturales y humanos locales ha acompañado a este proceso de crecimiento.

Por otra parte los cultivos regionales más intensivos que ocupan la mayor cantidad de productores regionales se orientan hacia el mercado interno y el estancamiento del mismo los enfrenta con reiterados problemas de sobreproducción y caída de los precios. En algunos casos las exportaciones han representado una vía de salida (frutas, té, arroz, algunas hortalizas). Pero en las producciones más importantes (azúcar, vino, algodón), problemas de costos, calidad y falta de experiencia exportadora han trabado esta alternativa.

Las amplias fluctuaciones en la producción rural, junto a prolongados procesos de decaimiento económico (azúcar, algodón) han acelerado

también el deterioro ambiental. Sobre y subexplotaciones de recursos de acuerdo con las fluctuaciones del mercado y una tendencia hacia la sobreexplotación como forma de compensar la caída de los precios mediante aumento de la producción, son fenómenos que se repiten en la mayor parte de las regiones del país.

No sólo ha habido crecimiento agrícola importante en los dos últimos decenios. También redespliegue industrial y el creciente peso de la agroindustria deben ser incluidos en este cuadro. La actividad rural es hoy en día sólo un componente de las economías regionales y ella misma forma parte de circuitos de creciente complejidad e integración con la industria.

Tal vez la constante más llamativa en este proceso de importantes cambios es que el mismo no ha sido capaz de revertir las tendencias al deterioro social de las economías regionales (y también al ambiental).

Aunque las causas son múltiples, este proceso de "crecimiento y deterioro" responde en buena medida a la cultura y la ocupación "excéntrica" que se hace de las economías regionales en la cual los recursos naturales y humanos de las regiones extrapampeanas son mayoritariamente interpretados con el mismo modelo aplicado a la zona pampeana. Un modelo de "base económica" que trata de descubrir cuál es el recurso "exportable" sobre el que debe basarse el desarrollo regional.

Aunque ésta es una estrategia que en abstracto puede resultar válida, su aplicación a rajatabla es totalmente insuficiente por varios motivos estructurales y coyunturales:

- a) es dependiente, pues las regiones "esperan" la llegada de la inversión salvadora;
- b) es de difícil viabilización en etapas de restricción de inversiones y de caída de nuestras exportaciones como los últimos veinte años;
- c) gran parte de las regiones se encuentran en una situación de segunda frente a la región pampeana por lo que sufren más intensamente los ciclos depresivos de esta estrategia; y
- d) numerosos recursos humanos y naturales regionales no entran en este modelo.

Las grandes inversiones públicas

Casos específicos y ejemplificadores de muchos de los problemas urbanos, rurales y ambientales existentes en el país frecuentemente fueron resultado de la localización de *las grandes inversiones públicas*,³² concentradas en áreas predeterminadas como soporte de actividades. Es el caso de la extracción de energía, hidro, termo o nucleoelectrica, de la extracción de carbón, mineral de hierro o hidrocarburos, y/o grandes obras de infraestructura capaces de vincular y reordenar flujos regionales. Estas situaciones

³¹ Todo este apartado sobre las Grandes Obras Públicas ha sido extractado y resumido en parte de Elsa Laurelli y Alicia Vidal, "Las grandes obras públicas y el desarrollo regional", en Manzanal, M. y Rofman, A. (1987. págs. 505-545).

caracterizan un modo de producción del espacio reciente y distinto, que altera los patrones históricos de localización de actividades.

En un primer momento estos grandes proyectos constituían intervenciones indiferentes en cuanto a las consecuencias negativas que pudieran generar sobre los ambientes en los cuales se incluían. Eran considerados como verdaderos receptáculos de recursos naturales, yacimientos explotables y/o modificables. Nunca estaban en juego las alteraciones y sus consecuencias. Si bien en algunos se introducía el concepto de propósito múltiple, lo que predominaba era el fin hegemónico: obtener recursos del subsuelo o de las aguas superficiales, producir energía, etc.; y finalmente se desarrollaban como proyectos de unipropósito al no recibir atención alguna el resto de objetivos, invalidando la más de las veces la posibilidad de aprovechamiento múltiple.

Sin embargo, en una etapa siguiente comenzó la búsqueda de medidas compensadoras tratando de aliviar los efectos negativos en el área de implantación. Entonces se avanzó en los llamados estudios de los impactos ambientales, especialmente en Estados Unidos. Pero aun así los enfoques se centran en los emprendimientos y sólo se esbozan incipientes articulaciones entre éstos y la región.

Hoy en día trabajar con un gran proyecto requiere un cuidadoso manejo de las inversiones y de los actores involucrados en todos los niveles; se hace necesario diseñar una estrategia que posibilite la articulación entre las regiones y el proyecto, donde todos y cada uno deberán procurar ser tenidos en cuenta en las políticas que formule el Estado. Porque las Grandes Obras Públicas o Grandes Proyectos, como suele denominárselos, deben ser observados, no desde una dimensión absoluta, sino desde el proceso de radiación de actividades productivas y/o de servicios relativamente importantes, en relación al entorno regional que lo aloja y medido en cuanto a la alteración que produce en el contexto socioeconómico y ambiental local.

Frecuentemente las sociedades locales, heterogéneas de por sí, se han visto convulsionadas por estas implantaciones que no rescatan elemento alguno de la región (también definidas como "catedrales en el desierto", "obras faraónicas", "macroproyectos", etc.) y que por el contrario introducen elementos reproducibles en cualquier lugar del planeta, tanto en aspectos físicos —las construcciones— como en formas de administración, etc. Así se interceptan dos historias, la de la propia región y la del emprendimiento, distintos actores en un mismo escenario en el que deben asociarse, yuxtaponerse y/o confrontarse en el desarrollo de sus actividades de producción y reproducción.

El Estado se manifiesta a través de las políticas definidas como instrumentos de eliminación o atenuación de las disparidades regionales, y de promoción de procesos de descentralización (por brindar empleo y condiciones favorables de localización de la población). La realidad nos muestra territorios donde se concentran en determinados períodos actividades y migraciones y donde se alteran de alguna manera ciertos circuitos de la actividad industrial, comercial y de servicios.

En los niveles microrregionales, los entornos geográficos inmediatos a las obras registran procesos antagónicos, situaciones donde se polarizan fenómenos precisos y operan contradictoriamente. Tales fenómenos, tanto en áreas rurales como en los núcleos urbanos pequeños y medianos, difieren en muchas de sus características de los esperados procesos de crecimiento sostenido o tendencia!. Dichas contradicciones pueden ser:

- a) producción de excedentes y ausencia regional de distribución del beneficio;
- b) presencia de tecnologías de alta sofisticación y escasísima capacitación en un porcentaje significativo de la población local para incorporarse a las mismas;
- c) procesos migratorios en general con tasas más altas que las del nivel nacional en determinados períodos y escaso arraigo a la región de los técnicos, profesionales y gerentes;
- d) salarios regionales que alcanzan valores mayores que la media nacional y local, en el marco de inflaciones locales y de desempleo y subempleo de los grupos que no son incorporados a la actividad generada por la construcción del emprendimiento;
- e) permanentes conflictos laborales ante condiciones de explotación de las que se someten a las fuerzas de trabajo, en cuanto al ritmo, turnos corridos, condiciones de seguridad y salubridad, etc.;
- f) el Estado provee una cantidad de servicios básicos que supera las necesidades de las poblaciones involucradas, intervenciones que contrastan con las situaciones carenciales que viven vastos sectores poblacionales, alternándose zonas planificadas y urbanizadas con bolsones de miseria.

Se constituyen así verdaderos enclaves tanto económicos como sociales, caracterizados por la extracción de excedentes regionales que son transferidos a la economía central. Se produce una estructura social particular que se yuxtapone con la estructura regional preexistente, que a su vez suele subordinarse a aquélla. Finalmente aparecen enclaves políticos de marcada presencia del poder central que desplaza o desvirtúa el ejercicio del poder local o municipal, transformando estas regiones en verdaderos territorios "ocupados y controlados".

Promoción Industrial

No escapa al tipo de consideraciones hasta aquí mencionadas, la experiencia de *promoción industrial*" en la Argentina, donde coexisten un

³³ Todo este apartado sobre el tema de promoción industrial ha sido extractado y resumido en parte de Hugo Kantis, "Las leyes de promoción industrial en la Argentina, Evaluaciones y lineamientos para un nuevo sistema", en Manzanal, M. y Rofman, A. (1987: págs. 466-507).

conjunto de normas legales superpuestas y desarticuladas, dictadas en algunos casos por gobiernos de concepciones y objetivos divergentes. Por lo cual el sistema de promoción industrial se ha convertido en un esquema desvinculado de un modelo de desarrollo que permita fundamentar su sentido macroeconómico.

Los resultados obtenidos no parecen haber sido significativos en términos de su impacto sobre los grandes agregados económicos. No obstante, la consideración del marco de estancamiento y reestructuración económica, en el que deben ser entendidos, relativiza las conclusiones de un primer análisis.

La industrialización promovida ha acompañado y reforzado la dirección de las transformaciones experimentadas por la estructura productiva nacional en su conjunto. Las principales características de esta evolución fueron:

- a) mayor concentración y diferenciación del capital;
- b) cambio en la composición de las ramas industriales líderes, con fuerte predominio de las aprovechadoras de recursos naturales no alimentarios (principales beneficiarios de los estímulos promocionales);
- c) fragmentación de los procesos productivos y relocalización espacial bajo la forma de multiplantas;
- d) segmentación del mercado de trabajo;
- e) intensificación de los procesos de trabajo, etc.

Las ventajas otorgadas por la promoción habrían resultado funcionales a dichos cambios, consolidando el proceso de formación de capital y aumentando la tasa de retorno de las firmas beneficiadas. En el plano espacial se observa un escaso nivel de dispersión de las inversiones comprometidas en los proyectos. A pesar de ello, la caída en la participación del polo metropolitano en la producción permite plantear la existencia de cierta alteración del patrón histórico de división regional de las actividades industriales. En lo que hace al grado de descentralización de los efectos sobre la demanda de trabajo, el éxito alcanzado por la promoción parece haber sido mayor. Tanto más cuando se lo considera desde la óptica de aquellas provincias en las cuales los puestos generados explican una alta proporción de la variación intercensal en la ocupación.

El análisis de los regímenes específicos de algunas provincias parece indicar que el impacto ocasionado sobre la dinámica de la producción y el empleo local no ha significado, sin embargo, la conformación de complejos industriales integrados al lugar. En la mayor parte de los casos se trata de plantas más modernas, propiedad de agentes económicos extrarregionales atraídos por los beneficios del esquema promocional. Las propias características del mismo han alentado la radicación de establecimientos cuyo principal interés económico está centrado en la realización de procesos de escasa elaboración de materias primas, abastecidas además por proveedores ubicados geográficamente en el polo metropolitano o bien en el exterior (Tierra del Fuego).

Sólo una porción reducida de la producción y del excedente generado quedan allí donde se elaboran, con lo cual el objetivo de impulsar un desarrollo regional autosostenido se ve distorsionado. Para completar estos conceptos, basta agregar la incertidumbre en torno al futuro de las plantas promocionadas al cese de los beneficios fiscales.

Tampoco las intenciones de alentar el fortalecimiento de la pequeña y mediana empresa (expresada en la ley 10.560/73) y de evitar la conformación de mercados oligopólicos (ley 21.608/77) se vieron correspondidos por los resultados, dada la concentración de los beneficios en un núcleo reducido de firmas pertenecientes a mercados poco competitivos.

Finalmente el Estado no ha desempeñado satisfactoriamente su papel de supervisión y contralor en el cumplimiento de los compromisos asumidos por los inversores, observándose la existencia de irregularidades en numerosos casos.

Los resultados de la experiencia promocional de los últimos quince años plantean la necesidad de diseñar un nuevo sistema de estímulo a la industria. Sin embargo, no es posible avanzar en dicha reformulación sin dotar de entidad política real a la discusión de la estrategia industrial subordinada en 1988 a los límites del esquema fiscal-monetario. Resulta imprescindible para ello contar con un mayor conocimiento tanto de escenario como de los actores que en él se desenvuelven, de modo de poder sentar un punto de partida para definir los lineamientos de un patrón de acumulación avalado socialmente.

Temas tales como el de la asignación de los recursos productivos de la sociedad y de la posterior distribución de los resultados obtenidos no pueden quedar ceñidos al marco de las argumentaciones en favor de la desregulación y la apertura externa.

La cuestión de eficiencia productiva ha de abarcar al conjunto de las actividades económicas, más allá del carácter de su titularidad pública o privada.

Es menester definir el rol de la industria en dicho patrón de acumulación y dentro de ella las ramas que por su capacidad contributiva al logro de los objetivos acordados merezcan ser alentadas desde el Estado. La discusión debe abarcar también temas como el papel de la pequeña y mediana empresa, la política tecnológica y de empleo, el mercado interno, la división regional de las actividades, etc.

La coparticipación federal de impuestos

En esta breve síntesis sobre los problemas más apremiantes de resolver para promover el desarrollo regional falta mencionar la cuestión de *la coparticipación federal de impuestos*.

" Todo este apartado sobre coparticipación ha sido extractado y resumido en parte de Pedro Pirez, "La coparticipación federal de impuestos y el desarrollo regional", en Manzanal, M. y Rofman, A. (1987: págs. 578 a 599).

Un amplio conjunto de distinto tipo de transferencias del Estado Nacional a las provincias han constituido el componente fundamental de los presupuestos provinciales y, de esa manera, integraron un sistema implícito de distribución regional de los recursos públicos. Ente 1959 y 1981 las provincias integraron en conjunto sus recursos corrientes, que eran casi la totalidad de sus ingresos, en aproximadamente un 50 por ciento con la transferencias desde el Gobierno Federal. Pero si bien se da esa constante, las transferencias se integraron de manera muy diferente por la coparticipación y el resto. Esto parecería indicar que el gobierno federal funcionó como una suerte de compensador de los presupuestos provinciales. Cuando la coparticipación disminuyó, los Aportes del Tesoro Nacional (ATN) complementaron ese mínimo y de esa forma las provincias integraron sus presupuestos. Por otra parte, la participación de la coparticipación pareciera haber disminuido en el tiempo, mientras que como tendencia los ATN se habrían incrementado. Tendencia que se ve modificada en los años 60, cuando bajó la coparticipación en la integración de los presupuestos provinciales, incrementándose notablemente la proporción de los ATN.

Ahora bien, es preciso diferenciar esa información global por provincias y particularmente por agrupamientos regionales de ellas. Pues solamente las provincias relativamente más desarrolladas son las que integran sus presupuestos con una importante parte de sus recursos propios, mientras que el resto de las provincias lo hacen con un quinto o una tercera parte. Las diferencias regionales se reproducen en los gobiernos provinciales y, particularmente, en su posibilidad de captación fiscal. Una de las características de todos los cambios habidos en el régimen de coparticipación reside en su resolución en virtud de razones coyunturales sin atender a las bases estructurales que lo sustentan. De allí que no se haya logrado establecer criterios fundamentales de tipo cualitativo para la distribución de los recursos entre el Gobierno Federal y las provincias.

Cuando se atiende a los aspectos coyunturales se decide en función de las políticas económicas que predominan en cada momento. La atención de largo plazo, estructural, por el contrario, plantea el problema dentro del sistema de relaciones entre ambos niveles gubernamentales.

Las negociaciones, en cambio, fueron propuestas históricamente sin ningún referente fundamental y, por eso mismo, las discusiones redujéron-se a una disputa sobre los porcentajes que corresponden a cada nivel gubernamental. Pero no se recorda que esa decisión está subordinada a una más general, referida a la distribución total de los recursos entre esos órdenes, que depende a su vez de la distribución de las funciones gubernamentales. En suma, qué hace o qué hará cada nivel debe ser un supuesto para determinar cuánto necesitará para hacerlo y, por ende, una base para establecer cómo se distribuirán los recursos fiscales totales.

De allí que sea necesario derivar la discusión de sus dimensiones estrictamente financieras a un plano político, o mejor aun de política socioeconómica. Discusión que se acerca mucho a la redefinición del "pacto federal", motivo por el cual difícilmente pueda ser resuelta en un término limitado de tiempo. Por eso mismo es preciso encarar la resolución de la coparticipación distinguiendo dos momentos:

- a) en lo inmediato, resolver un sistema que permita un acuerdo rápido por un período de tiempo limitado, uno o dos años; y
- b) en lo estructural, usar ese tiempo para definir un sistema de distribución de las funciones gubernamentales y de la distribución de los recursos que debería durar varios años.

II. Los principales procesos productivos regionales: situación socioeconómica, propuestas y políticas

1. Introducción

En el presente capítulo se desarrollan los principales circuitos productivos regionales: algodón, arroz, azúcar, fruticultura, lana, pesca, poroto, tabaco, yerba mate y vitivinicultura. Todos ellos han sido tratados con una metodología similar, a través de la cual se realiza el análisis de las distintas fases del proceso productivo y se destacan los diferentes actores sociales y agentes económicos intervinientes. En este apartado se presenta el proceso productivo con sus eslabones (la producción agrícola, industrial, la comercialización, el rol del Estado, etc.). Asimismo, cuando estas producciones tienen diferente localización espacial se destacan sus particulares especificidades. Finalmente, todos los procesos productivos tienen un apartado referido a conclusiones y propuestas, en donde se dan los lineamientos principales de las políticas que deberían seguirse para cada producción tomada individualmente. Los aspectos más globales de políticas, es decir las que corresponden al conjunto de los productos, aparecen en el capítulo III.

Las características que frecuentemente se repiten en los distintos procesos productivos analizados son:

1. Fuerte presencia de productores pequeños —muchos de ellos minifundistas—.
2. Carácter marginal de la mayoría de las producciones regionales en el mercado exportador argentino.
3. Inestabilidad del mercado internacional por las fluctuaciones de la demanda que se trasladan a los precios de los productos.
4. Dificultades de reconversión productiva para ciertos cultivos, dada la limitada aptitud ecológica de los suelos.
5. Falta de diversificación productiva dentro de las explotaciones, con el consiguiente deterioro de los suelos que implica alto riesgo económico, por la dependencia de la evolución de un solo producto por unidad agrícola.
6. Tendencia a la fuerte especialización subregional en, casi siempre,

- un solo producto comercializable y con escasa integración sectorial.
7. Trabas y dificultades en los canales de comercialización que impiden el control de los mismos por parte de los productores y por consiguiente condicionan sus posibilidades de retener excedentes.
 8. Importante presencia de cadenas agro-industriales pertenecientes a firmas de gran tamaño y poder de negociación en las etapas comercializadoras finales, las que captan la mayor proporción de excedentes en desmedro de los productores.

Todo lo anterior requiere que se efectúe una revisión de las formas organizativas y técnicas de cada producción y de sus procesos de comercialización, para que las propuestas a realizar sean económica y socialmente eficientes. Algunas de estas especificidades surgirán en el análisis correspondiente a cada circuito productivo.

2. El circuito del algodón

Introducción

El proceso productivo del algodón tiene una muy amplia dispersión espacial en su desarrollo secuencial, que va desde la materia prima hasta el bien de consumo final. A esta primera característica singular del respectivo proceso se le agrega la circunstancia de que los productores intervinientes en las distintas etapas del circuito algodonero son de muy diferenciado y heterogéneo tamaño, poder de negociación y capacidad de acumulación. A su vez, el mercado de demanda algodonero es esencialmente de consumo interno, pues sólo se exportan los remanentes anuales de las cosechas cuando éstas superan los niveles de los requerimientos de la industria textil nacional.

Estos tres aspectos centrales del proceso suponen, como conclusión fundamental, que el impacto de las políticas para el sector va a producir, en forma indefectible, efectos diferenciados desde el punto de vista de los agentes económicos involucrados, de las regiones que alojan parte de las etapas de producción y del destino asignado al producto.

Fases del proceso productivo

El algodón como producto agrícola se cultiva en el noreste del país, con algunas extensiones hacia el noroeste. La base fundamental está constituida por las explotaciones localizadas en las provincias del Chaco y Formosa y con menor intensidad en Corrientes, Santa Fe, Santiago del Estero y Catamarca. A este primer eslabón le sucede una etapa inicial de industrialización que, por razones de costo de transporte, tiende a localizarse en las cercanías de la zona de obtención del algodón en rama: es el desmote, a cargo de plantas manufactureras que transforman la materia prima agrícola en fibra de algodón.

Hasta aquí, el proceso vinculado al algodón aporta valor agregado a la región de origen de la actividad agrícola. La etapa productiva siguiente está vinculada con el rubro donde se concentra el mayor tamaño de establecimientos y nivel tecnológico; son pocas y grandes empresas. Es la tarea de transformación de la fibra en hilado en las respectivas hilanderías, ahora localizadas en el área de Capital Federal y Gran Buenos Aires, con la excepción de un establecimiento en Corrientes. Finalmente la etapa de manufacturación de la prenda de vestir, con hilado puro de algodón o mezclado con otros de origen sintético. Son las tejedurías, fundamentalmente radicadas en la zona del Gran Buenos Aires.

Cada eslabón agrícola o industrial se vincula con los demás por medio de procesos específicos de comercialización que determinan precios y condiciones de venta acordes con las modalidades de negociación establecidas.

La mayor diversidad de formas de intervención de procesos de comercialización se da en la primera vinculación agro-industrial que se perfecciona en la misma zona de producción agrícola.

En las fases siguientes esa diversidad desaparece pues no surgen agentes de intermediación distintos a los mismos productores industriales. Tal diferenciación incide sobremanera en el proceso de formación de precios, como ya veremos.

Solamente aparecen nuevos intermediarios comercializadores en las etapas finales, cuando la producción del bien de consumo se distribuye por medio de los canales mayorista y minorista.

Las fases que vamos a describir y caracterizar fueron afectadas en los años más recientes por políticas públicas que incidieron de modo heterogéneo sobre los espacios regionales específicos y los agentes económicos correspondientes. Iremos viendo estos procesos a medida que identifiquemos cada fase o eslabón productivo.

El eslabón agrícola

Esta primera actividad es desarrollada por alrededor de 18.000 productores en las provincias del Chaco y Formosa. El volumen producido en las dos últimas cosechas por las provincias puede observarse en el cuadro 16. Como se advierte, el peso relativo de la producción chaqueña es muy elevado, más que triplica al que lo sigue en importancia, Formosa; esta proporción se repite en la participación relativa de productores algodoneros en una y otra jurisdicción.

La caída del nivel productivo de la más reciente zafra algodonera con respecto a la del año anterior está motivada por circunstancias climáticas, que produjeron la apertura del capullo y la aparición de plagas.

Si el análisis es retrospectivo, el último decenio muestra muy cambiantes valores de producción anual que van de niveles de 669.000 t en la campaña 1978/1979 hasta 282.000 en la campaña 1980/1981.

Estas acentuadas fluctuaciones dependieron principalmente de dos factores:

Cuadro 16. Argentina. Producción de algodón. Campañas 1985/86 y 1986/87 según provincias productoras (producción en t)

Provincias	Año 1985/86		Año 1986/87	
	t	%	t	%
Chaco Formosa	219.800	58	173.100	54
Santa Fe Santiago	55.400	15	54.000	17
del Estero	49.200	13 9	43.500	13
Corrientes Otras	34.400	2 3	36.500	11 3
provincias	8.100		7.900	2
	9.700		7.800	
Total	376.600	100	322.800	100

Fuente: Secretaría de Agricultura y Ganadería. Servicio Nacional de Economía y Sociología Rural, Publ. 3/87. 7 de octubre de 1987

1. Cambios muy bruscos en las expectativas de rentabilidad y valores de realización del producto en el mercado nacional e internacional; y
2. Factores climáticos y plagas que dañaron las posibilidades de buenos rendimientos.

El primer factor, presente en cada variación significativa de siembra, ha impedido —y aún lo hace hoy en día— la elaboración de una política de abastecimiento al mercado interno sin sobresaltos y, en especial, ha trabado el diseño de un programa de exportaciones.

Los rendimientos se mantienen relativamente estables desde hace una década, lo que señala la baja incorporación tecnológica. El promedio de la última década oscila en torno a 1.100 t/ha, con un valor máximo de 1.2991/ha en la cosecha 1983/1984 y un mínimo de 854 t/ha cuando fue mayor la producción (1978-79).

Una apropiada relación de las condiciones de desenvolvimiento contemporáneo del sector agrícola algodonero de Formosa lo proporciona un informe recogido en la misma zona de producción (INTA, 1982). La dotación de productores es de 6.000 agentes, aproximadamente, de los cuales 4.800 (el 80 por ciento) tienen explotaciones de un tamaño menor a 25 ha. Este grupo, considerado minifundiaro por el informante, produce alrededor del 60 por ciento del total de la cosecha anual, restando el otro 40 por ciento a productores medianos (hasta 400 ha) y a algún productor grande. La estadística oficial más precisa sobre la estructura de división de la tierra es de quince años atrás. Indica un total de 6.522 productores, cifra no muy distante del cálculo aproximado de reciente efectivización (Provincia de Formosa, 1971).

Los productores operan con precios fijados por los compradores, frente a los cuales el poder de negociación varía según la capacidad de maniobra del oferente. Aquí confluyen aspectos que han de ser tenidos en cuenta y que varían según la estructura técnica, organizativa de producción y de comercialización de cada productor. A saber:

- 1) El minifundista tiene un bajada de productividad relativa con respecto al mediano y grande. Se estima que el primero exhibe un rendimiento anual promedio de 1 tonelada por hectárea mientras que el otro grupo de productores tiene una productividad de 1,5 a 2,5 toneladas por hectárea.
- 2) El pequeño productor subsistencial sólo utiliza tracción a sangre y se basta con miembros de su unidad familiar para sus requerimientos de trabajo. El mediano y gran productor aplica elementos mecanizados al proceso productivo y contratan personal asalariado calificado para el manejo de las máquinas. Ocasionalmente le pagan a contratistas para que levanten la cosecha con sus máquinas. Las diferencias apuntadas se trasladan al uso de fertilizantes y agroquímicos, muy poco difundidos en el pequeño productor y de mayor utilización en el de mayor tamaño de explotación. Finalmente, el pequeño productor minifundista utiliza semillas de tercera germinación que ya no sirven para generar otras semillas; en cambio los productores grandes y medianos siembran semillas de segunda germinación, por las que las desmotadoras les pagan un importe adicional. Estas condiciones técnico-organizativas inciden en la productividad de cada tipo de productor y las políticas de promoción hasta ahora implementadas poco han reparado en ellas.
- 3) Las características de tipo social acompañan las heterogeneidades estructurales expuestas. El menor ingreso por hectárea en un predio reducido implica para el grueso de los minifundistas incapacidad para acumular e incluso alcanzar ingresos subsistenciales, por lo cual muchos de ellos ofrecen su fuerza de trabajo fuera del predio. Esta situación se contrapone con la del mediano y gran productor de base capitalista.
- 4) El sistema de comercialización también favorece la generación de ingresos diferenciados entre los productores. El de menor tamaño y capacidad operativa está sometido a un modelo de vinculación con intermediarios que juegan un doble papel. Adquieren la producción al minifundista y a la vez le suministran insumos y artículos de primera necesidad a través de un sistema no monetario. El intermediario lleva registro de estos intercambios y él mismo fija el precio. Esta modalidad implica que el productor minifundista comercializa su algodón a valores que pueden llegar a ser incluso similares a los de mercado abierto para medianos y grandes productores, pero el comerciante intermediario estipula los precios de los productos que le vende, sin ningún control por parte del minifundista.

Estimaciones practicadas en Formosa a principios de esta década indican que el minifundista suele percibir un precio 20 por ciento menor que el agricultor mediano (Ftofman *et al.*, 1987:117). Esta merma tiene que ver con la desigual capacidad negociadora del pequeño productor.

El minifundista acude al mercado en forma aislada, sin ninguna organización que lo ampare. El precio mínimo que establece, en alguna oportunidad, el poder central no siempre es respetado por falta de información,

por incapacidad de ejercer presión, o por no manejar el sistema de transacción, controlado por el adquirente.

Distinto es el caso del mediano y gran productor que se maneja dentro de formas asociativas tales como las cooperativas algodoneras de primer grado. Estas están en condiciones de operar desde un plano más firme, pues el solo agrupamiento de los socios supone presentar un frente negociador con relación al del comprador o compradores.

Las políticas de precios mínimos aparecen, entonces, insuficientes para garantizar el ingreso de todos los productores regionales. Hay factores de larga data y profunda incidencia que tornan ilusorio todo intento de que ese precio sea suficientemente abarcativo, y cubra el conjunto de los sectores sociales involucrados.

El crédito para el agricultor constituyó hace más de diez años un subsidio a quienes accedían a él, en particular los productores medianos y grandes. En la actualidad esa condición fomentista del crédito ha desaparecido y no parece probable que reaparezca. La rentabilidad del productor no absorbe hoy en día fácilmente el costo del crédito. Por lo cual la acumulación histórica de tasas de interés reales positivas excede la capacidad de amortización de los productores medianos y grandes, de aquí que el incremento de pasivo de carácter incobrable ha sido corriente desde fines de la década del 70. Sin crédito no hay posibilidad de financiar el ciclo siembra-cosecha. Con crédito existe alta certidumbre de llegar a un quebranto cierto. Es un verdadero callejón sin salida. Paradojicamente, el productor minifundista que carece de aptitud legal para acceder al crédito bancario no se encuentra involucrado en esta recurrente crisis financiera; pero si logra salvarse de esta trampa especulativa, su imposibilidad de controlar el sistema de marcación de precios de los que compra o vende, como ya vimos, es una forma encubierta del costo financiero elevado.

El caso chaqueño no difiere demasiado del descripto. Según un informe oficial (Dirección del Algodón del Chaco, 1987) había, en 1982, 12.000 productores algodoneros que ocupaban 290.000 ha. De éstos, 63 por ciento (7.500 productores minifundistas) tenían menos de 20 ha y disponían tan sólo del 22 por ciento de la superficie con algodón. El criterio para la estratificación realizada se basó en la organización social y técnica del respectivo predio. Una de las diferencias más destacables expuestas consiste en que el pequeño productor usa arado de manquera, arrastrado por tracción animal. Esta tecnología tradicional es reemplazada en el productor mediano por tecnología mecanizada (tractor) que moviliza arado de acero.

La diferenciación entre sectores sociales permite identificar comportamientos diferenciados muy importantes para el proceso productivo. El pequeño productor se desenvuelve en condiciones de estrecha dependencia con el algodón para su programa productivo y no modifica sus expectativas ante eventuales cambios de rentabilidad. Las políticas que se basan en variaciones reales de precios, a fin de estimular la siembra, sólo interesan al mediano y gran productor que se desenvuelve en condiciones de una plena inserción en el mercado. Por otra parte, las políticas sectoriales no pueden diseñarse sin tener en cuenta la divergencia que suponen las respectivas dimensiones económicas y sociales.

Tanto en Formosa como en el Chaco, que representan el 70 por ciento de la producción algodонера nacional, el peso mayor de la responsabilidad en el tonelaje anual cosechado corresponde a los medianos y grandes productores. En el caso chaqueño el dato indica que dicho segmento produjo en 1982 el 78 por ciento del volumen total provincial. De ello se infiere que el conjunto de las políticas tecnológicas, impositivas, crediticias y de precios orientados a elevar la producción deben tener en cuenta las modalidades de comportamiento del productor capitalista mecanizado. Al mismo tiempo, la cantidad de productores pequeños minifundarios del Chaco y Formosa es claramente mayoritaria en relación al otro segmento. De ahí que las políticas respectivas no podrán ser homogéneas, tanto desde el punto de vista social como del contenido de las políticas, pues se trata de modelos productivos muy contrastantes con grupos de actores sociales involucrados de disímil situación socio-económica.¹

El eslabón industrial inicial

Este eslabón está representado por el desmote y se procesa prácticamente en su totalidad dentro de la misma zona de producción, dadas las correspondientes ventajas de localización. El proceso respectivo está a cargo de desmotadoras cuya propiedad presenta tres modalidades diferentes:

1. Desmotadoras privadas de capital local.
2. Desmotadoras privadas de propiedad del capital concentrado (hilanderías) con casa matriz en Capital Federal o el exterior.
3. Desmotadoras de propiedad de cooperativas.

La estructura de participación en el mercado de estas tres formas productivas es cambiante según el año productivo y la zona respectiva. En el caso del Chaco la participación de las cooperativas fluctúa alrededor de un 50 por ciento del total del algodón bruto procesado, por ejemplo en 1984/ 1985 esta incidencia fue del 49 por ciento (Provincia del Chaco, 1986: 15). En Formosa el movimiento cooperativo es mucho más débil y no suele superar el 15 por ciento.

Una imagen completa del proceso de desmote lo proporciona el cuadro 17 que ilustra sobre la oferta y demanda del producto elaborado. Este proceso industrial posibilita la apertura al sector externo, manejado por un conjunto de firmas exportadoras que atienden al mercado internacional. Las oscilaciones del consumo total se relacionan tanto con el nivel de la

¹ Es importante señalar que en momentos de escribir este informe se prevé una muy buena cosecha de algodón para la temporada 1987/1988. Sin embargo, ya afloran algunas cuestiones preocupantes: escasez de mano de obra para levantar la cosecha y manipulaciones en el mercado de comercialización del algodón en bruto a fin de deprimir los precios. La carencia de una política estatal de estabilización de precios posibilita esta maniobra potencial de los actores sociales de mayor tamaño en el área industrial.

Cuadro 17. Argentina. Disponibilidad y usos de la fibra de algodón. 1970-1988 (ent)

Año de comercialización	Disponibilidad			Utilización			Existencias finales(3)	Total		
	Existencias ini-	Producción n año	Importación	Total	Consumo o total	Pérdida por si-			Exportación	
1970/71	36.336	144.822	6.589	187.797	103.987	1.390	54.870	3.564	23.986	163.811
1971/72	23.986	84.125	21.666	130.357	110.842	441	1.571	—	17.503	112.854
1972/73	17.503	87.314	17.301	122.118	106.239	28	—	2.806	13.045	109.073
1973/74	13.045	124.837	6.248	144.130	108.189	317	6.483	177	28.964	115.166
1974/75	28.964	127.265	11.955	168.420	112.128	1.364	6.532	—	48.396	120.024
1975/76	48.396	171.707	5.908	236.987	113.673	1.110	67.149	—	55.055	181.932
1976/77	55.055	140.089	3.755	200.569	116.804	1.393	50.102	—	32.370	168.299
1977/78	32.270	160.299	6.155	201.999	108.657	170	65.939	—	27.233	174.766
1978/79	27.233	220.290	6.245	265.874	106.109	2.482	141.985	—	16.198	249.676
1979/80	16.198	173.669	10.667	204.619	108.114	44	72.362	—	24.099	180.520
1980/81	24.099	145.373	8.752	181.495	91.367	212	75.486	—	14.430	167.065
1981/82	14.430	83.559	20.212	118.201	75.393	58	23.032	4.959	14.759	103.442
1982/83	14.759	151.525	15.371	181.655	91.951	83	67.945	8.464	13.212	168.443
1983/84	13.212	172.212	6.140	191.564	108.113	285	8.824	1.798	12.544	179.020
1984/85	12.544	179.868	10.042	202.454	111.885	133	55.480	7.596	27.360	175.094
1985/86	27.360	171.372	10.907	216.085	105.484	103	90.395	—	20.103	195.984
1986/87 (4)	20.103	120.000	21.022	161.125	126.205	150	6.520	—	28.255	132.870
1987/88 (5)	28.255	196.000	—	218.255	130.000	—	70.000	—	—	210.000
1987/88 (6)	28.255	170.000	—	198.255	135.000	—	35.000	—	—	170.000

(1) Años de comercialización comprendidos entre el 1° de marzo de cada año y el 28 de febrero del siguiente.

(2) Existencias al 1° de marzo.

(3) Existencias al 28 de febrero.

(4) Estimación provisoria. E. A. y G.

(5) Estimaciones de la Cámara Algodonera Argentina.

(6) Estimaciones de la Cámara Algodonera Argentina.

Fuente: SAG y P, sector Algodón, setiembre 1987.

demanda interna como con la capacidad de exportar. Sin embargo, el ritmo de consumo interno ofrece mucho menos fluctuaciones que el flujo de fibra hacia el exterior. Ello se debe a que este último componente de la demanda es utilizado sólo como variable de ajuste; es decir, se exporta cuando hay excedentes no utilizados internamente. No hay una política estable y de largo plazo de exportaciones sino que dominan circunstancias exclusivamente coyunturales.

Los datos del cuadro ejemplifican este peculiar comportamiento. En el ciclo observado de casi veinte años hubo un período de elevación de la producción y del consumo interno hacia 1974-1977 por el incremento de la capacidad de compra nacional y los altos precios externos acompañados de un tipo de cambio favorable. La política monetarista de la dictadura militar signada por el deliberado atraso del tipo de cambio, la sujeción a los precios internacionales, la fuerte suba de la tasa de interés interna y acompañada de una depresión de la demanda al interior del país produjo una caída del precio del producto y una disminución consiguiente de la producción. En 1981/1982, la campaña más crítica, la caída de la producción implicó una reducción del 60 por ciento con relación a 1978/1979. Luego se experimenta una sensible recuperación (1982-1986), con la recaída de 1983 con motivo de las inundaciones. En 1986/1987 vuelve a retroceder sensiblemente el nivel productivo, por la caída de los precios y por razones climáticas.

Las previsiones para 1987/1988 suponen un incremento considerable de la fibra de algodón disponible. El aumento del consumo de la citada materia prima verificado en 1986, como resultado de una expansión de la exportación de productos textiles, se mantendrá, muy probablemente. Es por ello que las dos estimaciones del consumo se ubican según valores similares o algo superiores a los del año anterior.

La importación, que años anteriores se planteaba como necesaria para suplir la deficiencia productiva interna de fibras largas, ahora está reducida a servir como elemento compensador de déficit productivos anuales. Para 1986/1987 no se prevén ingresos de algodón en fibra del exterior, por cuanto el amplio margen de la oferta incluye las variedades de fibra larga que otrora se adquirían fuera del país.

Como se expresara párrafos más arriba, la producción de fibra incluye tres segmentos de actores sociales. En el Chaco se destacan las cooperativas sobre los productores privados, tanto los de origen local como extralocal. Al mismo tiempo, el ingreso monetario de los productores chaqueños, cooperativizados o no, que negociaron la materia prima —algodón en bruto— al desmotador muestra una incesante caída. Esto se debe al descenso, en términos reales, del valor del insumo. La comparación con el precio de la fibra es muy ilustrativa (véase cuadro 18).

Las cifras antedichas permiten formular las siguientes reflexiones:

1. Las variaciones históricas de los precios del algodón en bruto y la fibra muestran un monto relativamente elevado hacia principios de la década del 70, de modo específico en 1974. Luego comienza un proceso de descenso ininterrumpido para los dos valores, que inciden en forma relevante en la actividad económica regional y en el

ingreso de un amplio segmento de actores sociales localizados en el Chaco y Formosa. Si se relaciona el valor promedio del algodón en bruto registrado en 1982 con el de ocho años atrás la disminución es del 80 por ciento. En otras palabras, si se iguala el valor de la tonelada de algodón en bruto de 1974 aun índice 100, esta tasase reduce en 1982 a 18. Esta estrepitosa caída incidió en forma muy negativa en aquel segmento de algodoneros que son monoprodutores y que, al no poseer recursos económicos ni extensión suficiente, están incapacitados de diversificar su proceso productivo. Luego de un temporario repunte en 1983, los precios volvieron a caer esperándose cierta recuperación en el presente año agrícola.

- En el caso de la fibra la tendencia es similar aunque con una variación menor. La relación 1974-1982 supone un descenso del 50 por ciento del valor del citado producto. El peor año de la serie es 1985, cuando la caída del precio de la fibra comparada con el valor de 1974 es del 68 por ciento.
- La carencia de datos posteriores del precio del algodón impide actualizar los datos de la última cosecha. Sin embargo, los citados son demostrativos de que en el período de auge del consumo interno o de ciertas posibilidades exportadoras acompañados de políticas crediticias y de precios favorables, se verifican alzas de precios. Es el caso de los años 1972, 1973, 1974, 1977 y 1983.
- El efecto negativo de la disminución del mercado interno y la ausencia de políticas de apoyo efectivas se reflejan en los valores de los años 1978 a 1982 y 1985. En el ciclo 1978-1988 incidió, además, el retraso del tipo de cambio, que acompañó a la decisión de establecer el precio del algodón según el valor internacional.
- Los sectores más perjudicados en esta acentuada declinación de precios son los compuestos por los pequeños productores, de mayoritaria incidencia tanto en Chaco como en Formosa, cuyo

Cuadro 18. Chaco. Precio del algodón en bruto y de la fibra grado "C" por tonelada (precios constantes*)

Años	Jf-año 1981A		Años	&año 1981A	
	Algodón en bruto	Fibra		Algodón en bruto	Fibra
1971	0,25	1,11	1978	0,17	0,91
1972	0,32	1,53	1979	0,17	0,72
1973	0,37	1,57	1980	0,12	0,69
1974	0,49	2,04	1981	0,12	0,76
1975	0,20	1,17	1982	0,09	1,02
1976	0,25	1,18	1983	0,20	1,39
1977	0,35	1,25	1984	0,13	1,18
			1985	0,09	0,66

* Dellactados por índice mayorista no agropecuario Base 1981 (Período 1971/1985). Fuente: SAGyP, sector Algodón, setiembre de 1987.

poder de negociación en el mercado es más débil que los sectores de agricultores medianos capitalizados.

2. Si se observan las series de precios tomando como base a 1974= 100, se apreciará que en 1985, año de cierre del análisis, el índice del algodón¹ en bruto cae a 18 mientras que el de la fibra desciende a 33. Ello indicaría que en el largo plazo la fuerte disminución de valores de ambos productos es mucho más acentuada en términos relativos en el algodón que en la fibra. Un elemento agravante de este desnivel de precios relativos es el referido a los cambios en las respectivas productividades. La serie del rendimiento de algodón en bruto en kilogramos por hectárea en la década 1976/77 a 1986/87 muestra un leve descenso del 10 por ciento. Una serie de producción de fibra en kilogramos por hectárea indica, para la década 1974/75 a 1984/85 un aumento algo mayor, el 13 por ciento.² De este modo hay una posición relativa más favorable del sector industrial.

Esta desigualdad observada en la reducción de precios reales, medidos por la capacidad de compra del valor de ambos productos en términos de bienes de consumo e insumos industriales, evidencia también un poder de negociación mayor del sector industrial que del sector agrícola en el mercado.

3. La comparación de la situación de los productores agrícolas e industriales de la región con el comportamiento de los hilanderos, ubicados fuera de la región productora, indica también desigualdades en el nivel evolutivo de los precios respectivos. Si se compara el tramo 1981-1985, por ejemplo, los correspondientes números índices, seleccionando a 1981 con base 100 suponen para el año 1985 los siguientes valores: algodón en bruto: 75; fibra de algodón: 87 y productos textiles: 93.³ Esta mayor capacidad del área industrial, fuertemente concentrada y de localización extrarregional, indica una elevada aptitud para resistir la caída generalizada de precios y trasladar hacia atrás, en el circuito agro-industrial, los efectos negativos de la crisis económica. La citada tendencia ratifica lo ya observado para el período 1977-1981, que antecede y se empalma con el comentado previamente. En ese lapso, asignándole al año 1977=100, los datos para 1981 de los correspondientes números índices son como siguen: (Formosa) algodón en bruto = 31; fibra de algodón= 57 e hilado= 98. En este tramo es mucho más evidente "...una creciente diferenciación a favor de los procesos industriales a medida que se transita desde la actividad agrícola hasta la hilandería. Hay, entonces, captación de ingreso dentro del circuito por parte de la hilandería en desmedro de la desmotadora y del agricultor, y de la desmotadora a costa del productor algodonero". (Rofman, *era/., op. cjV.* 136)

¹SAGyP, sector Algodón, septiembre 1987.

²Elaboración propia en base a: 1) cuadro 18, y 2) INDEC, Estadística Mensual, diciembre de 1985, pág. 11.

³*El oslaban comercial-industrial*

El eslabón comercial-industrial

La disminución de la rentabilidad empresarial, por las dificultades de colocación a precios remunerativos en el mercado interno y la fuerte elevación de las tasas de interés, colocan al sector cooperativo algodonero, responsable del acopio de algodón en bruto de sus asociados y de la operación de desmote por cuenta de ellos, en una seria situación financiera a principios de esta década. El elevado endeudamiento con el sistema bancario oficial, con el sistema previsional y con la D.G.I., excedió la capacidad de pago o cancelación a las citadas instituciones. Ello obligó, a poco de asumir el gobierno constitucional, a efectuar tratativas entre la Nación y la provincia del Chaco tendientes a la creación de un Instituto interjurisdiccional que se subrogara en las obligaciones de las cooperativas agrarias, emitiera bonos de pagos de las deudas y promoviera un reordenamiento funcional-administrativo e institucional de las entidades. El convenio firmado el 7 de julio de 1984 como culminación de estas gestiones permitió la creación del Instituto Recuperador del Sistema Cooperativo Chaqueño y fue poco después ratificado por la Ley provincial 2.985 y la Ley nacional 23.143. El Instituto inició sus actividades en el mes de diciembre de 1984 y sus facultades consisten en gestionar el refinanciamiento de los pasivos, así como operar en el área de la reorganización del sistema cooperativo provincial, a fin de tornarlo eficiente y capaz de recuperar su capacidad de intervención en el mercado.

A poco más de dos años de su creación, el Instituto, en un reciente documento (Instituto Recuperador del Sistema Cooperativo Chaqueño, 1987a y 1987b) detalla sus logros. Cita al respecto la refinanciación de pasivos con el Banco del Chaco, la refinanciación de deudas impositivas provinciales, el acogimiento a las moratorias previsionales y el plan de control de gestión de entidades cooperativas. Sin embargo el documento puntualiza que, faltando un año para comenzar a amortizar las cuotas de refinanciamiento bancario, ya puede afirmarse que no se va a poder cancelarlas. Porque, según señalan, se observa un proceso generalizado de mayor deterioro generado por:

1. Una tendencia decreciente en el acopio de producción y en la comercialización de los productos agrícolas de la provincia. Este fenómeno se advierte en la evolución de los ciclos 1980/81 hasta 1986/87 del girasol, sorgo y otros productos, con la excepción del algodón. De cualquier modo las cooperativas sufren un deterioro global por la circunstancia arriba apuntada.
2. Disminución del número de asociados a las cooperativas. En 1983, los socios eran 17.984, bajan a 10.678 en 1986.
3. Falta de asistencia financiera oficial, lo que provocó un fuerte endeudamiento comercial (provisión de insumos, anticipos para la comercialización, etc.) altamente onerosos que no pudo ser atendido por el menor nivel de actividad de las cooperativas.
4. Deuda de asociados con las cooperativas por la entrega de insumos y mercaderías de muy difícil recuperación por el bajo ingreso de los

socios, debido a la reducción de la rentabilidad y a las adversas contingencias climáticas.

Estas cuatro causas del agravamiento de la situación financiera de las cooperativas suponen que se ha incrementado el endeudamiento con los Bancos, con el sistema previsional e impositivo, con las organizaciones de segundo grado y con el comercio de aprovisionamiento. La conclusión, ya anticipada, es que el sector cooperativo no podrá atender los vencimientos que se operarán en 1988 de la deuda refinanciada en 1985.

El eslabón de la exportación de fibra de algodón

Esta etapa del circuito productivo es muy errática. La posibilidad de colocación en el mercado internacional fue siempre, en el desarrollo sectorial algodoneo, una variable dependiente de los saldos que anualmente se obtuvieran luego de ser asignados al consumo interno las partidas de fibra respectivas. De este modo, la exportación fluctuó entre 141.085 toneladas en 1979, a influjos de una excelente cosecha y de un limitado nivel de consumo interno, hasta 6.520 en 1987, según las estimaciones provisionarias de la SAGyP, resultado de una fuerte caída de la producción interna y de un consumo mayor, debido al incremento de la exportación de productos textiles.

Por otra parte, la ubicación del mercado de fibra argentino es marginal en el comercio internacional del producto y los valores de cotización de la fibra en el mercado de Liverpool operan como un dato que no puede modificarse ni es influible por la existencia o no de saldos de exportación del país.

Los principales mercados demandantes se ubican en los últimos años en Bélgica, Alemania, Portugal y Taiwan. Años anteriores habían sido fuertes compradores Japón y Corea del Sur, que disminuyeron bruscamente sus adquisiciones en el último quinquenio. Las fluctuaciones de cantidades y valor internacional del producto suponen elevadas variaciones en los valores totales exportados año a año. Se sobrepasan los 150 millones de dólares en 1978, se desciende a 11 millones de dólares en 1985.

La exportación se realiza por firmas intermediarias reconocidas en el mercado por su larga experiencia en la materia. Los productores algodoneos tienen así una débil inserción en el negocio de la exportación, pues solamente reciben el producto de las compras, sin controlar el proceso de comercialización propiamente dicho.

Por otra parte, y para completar este panorama de la actividad exportadora, cabe comentar las intensas variaciones que ofrece el precio internacional del algodón, lo cual limita la implantación de una política exportadora de largo plazo. Esta materia prima está afectada por la competencia de sintéticos y por las alternativas de las cosechas de los principales productores mundiales (India y Estados Unidos) que inciden sobremanera sobre la estabilidad del precio internacional. Por ejemplo, en 1985, el precio internacional había caído a 64 cts. de dólar por libra de fibra de algodón en el mercado de Nueva Orleans, para descender aproximadamente a la mitad de dicho valor en 1986 y ascender nuevamente a alrededor de 62 cts. en 1987. Estas fluctuaciones colocan a los países exportadores en una difícil situación

en cuanto a políticas de promoción y dañan, aun más, a economías como la argentina, cuyos niveles de consumo interno se hallan estancados y no pueden influir sobre el manejo del comercio internacional respectivo.

El eslabón industrial final: las hilanderías y las tejedurías

Este segmento industrial, como ya se comentara, está altamente concentrado en las zonas industriales más desarrolladas del país. El conjunto de hilanderías está constituido por alrededor de cincuenta establecimientos, entre los cuales un núcleo muy reducido posee un elevado tamaño operativo y responde tanto a capitales extranacionales como a grupos nacionales muy concentrados. Las tejedurías, en cambio, son muy numerosas y, en general, consisten en establecimientos pequeños y medianos, más allá de aquellas actividades que se encuentran integradas al proceso del hilado. En la medida en que casi todas estas empresas son unidades productivas localizadas fuera de la región, con la excepción de desmotadores del Chaco y Formosa que pertenecen al sistema empresarial integrado, el interés de analizarlas solamente cubre el aspecto de determinar su influencia en la formación de los precios de las etapas iniciales del circuito. Ya se expresó, al respecto, que es notorio el mayor poder de negociación en el mercado agroindustrial de las grandes hilanderías, fenómeno que pudo advertirse al compararse las series temporales de precios del producto final respectivo con los de algodón en bruto y fibra.

Conclusiones y propuestas

El aspecto más relevante de la producción algodonera es que está fuertemente localizada, en sus etapas iniciales, en las provincias del Chaco y Formosa; allí participa mayoritariamente de la generación de valor agregado agrícola y tiene elevada influencia socio-económica tanto desde el punto de vista del empleo como de su impacto sobre la región centro-sur del Chaco y el este de Formosa.

El análisis del circuito algodonero permitió observar a sectores sociales con muy débil inserción en el mismo. Tal es el caso de los pequeños productores algodoneros, mayoritarios desde el punto de vista numérico en la actividad tanto en el Chaco como en Formosa, que no controlan la capacidad de intervención en el mercado y, por ello, están sujetos a un proceso de intermediación que reduce sus niveles de remuneración del producto por debajo del promedio global obtenido por productores medianos y grandes. A la vez, la crisis económica reciente, representada por el 'áito costo del di ñero y ausencia de financiamiento oficial, perjudicó también al resto del sector productor agrícola, que vio caer sus precios mucho más allá de los efectos que padecieron desmotadores y empresarios hilanderos. Finalmente, hay que destacar que de resultados de esta calda de rentabilidad y fuerte nivel de costo financiero el sistema cooperativo se encuentra en una grave crisis de subsistencia.

Frente a esta situación se proponen las siguientes políticas:

1. Creación de un organismo regulador de la producción de algodón basado en el consenso entre los distintos sectores que intervienen en su producción y en su industrialización. Hay dos tipos de proyectos. Uno, motorizado por las provincias productoras y la Secretaría de Agricultura, impulsa la creación de la Junta Nacional del Algodón, con fuerte capacidad de intervención en el mercado, fijación de precios sostén, apoyo a los pequeños productores, etc. Esta propuesta es apoyada por los productores agrícolas de menor poder de negociación. Otro proyecto es el de los industriales que apunta a la creación del Consejo Algodonero Nacional y que está respaldado no solamente por los elaboradores de fibra sino también por los hilanderos. Este Consejo no tendría capacidad de intervención acentuada en el mercado sino que intenta ser un ámbito de concertación, asistencia técnica y apoyo a la fijación de políticas nacionales de producción y exportación. El único elemento intervencionista está dado por la posibilidad de adquirir fibra para regular el respectivo mercado. La opción para recomendar uno u otro proyecto depende de la decisión política. En el primer caso, el área productora recibe acciones directas de la intervención de la Junta. Los productores están así eventual-mente beneficiados en primera instancia y puede instrumentarse una política diferenciada que atienda a la existencia de un 70 por ciento de productores minifundistas, no cooperativizados, y sin capacidad de influir en el proceso de formación de precios. El precio sostén obviaría esta deficiencia estructural. En el segundo caso, la política de apoyo financiero está referida al sector industrial, que proyectada hacia atrás podría servir como referencia para el precio al productor. Explícitamente se excluye toda forma de incidencia directa en la fijación de los precios del proceso de producción agrícola. Cualquiera de las dos alternativas o una combinación de ambas, permitiría un avance sobre la situación actual de completa anarquía y sin definición de largo plazo sobre el porvenir del producto agrícola y su ulterior transformación manufacturera.
2. Apoyo crediticio al sistema de producción en tiempo y magnitud necesaria y ajustado en base a precios al productor; con especial consideración, asimismo, de la situación del pequeño productor no cooperativizado o incapaz de ofrecer suficiente garantía real.
3. Programa integral de transformación del minifundio especializado en algodón tendiendo a consolidar pequeñas explotaciones, diversificadas y dotadas de capacidad de negociación. Un buen antecedente es el Plan de Colonización de 1974.
4. Política de exportaciones desvinculada de las contingencias anuales de producción y orientada a ocupar más sólidamente los mercados europeos, recientemente ganados por el mejoramiento de la calidad de la fibra.
5. Solución del problema estructural del endeudamiento de las cooperativas del algodón de! Chaco, que les impide desarrollar sus actividades reguladoras a pleno y pone en peligro su subsistencia. Esta solución tiene dos instancias temporales; en el corto plazo, refinancia

ción de pasivo y en el largo plazo, programar una política vinculada a otros aspectos sectoriales que impliquen desarrollar la capacidad de capitalizarse de los agricultores y sus cooperativas, a fin de que las mismas encaren planes adicionales de inversión. Entre éstos, es fundamental alentar a la puesta en marcha de inversiones que tiendan a la integración vertical y horizontal de la industria. A la vez promover la intervención directa de dichas cooperativas en el negocio de exportación, a fin de que los productores locales tengan acceso al mercado externo sin intermediarios.

En el análisis del algodón será sumamente importante identificar los beneficiarios de las medidas sobre los precios, comercialización, créditos, tecnología adecuada y exportaciones, dada la fuerte heterogeneidad social de los productores, mayormente minifundarios.

3. El circuito del arroz

Introducción

La relevancia económica y social del circuito arrocero para la región productora, la descripción e interpretación de los agentes intervinientes—su heterogeneidad y su funcionamiento interrelacionado en sus aspectos estructurales y coyunturales—y la consideración de algunos condicionantes básicos —disponibilidad del recurso tierra, acceso a tecnologías agrícolas e industrias mejoradas, dificultades de la realización final en los mercados interno y externo— son los elementos fundamentales que deben guiar el diagnóstico de situación y los intentos de elaborar una política coherente y efectiva dirigida al sector.

El circuito arrocero comprende un conjunto de etapas técnicas sucesivas que pueden enumerarse de la siguiente manera:

1. Producción y abastecimiento de insumos agrícolas.
2. Producción de arroz cáscara (fase agrícola).
3. Pre-industrialización (limpieza y secado).
4. Elaboración de arroz para consumo (fase industrial, productos principales: arroz blanco y arroz integral; subproductos: cáscara, afrecho, quebrados).
5. Fraccionamiento.
6. Distribución mayorista.
7. Distribución minorista.
8. Consumo final.

Las etapas enunciadas completan el ciclo con destino al mercado interno, que absorbe aproximadamente el 50 por ciento o más de la producción. La exportación, por su parte, relativamente importante desde hace unos veinte años y hacia la que se destina la otra mitad de la produc-

ción,⁴ cierra otro ciclo. El arroz que se exporta es, fundamentalmente, arroz elaborado (la cáscara pesa mucho y no tiene valor comercial relevante).

La totalidad de los agentes que intervienen en cada una de las etapas de producción y distribución mencionadas están organizados bajo formas empresariales capitalistas. Esta es una característica del circuito arrocero que lo diferencia de la mayoría de las producciones regionales tradicionales donde se destaca fuerte presencia de sectores familiares y/o minifundistas en la etapa agrícola. Es decir, entonces, que las relaciones entre los sectores sociales que conforman el circuito son fundamentalmente relaciones inter-capitalistas, o bien, relaciones entre el capital y el trabajo. Entre los propietarios existen diferencias resultantes de:

- a) distinto tamaño del capital que cada empresario posee (lo que, entre otras cosas, puede permitirle capacidad financiera propia para confiar en mejores condiciones de comercialización);
- b) acceso diferencial a la información necesaria y al crédito institucionalizado;
- c) diferentes urgencias de unos y otros para vender o comprar, dada cierta perecibilidad del producto, una oferta agrícola concentrada en el tiempo y una demanda final distribuida proporcionalmente a lo largo del año;
- d) posibilidad de acceder a mejores paquetes tecnológicos por motivos de costo y de manejo, etc.

La mayoría de las tierras utilizadas para arroz son arrendadas y su disponibilidad depende del costo de oportunidad de su uso. Pues, dado el sistema de rotación difundido (arroz/ganadería), puede ser más ventajoso para el propietario poner ganado propio a pastar que arrendar las tierras a los productores arroceros.

La mayor incidencia territorial de los procesos productivos vinculados al arroz se verifica en dos provincias: Entre Ríos y Corrientes; ellas concentran alrededor del 80 por ciento del área sembrada y la producción agrícola, constituyéndose también en las sedes de la mayor proporción de molinos industrializadores (80 por ciento de las plantas, 70 por ciento del valor bruto de la producción generado por los molinos arroceros de todo el país). Con respecto al valor de la producción agrícola, el arroz representa más del 10 por ciento en estas dos provincias (apenas 1 por ciento a nivel nacional). Por su parte, los molinos generan el 12 por ciento del valor bruto de la producción industrial de Entre Ríos y el 3 por ciento de Corrientes.

En Santa Fe, Chaco y Misiones también se cultiva arroz y se verifica la existencia de algunos molinos, pero, salvo en Santa Fe, su relevancia puede ser considerada marginal. No tan marginal, por su parte, es la radicación en el área de la Capital Federal de dos plantas industrializadoras pertenecientes a las dos empresas líderes en el mercado interno.⁵

⁴ Con altibajos muy marcados dependiendo de las condiciones del mercado internacional.

⁵ Se trata de Frugone y Prevé —Arroz Gallo— y Molinos Río de la Plata —Arroz Cándor—.

La cadena agroindustrial arrocera ha experimentado un proceso de transformación evidenciada en una variedad de situaciones de distinto grado de integración entre la agricultura y la fase industrial, y también entre los molinos y la fase posterior de fraccionamiento/venta en el mercado interno, e inclusive, la exportación. Se trata de integraciones "hacia adelante", inducidas, entre otras cosas, por una coyuntura de buenos precios relativos para el arroz, facilidades para importar maquinaria y equipo (dólar subsidiado, disminución de aranceles), junto con una decisión estratégica por parte de los productores agrícolas tendiente a incorporar procesos posteriores, a fin de escapar a la inestabilidad del mercado de arroz cáscara. La incorporación de la etapa exportadora—sobre todo por parte de los molinos cooperativos— es más reciente y configura una experiencia fructífera, que de todos modos requiere mayor profundización.

Uno de los resultados del mencionado proceso de integración fue una excesiva proliferación de pequeños molinos, propiedad de productores agrícolas asentados en las áreas productoras. Desde el punto de vista de la eficiencia económica son un capital inmovilizado durante gran parte del año aunque, individualmente, le dan al productor mejores condiciones para salir al mercado. De todos modos esto último debe relativizarse dada la dificultad que luego encuentran los productores-molineros para adquirir presencia y estabilidad en un mercado final que se guía antes por la marca que por cualquier condición de venta (precio, aspecto, cualidades culinarias, envase).

En lo que sigue se analizan las dos fases productivas más relevantes— la agrícola y la industrial— y la comercialización en sus distintos aspectos. La caracterización del grueso de los agentes involucrados y la relevancia de sus interrelaciones se completan con el análisis de las distintas situaciones de integración identificadas y del rol cumplido en los últimos tiempos por el Estado. Finalmente se intenta una síntesis sobre los aspectos más relevantes que debieran considerarse en una política hacia el sector

Fases del proceso productivo

El eslabón agrícola

Las dos provincias que lideran la producción del cereal, como fue dicho, concentran alrededor del 80 por ciento del área sembrada con arroz en el país y un porcentaje levemente mayor, en general, de la producción de arroz cáscara. Corrientes es la que destina la mayor cantidad de tierras (55.000 ha promedio en la última década, frente a 34.000 ha en Entre Ríos y 107.000 ha en todo el país) aunque no siempre obtiene la mayor producción (véase cuadro 19). Esto se vincula, por un lado, con los menores rendimientos correntinos frente a los entrerrianos (3.100 kg/ha vs. 4.400 kg/ha en el promedio decenal) y por otro, con los riesgos climáticos a los que parece estar más expuesta la provincia de Corrientes (inundaciones o sequías). Santa Fe representa alrededor del 6 por ciento de la pro-

Cuadro 19. Arroz. Área sembrada y cosechada. Rendimientos y producción por jurisdicción. Campañas 1977/78 a 1986/87

<i>Indicadores y jurisdicción</i>	<i>1977/1978</i>	<i>1978/1979</i>	<i>1979¹/1980¹</i>	<i>1980¹/1981¹</i>	<i>1981/1982</i>	<i>1982/1983</i>	<i>1983/1984</i>	<i>1984/1985</i>	<i>1985/1986</i>	<i>1986/1987</i>	<i>Promedio 76/77-85/86</i>
<i>Área sembrada (en miles de ha)</i>											
Total país	100,0	115,7	87,8	84,8	117,3	108,8	131,0	110,8	117,0	98,3	106,9
Corrientes	49,3	57,4	37,4	46,5	70,0	55,5	72,4	54,0	60,0	45,2	54,8
Entre Ríos	31,6	32,7	30,9	22,5	29,6	35,9	41,0	40,7	42,1	37,1	33,6
Santa Fe	7,4	8,9	9,2	8,3	8,3	8,6	8,2	9,0	9,0	9,2	8,5
Formosa	6,7	10,3	6,3	4,2	5,0	3,3	5,3	3,0	2,6	3,1	5,4
Resto ¹	5,0	6,4	4,0	3,3	4,4	5,4	4,1	4,1	3,3	3,5	4,6
<i>Área sembrada (peso relativo de cada jurisdicción en el país, %)</i>											
total país	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Corrientes	49,3	49,6	42,6	54,8	59,7	51,0	55,3	48,8	51,3	46,0	51,3
Entre Ríos	31,6	28,3	35,2	26,5	25,2	33,0	31,3	36,7	36,0	37,7	31,4
Santa Fe	7,4	7,7	10,5	9,8	7,1	7,9	6,3	8,1	7,7	9,6	7,9
Formosa	6,7	8,9	7,2	5,0	4,3	3,1	4,0	2,7	2,2	3,1	5,1
Resto ¹	5,0	5,5	4,5	3,9	3,7	5,0	3,1	3,7	2,8	3,6	4,3
<i>Área cosechada (proporción sobre área sembrada de cada jurisdicción, %)</i>											
Total país	95,0	88,4	93,6	96,5	96,8	74,4	98,8	94,9	85,4	91,4	91,8
Corrientes	94,3	87,1	97,6	98,1	97,1	58,0	98,3	90,7	75,0	81,9	89,0
Entre Ríos	95,3	87,5	86,4	94,7	95,9	93,6	99,0	99,8	100,0	100,0	95,0
Santa Fe	94,6	94,4	94,6	94,0	94,0	90,7	100,0	98,8	83,3	100,0	92,0
Formosa	94,0	91,3	96,8	90,5	100,0	100,0	100,0	86,7	84,6	90,3	95,0
Resto ¹	96,0	89,1	97,5	93,9	100,0	70,4	100,0	100,0	93,9	100,0	92,8
<i>Rendimientos (kg por ha cosechada)</i>											
Total país	3.263	3.050	3.236	3.500	3.849	3.422	3.679	3.603	3.786	3.915	3.509
Corrientes	2.774	2.480	2.959	3.336	3.559	2.522	3.581	3.000	2.900	3.435	3.089
Entre Ríos	4.319	4.126	3.876	4.225	5.011	4.580	4.286	4.557	5.014	4.914	4.449
Santa Fe	2.857	2.738	2.816	2.782	2.410	2.615	2.341	3.022	2.427	2.394	2.693
Formosa	3.016	3.085	3.000	2.947	3.460	3.030	2.925	2.923	3.636	3.107	3.221
Resto ¹	2.500	3.158	3.000	3.645	3.818	3.079	3.000	3.049	3.355	3.143	3.250
<i>Producción (en miles de t)</i>											
Total país	310,0	312,0	266,0	286,3	437,2	277,2	476,0	379,0	378,2	351,6	344,2
Corrientes	129,0	124,0	108,0	152,1	242,0	81,2	255,0	147,0	130,5	127,1	150,6
Entre Ríos	130,0	118,0	103,5	90,0	142,3	153,9	174,0	185,0	211,1	182,3	141,9
Santa Fe	20,0	23,0	24,5	21,7	18,8	20,4	19,226,9	18,2	22,5	21,2	
Formosa	19,0	29,0	18,3	11,2	17,3	10,0	15,5	7,6	8,0	8,7	16,6
Resto ¹	12,0	18,0	11,7	11,3	16,8	11,7	12,3	12,5	10,4	11,0	13,9
<i>Producción (peso relativo de cada jurisdicción en el país, %)</i>											
Total país	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Corrientes	41,6	39,7	40,6	53,1	55,4	29,3	53,6	38,8	34,5	36,2	43,8
Entre Ríos	41,9	37,8	38,9	31,4	32,5	55,5	36,5	48,8	55,8	51,8	41,2
Santa Fe	6,5	7,4	9,2	7,6	4,3	7,4	4,0	7,1	4,8	6,4	6,2
Formosa	6,1	9,3	6,9	3,9	4,0	3,6	3,3	2,0	2,1	2,5	4,8
Resto ¹	3,9	5,8	4,4	4,0	3,8	4,2	2,6	3,3	2,8	3,1	4,0

1 Chaco, Misiones y Salta, esta última sin actividad en la campaña 86/87.
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, publicados por la Bolsa de Cereales, Número Estadístico 1986.

ducción nacional y cerca de un 9 por ciento en promedio se lo reparten las demás provincias, con tendencias estables o decrecientes.

Desde 1985 se observa cierta retracción en la producción, resultante de una situación desfavorable en los precios internacionales y en los precios relativos internos. Corrientes parece más afectada, pues aquí también incide el problema del endeudamiento de los productores, que ha tenido una solución concertada con el gobierno provincial en el caso de Entre Ríos.

Los tipos de arroz producidos han ido modificándose. Entre Ríos ha transformado su preponderante producción de granos medianos en una especialización en largos finos de alta calidad, con lo que realiza una importante penetración en mercados externos altamente selectivos (como Irán). En el mercado interno el gusto se vuelca por los granos largos anchos, de mayor importancia en Corrientes y absoluta en Santa Fe. De todos modos, también en Corrientes se ha dado un proceso de cambio intensificando relativamente la producción de largos finos. Esto no está desconectado de un crecimiento actual de la demanda interna dirigida a ese tipo de granos.

En el país habría novecientos productores arroceros, de los cuales un 60 por ciento correspondería a Entre Ríos y 30 por ciento a Corrientes.⁶ La preponderancia de Entre Ríos en cantidad de productores, junto con la menor cantidad de ha que le dedica, nos acerca al tema del distinto tamaño relativo que predomina en una y otra provincia, y de allí, a la distinta forma de organización de la producción, índice de eficiencia y sistema de riego que diferencian notablemente a una y otra.

El riego con agua de pozo, característico de Entre Ríos, limita de alguna manera la extensión posible de las arroceras. Un pozo riega aproximadamente 60 ha y parece ser éste el tamaño modal de las explotaciones en la provincia. Por su parte, en Corrientes, se utilizan para riego aguas superficiales de ríos, arroyos y lagunas, lo cual permite una mayor extensión y ubicarla el tamaño medio en alrededor de 200 ha con dos modos en 100 y 250 ha. Se registran asimismo, explotaciones de hasta 1.300 ha como máximo y de 2 ha como mínimo (aunque este último tamaño es muy atípico; en realidad, es raro encontrar explotaciones de menos de 20 ha). Los distintos tamaños en una y otra provincia también están relacionados con la estructura global de tenencia de la tierra, mucho más polarizada en Corrientes.

El uso de agroquímicos (sobre todo fertilizantes y herbicidas) parece estar mucho más difundido en Entre Ríos que en Corrientes, lo que contribuye a los mejores rendimientos de la primera provincia. Se vincula también con la mayor tendencia a ocupar permanentemente tierras nuevas (ganaderas extensivas) en Corrientes, para evitar, justamente, el alto costo de los

* Una encuesta realizada en Corrientes en el año 1986 indica trescientos doce productores (aunque, en realidad, parece tratarse de cantidad de arroceras); no hay acuerdo en cuántos son los productores entrerrianos, pero estarían entre los quinientos a quinientos setenta (según CEPA, 1987, o INTA, 1985), mientras que, según Funes (1980), en 1980 en Santa Fe habría cuarenta y ocho y en Formosa, veintiocho. Esto último puede haber variado, sobre todo en Formosa, y son muy pocos los productores del Chaco y Misiones.

agroquímicos y el desgaste de tierras propias (según la encuesta de 1986 el 20 por ciento de la superficie sembrada en Corrientes se había hecho sobre suelo virgen —14.000 ha—). El sistema más difundido de rotación de suelos —absolutamente necesario para el arroz—,⁷ es practicado con la ganadería. Práctica mayoritaria en Corrientes, provincia cuya aptitud del suelo no permite otros cultivos agrícolas. En cambio, en Entre Ríos es más común alguna rotación con agricultura, fundamentalmente lino. Lo ideal, según técnicos del INTA, sería practicar un sistema de rotación que le devolviera al suelo toda su aptitud, cosa que se lograría con la siembra de pasturas. Pero esto implicaría una mayor estabilidad en el sistema productivo, y eliminaría la característica actual de gran parte de los productores arroceros, que practican un cierto nomadismo agrícola. Este nomadismo deberá disminuir forzosamente, por el agotamiento en el mediano plazo de la disponibilidad de tierras nuevas en áreas cercanas y por la necesidad de mejorar la eficiencia de la producción (mejores rendimientos con mejores laboreos y cuidado del suelo).

El comportamiento nómada o golondrina se asocia con la necesidad de rotación y con la forma de tenencia de la tierra arroceras. Aproximadamente la mitad de los productores cultivan arroz en tierras arrendadas, algo más del 10 por ciento arrienda y además utiliza tierras propias, el resto (alrededor de un 35 por ciento) son exclusivamente propietarios (CEPA, 1987). En términos de superficie, esto significa un reparto muy parejo entre la tierra que es explotada por sus propietarios y la que lo es bajo el sistema de arriendo.

Lo anterior resume el comportamiento de ambas provincias sumadas. Las diferencias provinciales se evidencian en la mayor importancia de los productores que explotan sus propias tierras en Entre Ríos, frente a una mayor preponderancia de los arrendatarios en Corrientes. Sin embargo, considerando la superficie, es más fuerte el peso de las hectáreas en arriendo en Entre Ríos que en Corrientes (CEPA, 1987).

El índice de mecanización es suficientemente alto. En general los productores cuentan con todo el equipo necesario para preparar el suelo, sembrar, regar, muchas veces cosechar, y con menor frecuencia secar el arroz cáscara. De todos modos, hay indicios ciertos de un alto grado de obsolescencia de la maquinan a por falta de renovación en los últimos años. La representación de Entre Ríos se canaliza por las cooperativas arroceras (nueve en total en la provincia, asociadas en segundo grado en la Federación de Cooperativas Arroceras, FECOAR). Por su parte, en Corrientes, las cooperativas tienen menor incidencia, destacándose sin embargo la Cooperativa Arroceras y Tabacalera 12 de Octubre, de Goya. Pero en esta provincia hay otra organización: las asociaciones de plantadores. Se cuentan en total tres: una tiene sede en la ciudad de Corrientes y aglutina a los productores del norte de la provincia; otra tiene sede en Santa Lucía y su área de influencia es el suroeste; la tercera con sede en

⁷ No puede cultivarse con arroz más de tres años el mismo predio, de lo contrario bajarían los rendimientos a valores no económicos.

Paso de los Libres, agrupa a los productores de la costa del río Uruguay.

Los productores agrícolas de arroz son agentes relativamente homogéneos, tecnificados, que contratan mano de obra asalariada y también trabajan personalmente su explotación (o al menos la dirigen), a veces contratan externamente alguna tarea (como la nivelación del suelo o la cosecha; generalmente el secado), utilizan el crédito bancario, se organizan gremialmente y su objetivo básico es el lucro (por lo que, cuando la producción de arroz deja de ser rentable, buscan alternativas productivas). Quizás el elemento diferenciador entre estos agentes esté dado por el mayor nomadismo de unos (los arrendatarios) y el mayor asentamiento de otros (los propietarios). Estos últimos, en general, practican sistemas más racionales de conducción del cultivo y obtienen mejores resultados productivos.

Finalmente corresponde mencionar el creciente papel que vienen desempeñando las cooperativas de Entre Ríos y de la zona suroeste de Corrientes. La integración en el canal cooperativo de gran parte de los productores medianos y pequeños ha tendido a estabilizar algunos elementos que tenían comportamientos anárquicos y a los que el productor individualmente no podía hacer frente: la provisión de semillas —aún con grandes falencias— y agroquímicos, la comercialización en mejores condiciones (las cooperativas procesan y luego buscan los mejores negocios), la salida al mercado externo, etc.

El eslabón industrial

La excesiva cantidad de establecimientos molineros en el país queda evidenciada, de alguna manera, por las ciento nueve plantas contabilizadas por el Censo Económico de 1985 que, en conjunto, procesan una cantidad de arroz cáscara muy similar a la de los diez molinos existentes en el Uruguay. De todos modos el sobredimensionamiento real surge al comparar la capacidad instalada con la efectivamente utilizada. Aunque no se obtuvieron datos actualizados, la subutilización de los molinos es la apreciación general recibida de los productores y de los expertos consultados. Tal fenómeno afectaría en mayor proporción a los molinos pequeños que trabajarían sólo dos o tres meses en el año, permaneciendo parados el resto.

La mayor parte de los molinos censados en 1985 están establecidos en Entre Ríos (52) y en Corrientes (39). En Santa Fe se detectaron nueve, dos en Capital Federal y siete repartidos entre Misiones, Chaco y Formosa (véase cuadro 20).

En cuanto a la dimensión según el personal ocupado, la gran mayoría son pequeños y medianos establecimientos; sólo diez molinos ocupan cincuenta personas o más (de las cuales dos ocupan más de cien personas). En épocas de trabajo pleno estos tamaños aumentarían, se estima que proporcionalmente más en los más pequeños que no pueden mantener personal estable todo el año; de todos modos no habría una significativa variación de los tamaños relativos.

Las provincias que nos interesan se diferencian también entre sí en cuanto al parque molinero instalado por varias causas. Una de ellas es justamente

Cuadro 20. Argentina. Molinos arroceros. Indicadores de localización, tamaño, producción y productividad. 1984 y 1985

Localización	Tamaño de planta			V.B.P. 1984 ----- Millones (V)	Personal remu- nerado promed. 1984 (2)	Producción t (3)	Volumen físico de producción %	Producción t (3)	Producción t (3)
	menos de 10 ocup.	10-49 ocup.	50 y + ocup.						
Cap. Fed.	1	1	2 (1,8)	2 283	22,5	24.198	6,9	11,19	118,6
Entre Ríos	18	29	52 (47,7)	6.104	601	243.760	68,9	5,24	209,2
Corrientes	24	14	39 (35,8)	887	8,7	41.739	11,8	2,01	94,4
Santa Fe	4	2	9 (8,3)	740	7,3	37.224	10,5	3,36	189,2
Resto*	4	3	7 (6,4)	144	1,4	6.667	1,9	2,48	114,9
Total	50 (45,9)	49 (44,9)	109 (100,0)	10.158	100,0	353.588	100,0	4,86	189,3

*Misiones, Chaco y Formosa

el tamaño de las plantas. Los molinos de Corrientes tienden a ser más pequeños (menos de diez ocupados) mientras que los de Entre Ríos son mayoritariamente medianos (diez a cuarenta y nueve). A su vez en esta última provincia se encuentran cinco de los diez molinos más grandes del país. Esto indica entre otras cosas que la estrategia de instalación del molino propio por parte de los productores agrícolas tuvo mayor efecto en Corrientes.

En cuanto al valor de la producción de la industria arrocera, los datos para el año 1984 muestran la preponderancia de los molinos radicados en la provincia de Entre Ríos. Como aquí se genera el 60 por ciento del valor industrial y se produce el 40 por ciento del arroz cascara es natural que se den desplazamientos de producción agrícola hacia esta provincia. La presencia en Entre Ríos de una de las dos plantas de la empresa de mayor envergadura en la rama y el accionar de los molinos cooperativos en función de la exportación serían los elementos que apuntalan esta relativa concentración espacial de la industria arrocera. Por su parte, la otra gran productora agrícola de arroz —Corrientes— estaría vendiendo la mayor parte de su producción para ser elaborada fuera de la provincia.

La información sobre el volumen físico de arroz elaborado por provincia es bien representativa de lo comentado (véase cuadro 20). Al comparar la importancia relativa en cuanto a volumen físico con la referida a los valores de producción surge un comentario interesante respecto del papel de las plantas radicadas en Capital Federal. Ellas generan proporcionalmente mayor valor que volumen, con lo cual es evidente que allí se concentra la producción de arroces más sofisticados, de mayor precio, destinados a captar mercados diferenciados de consumo. Es así como se destaca la Capital Federal por su alta productividad relativa cuando ésta se mide en términos de valor. Sin embargo, en cuanto a la productividad física, claramente el liderazgo lo tiene la provincia de Entre Ríos.

De los ciento nueve molinos detectados por el Censo de 1985, sesenta y tres comenzaron a funcionar después de 1976." En su mayor parte son pequeños establecimientos que surgieron al amparo de buenas posibilidades de importar maquinarias y como estrategia de los productores agrícolas para mejorar su posibilidad de negociación en el mercado. Es decir que mientras en términos generales se daba en el país un proceso de desindustrialización relativo (según ramas y localizaciones) la industria del arroz se expandía: crecía el número de molinos y varias empresas aumentaban su capacidad productiva. Esto debe vincularse no sólo con las facilidades de importar equipo barato, sino también con la de exportar el producto a países limítrofes o a países como Irán, dependiendo del tipo de arroz.

El proceso de proliferación de plantas en la última década fue acom-

■ A su vez, de los setenta y ocho molinos detectados por el Censo de 1974, habrían desaparecido por lo menos treinta y cuatro (en 1985 sólo 40 molinos dan su fecha de iniciación de actividades como anterior a 1977). Esto habla de una importante rotación de establecimientos con cierres y aperturas demasiado altas en términos proporcionales. Quizás habría que indagar un poco mejor a efectos de detectar qué sucedió con las construcciones, maquinaria y equipo de los molinos desaparecidos.

panado por un proceso de concentración (véase cuadro 21). Los establecimientos del estrato mayor (más de cincuenta ocupados) eran once en 1973 y diez en 1984, representando el 15 por ciento y el 9 por ciento respectivamente del total de establecimientos. Paralelamente significaban el 54 por ciento del valor bruto de la producción de la rama en la primera fecha, pasando a representar el 65 por ciento en la segunda fecha. Más específicamente dos establecimientos concentraban el 34 por ciento del VBPI y el 36 por ciento del VA en el año 1984. A su vez, se da un proceso de menor incidencia de insumos en el VBPI; es decir, mayor generación relativa de valor agregado, y habría crecido mucho más la productividad en los establecimientos de mayor tamaño (CEPA, 1987).

La concentración es básicamente técnica: se trata en general de plantas que incrementan relativamente su capacidad de producción. No ha habido concentración de establecimientos en una única empresa. De todos modos, la mencionada concentración, junto con el crecimiento de la cantidad de agentes participantes en la etapa, estaría indicando que más molinos pequeños estarían compitiendo por una franja cada vez menor.

En cuanto a la forma de organización jurídica de los ciento nueve establecimientos, treinta y siete serían sociedades anónimas, doce cooperativas, cuarenta y una sociedades de hecho y unipersonales y diecinueve otras sin especificar.

Cuadro 21. Argentina. La concentración en la industria molinera. 1973 y 1984

	Tamaño de bs establecimientos (ocupados)				Total
	0-10	11-50	51-100	707-300	
1973	(miles de \$				
	ley 18188)*				
% Establecimientos	39	46	14	1	100 (74)
%VBPI	6	40	46	8	100 (572.233)
%VA	2	30	61	7	100 (138.000)
1984	(millones de				
	australes)*				
% Establecimientos	46	45	7	2	100 (109)
%VBPI	4	31	31	34	100 (10.868)
%VA	4	26	34	36	100 (4.732)

1 = 100.000\$ley

VBPI: Valor Bruto de la Promoción Industrial

VA : Valor Agregado

Fuente: Elaboración propia según datos de Censos Económicos 1974 y 1985.

Cabe aquí comentar las distintas situaciones de vínculos y grados de integración entre los productores agrícolas y las diversas formas organizativas de la etapa industrial.

Anteriormente se daba una mayor independencia entre la agricultura y la industria y la vinculación surgía casi exclusivamente en el momento de la compra/venta. Al crecer en importancia los molinos de propiedad de produc

tores agrícolas se generó una situación de integración muy estrecha entre ambos procesos dado por la propiedad única del capital. Estos productores "integrados" inclusive ensayaron —y ensayan— intentos de fraccionamiento y distribución en el mercado con marca propia. Tal estrategia no fue del todo beneficiosa para los productores, ya que se encontraron ante la necesidad de contar con una organización especial de venta en el mercado de consumo a la que muchos no pudieron acceder. Esto originó muchos cierres definitivos de molinos o una nueva forma de relación con los molinos privados más grandes: la venta de arroz ya elaborada.

Los molinos cooperativos configuran otra situación de mayor integración entre la agricultura y la industria. Las cooperativas, en general, proveen semillas y agroquímicos, brindan asistencia técnica, gestionan los créditos poscosecha y los destinados al abastecimiento de combustible, reciben el arroz cáscara de sus asociados, lo elaboran y gestionan su venta en las mejores condiciones posibles. Últimamente procuran la colocación en el mercado externo; en algunos años lograron ventas muy significativas a Irán. Este destino para el arroz tuvo un efecto derivado a raíz de la calidad requerida: se obtuvieron mejoras en la conducción de los cultivos y en sus rendimientos, así como un mayor cuidado en el proceso de elaboración (disminución de quebrados, etc.).

Algunas de las empresas privadas más grandes también ensayan de manera creciente un proceso de mayor integración con la agricultura, fundamentalmente con el objetivo de asegurarse el abastecimiento de la materia prima en cantidad y calidad, proveyéndola de insumos críticos: semillas, fertilizantes, herbicidas, etc. El interés principal de los molinos privados está—hasta ahora—en el mercado interno. Las dos empresas de mayor envergadura han incorporado nueva tecnología molinera que consiste básicamente en un procedimiento de precocción por vapor (parbolizado) del arroz cáscara que le transmite al grano que luego va a ser consumido una mayor proporción de las sustancias nutritivas del salvado. Este procedimiento, además, origina una menor pérdida por quebrados, es decir los resultados productivos son más eficientes. Por otra parte, esto ha logrado cierta aceptación por el público. Todo esto parece estar agregando una mayor cuota de diferenciación entre los agentes industriales —de por sí mucho más heterogéneos que los agrícolas—, favoreciendo la obtención de mayores beneficios para las empresas que han incorporado este sistema. Además, requiere una inversión a la que no pueden acceder la mayoría de los molinos existentes, tal como es su organización actual.

En un trabajo consultado (CEPA, 1987) se especifica, luego de aclarar los problemas para obtener información de precios en los distintos mercados en que participa el arroz, que aparentemente la mayor apropiación de excedentes dentro del circuito estaría en manos de las plantas industriales que, además de elaborar, fraccionan y distribuyen. Esto estaría avalado por algunas series de precios relativos internos a la cadena y por indicadores de otro tipo y por apreciaciones cualitativas que llevan a identificar allí el elemento más significativo de dominación dentro del circuito.

La representación gremial de los molinos corre por cuenta de FECOAR en el caso de las cooperativas. Los molinos privados se nuclean en dos

cámaras. La Cámara Argentina de Industriales del Arroz (CAÍA), con sede en Capital Federal, que representa los intereses de las firmas más importantes y la Cámara de la Industria Arroceras del Litoral Argentino (CSALA). Aparentemente éste fue un intento de obtener representación para los molinos independientes más chicos —básicamente los de Santa Fe y Entre Ríos—. Con todo, según informantes calificados hoy sólo están allí algunos molinos de la provincia de Santa Fe y se trataría de un espacio gremial con alta influencia del exportador Yusin.

El eslabón de la comercialización

Se estima que cerca del 50 por ciento del arroz cáscara producido es comercializado por la vía cooperativa. Las ventajas de utilizar el canal cooperativo se traduce en mayores precios que llegan a manos de los productores. Aunque los pagos de las cooperativas se extienden en el tiempo, pues deben coincidir con las ventas que se están haciendo. En cambio los molinos privados pagan menores precios, pero lo hacen en entregas más rápidas. Esto último es a veces elegido por los productores por sus necesidades inmediatas de dinero líquido.

El procedimiento utilizado por las cooperativas de integrar más al productor agrícola a su proceso (le da una bolsa de semilla para que a la cosecha le devuelva dos de arroz cáscara, le entrega agroquímicos, etc.) tiende a lograr que toda la cosecha sea viabilizada por ese canal (por ejemplo canjeando menor cantidad de arroz cosechado por cada bolsa de semilla, etc.).

El tema del precio al que se comercializa el arroz cáscara es una gran preocupación, sobre todo para los productores agrícolas ya que no hay mecanismos claros de transmisión de información (no se cotiza en la Bolsa de Cereales, por ejemplo) y el precio experimenta grandes vaivenes a lo largo del año según se trate del momento de mayor oferta o no. El valor que fija el certificado de depósito (establecido por la Junta Nacional de Granos) tiende a ser un referente. De todos modos, las empresas industriales de mayor capacidad de almacenaje y negociación⁹ logran una más alta incidencia en la fijación de precios para el arroz cáscara. De esta forma, la determinación del precio tiene mayor vinculación con la estimación del valor de venta final y los costos financieros de acumular stocks, a fin de tener un abastecimiento fluido por parte de la industria, que con los costos de producción agrícola.

La etapa de comercialización final del arroz en el mercado interno está relativamente dominada por un pequeño grupo de las mayores empresas industriales, éstas logran imponer su marca por medios propagandísticos y por tener una presencia estable en el mercado en cuanto a cantidad y calidad de su oferta.

" En términos de empresas, el 50 por ciento del arroz cáscara comercializado en 1985 habría sido comprado por nueve de ellas, entre las que habría algunas cooperativas (CEPA, 1987).

Las marcas de estas empresas (pueden limitarse a cuatro) tienen alcance nacional y son las de mayor consumo en los centros poblacionales de envergadura. Abastecen el 50 por ciento del mercado interno.

Hay, sin embargo, gran cantidad de marcas en el país (más de cuarenta) la mayoría provenientes de molinos pequeños de alcance regional y otras que derivan de la existencia de algunas empresas que exclusivamente fraccionan arroz elaborado y lo distribuyen para la venta final.

Dos casos más han de señalarse: el de una importante cooperativa de consumo, El Hogar Obrero, propietaria de grandes supermercados, que ha encarado una política de sacar a la venta un arroz con marca propia. Su modalidad consiste en operar con molinos arroceros (enterrrianos) que producen y envasan para la citada cooperativa, la que luego se encarga de comercializar en sus propios supermercados.

El otro caso es el sistema de distribución de las cajas PAN que incorporan arroz en la canasta (2 kg por caja, 1.500.000 cajas PAN por mes significan 36.000 t de arroz en un año, aproximadamente el 15 por ciento del arroz elaborado en el país). Esto ha originado la aparición del Estado para comprar en el mercado interno arroz elaborado, acción que es visualizada de formas distintas por los que participan del sistema. En general se dice que el precio que paga el PAN es muy bajo y hay dificultades para cobrar en término. Molinos privados participantes señalan que esta experiencia es muy negativa, mencionando la aparición de oferentes a muy bajo precio —imposible de competir— que no son directamente molineros. Estos intermediarios habrían aprovechado una circunstancia de precios muy deprimidos para el arroz y negociado con molinos de pequeña envergadura para su obtención y posterior oferta al PAN. Tales molinos habrían visto esta alternativa como la única posibilidad para liquidar sus stocks.

Algunas cooperativas señalan que el PAN, dado precisamente el estado deprimido del mercado en los últimos dos años, habría funcionado como un espacio de ajuste de los stocks y estaría siendo un vehículo de difusión del consumo de arroz en algunos sectores poblacionales que, en circunstancias de mejora futura, podrían incorporar ese mayor consumo y convertirse en demandantes directos.

Precisamente, el problema señalado por todos los integrantes del sector es el bajo consumo de arroz en la Argentina: apenas 4,5 kg/hab/año. Se repite esperanzadamente que incrementando ese consumo al doble se agotaría la producción nacional. Si se consumieran 8 kg/hab/año tampoco sería un alto consumo en términos internacionales. Pero resulta difícil pensar que en el país pueda llegarse al mismo dado las costumbres alimentarias predominantes y el bajo costo relativo de otros productos de mayor aceptación, carnes, derivados del trigo, etc. Sin embargo una política de difusión podría lograr importantes avances en el mediano y largo plazo.

El mercado externo es en la actualidad el factor dinamizante de la producción de arroz, dado el persistente estancamiento del mercado interno nacional. Por esto se considera que los esfuerzos de política deben concentrarse en consolidar este mercado y planificar una expansión en fun-

ción de él. Se estima que el importante volumen de arroz exportado a partir de 1977 (200 mil t) fue el principal causante del incremento en la producción agrícola desde entonces, ya que la exportación no había superado las 100 mil t hasta ese momento y en muchos años ni las 50 mil t. En términos de valor de la exportación de arroz es poco significativa en el contexto nacional, pero no así en el contexto regional, en tanto sus réditos puedan ser captados localmente.

El comercio internacional de arroz es relativamente pequeño con respecto al volumen de producción mundial (aproximadamente un 4 por ciento). Esto es así porque las principales naciones productoras son a su vez las grandes consumidoras. A esto se debe, entre otras cosas, que el mercado sea oscilante y experimente bruscos saltos en épocas de malas cosechas en el Lejano Oriente. Otro factor que influye en el mercado internacional es la ayuda alimentaria a los países pobres consumidores de arroz, que muchas veces subsidia el consumo y estimula la producción de ese cereal en tales países.

La producción mundial supera los 450 millones de t. En 1984 los mayores exportadores fueron Thailandia, EE.UU., Pakistán, China, Birmania e Italia. Los compradores son fundamentalmente países de menor desarrollo, presentándose Irán como uno de los fundamentales. El mercado está fragmentado según acuerdos bilaterales entre países y según tipos de arroz. La Argentina participa apenas con alrededor del 1 por ciento del comercio mundial.

El precio internacional, luego de haber alcanzado altos valores en 1981 (más de U\$S 500 la t) bajó considerablemente hasta 1986 (menos de U\$S 300 la t). Desde setiembre de 1987 se nota un repunte importante.

Las exportaciones de nuestro país han estado orientadas tradicionalmente a países europeos (Alemania Federal, Reino Unido, Francia, Bélgica, Países Bajos; salvo este último, los demás países disminuyeron su demanda en los últimos años; Portugal la incrementó), y países latinoamericanos (Chile, con compras regulares, Brasil, irregularmente). Otros países constituyéronse esporádicamente en importadores. Últimamente Irán ha sido —a partir de la ruptura de sus vínculos con los EE.UU.— un demandante de gran peso y calidad, a la que han sabido responder las cooperativas arroceras asociadas de FECOAR. Este organismo se creó en 1975 con el objetivo explícito de exportar y está consolidándose en la materia.

La Argentina debería encontrar siempre comprador en el mercado internacional dada su relativamente baja participación. Pero el problema principal parecen ser los subsidios que otros países hacen de este tipo de producción que disminuyen el precio a niveles no redituables para las colocaciones argentinas no subsidiadas.

Los agentes actuales más importantes de la exportación son FECOAR y un único intermediario exportador (la empresa Yusin S.A.). En el último período se verificó en Corrientes la asociación de algunos productores importantes, con molino en la costa del río Uruguay; éstos se organizaron para exportar y consiguieron algunos resultados. Es posible que acciones semejantes tiendan a hacer más estable el mercado externo. Otros molinos pequeños consiguen, aunque con mayor irregularidad, algunos negocios en

países limítrofes. También se señala la existencia de contrabando protagonizado por los mismos sectores.

La acción del Estado en el circuito

El Estado era totalmente prescindente en términos de políticas hacia el sector en los años previos a la década del 70, luego pasó a cumplir roles cada vez más amplios —con una interrupción en la primera etapa de la dictadura militar—. La primera intervención del Estado detectada surge para la campaña 1970/1971 (Rofman *et al.*, 1987) en que, luego de una crisis de sobreproducción en los últimos años de la década del setenta, la Junta Nacional de Granos fija un precio sostén para el arroz, y lo garantiza mediante la compra de excedentes que no se pudieran comercializar a ese precio. El gobierno nacional fijó precios mínimos entre 1972 y 1975, pero ya sin la intervención directa de la JNG en la compra. Una vez instaurado el gobierno militar se produjo el cambio de orientación en la política agropecuaria nacional. En el caso del arroz esto se tradujo en la eliminación de cualquier tipo de fijación de precios. En 1977 se estableció sólo un precio "de referencia" que pudo respetarse o no. Luego desapareció cualquier síntoma de regulación por parte del Estado hasta 1980. En ese año ya se sentían los efectos negativos de la subvaluación del dólar en el país que inhibía posibilidades de exportación. Ante un mercado internacional en expansión para el arroz y precios internacionales favorables, reapareció la JNG articulando un sistema de préstamos sostén, materializado en certificados de depósito entregados al productor contra el arroz suyo almacenado en los molinos por cuenta de la Junta. Tales certificados se descontaban (y se descuentan, pues el mecanismo todavía se aplica) en los bancos provinciales o en el Banco Nación por un cierto valor fijado por la Junta. Este no era un valor remunerativo, pero permitía al productor obtener un ingreso inmediato y buscar mejores condiciones y momentos de venta, tratando de obtener un precio que cubriera el certificado con sus intereses más el costo de almacenaje. Llegado el plazo estipulado (fin de diciembre) si el productor no había logrado colocar su cosecha, la Junta pasaba a ser dueña del arroz. Este sistema se utilizó entonces exclusivamente para el arroz de grano largo fino (Blue Bonnet) que es el exportable. En las dos primeras campañas en que rigió tuvo escasa receptividad. Sólo en la campaña 1981/ 1982 se generalizó su uso y extendióse la cobertura a todo tipo de arroz.

Asimismo hasta 1977 la única referencia del precio del arroz cáscara era su cotización en la Cámara Arbitral de Cereales de Paraná, Entre Ríos, pues no se cotizaba en la Bolsa de Cereales de Buenos Aires. Pero a fines de ese año se suspenden sus funciones y sólo se la autoriza a funcionar nuevamente en marzo de 1980.

Paralelamente a la existencia del préstamo sostén o "warrant" como se lo denomina corrientemente (redescuentos del Banco Central hacia los bancos provinciales y Banco Nación, operativizados por intermedio de las cooperativas en Entre Ríos y de las Asociaciones de Plantadores en Corrientes) los gobiernos provinciales fueron implementando algunas líneas

de crédito especiales para los productores agrícolas. En Corrientes, por ejemplo, se establecieron préstamos para evolución, combustible, etc., que se actualizaban a valor producto o por la Circular 1050, a elección, y con algunas quitas de interés que asumía el banco provincial. Luego (1982) también hubo créditos supervisados que no lograron plenamente sus objetivos: eficientizar la producción.

Según algunos informantes en los créditos a valor producto ha de buscarse el origen del alto endeudamiento actual de los productores correntinos que se encuentran en una coyuntura de alta inestabilidad, afectando fuertemente, asimismo, la cartera prestable y el funcionamiento del Banco de la Provincia. En 1986 el gobierno informó que se refinanciaba toda la deuda del sector a cinco años, al 50 por ciento de la tasa de interés o directamente sin interés, según el caso. Aparentemente desde entonces los productores no pagaron y por lo tanto están en mora —cuestión que les limita a cualquier crédito de cualquier institución—. Es una cuestión pendiente a la que no se encuentra fácil salida. El banco aduce que para el cumplimiento de la refinanciación prometida debe recibir fondos que aparentemente le debe el BCRA por emergencia agropecuaria.

En Entre Ríos el gobierno provincial concretó la refinanciación (entre 7 y 8 millones de australes) a tres años, concentrando las devoluciones en las épocas de mayor liquidez para el productor (junio, julio y agosto, en total nueve pagos) a valor producto y 7 por ciento de interés. Además tiene otra línea de crédito para siembra y cuidado cultural. Los créditos para combustible que esta provincia implementaba seguramente quedarán sin efecto, dada la política nacional que se estableció para financiarlo. El combustible es uno de los componentes más importantes del costo agrícola¹⁰ (fundamentalmente por la necesidad de emplearlo en el bombeo de agua para riego). En 1987 la JNG hizo un convenio con YPF y puso a disposición de los productores (a través de sus agentes en las provincias que son, por ejemplo, las cooperativas) un "plan canje": por cada litro de gasoil entregado al productor se compromete a devolver 1,30 kg de arroz.¹¹

El Estado nacional interviene también con demanda directa al sector arrocero a través del Plan Alimentario Nacional y desde el Plan Austral (1985) ha estado fijando precios mínimos de venta desde la etapa industrial en adelante. Recientemente se han liberado esos precios.

El INTA a su vez ha elaborado un Programa Nacional de Arroz centralizado en los aspectos de mejora tecnológica del sector agrícola: semillas, apoyo técnico, racionalización del riego, etc.

Finalmente debe destacarse que el gobierno constitucional creó en 1984

¹⁰ También el combustible pesa mucho en la etapa industrial. Dado su alto costo actual, fundamentalmente por razones presupuestarias del Estado Nacional, algunos molinos han implementado la utilización de leña para el secado, lo cual les resulta más económico.

¹¹ Las tratativas se iniciaron en 1,60 kg y luego pasaron a 2 kg. La reducción del volumen de arroz a cambio puede vincularse con el incremento reciente del precio relativo del arroz y además con la presión ejercida por los representantes del sector.

una Comisión Nacional Asesora del Arroz, en la cual tienen representación organismos estatales (BCRA, JNG, Secretaría de Desarrollo Regional, gobiernos provinciales) y los representantes de los distintos agentes: FE-COAR, las asociaciones de plantadores, las cámaras industriales. Esta entidad debería haber cumplido la tarea de concertar una política abarcativa del sector, pero en la práctica sus funciones se vieron reducidas, en algunas ocasiones exclusivamente a la discusión sobre el valor del certificado de depósito (warrant). Se trata de un ámbito ya creado que puede ser revalorizado y adquirir más funciones, aunque sea difícil establecer una política concertada entre sectores con intereses contrapuestos (productores agrícolas y molineros, por ejemplo).

Cabe agregar con respecto al warrant que el valor que éste determina fue fijado cada año de acuerdo a criterios que consideraban el precio internacional del arroz y otros elementos. Aparentemente desde este año se implementaría un sistema de actualización periódica de un valor base, por medio de algún índice combinado de precios. Este puede ser un elemento positivo ya que en cualquier momento —y fundamentalmente antes de la decisión de sembrar— el productor podría tener una idea de cuál sería su rentabilidad futura.

Conclusiones y propuestas

Las acciones futuras del Estado para el sector arrocero deben considerar especialmente sus grandes potencialidades de crecimiento. El área arrozable puede ser expandida considerablemente (véase INTA, 1985) y se cuenta con un conjunto de agentes que han demostrado saber adaptarse (con conocimiento sobre la mejor manera de producir y con un parque de instalaciones, maquinarias, etc., actualmente relativamente subutilizadas). Una ventaja adicional es que se utilizan suelos poco aptos para otras agriculturas.

Por otra parte el circuito arrocero es un ámbito relativamente sencillo de planificar pues: a) está concentrado territorialmente; b) involucra a una cantidad no demasiado amplia de agentes directamente vinculados a la producción; c) se cuenta con tecnologías apropiadas para todos los procesos que abarca, aun cuando sea necesario buscar las formas de que se practiquen en su totalidad.

Una política global del Estado debe contemplar las heterogeneidades señaladas entre los agentes y evaluar, antes de su formulación, los beneficios y costos que cada acción representa para unos y otros. Debe considerar también la posibilidad de otros usos industriales del arroz, la utilización y reciclaje de subproductos y desechos, las vinculaciones entre algunas etapas del circuito —especialmente la industria— con otras cadenas productivas importantes del área (por ejemplo la avícola); todos elementos poco explorados en el país. Asimismo el negocio de la exportación debería revertirse al subsistema, o al menos a la región —como aparentemente está sucediendo desde el accionar de FE-COAR— y no ser

exclusivamente en beneficio del exportador no productor. Finalmente se estima necesario que el Estado tenga una política para el sector que contemple los siguientes elementos:

1. Creación de un organismo específico que tenga a su cargo definir la política y la supervisión de ciertas tareas. Puede tratarse de una reestructuración de la Comisión ya existente; en todo caso, serla un ámbito con características federales y de representación sectorial, a definir en sus aspectos jurídicos y de funcionamiento más específicos. Los fondos necesarios podrían surgir de algún pequeño gravamen a la exportación. Las tareas más concretas, a tomar por este organismo, o quien corresponda, se detallan a continuación.
2. Realización de un relevamiento de la situación global del espectro productivo (cantidad de productores, tamaño, tecnologías, variedades cultivadas, formas de integración, capacidad de almacenaje, cantidad de molinos, capacidad de molienda, formas, normas y responsables de la comercialización interna y externa). Seguimiento de toda esta información a fin de saber en cada momento qué es lo que está sucediendo y hacia dónde debe inducirse el sistema. Esto ha de involucrar a los organismos provinciales de planeamiento y específicos sobre arroz, si los hubiera.
3. Obtención y organización de información permanentemente actualizada sobre los mercados externos: posibles compradores, precios, variedades demandadas, costo de transporte. Debe destacarse personal especializado para sondear las posibilidades de esos mercados y lograr la colocación. En esto deberán tener participación, las organizaciones de los productores, como por ejemplo FECOAR.
4. Ofrecer en término a los integrantes del sistema la información disponible para una adecuada toma de decisiones y, aún, para planificar la producción de manera que sea compatible con las demandas.
5. Coordinar con el INTA y la JNG la tarea de organización de un sistema de producción de semilla de calidad, fiscalizar la misma, obligar a los productores a usarla. Hasta ahora la existencia de semilleros no ha sido viable económicamente; hay que impulsar esa viabilidad.
6. Manejar equitativamente las facilidades financieras tipo warrant, plan canje de combustibles, etc., de manera que se premien los buenos rendimientos y el buen manejo de la explotación agrícola o del molino. Coordinar las disponibilidades de dinero para estas operaciones con el BCRA y los bancos que en las provincias operativizan las mismas.
7. Organizar la investigación de otros usos industriales del arroz y las posibles vinculaciones del sistema con otros que se desarrollen en el área productora.
8. Controlar que el producto llegue al mercado de consumo con garantías de calidad.
9. Fijar normas de comercialización para todas las etapas en que ésta intervenga.
10. Contribuir a crear conciencia en todos los agentes intervinientes de

La globalidad de funcionamiento del subsistema. El productor agrícola, por ejemplo, ha de saber que lo que produce puede ser exportado, quién lo va a exportar, qué especificaciones debe tener el producto para que pueda operar en el mercado internacional, de qué manera él mismo puede participar de la exportación.

11. Inducir a los productores industriales a desarrollar el mercado interno, premiando con algún tipo de subsidio temporario el desarrollo de productos diferenciados para el consumo, apoyando campañas publicitarias, etc.
12. Investigar la posibilidad de elaborar sistemas apropiados de almacenamiento en puertos, sistemas de transporte y necesidades de infraestructura energética, vial, etc.
13. Fomentar la investigación y aplicación de sistemas que reduzcan costos de producción o incrementen la productividad. En la etapa agrícola, por el mejor manejo de la explotación y la utilización de variedades adecuadas; en la etapa industrial, por ejemplo, a través de la utilización de sistemas de hidratación del grano (semejante al parboilizado) que —previo al descascarado— reduzcan el porcentaje de quebrados; etc.

Puesto que se va a trabajar con empresarios capitalistas, se estima que enviando a tiempo señales correctas—y organizando un sistema de control que no permita exacciones de excedentes de unos a otros— el circuito debe funcionar con dinámica creciente y eficiente. Probablemente esto perjudique a algunos de los agentes actuales: sería el caso de los que pueden negociar políticamente una mayor proporción del crédito o los que manejan individualmente el mercado de exportación. Se trata de beneficiar al grueso de los agentes de la producción localizados en las áreas más relevantes

4. El circuito de la caña de azúcar

introducción

La caña de azúcar es un producto de gran importancia a nivel nacional: participa con el 7 por ciento del valor bruto de producción agropecuaria, ocupando el cuarto lugar en orden de importancia después de tres productos propios de la zona pampeana: la soja, el trigo y el maíz. A nivel de las provincias productoras (localizadas en el noroeste argentino) cumple un rol fundamental en el desenvolvimiento de las respectivas estructuras económicas: su importancia no se agota en la faz agrícola sino que continúa en las diversas etapas del proceso de industrialización. La característica de producto perecedero hace necesario su procesamiento en el ámbito regional, iniciando su ciclo extrarregional recién en la etapa de comercialización.

Algunos datos ilustran la importancia del sector en las economías

provinciales. En Tucumán la actividad cañera representa alrededor de dos terceras partes del producto bruto agropecuario y un 35 por ciento del valor agregado industrial. En Jujuy la actividad cañera constituye el principal rubro de su producto bruto agropecuario; el conjunto del sector azucarero participa con alrededor del 16 por ciento en el valor agregado de la provincia. Del mismo modo en Salta se constituye en la más importante actividad agropecuaria (24 por ciento del valor bruto de la producción primaria), sin embargo en términos del producto bruto provincial el sector alcanza sólo al 6 por ciento.

También en cuanto a la estructura ocupacional el sector cañero ocupa un lugar destacado. En Tucumán, sobre una Población Económicamente Activa algo superior a las 300.000 personas, se calculan empleadas en la zafra 90.000. Se estima que la PEA en la actividad es de 14.000 personas en Jujuy y de 7.000 en la provincia de Salta.² A esta población ha de sumarse la ocupada en otras ramas conexas que tienen su justificación en buena medida por la existencia de la industria azucarera: comerciales de servicios etc. (Cfr. CFI, 1987).

Fases del proceso productivo

En la producción de azúcar intervienen una diversidad de agentes que cumplen distintas funciones en la producción, industrialización y comercialización del producto y que muestran distintos grados de integración vertical. Se ubican en un continuo que va desde los productores independientes que explotan pequeñas fincas y cuya participación en el proceso se limita a la producción y venta de la caña, hasta agentes con un muy alto grado de integración. Estos producen ja mayor parte de la caña que industrializan y cumplen funciones en la comercialización hasta llegar ai nivel mayorista; e incluso diversifican su producción agrícola con sus inversiones en la elaboración de subproductos del azúcar y hasta sustitutos como lafructuosa. Entre ambos extremos se ubica una variedad de situaciones intermedias distintas en tamaño, poder de negociación y formas organizativas.

Los distintos tipos de agentes se encuentran en ámbitos geográficos diferenciados. Mientras que el pequeño cañero independiente es un fenómeno casi exclusivo de la provincia de Tucumán, las grandes empresas con el mayor grado de integración se sitúan en Salta y Jujuy. Entre ambas zonas se dan otras diferencias en cuanto a la organización de la producción que se verán más adelante.

El eslabón agrícola

Los agentes productores de caña de azúcar constituyen un grupo heterogéneo que puede dividirse en tres estratos, según el tamaño de la

²Sobre una PEA total estimada para Jujuy en 130.000 personas y de 200.000 para Salta.

explotación: a) Pequeños cañeros, que a su vez se subdividen en minifundistas(- de 20 ha) y no minifundistas (entre 20 y 50 ha); b) Medianos cañeros (50 a 200 ha) y c) Grandes cañeros (+ de 200 ha).

La característica más importante que surge al analizar los datos sobre la estructura f un diaria es la elevada subdivisión de los predios cañeros en la provincia de Tucumán (véase cuadro 22). Más de 12.000 cañeros son minifundistas (90 por ciento de los productores) produciendo sólo 35 por ciento de la caña provincial. Por el contrario en Jujuy y Salta la propiedad está concentrada. En Salta no hay productores minifundistas como fueron definidos aquí, y en Jujuy representan el 27 por ciento del total de productores. Por otra parte en Salta hay en total sólo seis productores en una extensión de cultivo que es el 10 por ciento de la de Tucumán y cuatro de ellos producen casi el 100 por ciento de la caña en fincas de más de 200 ha. En Jujuy el 27 por ciento de los productores (veintiuno en total) producen el 96 por ciento del azúcar provincial en fincas de más de 200 ha.

Los productores minifundistas de Tucumán tienen un muy bajo nivel de mecanización y elevada subocupación (trabajan de cinco a siete meses). En la época de mayor actividad utilizan exclusivamente mano de obra familiar. Los rendimientos son bajos por la marginalidad de la tierra y la no incorporación de la tecnología dada su carencia de capital. En cambio, los pequeños productores no minifundistas incorporan alguna tecnología (tracción mecánica, fertilizantes) y contratan a algún personal transitorio en la época de más trabajo.

El productor lleva la caña cosechada al ingenio, donde se evalúa el rendimiento del azúcar en caña y en base a ello se establece el precio a pagar. Cuando los volúmenes entregados por el cañero son inferiores a las 10 t no se realiza una evaluación individual sino global del cargadero, mezclándose varias partidas. Sólo una producción muy minoritaria de las pequeñas explotaciones recibe un precio calculado en base a su propio rendimiento. El resto desconoce el valor real de su producción, por lo cual no se crean incentivos para su mejoramiento.

Los medianos productores poseen en general un buen nivel de tecnificación y realizan adecuadas labores culturales (renovación varietal, control químico de malezas, cosecha semimecanizada, uso de fertilizantes, etc.) por lo cual los rendimientos son elevados. A medida que el tamaño y la disposición de capital aumentan, mayor es la tecnificación.

Los grandes productores se caracterizan por un sistema de producción a escala, con mayor cantidad de asalariados, dirección empresarial y actividad agropecuaria diversificada, aunque predomina la caña. Tienen un elevado grado de mecanización y buen nivel tecnológico con elevados rendimientos.

El eslabón industrial

Hay en la actualidad veinticinco ingenios en el país que muestran variables niveles de integración con la producción agrícola. El diagnóstico sectorial realizado por el CFI (1987) los clasifica del siguiente modo:

Cuadro 22. Provincias del H.O.A. Caña de azúcar, productores y volumen de producción según estratos de cupos de producción, 1980

Cupos (t de azúcar) Superficie aproximada	Productor		Volumen de azúcar producido									
	Tucumán N	Salta	Jujuy N	Tucumán %	Salta t	Jujuy t						
Hasta 100 t de azúcar (hasta 20 ha)*	12.299	90,51	21	27,27	260.694	34,64	—	1.094	0,31			
De 100 a 200 t de azúcar (de 20 a 40 ha)*	715	5,26	10	12,99	98.710	13,12	283	0,20	1.445	0,40		
De 200 a 400 t de azúcar (de 40 a 200 ha)*	521	3,93	25	32,47	200.887	26,69	—	—	12.453	3,49		
Más de 400 t de azúcar (200 ha y más)*	54	0,40	4	66,67	21	27,27	192.352	25,56	135.771	99,80	342.061	95,80
Total	13.589	100,00	6	100,00	77	100,00	752.643	100,00	136.054	100,00	367.053	100,00

* Volúmenes aproximados

Fuente: Ministerio de Economía. Secretaría de Desarrollo Regional. Análisis de la Región. H.O.A., Buenos Aires, 1984.

- a) grandes, que su vez pueden ser casi totalmente integrados con la producción o con bajo grado de integración;
- b) medianos, divididos con integración media y con bajo grado de integración; y
- c) chicos, con bajo grado de integración.

En Salta y Jujuy la propiedad cañera se halla mayormente en manos de pocos y grandes ingenios, de los cuales tres son grandes con producciones individuales superiores a las 700.0001; el más grande elabora el 70 por ciento del total de caña de su provincia, que a su vez es toda de su propiedad. En Tucumán los ingenios son dieciséis, siendo el nivel de integración y las dimensiones en general menores, sólo dos son grandes con producciones superiores a las 700.0001. La mayoría procesa caña de otros cañeros, trece ingenios trabajan entre un 2 por ciento y un 3 por ciento de caña propia, una el 70 por ciento y los 2 restantes el 100 por ciento. En el Litoral, por su parte, hay cuatro ingenios pero son de reducidas dimensiones y no superan cada uno los 250.0001 de caña molida (Cfr. CFI, 1987).

En Salta y Jujuy los ingenios producen preferentemente con caña propia, lo que les otorga la ventaja de asegurarse una estable provisión de insumos. A su vez, la propiedad de grandes extensiones agrícolas les permite aprovechar economías de escala, introduciendo tecnologías sólo rentables para este tipo de explotaciones. Finalmente sus costos de producción son menores, obtienen rendimientos buenos y la diversificación, tanto de la producción agrícola (cereales, legumbres, cítricos) como industrial (elaboración de jugos, alcohol, papel, fructuosa) los hace menos vulnerables a las crisis de la actividad azucarera.

En general, los ingenios introdujeron innovaciones tecnológicas que implican mayores niveles de automatización y mayor eficiencia en el uso de la capacidad instalada. La incorporación más importante es la tecnología del "trash", que modifica la recepción de la caña y la separación de la basura y desperdicios que aquella arrastra.

Las características del proceso de elaboración de azúcar implica importantes inversiones de capital. Por un lado, por el gran desgaste que sufre la planta (sobre todo el trapiche y las cañerías) que exige continuas reparaciones y compras de repuestos; por otro, por el elevado costo de mantenimiento del equipo ya que prácticamente se requiere desarmarlo todos los años para limpiarlo y evitar así la corrosión producida por los productos intervinientes en el proceso.

El aprovechamiento de los subproductos obtenidos a partir de la caña de azúcar ha experimentado un importante desarrollo en los últimos años. Entre ellos, el sector alcohólico (elaboración de la melaza) es el que muestra la expansión más notable: de los veintiún ingenios existentes en el noroeste, dieciocho han incorporado destilerías como alternativa para la diversificación de la producción de azúcar, fenómeno que se da principalmente a partir de la implementación del plan alconafita iniciado oficialmente en 1979. La suba del precio del petróleo en 1973, el déficit energético, la existencia de excedentes de azúcar que superaban las necesidades de mercado interno y sus bajos precios internacionales hizo que la elaboración de alconafita se

presentara como una beneficiosa alternativa para incrementar la capacidad de molienda y aprovechar la capacidad ociosa de los ingenios. Actualmente son doce las provincias que se han incorporado al plan, nueve de las cuales lo hicieron en los últimos dos años.

Otro subproducto que se ha desarrollado —aunque más limitadamente— es el papel a partir de bagazo producido en la molienda. Dos fábricas lo elaboran: Ledesma (papel obra y offset) y Papel del Tucumán (papel para diarios).

El eslabón comercial y la función del Estado

En la comercialización del azúcar intervienen dos agentes principales: fraccionadores y mayoristas. Si bien no se cuenta con información precisa, se estima que hay entre doscientos cincuenta y trescientos fraccionadores y de setecientos a ochocientos mayoristas. El nivel de integración de algunos ingenios en los últimos años ha llegado hasta la incorporación de las etapas de fraccionamiento y venta mayorista —fenómeno más común en los ingenios del Norte— pero se estima que comercializan sólo una parte relativamente pequeña de la producción total.

El Estado debe considerarse como otro de los grandes agentes que intervienen en todo el circuito productivo de la caña de azúcar, ya que su participación es actualmente decisiva como regulador de distintas etapas de este proceso. Las recurrentes crisis de sobreproducción han incrementado paulatinamente su intervención, destinada a paliar la situación socio-económica resultante y sus efectos sobre ciertos sectores sociales.

Luego de la crisis de la segunda mitad de los años 60, la más grave en el siglo, el Estado intervino determinando el cierre de once ingenios y la regulación directa de distintas etapas de producción. Estas medidas de emergencia se plasmaron en la ley 17.193 del año 1967 que fue reemplazada en 1972 por la ley 19.597, actualmente en vigencia casi en su totalidad. La ley establece que una autoridad competente¹³ fijará cada año el cupo nacional de producción de azúcar, teniendo en cuenta el consumo interno, las posibilidades de exportación, el cumplimiento de los compromisos contraídos con el exterior, la existencia de un fondo de reserva y los stocks del año anterior.

La participación de cada productor en el cupo nacional se llama "cupos de producción" y se establece en función de la caña entregada el año anterior. Para tener asignado un cupo cada cañero debía inscribirse en el Registro de Productores Cañeros y ser poseedor legítimo y titular de su explotación.

También la ley regula las relaciones entre el cañero y el ingenio —el precio mínimo que deberá pagarse cada año, los plazos de pago— y fiscaliza los contratos de compraventa concertados entre ambos.

Respecto de la comercialización del azúcar, el Estado establece cuotas

¹³La Dirección Nacional del Azúcar, facultada por la ley 20.202, realiza el contralor técnico de la producción, industrialización y comercialización de la caña de azúcar.

para la venta al mercado interno y para las exportaciones obligatorias del azúcar, que prorratean entre ingenios según el tonelaje total producido por cada uno el año anterior.

La ley prohibió por diez años, a partir de su promulgación, la instalación de nuevos ingenios, aunque permitió y aun incentivó la ampliación de los existentes, a través de la exención total de impuestos a todas las inversiones destinadas a la transformación agroindustrial y también a las mejoras tendientes a la diversificación productiva en las explotaciones.

Las disposiciones referidas al Fondo Nacional Azucarero (capítulo III, inciso a) que determina la aplicación de un impuesto por kg de azúcar entregado al mercado interno y las referidas a la asistencia crediticia a los ingenios (capítulo VIII) para afrontar las obligaciones financieras emergentes de la zafra han sido derogadas. Ante la evidencia de que la vigencia de tales préstamos significaba muy altas erogaciones por parte del gobierno central, sin la contrapartida de un mejoramiento en la situación del sector y teniendo en cuenta los altos desembolsos monetarios que está obligado a realizar cada año el ingenio,¹⁴ el Poder Ejecutivo estableció en el año 1985 una nueva modalidad de comercialización entre cañeros e ingenios llamada maquila. A través del decreto 1079 se autoriza a los ingenios a contratar con los cañeros la molienda de caña de azúcar a cambio de una participación en la misma. A los cañeros les corresponden 53 kg de azúcar por tonelada de caña molida, en las condiciones de calidad y pureza establecidas por la ley 19.597. El pago se realiza en azúcar blanco con destino al mercado interno y crudo para exportación, en las proporciones que la Dirección Nacional del Azúcar fije en la cupificación para cada mercado. El excedente de azúcar por sobre el indicado pertenece al ingenio junto con la melaza. Los objetivos buscados por este nuevo sistema son principalmente la participación del cañero, evitando tener que recurrir a préstamos externos al circuito que sólo llevan a empeorar la situación de endeudamiento.

La ley 23.242 de noviembre de 1985 surge en el marco de una crisis de sobreproducción acompañada de un desplazamiento del azúcar a favor de la fructuosa. Dispone la prohibición de instalar nuevos ingenios en el país para la producción de azúcar de caña y remolacha, así como fábricas de fructuosa o cualquier edulcorante. Además se fija un cupo de producción de azúcar de remolacha y de fructuosa, no pudiéndose incorporar producción nacional fuera de esos montos.

Conclusiones y propuestas

En la producción azucarera nacional juega un rol preponderante el nivel de precios del mercado internacional, en parte porque el mercado interno absorbe un 60 por ciento promedio de la producción total (véase cuadro 23)

¹⁴ La ley establece que el ingenio debe pagar al cañero entre el 5 y 10 de cada mes el 70 por ciento del valor correspondiente a la caña entregada en el mes anterior. El restante 30 por ciento se documenta a un plazo máximo de ciento ochenta días.

Cuadro 23. Argentina. Caña de azúcar. Evolución de oferta y demanda global, 1969-1985 (en t)

Años	Oferta global		Demanda global		Stock final
	Producción	Stock inicial	Exportaciones	Consumo aparente	
1969	906.428	n.d.	n.d.	n.d.	206.763
1970	908.306	206.736	120.816	875.511	118.742
1971	926.043	118.742	121.138	923.647	—
1972	1.209.849	—	167.134	930.179	112.536
1973	1.541.837	112.536	470.445	945.863	238.065
1974	1.432.136	238.065	643.769	1.022.017	4.415
1975	1.260.956	4.415	197.140	993.273	74.958
1976	1.459.857	74.958	292.591	912.730	329.494
1977	1.579.770	329.494	958.320	891.531	59.423
1978	1.307.440	59.423	366.822	877.324	122.717
1979	1.320.484	122.717	351.379	1.003.363	78.469
1980	1.627.094	78.469	483.786	953.914	267.863
1981	1.531.566	267.863	708.824	939.866	150.729
1982	1.530.684	150.729	338.141	877.643	465.629
1983	1.537.148	465.629	738.730	880.657	383.390
1984	1.447.107	383.390	528.209	915.158	241.982*
1985	1.087.937	241.982	160.000	929.065	240.854

*Están deducidas 145.148 t, por mermas y producción de alcohol.

Fuente: Dirección Nacional de Exportaciones sobre la base de datos de la Dirección Nacional de Azúcar desde 1969 hasta 1983 inclusive y Dirección Nacional de Azúcar para los años 1984 y 1985.

y el excedente debe canalizarse en el mercado internacional. Recientemente se produjo una crisis de superproducción, fenómeno que aparece desde 1984 hasta la actualidad, que se ha agudizado en las últimas décadas. Varias son las razones de este agravamiento:

1. Problemas originados en la situación internacional. Mientras que se dan condiciones de estabilidad en cuanto a la oferta, que proviene principalmente de los países en desarrollo, hay tendencia al autoabastecimiento por parte de la demanda, de manera que el comercio mundial del azúcar ha venido disminuyendo en los últimos años.

2. La explotación adquiere dos modalidades distintas: la negociación bilateral entre países o la negociación en un mercado de excedentes o "libre". Hasta 1975 el 50 por ciento del azúcar se regía por acuerdos preferenciales como la Ley Azucarera de Estados Unidos u otros convenios bilaterales. En base a ellos los países obtenían precios más elevados que en el mercado libre. Desde 1934 hasta 1974 Estados Unidos estableció un sistema de cuotas para la importación que significaba para la Argentina la obtención de un precio hasta tres veces superior al del mercado libre. Pero a partir de 1975 hasta 1982 el convenio no fue renovado, convirtiéndose el mercado mundial en un mercado libre ampliado (más de las tres cuartas partes del comercio total del azúcar no obtuvieron precios preferenciales). En 1982, Estados Unidos volvió al sistema de cuotas con precios preferenciales, pero a niveles inferiores a los de 1974.

3. La Comunidad Económica Europea pasó de importadora a exportadora. Fue el segundo exportador mundial en la campaña 1981/82.

4. Caída de los precios internacionales. El precio de exportación ha decrecido hasta un tercio de su valor real en los últimos veinticinco años.

Además la Argentina es el país exportador al que más se le rebajó la cuota a los Estados Unidos: de 200.000 toneladas a 66.000. Este factor, sumado a la baja de los precios internacionales, provocó una brusca caída de las exportaciones. En este marco, que dificulta la obtención de un margen de rentabilidad, se suman factores adicionales que actúan provocando distintas situaciones de compromiso financiero y que se relacionan con el momento en que los ingenios se endeudaron para hacer frente a la expansión productiva y modernización de las instalaciones. En 1974 la suba de los precios internacionales, las favorables condiciones para la obtención de créditos y los incentivos otorgados por la ley 19.597 fueron estímulos para que muchos ingenios ampliaran y renovaran sus instalaciones. Pero, con la reforma financiera de 1977 y la suba de la tasa de interés, los créditos no se pudieron pagar y los ingenios quedaron en una comprometida situación de endeudamiento.

Entonces la situación actual se define: a) en un contexto internacional de precios deprimidos, iniciado luego el pico productivo de 1980 y b) en un contexto interno donde una tercera parte de la producción, aproximada-

mente, sobrepasa las necesidades del consumo y donde los ingenios se encuentran en gran parte endeudados, con altos costos de mantenimiento, deterioro de maquinarias y altos costos de producción por el bajo uso de la capacidad instalada (como paliativo recurren a un procedimiento ilegal: la elaboración de *azúcar* negra, calculada en no menos del 15 por ciento del cupo autorizado con el fin de reducir los costos fijos de la fábrica).

Las perspectivas futuras no muestran indicios de que esta situación pueda mejorarse en los próximos años. Un análisis del ciclo de producción en el largo plazo, elaborado por el CFI (1987), estima que se trata de una fase de precios deprimidos de larga duración; se calcula que por diez o quince años éstos quedarán estabilizados en el nivel más bajo. A ello se le suma la sospecha de que Estados Unidos acentuará la tendencia proteccionista, lo cual afectaría las cuotas de importación reforzando la crisis de los precios internacionales.

Ante la grave situación descrita y con perspectivas tan desalentadoras resulta difícil plantear políticas de corto o mediano plazo que signifiquen una reversión de la tendencia. Sobre todo teniendo en cuenta que, si bien la Argentina está quedando fuera del mercado por sus altos costos de producción, es poco probable que tenga posibilidades de penetrar en este mercado con costos menores. Pareciera entonces que las medidas a implementar deberían apuntar hacia una disminución del área plantada con caña y hacia una menor producción de azúcar en vez de favorecer su reactivación.

En este sentido cumplen un importante papel los subproductos. Sin embargo, en algunos casos surgen dudas en cuanto a la posibilidad de su desarrollo futuro. Una importante expansión del plan alconafta podría formar parte de un programa de desarrollo para el noroeste. Pero las autoridades nacionales han detenido su extensión hacia otras provincias y además otras variables generan dudas acerca de su viabilidad futura. Téngase en cuenta que los costos de producción de alcohol son tres, cuatro veces mayores a los de la nafta y si el precio internacional del petróleo se mantiene bajo (como es de esperar en el corto plazo) plantea costos de oportunidad muy elevados para producir alconafta, aun cuando continúe con el subsidio. Además, no resulta coherente con la reciente implantación de un impuesto a la nafta la política de extensión de la producción de un producto subsidiado como la alconafta.

Respecto del papel, la materia prima es barata en relación a la celulosa forestal, pero el proceso requiere la utilización de un elevado porcentaje de otros elementos como caolín o fibra larga que deben ser importados, encareciéndose de este modo el producto.

En el mediano plazo se estima que los subproductos que presentan posibilidades más interesantes son los relacionados con la biotecnología. Se visualiza el futuro de la industria azucarera como sustrato para la producción de sustancias específicas por el manipuleo genético de determinados microorganismos, entre ellos la obtención de proteínas a partir de los hidratos de carbono. En general, se deben realizar inversiones para fomentar la investigación tecnológica, teniendo en cuenta la diversidad de derivados que podría industrializarse a partir de la caña de azúcar. Pero para ello resulta imprescindible el resurgimiento del Fondo Nacional Azucarero para que

cumpla COIT las funciones que le otorga la ley para financiar, con aportes de la venta del azúcar, actividades para la tecnificación, experimentación de nuevas variedades y todo lo tendiente a la diversificación productiva* Ja modernización industrial y la promoción de la eficiencia en la producción y en la calidad del azúcar como producto final.

Respecto del productor independiente y especialmente los minifundistas de la provincia de Tucumán se sugieren las siguientes medidas que tenderían a mejorar su situación relativa:

- Fomentar la creación de cooperativas de producción (las existentes son casi exclusivamente de comercialización) que permita el uso eficiente de maquinarias en las pequeñas explotaciones y que sean representativas de sus intereses;
- Estudiar la posibilidad de implantar algún sistema que permita la evaluación de la caña en forma individual, unida a la ayuda financiera y asesoramiento que facilite la introducción de mejoras para aumentar los rendimientos. Pues en épocas de crisis como la actual se agudiza el conflicto referido al precio que recibe el productor por su caña. Se escuchan quejas sobre el deficiente cumplimiento del pago por parte de los ingenios y la incorrecta evaluación de la producción en base al rendimiento;
- Promover la asistencia económica y financiera (que podrían provenir del Fondo Nacional Azucarero u otro) dirigida específicamente a la promoción y/o reconversión de la producción del azúcar del sector minifundista.

5. El circuito de la fruticultura en el Alto Valle de Río Negro y Neuquén

Introducción

El acelerado desarrollo que caracterizó a la región del Alto Valle de Río Negro y Neuquén reconoce como motor fundamental a la fruticultura. La importancia de la actividad radica en que ha puesto en marcha una serie de actividades conexas, dependientes en su evolución de los avances y fluctuaciones de la fruticultura misma, como aserraderos, fábricas de maquinarias y material para empaque, frigoríficos, industrias, transporte.

El Alto Valle es una unidad económico-productiva, aunque su territorio corresponde a dos provincias. El valle, que nace en la confluencia de los ríos Neuquén y Lima y, donde se origina el río Negro, se extiende a lo largo de unos 130 km, abarcando una superficie cercana a las 100.000 ha. La zona se caracteriza por una alta especialización en cuanto al uso de la tierra. El 70 por ciento de la superficie cultivada en la provincia de Río Negro se dedica a frutales —manzanas (39 por ciento), perales (13 por ciento) y viñedos (12 por ciento)— concentrándose en el Alto Valle rionegrino más del 80 por ciento de la superficie destinada a manzanas y a peras de la provincia (véase cuadro 24). Debe destacarse también la importancia de

Cuadro 24. Provincia de Río Negro. Superficie cultivada por regiones y especies, 1981

Superficie dedicada a:	Alto Valle ha	Valle Medio ha	Río Colorado ha	Valle Inferior ha	Conesa ha	Total ha	%
ganadería	27.358	3.012	1.639	185	588	32.782	39
frutales	9.038	924	530	54	73	10.644	13
forrajes	8.663	842	666	9	234	10.414	12
otros frutales	1.495	928	244	248	136	3.051	4
forrajes	926	556	323	171	75	1.951	2
otros cult. an.	359	2.677	79	1.546	366	5.027	6
	5.785	9.580	460	1.763	2.316	19.904	24
Total de ha	53.849	18.519	3.941	3.976	3.788	84.073	100

Fuente: Subsistema Frutícola del Alto Valle, Universidad del Comahue, Neuquén, 1986, pág.33.

la producción de frutas de pepita del Alto Valle a nivel nacional: en la campaña 1986/1987 la región produjo el 81 por ciento de las manzanas (876.400 t) y el 86 por ciento de las peras (217.000 t) del país (véase cuadro 25).

La producción frutícola ha evolucionado, desde sus mismos orígenes, orientada a la exportación. La expansión del mercado externo y la fácil colocación del producto llevaron a elevar la superficie plantada, desplazando a otros cultivos como la alfalfa que había tenido importancia inicialmente. La progresiva incorporación de nuevas técnicas, tanto en la producción como en el empaque, la conservación y el transporte, otorgaron competitividad internacional a las manzanas y peras argentinas.

Cuadro 25. Argentina. Manzana y pera. Producción total por provincias

Provincia	Producción				Variación sobre 1985/86	
	Año 1986/87		Año 1985/86		Absoluta	Relativa
	t	%	t	%	t	%
<i>Manzanas</i>						
Total	1.078.000	100	593.900	100	+484.100	+82
Río Negro	695.300	64	364.300	61	+331.000	+91
Neuquén	181.100	17	85.800	15	+95.300	111
Mendoza	180.000	17	121.100	20	+58.900	49
Otras prov.	21.600	2	22.700	4	-1.100	-5
<i>Peras</i>						
Total	252.100	100	164.900	100	+87.200	+53
Río Negro	193.100	77	123.800	75	+69.300	+56
Neuquén	24.000	9	15.300	9	+8.700	+56
Otras prov.	5.000	2	4.700	3	+300	+6

Fuente. Diario Río Negro, 15 de noviembre de 1987.

Actualmente alrededor del 70 por ciento de la producción se exporta, ya sea en fruta fresca o como jugo concentrado. En términos del comercio exterior argentino el aporte del Alto Valle es importante: se estima que para 1987 la exportación de peras, manzanas y jugos significará un ingreso de 134 millones de dólares (diario *Río Negro*, 16 de noviembre de 1987).

Sudáfrica, la Argentina, Chile, Nueva Zelanda y Australia son los principales países exportadores de manzanas del hemisferio sur. Los principales mercados de la Argentina son Brasil, la Comunidad Económica Europea (principalmente Holanda y la República Federal Alemana) y los países nórdicos (Suecia, Noruega y Finlandia).

La tendencia regional al monocultivo y la dependencia de la producción respecto del mercado externo evidencian la vulnerabilidad del sector ante la demanda internacional, los precios de exportación y las políticas gubernamentales de comercio exterior.

Fases del proceso productivo

La actividad frutícola es un complejo agroindustrial que abarca varias etapas: la producción primaria, el transporte desde la chacra hasta el galpón, el empaque (clasificación-almacenamiento), el enfriado y la posterior venta a los mercados interno, externo o a la industria que procesa la fruta para la elaboración de jugos concentrados, caldo de sidra, pulpas, conservas, deshidratados, dulces y mermeladas.

Estas etapas involucran a numerosos agentes: productores primarios, empacadores, industriales, comerciantes, con distintos grados de integración y roles en la regulación de la actividad en su conjunto.

El eslabón agrícola

En la producción primaria los agentes intervinientes se diferencian según el tamaño de su explotación, que a su vez se relaciona con el sistema de conducción del monte frutal, la composición varietal, la calidad del suelo, las prácticas culturales, la inversión tecnológica, el esquema de manejo y la integración, tanto horizontal (variedades y especies) como vertical (con los procesos de empaque, frío, etc.).

La distribución de los lotes según superficie mostraba una alta subdivisión en los predios de tamaño pequeño y mediano: el 72 por ciento de los lotes bajo riego¹⁵ poseían superficies de hasta 10 hectáreas, porcentaje que se eleva hasta el 93 por ciento cuando se consideran las de hasta 20 hectáreas. De todos modos es importante tener en cuenta, cuando se evalúa la estructura fundiaria del Alto Valle, que en las décadas de 1940 y 1950 se dio la tendencia por parte de los productores a comprar otra chacra, en vistas de la prosperidad que mostraba la fruticultura en esa época. Se calcula que actualmente un 20 por ciento de los productores posee más de una finca. Además, en los años 60 se da un cambio en el tipo de propietario: comienzan a comprar explotaciones personas que desempeñan otras actividades y que incursionan en la fruticultura como forma de inversión. Es así que en 1988 se calcula que alrededor del 50 por ciento de los propietarios son residentes urbanos y tienen otra actividad principal. Asimismo se observa una tendencia a la concentración de la propiedad de la tierra por compra de explotaciones por parte de las grandes empresas; este proceso es simultáneo al de subdivisión, resultante principalmente de la participación hereditaria.

Los lotes menores de una hectárea corresponden en general a zonas aledañas a los centros poblados y ya han sido absorbidos por ellas, de manera que no pueden considerarse explotaciones como tales. Los lotes entre 1 y 5 ha corresponden a pequeños agricultores cuya situación eco-

¹⁵El lote es una medida de control del servicio de regadío y no equivale exactamente a una explotación, porque un propietario puede tener más de un lote bajo riego, incluso contiguo uno de otro.

nómica se estima ha llegado al límite de la subsistencia. En general son propietarios de una sola chacra, de avanzada edad, que pudieron alcanzar alguna rentabilidad en los momentos de mayor prosperidad del Valle, pero siempre muy condicionados por el precio. Los productores que tienen entre 5 y 20 ha son agricultores que muestran un buen nivel de vida, al que accedieron en la época de prosperidad, aunque actualmente muchas de estas explotaciones han dejado de ser rentables, sobre todo las de aquellos que son exclusivamente agricultores. Estos pequeños fruticultores explotan directamente la chacra, utilizan básicamente mano de obra familiar y los más grandes completan con trabajadores transitorios contratados en las épocas de mayor trabajo (principalmente durante la cosecha). En general poseen una baja inadecuada mecanización y un sistema tradicional de conducción del monte, carecen de sistema de protección contra heladas, son monoproductores con plantas de edad avanzada, su capital es insuficiente; también muestran el menor grado de integración vertical, uso de técnicas productivas ineficientes, falta de inversión tecnológica, todo lo cual se traduce en bajos rendimientos y en reducida proporción de fruta de calidad superior.

Si bien son muchas las variables a considerar en el manejo del monte frutal, dos son las más importantes en cuanto a los rendimientos obtenidos: el sistema de conducción y las variedades producidas. El sistema más difundido es el llamado "tradicional", donde los árboles alcanzan gran altura y tamaño, entrando en producción en el séptimo año. Los rendimientos que se obtienen por este medio se calculan en 28.000 a 30.000 kg/ha. Una importante ventaja sobre este sistema muestra el llamado de "espaldera", que se inició hace unos veinte años en el Valle y que consiste en disponer las ramas del árbol en un plano; permite una mayor densidad por hectárea y una mayor precocidad, ya que las plantas entran en producción en edad más temprana. Los rendimientos del sistema de espaldera son muy superiores, se calculan en 46.000 kg/ha. Pero la alta inversión inicial que el sistema requiere limita las posibilidades de adopción por parte de los productores pequeños y medianos, poniéndolos en una situación desventajosa respecto de las explotaciones mayores. La situación económica no les permite arrancar el monte tradicional en producción para esperar que el nuevo comience a producir. Lo mismo ocurre con estos productores respecto de las variedades, la falta de capital y también del acceso a la información les impide realizar innovaciones para adaptarse a los requerimientos de la demanda, produciendo variedades que en algunos casos han perdido valor comercial.

Las explotaciones de entre 15 y 30 ha poseen superficies que ya son más adecuadas para una utilización racional del equipo de maquinarias.¹⁶ Disponen por lo general de recursos para realizar labores culturales, que influyen sobre los rendimientos y la calidad de la fruta cosechada. Los productores tienen un mayor acceso a la información, al sistema financiero y una mejor

* Expertos en el temafrutícola del MCA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura) estiman que la superficie mínima para que la chacra sea rentable es

relación con los servicios de extensión. Se observa cierta modificación en el sistema de conducción del monte y de la renovación varietal; es con integración vertical que se utilizan galpones de empaque pequeños y medianos.

Las chacras de superficies mayores a las 30 ha disponen de capital suficiente como para introducir las variedades de mayor valor comercial y los sistemas de conducción más avanzados. El manejo de la explotación es el adecuado, optimizando el uso de la tecnología disponible. Se dan formas de integración vertical, se trata por lo general de productores semi-integrados que a partir de la producción primaria fueron incorporando otros eslabones de la actividad.

Los productores del Alto Valle, principalmente los pequeños y medianos no integrados, han experimentado un importante descenso en la rentabilidad de sus explotaciones en los últimos años, debido principalmente a la baja en el precio pagado al productor a partir de 1978. Este precio está directamente relacionado con el obtenido en la producción. Es un precio residual que resulta de deducir del precio final los costos de todos los rubros que integran el proceso de comercialización. A partir de la caída de los precios de exportación los fruticultores ven reducidos sus ingresos llegando a ser su rentabilidad negativa, situación que se mantiene hasta hoy. Además el pago del empacador al productor independiente se realiza en cuotas, por períodos variables que pueden llegar hasta el año, de modo que el productor financia el proceso de comercialización. Un último factor contribuye a deteriorar los ingresos del productor: la creciente demanda de fruta por parte de la industria sumado a la conveniencia que el productor ve en este demandante porque paga al contado. Esto implica que el productor dirija cada vez un porcentaje mayor de su producción a este destino, que aunque paga más rápido tiene sus precios más bajos.

La prolongada falta de rentabilidad ha provocado el abandono de labores culturales básicas como fertilización, control de plagas y enfermedades, raleo, poda, tutorado y control de heladas. Ello contribuye aun más a la disminución de los rendimientos, de la calidad de la fruta, y amplía la brecha que separa a los productores primarios de las empresas integradas. La prolongada vida útil del monte, la existencia de productores con ingresos en actividades ajenas a la fruticultura y la creciente demanda de fruta de inferior calidad por parte de la industria son los principales factores que permiten subsistir al grupo de los pequeños y medianos productores independientes.

Las empresas totalmente integradas son las mayores propietarias en superficie de plantaciones frutícolas del Valle. La disponibilidad de capital y la adopción de la más moderna tecnología les permite obtener los más altos rendimientos y la mejor calidad de fruta. Son por lo general sociedades anónimas que manejan grandes volúmenes de producción y participan en todas las etapas de la actividad hasta la exportación.

Las explotaciones frutícolas en su gran mayoría son manejadas por los propietarios. Sin embargo, en los últimos años la crisis frutícola parece haber originado una ligera tendencia al arrendamiento; suelen ser empre-

sas de comercialización que arriendan chacras de propietarios individuales que no pueden continuar en la actividad.

El eslabón comercial. El empaque-enfriado de la fruta

Una vez cosechada la fruta es sometida a tratamientos de limpieza, selección y aplicación de elementos químicos para prevenir toda alteración. Posteriormente es clasificada de acuerdo con las especificaciones de grado de calidad y tamaño y pasa a ser embalada en envases de cartón o madera. Luego necesita que se la enfríe inmediatamente para que pueda mantener su calidad durante la comercialización. Esta etapa es llevada a cabo por numerosos agentes que se diferencian según el tamaño de los establecimientos, volumen operado, tecnología utilizada (limpieza y volcado en húmedo o en seco, etc.), estructura y nivel de la ocupación y grado de integración vertical.

El primer aspecto que llama la atención es el elevado número de galpones de empaque que hay en el Alto Valle. Anualmente operan unos trescientos galpones de los cuales el 80 por ciento solamente procesa un 25 por ciento de la producción total. Según el tamaño pueden clasificarse en las siguientes categorías:

- a) *Pequeños*: hasta 100.000 cajones anuales. Se caracterizan por la escasa a nula disponibilidad de capital, imposibilidad de incorporar adelantos técnicos y por la poca integración con otras etapas de la actividad. Dentro de este grupo los más chicos (menos de 10.000 bultos) son galpones muy rudimentarios que los productores instalan en sus chacras temporariamente, para acondicionar en forma muy precaria su propia producción. Los galpones que mueven entre 10.000 y 5.000 bultos siguen siendo en su mayoría de chacareros que empacan su propia producción; el equipamiento es anticuado y no poseen frigoríficos. El subgrupo superior dentro de los galpones de tamaño pequeño utiliza algunas técnicas modernas como el volcado por hidroiinmersión y muchos poseen frigoríficos, lo cual les permite trabajar en posttemporada y les da ventaja en el precio a obtener. En general el control de calidades es deficiente y sólo realizan envíos al mercado interno, aunque algunos de los mayores han logrado exportar a Brasil.
- b) *Medianos*: de 100.000 a 200.000 cajones anuales. El sistema tecnológico del que disponen se conoce como línea completa, con limpieza en húmedo y sistema de volcado por hidroiinmersión. Poseen producción propia pero también trabajan fruta de terceros.
- c) *Grandes*: más de 200.000 cajones anuales. Es el grupo de mayor disponibilidad de capital y posee la más avanzada tecnología. El frigorífico está en todos los casos incorporado al galpón de empaque para el almacenaje posterior. Pertenecen a las empresas totalmente integradas verticalmente. Desde fines de la década del 60 y durante

la del 70 se produjo el más notable crecimiento de estas empresas agroindustriales que se iniciaron en la comercialización de la fruta. Así es como fueron incorporando las etapas de empaque, frío y producción, llegando algunas de ellas a la instalación de fábricas para la industrialización de manzanas y peras, empresas de transporte para el traslado de la fruta a puertos, producción de cajones para el empaque y hasta, en algunos casos, empresas navieras para los envíos a ultramar; también invirtieron fuera del país (por ejemplo la producción e instalación de plantas procesadoras de manzana en fresco en Brasil; de este modo nuestro principal país importador podría llegar a convertirse por estas inversiones en competidor, como resultado del proceso de acumulación capitalista que es indiferente al desarrollo nacional). Tal crecimiento de las instalaciones agroindustriales se desaceleró a partir de 1979, probablemente a causa del alto costo de los créditos y la caída de los precios de exportación y muy posiblemente por la reinversión en las ganancias en otros sectores económicos —mercado financiero—. A pesar de que las empresas señaladas cuentan con la más alta tecnología existente en el país, sus equipos tienen cierto grado de obsolescencia si se lo compara con las técnicas aplicadas en otros países competidores (tamaño bajo agua, romaneo electrónico, hidrollenado de bins, etc.).

El sector empacador del Alto Valle muestra problemas de diverso tipo que es preciso destacar. Muchos productores han instalado galpones en su chacra para atender a su propia producción y en consecuencia están fragmentados en unidades pequeñas, con técnicas obsoletas que no permiten mantener controles de calidad adecuados para comercializar en el mercado interno e internacional. Además muchos de ellos no poseen frigoríficos, de modo que deben enviar la fruta embalada a quien le preste el servicio de frío, con el consiguiente daño para la fruta por la falta de enfriado rápido. Un problema adicional es el costo de los materiales de empaque que junto con los de conservación llegan a representar el 50 al 60 por ciento del precio final de la fruta y que son mayores en la Argentina que en otros países competidores del hemisferio sur.

Respecto del enfriado de la fruta, la aplicación de las técnicas de conservación en frío se iniciaron en el Alto Valle en 1944 con cámaras de atmósfera convencional. Pero el avance fundamental se produce en la década del 60 que marca un hito en la actividad ya que desde entonces la fruta pudo conservarse durante todo el año sin sufrir alteraciones. Un novedoso sistema cuyo uso se ha ido generalizando es el de "atmósfera controlada" que consiste en la posibilidad de dosificar el oxígeno y anhídrido carbónico dentro de las cámaras. Sin embargo sólo una pequeña minoría de empresas disponía del mismo, representando en 1981 apenas el 3 por ciento de la capacidad de frío total (Novara, 1984).

La actividad frigorífica se encontró desde un comienzo vinculada con las empresas empacadoras y de comercialización externa, pero también se

desarrollaron plantas no integradas que prestan el servicio a terceros. La capacidad instalada en el Alto Valle en 1984 era de ciento sesenta y dos frigoríficos, lo cual parece excesivo si se tienen en cuenta los niveles de producción actual y que el período de máxima utilización no excede los cuatro meses. El gran incremento en la capacidad de conservación en frío se produjo entre 1976 y 1979 cuando el número de establecimientos se incrementó en un 80 por ciento (Novara, 1984). Esto fue resultado de los incentivos fiscales otorgados durante la dictadura militar para la importación de equipos y maquinarias, que permitió la modernización de las empresas pero llevó a muchas de ellas al endeudamiento y por consiguiente a la quiebra y desaparición posterior del mercado. A lo cual debe agregarse la competencia de productos extranjeros similares a los nacionales (manzana importada, por ejemplo) que entraban con franquicias de sus respectivos países y también del nuestro a competir en el mercado argentino con los productos autóctonos.

Hay gran cantidad de participantes en el proceso de comercialización, que se caracterizan por su intervención diferencial en cada uno de los eslabones de la actividad frutícola. Los mismos pueden agruparse según la característica de la fase del proceso productivo al que están ligados, sea de producción, de intermediación o de demanda final.

Los agentes a nivel de la producción primaria son:

- a) *Productor primario no integrado*. Interviene sólo en la primera venta del producto, no estando integrado en el proceso de comercialización. Más del 60 por ciento del total de fruticultores pertenece a esta categoría.
- b) *Productor cooperativizado*. Está asociado a una cooperativa pero no está obligado a venderle siempre a ella, sino que puede optar por quien ofrezca mejores condiciones. Recibe también de ella servicios (provisión de plaguicidas, fertilizantes, comestibles a cuenta, etc.). Se calcula que aproximadamente un 30 por ciento de los productores independientes están asociados a cooperativas.
- c) *Productor integrado*. Participa en una o más de las etapas posteriores a la producción primaria. Si bien el grado de integración es variable se los agrupa en la misma categoría por poseer el rasgo común de no vender la producción en el mercado de primera venta.

Los agentes de la intermediación son los vinculados con el acopio, clasificación y el acondicionamiento de la fruta. Estos transfieren la fruta a los demandantes finales. Entre ellos puede distinguirse a:

- a) *Las cooperativas integradas*. Actúan en el empaque y venta en el mercado, interno y externo, de la fruta de sus asociados.
- b) *Los empacadores independientes*. Adquieren la producción al sector de la producción y la empacan.
- c) *Los empacadores integrados*. Actúan en el empaque y en todas las etapas del proceso hasta la venta del producto en los distintos mercados.

Los demandantes finales son los que se encargan de la venta final del producto y entre ellos se distinguen:

- a) *Los exportadores.* Se encargan de la venta al exterior. Pueden ser exportadores integrados, no integrados y sociedades o consorcios de exportación que agrupan a productores con plantas de empaque.
- b) *Los mayoristas.* Introducen el producto en el mercado interno.

En 1985 figuraban inscriptas en la Secretaría de Acción Cooperativa treinta cooperativas frutícolas, pero nueve de ellas eran principalmente vitícolas. Son entidades con distinto nivel de integración que por lo general asocian a pequeños y medianos productores con bajos rendimientos, montes frutales envejecidos y deficiente calidad de la fruta. Las estructuras de empaque y conservación frigorífica son obsoletas y en general no han incentivado a sus asociados a producir mejoras en la producción, por todo lo cual tienen problemas en la comercialización de la fruta que es de baja calidad y poco uniforme.

Un fenómeno importante producido en los últimos tiempos es la asociación para incursionar en el mercado externo. Se han integrado once cooperativas en una de segundo grado para exportar (FACA: Federación Argentina de Cooperativas Agrarias). Otras asociaciones que se han formado en el Alto Valle en los últimos años son PAI (Productores Argentinos Integrados) que agrupa a un total de quinientos productores y manipula 130.000 t. de fruta y EFFA (Empacadores Federados Asociados) que asocia a empacadores. Todas están destinadas a aunar esfuerzos para afrontar la faz de comercialización en mejores condiciones de negociación (en términos económicos y de calidad).

En la etapa de exportación, la característica principal que se observa es una gran atomización. En 1970 el número de exportadores era de ciento veintisiete, llegando a la cifra máxima de la década en el año 1979 con doscientos doce. La crisis de la década del 80 redujo la cantidad de exportadores a ciento setenta (Novara, 1984). Empresas exportadoras no integradas (setenta y siete en total) colocaron el 38 por ciento del total exportado en 1984, en tanto que las más grandes y de mayor grado de integración participaron en el 12 por ciento del total.

En 1974 y 1978 las empresas mayores perdieron terreno en el mercado externo en términos de participación relativa, que sólo recuperaron en forma parcial en 1979-1980. Este espacio fue ganado por asociaciones de empresas medianas que ampliaron su tamaño (Novara, 1984). En cuanto a las cooperativas, donde están representados los productores más pequeños, lograron aumentar su participación hasta 1978, pero luego disminuyó su importancia relativa como resultado de la política monetarista y concentradora de la dictadura militar. En 1980 las cooperativas representaban sólo el 8 por ciento del total exportado por la región

En la industria de procesamiento de frutas en la región pueden distinguirse varios grupos de empresas según el tipo de producto que elaboran, el mercado al que sirven, la tecnología utilizada, el tamaño de la planta y el grado de integración.

La industria de elaboración de dulces, mermeladas y frutas desecadas es la más antigua de la región; el proceso es de carácter artesanal y vende al mercado local. También la industria conservera (duraznos y peras en almíbar) utiliza tecnología tradicional y la demanda de sus productos en el mercado es relativamente baja. La industria de pulpas concentradas y de deshidratados de frutas se destina casi exclusivamente al mercado externo, aunque los volúmenes enviados son poco significativos.

La elaboración de jugos concentrados y de caldo para sidra son los rubros de mayor importancia, absorbiendo aproximadamente el 90 por ciento de la materia prima destinada a la industria. La elaboración de jugos está concentrada en un número reducido de empresas de gran tamaño, algunas de las cuales son asociaciones de productores. Este sector ha tenido gran desarrollo en la década del 70, produce casi exclusivamente para la exportación y con tecnología moderna al nivel de los países más industrializados, elaborando jugos de excelente calidad.

Conclusiones y propuestas

Los volúmenes exportados de manzana[^] crecieron sostenidamente hasta 1978 para luego descender sin recuperarse hasta el presente (véase cuadro 26). Las restricciones puestas por los compradores por problemas de la balanza de pagos, las medidas de protección a la propia producción por parte de los tradicionales importadores y el incremento en la producción y competencia de otros países del hemisferio sur pueden contarse entre las principales causas de tal retracción en las ventas al exterior. En este sentido la Argentina encontró crecientes problemas para colocar su producción en mercados cada vez más exigentes en cuanto a calidad, presentación de la fruta y otros requisitos sanitarios y debió competir con países que fueron progresivamente mejorando su calidad y rendimientos. En los mercados tradicionales europeos, como Holanda y la República Federal Alemana, la posición argentina viene desmejorando frente a la mejor coordinación de los envíos y control de calidad de Sudáfrica y la dinámica política de ventas de Chile. En 1977 la Argentina alcanzaba más del 50 por ciento de las exportaciones de manzanas de los países del hemisferio sur. Desde entonces comenzó a perder posiciones hasta que en 1982 su participación quedó reducida al 30 por ciento y al año siguiente fue desplazada al segundo lugar por Sudáfrica. Chile, por su parte, duplicó su participación relativa en el mismo lapso que la Argentina la redujo en un 40 por ciento (véase cuadro 27).

En el orden interno la política monetarista implementada a partir de 1977

Cuadro 26. Argentina. Producción y destino de las manzanas. 1960-1985 (en t y porcentaje)

Año	Producción		Exportación		Importación	Industria		Consumo	
	t	%	t	%	t	t	%	t	%
1960	431.000	100,0	150.252	34,86	—	43.000	9,98	237.748	55,16
1961	414.700	100,0	148.631	35,84	—	41.470	10,00	224.599	54,16
1962	397.000	100,0	179.240	45,15	—	39.700	10,00	178.060	44,85
1963	474.000	100,0	244.554	51,59	—	47.400	10,00	182.046	38,41
1964	371.000	100,0	134.484	36,25	—	37.100	10,00	199.416	53,75
1965	544.100	100,0	252.703	46,44	—	-54.410	10,00	236.987	43,56
1966	414.000	100,0	192.382	46,47	—	41.400	10,00	180.218	43,53
1967	515.500	100,0	246.273	47,77	—	55.000	10,67	214.227	41,56
1968	469.600	100,0	261.148	55,61	—	61.500	13,10	146.952	31,29
1969	436.400	100,0	245.793	56,32	—	68.600	15,72	122.007	27,96
1970	445.700	100,0	199.692	44,80	—	71.500	16,04	174.508	39,15
1971	423.900	100,0	210.682	49,70	—	81.200	19,16	132.018	31,14
1972	512.300	100,0	228.125	44,53	—	78.900	15,40	205.275	40,07
1973	233.300	100,0	69.599	29,83	—	77.000	33,00	86.701	37,16
1974	786.000	100,0	280.041	35,63	22	220.80	28,09	285.181	36,28
1975	608.000	100,0	245.549	40,39	—	164.00	26,97	198.451	32,64
1976	576.700	100,0	268.557	46,57	—	210.00	36,41	98.143	17,02
1977	820.000	100,0	352.622	43,00	—	245.01	29,88	222.363	27,12
1978	810.000	100,0	357.023	44,08	19	263.57	32,54	189.419	23,38
1979	972.000	100,0	317.014	32,61	—	369.58	38,02	285.397	29,36
1980	958.000	100,0	268.381	28,01	2.252	429.00	44,78	262.871	27,44
1981	908.000	100,0	227.734	25,08	1.704	290.00	31,94	391.970	43,17
1982	804.000	100,0	232.661	28,94	—	297.00	36,94	274.339	34,12
1983	817.000	100,0	213.770	26,17	—	363.00	44,43	240.230	29,40
1984	872.000	100,0	117.195	13,44	—	430.00	49,31	324.805	37,25
1985	972.200	100,0	200.077	20,58	—	379.00	38,92	393.123	40,44

Fuentes: (1) S.A.G. y P.; (2), (3) INDEC; (4) CFI 1960-1966, Centro Tecnología Industrial Río Negro 1967-1976, Corpofrut y Pcia. de Mendoza 1976-1983 Corpofrut y CFI 1983-1985.

Cuadro 27. Participaciones relativas por países en las exportaciones del hemisferio sur: manzanas y peras. 1974-1982

Países	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
1. Manzanas									
Argentina	46,8	39,5	39,5	52,8	43,9	42,3	36,2	31,9	30,9
Australia	13,2	14,2	9,4	5,8	5,5	5,8	7,0	5,6	4,2
Chile	4,9	7,3	9,4	12,4	15,0	16,5	19,9	23,3	23,0
Nueva Zelanda	10,7	11,2	12,2	9,6	10,4	12,3	13,6	14,5	12,9
Sudáfrica	24,4	27,7	29,5	19,4	25,2	23,1	23,3	24,7	29,0
2. Peras									
Argentina	33,2	31,1	37,0	48,0	50,7	42,8	31,4	24,6	39,9
Australia	37,8	33,5	26,2	16,9	15,8	19,8	20,8	25,5	12,5
Chile	5,5	8,4	9,4	8,3	10,6	12,8	14,0	15,2	16,9
Nueva Zelanda	1,3	0,5	1,2	0,5	0,5	0,9	1,3	1,4	1,5
Sudáfrica	22,1	26,4	26,2	26,2	22,2	23,6	31,5	33,1	29,2

Fuente: Juan J. Hovara, "Factores críticos en el desarrollo de las actividades agroindustriales en los valles de los ríos Negro y Huapien", en *Revista Estadística*, año VIII, n° 33, enero-marzo de 1985, pag. 66.

afectó a la fruticultura en general, pues eliminó las ventajas del "dólar fruta" sobre el tipo de cambio promedio. La reforma financiera, que provocó un aumento de los precios internos de los insumos y el atraso cambiario, disminuyeron drásticamente los ingresos del exportador y consecuentemente del productor, dado el carácter residual que tiene el precio obtenido por éste. Una vez corregido el tipo de cambio en 1979 se produjo la baja de los precios reales internacionales, de modo que Argentina no pudo recuperarse en el mercado internacional.

A partir del desfase cambiario y las altas tasas de interés, la Argentina perdió competitividad a nivel mundial por los elevados costos de producción. Esto se tradujo para aquellos productores que no utilizaron los créditos para especular en el mercado financiero o reinvertir sus ganancias fuera del país en una baja rentabilidad, que impidió incorporar tecnologías modernas a la altura de las que tienen otros países exportadores. Se estima que Nueva Zelanda lleva diez años de adelanto tecnológico y Sudáfrica seis respecto de la Argentina (Novara, 1984). Asimismo esta política condujo al endeudamiento del sector. El pasivo frutícola al 31 de diciembre de 1985 era superior a los 35 millones de dólares en el Banco de la Provincia, siendo los sectores involucrados los empacadores, frigoríficos e industriales. Entre éstos habría que distinguir entre los sectores sociales que utilizaron estos créditos para destinos distintos de la producción frutícola en el país y por esto se enriquecieron con otros usos alternativos (a pesar de lo cual igual reclamaron la condonación o el refinanciamiento de su deuda) de aquellos realmente perjudicados, porque todo su esfuerzo se concentró en mejorar o mantener su actividad productiva en el sector frutícola.

De todos modos, la reversión de la situación presente debería pasar por un programa de reestructuración de la actividad en su conjunto, abarcando desde la producción hasta la industrialización.

A nivel de la producción, el Estado debe apoyar la modernización de los sistemas de explotación y cultivo, a partir de la promoción de técnicas que permitan obtener una mayor y mejor producción de calidad competitiva. La generalización del sistema de conducción por espaldera y la reconversión varietal son aspectos fundamentales en este sentido. La asistencia por parte del Estado debe distinguir y aplicarse por tipo de productores, apoyando a los más pequeños con posibilidad de captación de las mejoras que quieran introducirse y cuya rentabilidad les impida la modernización por su propia cuenta. Asimismo la diversificación productiva aparece como una alternativa interesante para los productores menores, a través de la especialización en variedades con posibilidades de colocación en el mercado (espárragos, pimientos, ajo, cebolla, forrajes y maíz grano, se presentan como las especies más adecuadas).

El riego es otro problema serio en el Alto Valle. El manejo inadecuado del agua ha provocado asfixia de los suelos, salinización, erosión, consumo excesivo de fertilizantes y afloración de la capa freática, con el consiguiente efecto de putrefacción de las raíces. Debe implementarse un programa que estudie estos problemas y tienda al mejoramiento, modernización y mantenimiento de la red de distribución. Asimismo hay que enseñar a los agricultores a regar con mayor eficiencia. En los agricultores de explotaciones de

mayor tamaño deben promoverse los sistemas de riego con mejor control del agua (aspersión, *microjet*, etc.).

Los programas de extensión deben dirigirse a mejorar las técnicas de manejo de la explotación (tecnificación de la poda, perfeccionamiento de las técnicas de polinización y de raleo, uso adecuado de fertilizantes, defensa contra heladas). Por otra parte, el parque de maquinarias en el Alto Valle requiere una urgente renovación y modernización.

El sector del empaque debería reorganizarse, posiblemente mediante el reagrupamiento de los de menor tamaño, de manera de hacer más eficiente la producción y poder mantener el control de calidad requerido. Hay que tender hacia acciones que aseguren que los costos y la calidad de los materiales de empaque resulten equiparables con los de los países competidores del hemisferio sur.

Las cooperativas, hasta ahora débiles, requieren ser fortalecidas para que puedan cumplir con la extensión, la comercialización e inclusive la exportación de la producción del productor independiente. Respecto de este sector debería implementarse algún sistema que permita evaluar la fruta que entrega al galpón de empaque, porque la modalidad utilizada, al "barrer", no permite conocer la calidad pagándose por peso bruto. El pago por calidad y tamaño permitiría al productor obtener un precio mayor por la de mejor calidad y lo estimularía hacia el mejoramiento de su producción.

Se estima que para fines del corriente decenio la producción de manzanas podría incrementarse en casi un 50 por ciento, respecto a la obtenida en el país en el período 1982-1984. Este acrecentamiento de la producción representaría, si no variaran las condiciones de la comercialización, un saldo exportable de 700.000 t (INTA, 1986). Lo cual constituiría un desafío para la conquista de nuevos mercados (Chile ya llegó al norteamericano y esta temporada realizó su primera exportación a Japón) y la expansión de los tradicionales. En los últimos años la Argentina realizó ventas con éxito a los Estados Unidos y Canadá pero en volúmenes pequeños, que podrían aumentarse con mejoras en la calidad y una mayor exigencia en cuanto a la aplicación de las leyes de control de plaguicidas.

También el mercado interno, tradicionalmente relegado, requiere ser dinamizado tanto en fruta fresca como industrializada. Para aumentar el consumo local de manzanas y peras es necesario mejorar la calidad y los sistemas de enfriamiento desde el galpón de empaque hasta el mercado minorista, y mantener la producción en condiciones óptimas para su consumo.

Respecto del control de calidad en cada una de las etapas de cosecha, empaque, conservación en frío y acondicionamiento para transporte de ultramar, se necesita que los organismos oficiales estén actualizados en los requerimientos que se van produciendo de modo de prestar los servicios de apoyo necesarios.

Finalmente un programa de reconversión de la fruticultura implica medidas diferenciales según los sectores y agentes intervinientes, la búsqueda de formas asociativas por sectores sociales homogéneos y la concertación entre intereses diversos y a veces contradictorios. La tarea podría ser coordinada por CORPOFRUT previa reestructuración, pues en la actualidad ejerce funciones fundamentalmente administrativas.

6. El circuito de la lana Introducción

La producción de la lana se localiza en distintas regiones del país. El stock ovino se distribuye 55 por ciento en Patagonia, 23 por ciento en Buenos Aires, 12 por ciento en el Litoral (Entre Ríos y Corrientes) y 12 por ciento en el resto del país (véase cuadro 28).

Este estudio se centrará principalmente en la Patagonia, única zona donde la producción de lana tiene carácter de monoproducción, por lo cual los ciclos de producción y los problemas de la actividad afectan en mayor medida tanto al productor lanero como a la actividad regional en su conjunto. Si bien la explotación ovina puede ser encarada a través de cada uno de sus subproductos (lana, cuero y carnes) aquí sólo el rubro lanas será motivo de análisis en razón de su mayor importancia en términos económicos.

El lanar se caracteriza por su rusticidad y adaptabilidad, lo cual lo constituye en explotación óptima para un más eficiente uso del recurso suelo ya sea en forma exclusiva (tierras áridas y marginales) o como complemento de la agricultura, la ganadería vacuna, la fruticultura y la explotación forestal. Comparativamente requiere una mayor utilización de recursos humanos, imprescindibles en las labores de manejo, selección, sanidad y esquila.

La Argentina es el tercer país productor-exportador¹⁷ de lanas en el mundo, después de Australia y Nueva Zelanda. En cuanto a la producción, la Argentina ocupa el quinto lugar, siguiendo a Australia, la URSS, Nueva Zelanda y la República Popular China.

A pesar de las buenas perspectivas para la colocación de mayores volúmenes, tanto por las condiciones del mercado internacional como por las posibilidades de una mayor producción lanera en el país, el sector en su conjunto muestra una tendencia declinante en los últimos años. Los agentes intervinientes en todo el proceso han sufrido en mayor o menor grado el impacto negativo de la crisis nacional y regional. Al mismo tiempo las políticas para el sector no fueron siempre coherentes ni continuas, aunque la actividad muestra claras posibilidades de reactivación.

Fases del proceso productivo

El eslabón pecuario

A diferencia de otras zonas dedicadas a esta actividad, en la Patagonia la cría de ovino es casi siempre exclusiva. Salvo en el área de precordillera —donde existen sistemas de producción que combinan ovinos y bovinos— y en las áreas de regadío, en la meseta y en la costa —más allá del 80 por ciento de la tierra— los recursos naturales no permiten la diversificación productiva.

" Se entiende por país productor-exportador el que normalmente destina la mayor proporción de la producción propia al mercado externo.

Cuadro 28. Argentina. Ganado ovino. Stock regional (en millones de cabezas)

Regiones	1947		1960		1974		1977		1985	
	Stock	%	Stock	%	Stock	%	Stock	%	Stock	%
1. Patagonia	19,57	38,2	17,95	37,0	16,59	47,8	18,13	51,5	14,23	54,5
1.1. Neuquen I.2.	0,89	1,7*	0,68	1,4	0,65	1,9 6,9	0,71	2,0	0,57	2,2
R. Negro I.3.	3,47	6,8	3,13	6,5	2,39	16,5*	3,25	9,2	1,97	7,5
Chubut I.4.	13,43*	26,3*	5,66	11,7	5,71	17,5 2,5	6,42	18,2	5,02	19,2
Santa Cruz I.5. T. del Fuego	0,89	1,7	7,04	14,5	6,08		6,29	17,9	5,19	19,9
			0,72	1,5	0,88		0,73	2,1	0,74	2,8
II. Buenos Aires	16,30	31,8	19,04	39,3	10,59	30,8	9,42	20,7	5,80	22,2
II.1. C. del Salado	s/d	s/d	1,71	9,7	2,84	8,2	2,56	7,3	1,58	6,0
II.2. Sur de Bs. As.	s/d	s/d	10,78	22,2	6,65	19,2	5,82	16,5	3,53	13,5
II.3. Resto de Bs. As.	s/d	s/d	3,55	7,3	1,20	3,4	1,04	3,0	0,70	2,7
III. Litoral	5,61	11,0	4,35	9,0	3,55	10,2	3,59	10,2	3,03	11,6
III.1. Corrientes	2,76	5,4	2,17	1,5	2,17	6,3	2,19	6,2	2,05	7,8
III.2. E. Ríos	2,85	5,6	2,18	4,5	1,38	1,0	1,40	4,0	0,99	3,8
Subtotal regiones	41,47	81,0	41,34	85,3	30,83	88,9	31,14	88,4	23,06	88,3
Resto del país	9,71	19,0	7,11	14,7	3,86	11,1	4,08	11,6	3,06	11,7
Total país	51,17	100,0	48,45	100,0	34,69	100,0	35,22	100,0	26,11	100,0

*Incluye las provincias de Chubut y Santa Cruz.

Fuente: Censos agropecuarios. Informe mensual estadístico. Federación Lanera Argentina.

Según cifras de 1974 (Empadronamiento Nacional Agropecuario y Censo Ganadero) existían en la Patagonia unas veintiún mil explotaciones agropecuarias de las cuales aproximadamente diez mil incluían ganadería ovina en su plantel productivo. La mayor parte de las explotaciones tienen entre 5 a 400 ha (34 por ciento) y entre 1.000 a 10.000 ha (36 por ciento). Los restantes estratos: 0-5,400-1.000 y más de 10.000 ha se reparten el restante 30 por ciento en forma aproximadamente similar. Sin embargo y como es lógico esperar más del 60 por ciento de la tierra disponible se concentra en las explotaciones de más de 10.000 ha mientras que en el otro extremo las de menos de 100 ha representan el 53 por ciento del total y poseen sólo el 2,5 por ciento de la tierra.

Esta situación presenta notables variaciones regionales. En las provincias del norte patagónico predominan las explotaciones de menor tamaño, especialmente en Neuquén (en esta provincia el 65 por ciento de las explotaciones tienen una superficie menor a las 400 ha) mientras que en Santa Cruz y Tierra del Fuego se da la mayor concentración de la tierra. En Santa Cruz, por ejemplo, más del 60 por ciento de las explotaciones poseen superficies superiores a las 10.000 ha, las que disponen del 88 por ciento de la tierra.

La distribución de las existencias ovinas sigue un patrón similar: en promedio dos tercios de los rebaños son inferiores a las mil cabezas. El 27 por ciento de los establecimientos posee entre mil y cinco mil ovejas. Si se tiene en cuenta que actualmente la unidad económica se estima en alrededor de cinco mil cabezas se concluye que la rentabilidad es negativa en aproximadamente el 93 por ciento de las explotaciones, que contienen más del 50 por ciento del stock patagónico.

En cuanto a las razas la región se especializa en la producción de lanas finas. Predominan la Merino Australiano y la Corriedale, esta última principalmente en Santa Cruz y Tierra del Fuego.

Las fluctuaciones de los precios y el estancamiento productivo y tecnológico determinaron la tendencia de los productores a aumentar el tamaño de las majadas, como recurso para mantener sus ingresos. Esto trajo aparejada la sobrepoblación de los campos sin que paralelamente se tomaran medidas para incrementar la oferta forrajera. Las consecuencias de este proceso, más intenso en los minifundios, fue la desertización por sobrepastoreo, en algunos casos irreversible. Toda la Patagonia presenta erosión eólica en mayor o en menor grado de avance, siendo en la franja central donde el proceso es más intenso. La última cuantificación de este deterioro data de 1971 y revela la existencia de más de doce millones de hectáreas afectadas por la erosión en Río Negro, Chubut y Santa Cruz. No se dispone de cifras para Neuquén pero fuentes provinciales estiman el deterioro en aproximadamente un millón de hectáreas.

Se llegó así a 1984 con campos y majadas en estado deficiente, a lo cual se agregó la copiosa nevada de ese invierno que provocó una mortandad estimada de cuatro millones de cabezas. Algunos informantes sostienen que este desastre natural parece haber dejado un stock en cierto equilibrio con la oferta forrajera. Pero los pobladores tienden a repoblar los campos por

falta de conciencia conservacionista. Además este equilibrio no es uniforme en toda la región, hay zonas donde si no se alivia la presión se corre el riesgo de daños irreversibles.

Problemas de manejo de la majada se unen a la sobrecarga de los campos dando como resultado una baja productividad y deterioro en la calidad del producto final. El grado de adopción tecnológica es muy bajo en las grandes explotaciones a causa de la generación de un sistema de producción basado más en la propiedad de grandes extensiones de tierra que en la inversión de capital, y en los más pequeños por la baja rentabilidad que no permite la inversión. A ello debe agregarse la falta de continuidad en las políticas y la ausencia de medidas que impulsen el cambio tecnológico y estimulen al productor a lograr mayor eficiencia.

El manejo de la majada es en general irracional y desordenado. Los principales problemas que se presentan al respecto son: manejo sanitario deficiente, mala nutrición, falta de prácticas de mejoramiento genético e inadecuadas técnicas de esquila. Al respecto éstas constituyen el principal factor de mortalidad animal y de deterioro de la calidad de la lana. Por falta de personal idóneo y también por prácticas rudimentarias, pero culturalmente arraigadas, la esquila se realiza en muy malas condiciones. Los animales sufren mutilaciones, cortes y golpes; el "doble corte" que suele realizarse disminuye el valor del producto. Además se realiza sobre pisos de tierra con el consiguiente aumento de impurezas y suciedad en la lana. Defectos tales como irregularidades, presencia de pelos negros, contaminación con fibras y pelos extraños significan un menor precio comparativo.

El eslabón comercial

El mercado interno de lana se caracteriza por un bajo grado de transparencia, la intervención de numerosos agentes y la existencia de complejos canales de comercialización.

La mayor parte de la comercialización de la lana (aproximadamente el 60 por ciento) se vende directamente en estancia. Los precios obtenidos no tienen difusión ni están orientados por valores de mercado; más bien provienen de un acuerdo tácito entre vendedor y comprador. Este último puede variar el precio ofrecido según la necesidad que tenga del producto o las urgencias de venta que vea en el vendedor. Al respecto el difícil acceso al crédito no permite al productor contar con recursos financieros que le otorguen una posición más ventajosa en la negociación. Por otra parte el producto obtenido en la esquila no es acondicionado en forma óptima. No se efectúa una primera clasificación básica que favorezca la identificación de largos y finuras y que separe el vellón de las otras partes de menor valor. En consecuencia se vende el lote total, desconociendo el productor el precio que se obtiene por los distintos tipos de lana, de modo que no se estimula el mejoramiento de la producción.

Los exportadores y acopiadores compran en estancias; son diferentes los modos como operan y, en consecuencia, diferente es el precio obtenido por el productor. El exportador grande realiza una evaluación "objetiva" del

lote, extrae una muestra del fardo y la envía a analizar, por lo general a sus propios laboratorios; el precio depende del resultado del análisis. Mientras que los pequeños y los acopiadores en general realizan una estimación "subjetiva" del producto, cotizando todo el lote sin clasificar ni analizar. También los plazos de pago dependen del canal de venta utilizado, pero en general se abona aproximadamente el 50 por ciento al contado, financiando el productor al exportador por 180 días el resto.

Los barraqueros o acopiadores se dedican a la comercialización interna de la lana o la venden a un exportador. Se pueden dividir en medianos y chicos.

Los medianos se dedican a la compra, clasificación y venta de lana en barracas, muchas de ellas en Avellaneda y sur de Buenos Aires. La clasificación la realizan respondiendo a las necesidades de la demanda: lavaderos, exportadores autónomos, industria local.

Los barraqueros chicos (o acopiadores de campaña) son el tipo más común en la Patagonia. Operan con productores chicos que están en lugares alejados y de difícil acceso, como por ejemplo las comunidades indígenas. En general son propietarios de almacenes de ramos generales, a los que el productor se compromete a entregar su lana luego de la zafra a cambio de la provisión de víveres a lo largo del año. La lana que se negocia por esta vía es generalmente de menor calidad y los precios obtenidos son más bajos.

Para hacer frente a la situación desventajosa de los productores más pequeños en la comercialización y obtener mejores precios han aparecido en los últimos años dos tipos de acciones:

1. *Las intervenciones de gobiernos provinciales.* A través de los "planes de esquila" el gobierno de Neuquén, por ejemplo, realiza la esquila con equipos volantes y recibe la lana en dieciséis centros de negociación primarios. Anticipa a los productores un porcentaje del precio, concentra la lana recibida, la acondiciona en lotes uniformes (previa extracción de muestras que son analizadas en el laboratorio de INTA-Bariloche) y posteriormente la vende en subasta pública. También en Río Negro funcionan centros de acopio y comercialización con apoyo del gobierno provincial.
2. *Las cooperativas de comercialización.* Si bien su participación en la comercialización total es muy reducida (menos del 4 por ciento) el desarrollo de estas organizaciones beneficia no sólo a los asociados sino también al conjunto de los productores, al brindar un precio de referencia por la venta de la producción. Se estima que la venta a través de este canal consigue precios entre un 10 por ciento y un 20 por ciento superiores a la venta individual.

Hay algo más de diez cooperativas, casi todas ubicadas en la Patagonia, excepto COPROLAN? localizada en la provincia de Corrientes merece una mención especial por la importancia que adquirió en los últimos años (cuenta con cerca de doscientos asociados y comercializó 1.650.000 kg. de lana clasificada en la zafra 1985/1986).

El desconocimiento del funcionamiento cooperativo por parte de los productores, la escasez de financiamiento y las experiencias no siempre positivas son aspectos que inciden negativamente sobre el desarrollo del sistema cooperativo. Así, por ejemplo, el hecho de que las cooperativas suelen no poseer fondos que permitan financiar al productor hasta que venda la lana implica que éste frecuentemente se incline por la opción individual, que le asegura una buena parte del precio al contado.

Los consignatarios son un agente intermedio de la demanda que se encuentra en extinción, porque su actividad se vincula con el funcionamiento de los mercados concentradores que han desaparecido. La difusión de los medios de transporte y los beneficios otorgados a la elaboración y exportación por la Patagonia llevaron a una paulatina declinación de los centros de comercialización ubicados en la provincia de Buenos Aires. El Mercado Central de Frutos de Avellaneda¹⁸ fue demolido y el de frutos "Victoria" se halla en proceso de liquidación.

La exportación

En cada zafra operan entre sesenta y setenta firmas exportadoras, cuya participación no es pareja, ya que un grupo de unos veinte cubre aproximadamente el 90 por ciento de la exportación total. Son los exportadores integrados quienes a partir de los beneficios para la exportación de lanas con algún tipo de elaboración (lavadas, peinadas) han incorporado el proceso industrial comprando establecimientos ya existentes. El otorgamiento de reembolsos a la exportación por puertos patagónicos y la posibilidad de adhesión al régimen industrial tornó ventajosa la radicación en el sur. Así, por ejemplo, la exportación de lana sucia se desplazó de las barracas de estos exportadores a la Patagonia.

Los lavaderos que poseen estas empresas no muestran tecnologías que se diferencien significativamente del resto de los lavaderos, siendo característico el atraso que presentan respecto a la tecnología de punta a nivel internacional. En cuanto a peinauría, en cambio, presentan la maquinaria más moderna en término medio para la industria lanera.

Por otra parte están los exportadores autónomos divididos en medianos y chicos. Los primeros exportan en su mayoría lana sucia (que representa el 70 por ciento de sus ventas al exterior). Subsisten fundamentalmente por los grandes volúmenes de esta lana adquiridos por la Unión Soviética. Para la lana que exportan lavada recurren a lavaderos y peinaurías *a façon*. Los exportadores chicos venden lana lavada, recurriendo para ello también a lavaderos *façonier* que clasifican, lavan y enfardan.

¹⁸ Durante la primera mitad del siglo XX fue el centro de concentración más grande del mundo.

El eslabón industrial

En esta etapa es posible distinguir, en una primera instancia, entre los lavaderos autónomos y las industrias integradas.

Los lavaderos autónomos compran la lana en estancia (o a barraqueros), la lavan y la comercializan en el mercado interno a la industria. Por la baja utilización de la capacidad instalada muchos de ellos lavan a *façon*. Los beneficios otorgados a la exportación de productos elaborados por la Patagonia ha provocado un auge de los lavaderos *façonier* en la región.

Las industrias integradas operan en distintas etapas productivas (lavado, peinado, hilatura de peinado, de cardado, telares, telares para alfombras) e integran en diferente grado estos procesos. Así, por ejemplo, las tejedurías integradas realizan dos tipos de tejidos: de lanzadera y de punto, utilizando hilo cardado o peinado. Algunas de estas empresas tienen un importante endeudamiento por la expansión de la capacidad instalada en 1976-1983, que en la actualidad se suma a la caída de la demanda final de estos productos por la contracción del mercado interno. Así coexisten empresas con necesidad de reequipamiento con otras sobredimensionadas.

Las hilanderías integradas operan desde la clasificación de la lana hasta la hilatura. En general, estas empresas se iniciaron en la actividad textil a partir de la última etapa del proceso productivo que hoy abarcan. Son los establecimientos que poseen el mayor capital dentro del rubro.

Descendiendo en los niveles de integración se encuentran las industrias semiintegradas y autónomas que abarcan tejeduría e hilandería, industrial fazedero y alfombrero. En este tipo de empresas es evidente la atomización, sobredimensionamiento del parque y gran antigüedad de las maquinarias. Los rendimientos, menores a los internacionales, impiden el acceso generalizado al mercado externo de productos elaborados.

Evolución de la producción ovina

Una de las características principales de la evolución de la producción ovina en el país ha sido la declinación de las existencias desde el siglo pasado hasta la actualidad. Si bien este fenómeno se da en todas las regiones productoras (véase cuadro 28) la interpretación de las causas es variable. En la zona pampeana la declinación fue resultado de la expansión de otras actividades que plantearon una mejor alternativa económica (ganado bovino, cereales, oleaginosas). En cambio en la Patagonia las causas están vinculadas al manejo y deterioro de los recursos naturales. De todos modos se dio un leve incremento en la productividad, pues la caída en el stock de ovinos fue mayor que en la producción de lana (véase cuadro 29).

También se produjeron cambios en el tipo de lana que se produce, resultantes de modificaciones en la demanda. Desde 1970 el 70 por ciento de la producción fue de lana fina y crusa fina, con ligero predominio de la última. El principal mercado de la producción lanera es el internacional. En promedio desde 1969/70 se destinó para la exportación el 55 por ciento de la zafra anual, un 37 por ciento se envió al mercado interno y un 28 por ciento quedó como stock para el año siguiente (véase cuadro 30).

Cuadro 29. Argentina. Evolución del stock ovino nacional y de la producción de lanas y productividad por cabeza

<i>Año</i>	<i>Stock ovino</i> (miles de cabezas)	<i>Producción</i> de lana (t)	<i>Productividad</i> (kg/cab.)
1914	43.225	159.600	3.69
1930	44.213	155.000	3.49
1937	43.882	170.000	3.87
1947	51.171	205.297	4.01
1952	56.216	189.387	3.37
1954	46.771	185.000	3.95
1958	47.885	185.000	3.86
1960	48.456	192.000	3.96
1962	45.705	176.000	3.85
1963	48.277	185.000	3.83
1969	44.306	180.000	4.06
1974	34.691	155.000	4.47
1977	35.220	160.000	4.54
1985	26.113	140.900	5.36

* Censos. Los valores restantes son estimaciones.

Fuente: Extraído de Julián Esnoz y Luis Aráoz. "Diagnóstico y perspectivas de la producción ovina", mimeo, SAGyP-IICA, Buenos Aires, 1987.

Cuadro 30. Argentina. Lana. Detalle comparativo de los balances de las zafras laneras entre 1969/70 y 1985/86 (como porcentaje de la disponibilidad total)

<i>Zafra</i>	<i>Disponibilidad</i>	<i>Consumo interno</i>	<i>Exportación</i>	<i>Remanente</i>
1969/70	100	17.62	66,38	15.99
1970/71	100	25.60	58,00	16.38
1971/72	100	26.31	59.41	14.27
1972/73	100	21.97	64.58	13,43
1973/74	100	25.49	33.13	41.36
1974/75	100	20.54	37.32	42,13
1975/76	100	16,00	47.15	36.84
1976/77	100	15.98	52.71	31.29
1977/78	100	16.39	65.76	17.83
1978/79	100	16.29	59.25	24,44
1979/80	100	13.37	57.31	29,31
1980/81	100	6,99	66.43	26,57
1981/82	100	10.37	59.08	30,54
1982/83	100	12.57	47.26	40,16
1983/84	100	14,81	50,94	34,24
1984/85	100	14.68	48.71	36.59
1985/86	100	16.38	53.69	29,92
X		17.16	54.53	28,31

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Federación Lanera Argentina, extraídos de Julián Esnoz y Luis Aráoz, "Diagnóstico y perspectivas de la producción ovina", mimeo. SAGyP-IICA. Buenos Aires. 1987.

El consumo nacional muestra cierta rigidez, aunque con tendencia declinante. La caída de 1980/1981 se relaciona con la pérdida de protección arancelaria de la industria nacional con motivo de la apertura económica de la dictadura militar.

Los volúmenes exportados han experimentado bruscas oscilaciones en su evolución, hasta alcanzar las 116.470 toneladas en 1986 (base lana sucia) (véase cuadro 31). A su vez se ha dado un cambio en la composición de las exportaciones en el sentido de un incremento de las que incorporan valor agregado.

Cuadro 31. Argentina. Estructura de las exportaciones de lana
(en miles de t, base sucia)

Año	Sucia	%	Lavada	%	Tops	%	Total
1970	60,91	49,7	56,82	46,4	4,78	3,9	122,51
1971	52,04	43,5	60,58	50,6	6,99	5,8	119,61
1972	40,23	36,1	57,38	51,5	13,80	12,4	111,41
1973	57,45	51,8	39,27	35,4	14,28	12,9	111,00
1974	20,77	36,6	24,97	44,0	11,00	19,4	56,74
1975	39,35	45,0	39,73	45,5	8,34	9,5	87,42
1976	52,88	44,0	52,31	43,5	14,97	12,5	120,16
1977	55,07	45,7	41,01	34,0	24,37	20,2	120,45
1978	68,40	48,5	48,85	34,6	23,78	16,9	141,03
1979	52,10	47,9	42,45	39,0	14,29	13,1	108,84
1980	53,62	47,5	45,23	40,1	14,01	12,4	112,85
1981	66,44	47,4	59,45	42,5	14,14	10,1	140,03
1982	50,60	41,9	49,34	40,8	20,96	17,3	120,89
1983	41,08	41,2	40,87	41,0	17,80	17,8	99,75
1984	43,67	37,0	54,60	46,3	19,73	16,7	117,99
1985	33,70	32,5	45,51	43,8	24,62	23,7	103,83
1986	40,69	34,9	50,79	43,6	24,99	21,5	116,47
1987*							116,26
Promedio	48,76	43,0	47,60	42,5	16,05	14,5	112,41

*Dato publicado en el diario *La Nación*, 30 de noviembre de 1987.

Fuente. Datos de la Fundación Lanera Argentina extraídos del diario *La Nación*, 30 de noviembre de 1987.

Históricamente la Unión Soviética y el Mercado Común Europeo han sido los principales compradores de la lana argentina. La primera compra exclusivamente lana sucia; la Comunidad compra en forma más diversificada en cuanto a grados de elaboración del producto. A partir de 1982 están presentes Japón y China como fuertes clientes, pasando a ser este último país el segundo comprador en 1986 después de la URSS (véase cuadro 32). A la diversidad de países compradores débese añadir la de los tipos de lanas que se venden. Si se considera mercado al existente en los distintos países para cada finura y en cada etapa de elaboración, la Argentina atendió en la

Cuadro 32. Argentina. Destino de las exportaciones de lana (en porcentaje sobre toneladas, peso efectivo)

Países	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Alemania Occ.	9,4	7,5	6,2	8,6	6,0	8,4	6,2	8,6	11,3	11,1	8,4
Bélgica	3,0	3,1	3,0	3,3	3,2	2,1	2,6	2,0	1,4	1,7	1,1
Holanda	2,8	1,4	1,2	0,7	12,0	5,5	6,3	8,8	11,2	9,6	7,7
Italia	7,2	7,9	7,5	9,7	7,7	5,4	6,4	4,1	3,9	3,5	4,0
Suiza	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,5
Francia	4,4	2,8	4,7	2,9	2,2	2,4	1,1	1,1	4,6	5,8	2,3
Subtotal Mer-											
cado Común											
Europeo	27,0	22,7	22,5	25,1	31,1	24,8	22,5	24,6	32,3	31,7	24,0
China	0,0	0,0	0,0	1,0	1,8	4,5	12,4	15,4	18,9	20,6	27,7
URSS	22,4	29,2	35,6	33,6	31,7	26,3	29,7	31,9	24,7	24,3	30,5
España	4,1	5,3	3,3	2,7	2,7	2,5	1,8	0,5	2,0	1,7	1,0
Colombia	0,2	0,7	1,2	1,6	3,9	2,9	3,0	2,4	2,8	2,7	2,6
México	1,7	1,2	1,5	2,4	2,9	2,4	2,4	1,4	2,1	3,1	1,6
EE.UU.	4,3	3,5	3,0	4,0	4,9	7,2	3,9	2,4	2,7	0,8	1,2
Japón	2,8	2,3	2,4	3,5	2,1	3,0	7,0	4,3	3,8	5,9	3,2
Taiwán	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,3	0,7	1,3	1,0	0,7
Corea del Sur	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,5	0,6	1,0	0,9
Otros	37,4	35,1	30,4	26,2	19,0	26,1	16,8	15,8	8,8	7,2	6,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaborado sobre la base de datos de FAO. Anuarios de Comercio, extraído de Julián Esnoz y Luis Araoz. "Diagnóstico y perspectivas de la producción ovina", mimeo, SAG y P-IICA, Buenos Aires, 1987.

zafra 1984/1985 a doscientos quince distintos mercados (Federación Lanera Argentina, 1986).

En la Argentina no hay un precio mínimo, ni sostén o indicador, como ocurre en otros países importantes en el comercio de lanas. La intervención estatal se ve reducida a medidas impositivas y cambiantes más algunos subsidios efectivizados para algunas zafras.

Desde 1973 la política arancelaria se ha modificado tendiendo a beneficiar las exportaciones con valor agregado. Los derechos de exportación se encuentran actualmente en un 9 por ciento para la lana sucia sin clasificar, 5 por ciento para la clasificada, 3 por ciento para la lavada y se eliminaron para los tops. La exportación de productos textiles no tiene recargos y la salida por puerto patagónico recibe un subsidio del 7 por ciento (Resolución 826/87 del Ministerio de Economía). El decreto 2333/83 intenta promover la radicación de empresas en la Patagonia, otorgando un reembolso que puede llegar hasta el 20 por ciento durante quince años para la lana elaborada en la región desde el proceso de lavado inclusive.

La política cambiaria ha sido utilizada como mecanismo para captar excedentes en los períodos de altos precios internacionales (altos precios internacionales/baja del tipo de cambio efectivo y viceversa); esto explica el dispar desarrollo de la actividad ovina argentina.

En materia de precios internos durante algunas zafras se implementaron subsidios directos a la producción dirigidos exclusivamente a la Patagonia, por las características de monoproducción ovina. La primera de estas medidas se aplicó en la zafra 1979/1980 en la que se registraron los precios internos más bajos del período, en coincidencia con el tipo de cambio efectivo más bajo de la serie. Se otorgó a los productores una "compensación" que supuso una mejora de hasta un 30 por ciento sobre los precios pagados en el mercado interno. Nuevos subsidios se otorgaron en las zafras 1980/1981, 1981/1982 y 1982/1983. En 1985/1986 y 1986/1987 se volvió a implementar la compensación, en estos casos dirigida a los productores más pequeños. Este proceder sirvió para aliviar al productor en momentos críticos pero no logró modificar la situación estructural de vulnerabilidad del sector.

Conclusiones y propuestas

Estimaciones de la Federación Lanera Argentina recientemente publicadas (*La Nación*, 30 de noviembre de 1987) calcularon que la producción del período 1987/1988 superará en 2.000 toneladas a la de la zafra anterior y advierte para las próximas campañas un mayor interés de los compradores internacionales por aumentar sus importaciones, debido entre otras causas a un menor interés por los sustitutos sintéticos en el mercado.

En consecuencia, y dadas las posibilidades que se presentan, la Argentina debería estimular el desarrollo de esta producción y por lo tanto de sus saldos exportables. Una política de precios adecuada es necesaria pero no suficiente. Se requiere también la puesta en marcha de un programa que mejore la productividad y la calidad de la lana argentina y un

ordenamiento del sistema de comercialización para incrementar los ingresos de los productores ovinos más pequeños.

Al respecto debe comenzarse por promover algunas de las siguientes acciones y/o estudios.

1. Proveer al productor de asistencia técnica y financiera destinada a un manejo más eficiente de los recursos naturales y de la majada, que actualmente son muy rudimentarios. Al respecto deben adoptarse prácticas que apunten a disminuir la mortalidad y a mejorar los aspectos reproductivos. En cuanto a los recursos naturales debe tenderse a un mejoramiento de los pastizales por cultivos de pasturas artificiales y/o manejo rotativo de campos naturales. Además, hay la posibilidad, en algunas áreas, de efectuar una redistribución de aguas superficiales y acceder con bajos niveles de inversión a un sistema de riego que amplíe la superficie con mallines.
 2. Profundizar los estudios sobre aspectos tales como; receptividad de los distintos tipos de pastizales, inventarios de suelos y vegetación; evaluación y manejo de forrajeras exóticas, factores de mejoramiento de la eficiencia reproductiva de las majadas y relevamientos de la calidad de la lana.
 3. Incentivar la asociación del pequeño y mediano productor en cooperativas, a través de las cuales y con el asesoramiento técnico correspondiente se logre un más apropiado manejo de la producción y ocupe el productor una posición más sólida en la comercialización del producto. El programa de asistencia debe poner énfasis en el mejoramiento de las técnicas de esquila y en la generalización de sistemas de clasificación de lanas.
 4. Dotar a las cooperativas de recursos financieros para que dispongan de fondos para prefinanciar la zafra y así poder competir con el comprador tradicional. Asimismo corresponde estudiar la posibilidad de que las cooperativas intervengan no sólo en la comercialización (incluida la exportación) sino también en la provisión de insumos y en los procesos industriales como el lavado y peinado.
 5. Promover la ampliación y modernización de laboratorios y establecer un sistema único de clasificación y tipificación de lanas, beneficios tanto para el productor como para la actividad en general. El conocimiento por parte del productor del tipo de lana que vende constituye un incentivo para la producción de buena calidad, a la vez que favorece el incremento de los ingresos percibidos por la venta.
 6. Establecer algún mecanismo de difusión de precios de acuerdo a calidad, rindes, origen y plazo de pago para mantener informado al productor sobre el comportamiento del mercado.
 7. Fomentar una regulación fiscal estable que permita un acceso competitivo al mercado externo.
 8. Otorgar continuidad a la política de precios y manejar el tipo de cambio de modo compatible con el fomento de las exportaciones.
- Analizar los efectos concretos y diferenciados de reembolsos a las

exportaciones por puerto patagónico sobre los distintos agentes intervinientes en la actividad.

10. Analizar alternativas de financiamiento que posibiliten la incorporación de la Argentina al SIL (Secretariado Internacional de la Lana) para facilitar las exportaciones de tejidos e indumentaria a partir de la utilización de la marca Woolmark como garantía de calidad de la lana.

7. El circuito de la pesca

Introducción

La actividad pesquera argentina se desarrolla fundamentalmente en el área marítima; la de origen fluvial o lacustre abarca segmentos de consumo limitados y es de muy reducida incidencia en el aspecto productivo.

Hasta principios de la década del 60 la pesca marítima se desarrollaba exclusivamente orientada al consumo interno y en base a la flota pesquera costera. Es decir, se capturaban especies para venta enfriada o en conserva, con embarcaciones de reducido tamaño y limitada capacidad operativa, que actuaban desde puertos del litoral atlántico y especialmente desde Mar del Plata. El inicio de la pesca de altura, en base a empresas con elevada participación de capital extranjero, permitió una rápida inserción en el mercado de oferta interna.

Desde 1963 la actividad de altura sobrepasó a la costera, hasta representar en los últimos años entre el 70 por ciento y el 80 por ciento del total de la captura de la pesca marítima. Este cambio de orientación de la producción pesquera se correspondió con la circunstancia de que la oferta nacional comenzó a dirigirse con preponderancia hacia el mercado externo. Precisamente, los ciclos productivos, tanto en la fase primaria como en el proceso de industrialización, dependieron en los últimos veinticinco años de la dinámica del mercado internacional y de la forma como el esfuerzo productivo argentino se insertó en dicha dinámica. De ahí que el análisis de las etapas del proceso productivo pesquero, como el diseño de las políticas de promoción y expansión, están centradas primordialmente en las características de la actividad vinculada al mercado exportador.

Fases del proceso productivo

El eslabón primario: el proceso de captura

En los últimos años la captura de peces para su ulterior consumo como alimento fresco o industrializado tuvo fuertes fluctuaciones. Dio un salto significativo desde 1977 cuando el proceso de transformación del mercado internacional incidió positivamente en la actividad interna. A partir de ese año se produjo un desabastecimiento importante de los mercados tradicio-

nales"... ya que los países ribereños tendieron a reservar para sus propios pescadores la explotación de sus zonas económicas exclusivas de pesca'

(María I. Bertolotti *et al.*, 1985: 75). Internamente la legislación de promoción pesquera existente (ley 19.000 del año 1971) así como las normas sobre promoción industrial acerca de la inversión productiva de capitales extranjeros, posibilitaron una adecuación a las demandas internacionales insatisfechas. Entre 1976 y 1979 las capturas totales se incrementaron en un 215 por ciento y la capacidad de congelado y almacenamiento de congelado en un 210 por ciento y en un 232 por ciento, respectivamente (*ibidem*: 75). Tal como se advierte, la expansión productiva primaria se correspondió con un significativo avance de la capacidad de industrialización para la exportación, que avanzó en tonelaje en un 220 por ciento (*ibidem*: 75).

A partir de 1979 y hasta 1986 las variaciones anuales mostraron singulares altibajos, con tendencias en los primeros años al descenso, aunque se advierte una contemporánea recuperación de las capturas.

La flota pesquera de altura posee dos modalidades operacionales (véase cuadro 33). Por una parte opera la flota de captura convencional, que desembarca la pesca refrigerada con hielo para ser industrializada en las plantas manufactureras costeras. Por la otra, los barcos congeladores y las factorías procesan a bordo y desembarcan los productos ya congelados. La primera de las modalidades es la de mayor intensidad operacional, contando con una demanda en tierra de creciente signo. La segunda supone grandes inversiones y una política que asegure mercados importadores estatales, de modo tal que garantice la amortización de los recursos incorporados a estas unidades de pesca e industrialización.

El desarrollo reciente en la incorporación de barcos pesqueros fresqueros, congeladores y factorías, mediante inversiones de grupos privados alentados por las promisorias posibilidades de exportación, no tiene que afrontar dificultades en su capacidad de acción, dado que la potencialidad del litoral marítimo ha sido evaluada como muy positiva para una acelerada expansión. La flota convencional logró un incremento importante de su

Cuadro 33. Argentina. Captura pesquera por tipos de flota. 1978-1986
(en miles de t)

Tipo de flota	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Altura	366,7	451,1	291,3	268,2	375,9	331,2	244,1	396,8	350,5
Convencional	259,5	336,6	222,6	199,2	279,5	262,9	189,9		247,8
Congeladores y factorías	107,2	114,5	68,7	68,9	96,4	68,3	54,2		102,7
Costeros	137,4	99,1					71,1		61,2
Total	504,1	550,2					467,9		411,7

Fuente: María Isabel Bertolotti *et al.*, "El sector pesquero argentino", en *Realidad Económica*, N° 65, Buenos Aires, 1985, pág. 82.
Dirección Nacional de Pesca Marítima. Información estadística de 1985 y 1986.

actividad en 1982 cuando incorporó el langostino, pero este crustáceo se ha vuelto a retirar de las costas marítimas argentinas a mediados de 1987.

El conflicto de las Malvinas y la ulterior limitación de la capacidad operacional argentina por el establecimiento de la zona de exclusión supuso una barrera de significación a partir de 1982. Los convenios con la Unión Soviética y Bulgaria suponen un aliciente a la actividad pesquera y portuaria de la zona patagónica, en tanto los referidos pesqueros están obligados a comprar a las empresas asociadas un 30 por ciento de sus necesidades de materias primas. Como no siempre tales empresas obtienen por su propia actividad tal porcentual adicional, lo deben comprar en otras firmas pesqueras, de modo tal que se produce un "derrame" de la demanda externa. Los convenios han impactado entonces en el área jurisdiccional donde operan los buques extranjeros, pero todavía no alcanzan el nivel comprometido en los mismos.

La pesca costera no ha logrado superar las serias limitaciones del estrecho mercado interno, a la vez que la obsolescencia del material de trabajo es una elevada restricción para poder desarrollar planes de expansión. Son bien conocidas las dificultades para que el producto fresco llegue a los mercados mayores del país, debido a la ausencia de cadenas de comercialización suficientemente equipadas con los sistemas de refrigeración y de distribución regulares. Las bocas de expendio en las áreas de consumo masivo no tienen adecuada inserción en el mercado de demanda, muy habituado a las carnes rojas y más recientemente a las carnes blancas.

La estructura de la flota pesquera en unidades de captura muestra una creciente incidencia de los barcos de altura. Dado el desigual tonelaje que cada tipo de embarcación desplaza, la cantidad de unidades no es representativa del volumen de potencial de captura que existe (véase cuadro 34). Aprovechando por una parte, las buenas perspectivas de exportación y por la otra, la creciente instalación de factorías industrializadoras en tierra, la ampliación de la flota de altura ha sido creciente en los puertos costeros.

Cuadro 34. Argentina. Capacidad de captura de la flota pesquera. 1985

<i>Tipo de flota</i>	<i>Cantidad de buques</i>	<i>Promedio de edad</i>	<i>Captura posible en toneladas "</i>
<i>Altura</i>			
Convencional	136	19	515.270
Congeladoras y factorías	44	13	498.479
<i>Costera</i>	322	30	137.406
Total			1.151.155-

* Captura máxima de la flota costera en 1978.

Fuente: María Isabel Bertolotti *et al.*, "El sector pesquero argentino", en *Realidad Económica* #65 Buenos Aires 1985, pág. 84.

La potencialidad de la actividad pesquera marítima puede observarse en la información sobre la capacidad de captura estimada en 1985 de acuerdo con la flota disponible en ese reciente año. El dato transcrito (véase cuadro 34) puede relacionarse con la captura en 1986 (véase cuadro 33) que no excedió el 50 por ciento de la potencialidad estimada (que a su vez no incorpora nuevas importaciones de barcos de altura del año 1986). Hay un nivel significativo de capacidad instalada ociosa que depende tanto del nivel de eficiencia de la flota, de la inactividad forzosa por obsolescencia o reparaciones como de un proceso de captura todavía por debajo de las posibilidades reales del equipo disponible.

El eslabón industrial en los puertos atlánticos

Los nuevos establecimientos tienden a localizarse en la zona patagónica al influjo de las franquicias que supone exportar por dichos puertos (20 por ciento de reembolso) y de las normas sobre promoción industrial que favorecen localizaciones en Puerto Madryn y Puerto Deseado. Es precisamente en estos puertos donde se consignan las más importantes instalaciones transformadoras del pescado. Así en Puerto Madryn se advierte la presencia de diecisiete nuevos establecimientos en los últimos años y otros once en construcción o en etapa de proyecto con tierras adquiridas. Incluso este puerto ha superado a Mar del Plata en capacidad de exportar en lo referente al primer trimestre de 1987. El empleo directo en Puerto Madryn se calcula actualmente en 2.200 trabajadores y el indirecto en 16.500 ocupados.

Otros puertos o ciudades cercanas al mar que tienen instalaciones de procesamiento preferencialmente para la explotación son San Antonio Oeste, en Río Negro, Comodoro Rivadavia, Camarones y Rawson en Chubut y San Julián y Deseado en Santa Cruz.

El cuadro con el detalle de las plantas de procesamiento (véase cuadro 35) destaca la preeminencia del fileteado y congelado, seguido del procesado y fileteado, rubros en que se especializa el sector con destino a la exportación.

Como se advierte, el rubro de conservas y de salado tienen localización preferencial en la zona bonaerense; es decir en la ciudad de Mar del Plata. La actividad conservera está dedicada en muy alta proporción al mercado interno.

Las áreas de captura tradicionales están fuertemente concentradas en el puerto de Mar del Plata (véase cuadro 36). En cambio, en el sector del congelado y de los buques factorías es donde el desembarco de pescado está mucho más equilibradamente distribuido entre los diversos puertos del litoral atlántico. Este sector, altamente tecnificado y en franca expansión, tiene entonces el beneficio de abrir un marco espacial diferente al conocido en cuanto a las zonas de influencia de capturas y centros de expedición de manufacturas al exterior.

Cuadro 35. Argentina. Plantas de procesamiento de pescado según grandes regiones de localización. 1985

<i>Rubro</i>	<i>Región bonaerense</i>	<i>Región patagónica</i>	<i>Total</i>
Procesado y	•		
fileteado	66	6	72
Congelado y conservación de cong.	8	—	8
Fileteado y congelado	63	23	86
Salado	40	1	41
Conservas	23	3	26
Harina y aceite	8	3	11
Ahumado	1	1	2
Seco	2	1	3
Otros	1	1	2

Fuente: Retesamiento INIOEP, 1982 (citado por María Isabel Bertolotti *et al.*, "El sector pesquero argentino", en *Realidad Económica*, N° 65, Buenos Aires, 1985). Actualizado de acuerdo con los datos del Servicio Nacional de Sanidad Animal (SENASA).

Cuadro 36. Argentina. Captura de pesca según tipo de embarcación por puerto de entrada. 1986 (en miles de t)

<i>Puerto de entrada</i>	<i>Tipo de fbta</i>			<i>Total</i>
	<i>Altura trad.</i>	<i>Factorías y cong.</i>	<i>Costera</i>	
Mar del Plata	227,9	19,1	52,1	299,1
Puerto Madryn	10,8	19,4	—	29,8
Puerto Deseado	1,3	16,7	1,8	19,8
Comodoro Rivadavia	1,7	—	—	1,7
Quequén	0,8	19,0	3,6	23,4
Bahía Blanca	—	27,8	—	27,8
Río Grande	4,9	—	—	4,9
Otros	0,8	0,7	3,7	5,2
Total	247,8	102,7	61,2	411,7

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos estadísticos proporcionados por la Dirección Nacional de Pesca Marítima. 1987.

El eslabón comercial

A diferencia de la gran mayoría de los productos regionales el dinamismo de la actividad pesquera depende de las posibilidades de la explotación. Ello se refleja, como ya se consignara, en que el mayor porcentaje de la salida al mercado de productos pesqueros elaborados consiste en las ventas al exterior. Tomando como referente un año de producción cercana al promedio del último quinquenio,—1983— puede compararse el nivel de la oferta de manufacturas de pesca con el de exportación, medida en tonelaje (véase cuadro 37).

Cuadro 37. Argentina. Productos pesqueros elaborados y exportaciones según tipo de producto. 1983 (en miles de t)

<i>Productos</i>	<i>Producción</i>	<i>Exportación</i>	<i>Relación %</i>
	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>2/1</i>
Congelados	192,6	189,3	98,4
Enfriado o refriger.	70,7	2,0	2,8
Conservas	13,6	0,3	2,2
Secos, salados, etc.	5,1	3,8	66,6
Harina	17,0	2,1	12,3
Aceite	1,0	—	—
Total	300,0	197,5	65,3

Fuente: Elaboración propia en base a datos de María Isabel Bertolotti *et al.*, "El sector pesquero argentino", en *Realidad Económica*, N° 65, Buenos Aires, 1985, págs. 84 y 85.

Como se advierte, cerca de las dos terceras partes de la producción nacional está destinada al mercado externo, siendo prácticamente total el envío al exterior de los productos congelados que incluyen tanto pescados enteros como fileteados, calamares y langostinos.

El monto en dólares de las exportaciones ha tenido diversas fluctuaciones en los últimos años. El más elevado corresponde al año 1986, con 219 millones de dólares, pese a la caída en la venta de langostinos en relación a los años precedentes, por el ya comentado retiro de las zonas de captura. La exportación durante 1987 se mantiene en los niveles del año anterior, según estimaciones de la Dirección Nacional de Pesca Marítima. El rubro de mayor incidencia es el de fileteado con casi el 40 por ciento de la explotación total. Los productos congelados en su conjunto llegaron en 1986 a reunirse 213 millones de dólares, lo que indica la muy fuerte vinculación de este tipo de producción con el sector externo. Es precisamente el área productiva ligada en forma directa con la pesca de altura la que reúne las formas técnicamente más complejas y requiere permanente renovación de equipo y significativas inversiones.

Los países destinatarios de las exportaciones argentinas se vinculan al mercado europeo y americano. En 1986 la lista la encabeza Brasil con 42,9 millones de dólares, seguido por España con 34,3 millones de dólares, Estados Unidos con 23,2 millones de dólares, Italia con 17,8 millones de

dólares y Japón con 16,6 millones de dólares. Otros países compradores permanentes son Francia, Alemania Occidental e Israel.

La preeminencia de Brasil se debe a que este país retiró la cláusula de salvaguarda al final del año 1985, lo que permitió importaciones masivas. Estas se mantuvieron por cuatro meses solamente; y a partir de entonces, por la crisis económica interna, Brasil volvió a restringir las importaciones.

El alza de las ventas al exterior tiene como principal fundamento el mejoramiento del parque de captura mediante buques factorías, cuyos más modernos exponentes han sido recientemente incorporados a la flota marítima. También ha influido el buen momento que atraviesan los precios internacionales en constante elevación.

Los derechos de exportación fueron además recientemente levantados, con excepción de la venta del langostino que aún está gravada con el 15,5 por ciento. La política de reintegros favorece a los puertos patagónicos, Mar del Plata está excluido, lo que genera reclamos de sus sectores industriales. La otra dimensión de la salida al mercado de productos elaborados está dada por el mercado interno. Como se observa (véase cuadro 37), este segmento de la demanda final se concentra en el producto fresco o enfriado y en la conserva. Si se analiza la reciente evolución de este rubro pueden observarse signos de estancamiento y aun de retroceso. La explicación de la ausencia de dinámica en la producción de bienes manufacturados pesqueros destinados al mercado interno pasa por la contracción del consumo, las dificultades de acceso y de distribución para proveer al consumidor y la presencia dominante de la carne roja en la dieta familiar.

La estructura del mercado pesquero orientado al consumo interno es semejante a la de los productos tradicionales de las regiones extrapampeanas. Es decir, hay una neta diferenciación con la organización del mercado para la exportación. En éste operan sectores modernos tanto en la fase de captura como en la de la industrialización y remisión al exterior. En el área de la actividad vinculada al mercado interno se manifiestan, en cambio, procesos de tipo "tradicional", en particular los relacionados con el proceso de captura y comercialización inicial.

La pesca para el mercado interno se efectúa tanto con barcos de altura como costeros. Los primeros son los que proveen de merluza a las plantas fileteadoras y enfriadoras. Los segundos se especializan en pesca de mayor calidad, en particular anchoíta, besugo, corvina y caballa.

En un símil con tantos otros productos primarios de localización extrapampeana, las variaciones de los precios de la producción principal —en este caso la destinada a exportación— determinan los volúmenes de captura, siendo residual el aporte hacia el consumo nacional.

Las flotas pesqueras recogen especies destinadas al consumo interno y descargan en los puertos costeros su captura. Los precios y las condiciones se regulan por el sistema de mercado libre con los intermediarios industriales o comerciales, con la excepción de Mar del Plata. En este puerto funciona un mercado de concentración de pescado donde es obligatorio concurrir para el proceso de transacción inicial. En rigor de verdad, las funciones del mercado en el proceso de formación de precios son muy limitadas, pues los

mismos se convienen antes, convirtiendo al mercado es un simple lugar de encuentro pero no de negociación.

Dada esta característica estructural, quienes realmente fijan los precios son los intermediarios o las empresas industrializadoras que actúan en forma concentrada frente a la dispersión de los pescadores, en especial los costeros. Anteriormente funcionaba una Cooperativa de Pescadores que podría haberse transformado en interlocutora centralizada de la voz de los pescadores. Pero desapareció durante la dictadura militar y se reconoce que su gestión fue poco eficiente por el limitado nivel participativo de los socios en su administración.

La estructura descrita del sistema de comercialización en primera venta implica que quienes compran consiguen precios de adquisición relativamente bajos, y obtienen además del segundo escalón comercializador que se localiza en el Mercado Central de Buenos Aires elevados márgenes. Esta debilidad en la capacidad de negociación de los pescadores costeros afecta su capacidad de acumulación, lo que a su vez redundo en los niveles técnicos con que se opera en el proceso de captura.

La franja de consumidores nacionales es reducida, focalizada en los segmentos sociales de ingresos medios altos y altos, dado el precio relativamente más elevado que las carnes rojas y las aves y el gusto de dichos consumidores. El área de la producción no intenta ampliar esa franja de demanda, pues ello obligaría a lanzar campañas institucionales de difusión, abaratar precios y reducir, al menos en el corto plazo, niveles de rentabilidad que parecen asegurados en la actualidad. Por otra parte la organización de la cadena de frío, que incluye el transporte refrigerado, es muy precaria. Entre las limitaciones del equipamiento de captura y las carencias del esquema comercializador puede concluirse que el reducido impacto de la pesca para consumo interno tiene en la oferta un factor de singular responsabilidad.

Este esquema se repite, en mucha menor proporción, en el sistema de pesca para consumo interno del litoral fluvial. Hay un Programa de Pesca para el río Uruguay que tiende a diseñar políticas que reviertan la actual situación, marcada por el escaso nivel de captura, la precaria estructura en el área de los pescadores y el fuerte control en el proceso de fijación de precios por parte de los intermediarios. Aquí es posible el incremento de la demanda, pero los niveles de la oferta permanecen rígidos.

Conclusiones y propuestas

Las conclusiones más salientes de este informe sobre la situación del sector pesquero es que se encuentra entre los pocos rubros de la actividad regional no tradicional, con alta incidencia en zonas extrapampeanas, que ha demostrado capacidad de crecimiento reciente, incorporación de tecnología de punta e impulso a los procesos de industrialización en áreas hasta ahora alejadas totalmente de esa actividad con destino exportador. Los puertos patagónicos son los más favorecidos por esta corriente de in-

versiones, tanto en barcos de altura no convencionales como en industrias procesadoras. Pese a este avance, basado en su totalidad en una creciente inserción en el mercado internacional, la flota de altura necesita de renovación y de aumento de su capacidad de captura. Al respecto existen solicitudes de parte de la Subsecretaría de Pesca destinadas en forma concreta a subsanar estas deficiencias y que consisten en la importación de cincuenta buques pesqueros, sin pago de derechos de importación dentro del plan de promoción de exportaciones.

Esta solicitud, aún en etapa de estudio, indica que las perspectivas del sector siguen fuertemente vinculadas a un estímulo planificado de las exportaciones. A esto actualmente se agrega el efecto beneficioso, también en la zona de los puertos patagónicos, de las demandas generadas por la operación de buques soviéticos y búlgaros dentro del marco de los convenios vigentes.

En este aspecto —el de la planificación de acciones— funciona el Consejo Federal Pesquero; desde mediados de 1985 coordina con eficiencia las acciones de todos los sectores involucrados en la actividad para su promoción y expansión.

Las propuestas centrales referentes a esta actividad y su inscripción regional son:

1. Estímulo integral a la producción pesquera por su alto contenido exportador, por su capacidad competitiva en los mercados de altos ingresos europeo, norteamericano y japonés y por la amplia disponibilidad de reservas pecícolas marinas. Este estímulo deberá encuadrarse a partir de la sanción del proyecto legislativo de Ley Nacional de Pesca, cuya concreción debería promoverse muy intensamente.
2. Permanencia y consolidación del Consejo Federal Pesquero, organismo de concertación social y regional tendiente a que coordine el accionar promocional del sector.
3. Renovación inmediata de la flota pesquera de altura, especialmente de buques factorías, con la incorporación de las cincuenta unidades solicitadas por la Subsecretaría de Pesca sin derechos de importación.
4. Mejoramiento sustancial de la infraestructura portuaria pesquera existente en el litoral marítimo en relación al proceso de renovación de la flota. Los puertos más favorables en tal sentido son Puerto Madryn, Punta Quilla y San Antonio Oeste.
5. Reequipamiento y desarrollo de los establecimientos industrializados de tierra con la incorporación de la tecnología necesaria para la elaboración de concentrados proteicos y otros productos en base de **pescado**.
6. Política de aliento al consumo interno creando un sistema de apoyo en las grandes bocas de expendio y aprovechando los nuevos sistemas institucionalizados de ventas de alimentos preparados. La captación del mercado de consumo urbano por los supermercados en forma creciente, crea una alternativa hasta ahora inexistente para

alentar la oferta en los grandes aglomerados con sistemas de conservación de magnitud.

7. Continuación de la política de fomento a la exportación, que ha crecido sustancialmente en los últimos años a partir de un tratamiento adecuado de reintegros. Diseño de un perfil productivo acorde con la estructura de la demanda de los mercados a satisfacer.
8. Promoción de estudios e investigaciones destinados a conocer la real capacidad de captura en las costas atlánticas, a fin de elaborar programas racionales de incremento de la oferta destinada tanto al mercado interno como externo.

8. El circuito del poroto

Introducción

La producción de poroto en la Argentina fue siempre muy marginal, fundamentalmente porque nunca tuvo posibilidades de incorporarse a la dieta alimentaria. Sólo cuando se abren alternativas de colocación en el mercado externo comienza a expandirse, hasta alcanzar, especialmente en el sur de Salta, un verdadero boom productivo, que luego se difunde hacia el resto de la provincia y a las otras provincias del NOA.

En realidad a fines de la década del 60 la Argentina pudo tener rápida inserción en el mercado internacional, como resultado de una recomposición del mismo, luego de lo cual se produjo un aumento en el volumen de producción mundial.¹⁹ A lo largo de la década del 60 los volúmenes mundiales negociados aumentaron significativamente, pasaron de 1,4 millones de t. en 1962 a 2 millones en 1969, por el aumento de la demanda de los países europeos que redujeron su producción y el aumento del mercado interno de los africanos, los que por consiguiente no pudieron abastecer a aquéllos. Por lo tanto este vacío fue llenado por países de América Latina como la Argentina y Chile. En la Argentina, en esos años, había bajado la producción nacional de poroto con la excepción de Salta, que entonces pasó a abastecer el 70 por ciento del mercado y estuvo en condiciones de aprovechar con sus excedentes el cambio ocurrido en el

« La producción mundial de poroto pasó de 12 millones de t en 1974 a 15 millones en 1986 es decir en doce años aumentó más del 26 por ciento. Los principales productores son India (3,2 millones de t), Brasil (2,3 millones de t) China (1,6 millones de t), México (1,1 millones de t) y Estados Unidos (1 millón de t). La producción porotera argentina, en torno a las 200.000 t, es de poca importancia respecto al total mundial. Sin embargo hay que tener en cuenta que los principales productores del mundo, como Brasil e India, son también los principales consumidores. Estos países no exportan sino que por el contrario importan el producto. Por ello, países como la Argentina, con volúmenes pequeños de producción pero sin mercado interno para el mismo, pueden tener una buena inserción en el mercado mundial (arJNTA, 1987: 6).

mercado mundial. Precisamente, a partir de 1967, comienza a subir la

producción nacional, juntamente con la salteña, llegando en 1975 a triplicar la superficie sembrada diez años antes, tres cuartas partes de la cual estaba concentrada en Salta (Cfr. Reboratti, Prudkin y León, 1985: 28).

Lo destacable en la producción de poroto en la Argentina, además de su rápida inserción en el mercado externo, es que se constituye en un producto regional atípico dentro de lo que son las producciones regionales en general orientadas al mercado interno. Esta inserción en el mercado internacional ha sido, además de veloz, importante en magnitud, ya que el poroto logra, a principios de la década del 80 —en algo más de diez años—, estar dentro de los diez productos más importantes de la explotación agrícola del país (Cfr. Reboratti, Prudkin y León, 1985: 30).

Fases del proceso productivo

El eslabón agrícola

En treinta años la Argentina pasa de una producción de alrededor de 20 mil toneladas a cifras superiores a las 220.000 toneladas (véase cuadro 38), con una evolución similar en la superficie sembrada, siendo el rendimiento aproximadamente de una tonelada por hectárea.

Junto con el intenso desarrollo de la producción ocurrido a partir de la década del 60 (con años picos como 1981/82 con 250.000 t.) (véase cuadro 38) se produjo en una primera etapa una oscilación en los rendimientos con una tendencia a la baja (1967 a 1970), pero luego comenzaron éstos a recuperarse y alcanzaron niveles superiores al promedio histórico. Lo cual está seguramente vinculado con la incorporación de nuevas zonas productoras de poroto y por consiguiente con el proceso de extensión de la frontera agrícola, ocurrido al promediar la década del 70 hacia el norte de Salta y el noroeste de Santiago del Estero y Tucumán.

Los precios, la rentabilidad y la expansión de la frontera agrícola

En los primeros años de expansión los precios fueron muy redituables, comenzaron a descender hacia fines de la década del 70, pero luego volvieron a recuperarse (véase cuadro 39). Los precios muestran fuertes oscilaciones porque en buena medida dependen del precio internacional y del tipo de cambio; así por ejemplo en el período 1977-1980 se observa una clara retracción que seguramente debe asociarse al retraso cambiario de los años de la dictadura militar.

En los primeros años de expansión más del 80 por ciento, y a veces del 90 por ciento de la producción nacional, se localizaba en la provincia de Salta (véase cuadro 40). Al promediar la década del 70 ésta participación comienza a bajar, para rondar en la actualidad el 60 por ciento. Esta caída es resultado de dos procesos concurrentes; por un lado la mayor participación de otras provincias del noroeste (Santiago del Estero, Tucumán,

Cuadro 38. Argentina. **Poroto seco. Producción, área sembrada y rendimientos.**

1955/56 a 1984/85

<i>Año</i>	<i>Producción</i>	<i>Área sembrada</i>	<i>Rendimiento</i>
<i>rv iU</i> <i>agrícola</i>	<i>(en miles t)</i>	<i>(en miles ha)</i>	<i>(t/ha cosechadas)</i>
1955/56	24.6	24.8	1.00
1956/57	20.4	20.4	1.00
1957/58	23.2	21.7	1,10
1958/59	24.2	28,6	0,90
1959/60	27.4	29.7	0.90
1960/61	33.0	34,5	1,00
1961/62	24.3	23,6	1,00
1962/63	32.6	29,1	1.10
1963/64	29.2	33.1	0,90
1964/65	38,3	38.0	1,00
1965/66	29.8	39,8	1.00
1966/67	27.3	40.1	0.90
1967/68	22.9	60,7	0.60
1968/69	31.9	60,3	0,50
1969/70	39.5	46.2	0.90
1970/71	59.0	64.1	0,90
1971/72	58.0	63,0	0,90
1972/73	72,5	82,2	0.90
1973/74	115.3	109.4	1,07
1974/75	108,7	150.8	0.79
1975/76	170.5	150,7	1.16
1976/77	180.0	250.0	0,96
1977/78	170.0	190,0	0,95
1978/79	232.0	235.0	1,01
1979/80	146.0	243,0	0.71
1980/81	224.0	221.8	1.06
1981/82	254,0	235.5	1.11
1982/83	216.5	228.6	1,08
1983/84	151,6	151.6	1.00
1984/85	198,3		

Fuente: Extraído de Gatto y Quintar, *Principales consecuencias socioeconómicas de la división regional de la actividad agrícola*, CEPAL, Buenos Aires, 1985, y elaborado sobre la base de cifras de la Secretaría de Estado de Agricultura y Ganadería; Banco Central de la República Argentina; Bolsa de Cereales; INDEC; Banco Ganadero; INTA.

Cuadro 39. Argentina. Poroto seco. Precios al productor (índice, base 1980=100)

Año	Precio
1970	202
1971	190
1972	212
1973	227
1974	269
1975	112
1976	117
1977	174
1978	116
1979	88
1980	100
1981	125
1982	142
1983	122
1984	94
1985	115

Nota: La serie se construyó a partir de datos deflactados por el índice de Precios al por Mayor No Agropecuarios Nivel General.

Fuente: CFI, "Programa Determinación de Espacios Diferenciados", a partir de datos de la Bolsa de Cereales.

Catamarca) que se incorporaron apenas esta producción comenzó a mostrarse rentable; y por otro lado, la caída de rendimiento en la zona de mayor producción salteña/el departamento de Rosario de la Frontera resultado del deterioro de los suelos que el tipo de prácticas de cultivo implementadas produjo y que amenaza con extenderse a otras zonas, donde tampoco se han asumido los riesgos y costos del deterioro del suelo por un mal manejo del mismo.

Es claro que la incorporación de otras zonas productoras y en general la extensión de la frontera agrícola con poroto está ligada a la excelente rentabilidad que se obtiene con este cultivo a partir de los años 70. Esto se observa tanto en la evolución de los precios (véase cuadro 39), como en el notable incremento de la exportación. En quince años (véase cuadro 40), entre 1970 y 1985, la exportación se multiplica por diez, pasando de 20.000 toneladas a 200.000, habiendo años como 1978, 1980, 1984 y 1985 en los que el volumen de exportación superó a la producción respectiva.

Las otras provincias productoras importantes de poroto seco además de Salta son Santiago del Estero (alrededor de 40 mil toneladas), Tucumán (entre 15 y 25 mil toneladas), Jujuy (entre 5 mil y 15 mil toneladas), Córdoba (5 mil toneladas), Misiones (3 a 4 mil toneladas), Catamarca (1,5 a 3 mil toneladas) y Mendoza (1,5 mil toneladas, habiendo tenido un notable incremento en la campaña 83/84 con 4 mil toneladas) —según datos de INTA-SAGyP—.

En Salta el desplazamiento de las zonas productoras se dirigió desde Rosario de la Frontera y Metán hacia el norte, Anta Este departamento está

Cuadro 40. Argentina. Poroto seco. Producción y exportación en el país y en Salta (en t y en porcentaje de participación sobre el total del país)

Cuadro 40. Argentina. Poroto seco. Producción y exportación en el país y en Salta (en t y en porcentaje de participación sobre el total del país)

Año	Producción poroto seco				
	País	Salta		Exportación	
		(t)	(t)	%	(t)
1970	39.500	34.700	88	19.893	50
1971	59.000	43.900	74	26.340	45
1972	58.000	46.400	80	37.109	64
1973	72.900	64.300	88	53.571	73
1974	117.300	88.500	75	61.317	52
1975	108.700	69.300	64	65.392	60
1976	170.500	132.000	77	148.503	87
1977	155.000	125.000	80	80.039	52
1978	133.000	91.000	68	154.809	116
1979	235.000	143.000	61	176.359	75
1980	146.000	98.100	67	171.421	117
1981	224.000	125.600	56	124.329	55
1982	254.000	157.800	62	150.558	59
1983	216.500	128.400	59	162.790	75
1984	151.572	111.200	73	181.784	120
1985	198.287	120.400	61	199.832	101

Fuente: CFI. "Programa Determinación de Espacios Diferenciados", sobre la base de datos de la Bolsa de Cereales.

Cuadro 42. Argentina. Poroto seco. Producciones por variedades (en miles de t)

Variedades	1983/84	1984/85	1985/86	1986/87 *
Alubias	135	118	100	110
Colorados	15	16	21	11
Negros	46	57	160	42
Pallares	4	4	6	2
Total	200	195	287	165

* Estimación
Fuente: Cámara de Legumbres de la República Argentina.

Cuadro 41. Salta. Evolución superficie sembrada por departamento (valores absolutos y relativos). Años agrícolas 1959/60, 1969/70 y 1979/80

	1959/60		1969/70		1979/80	
	Ha	%	Ha	%	Ha	%
Anta	8.564	6,33	12.101	7,11	57.035	17,82
Cachi	3.231	2,39	3.297	1,94	2.421	0,76
Cafayate	1.399	1,03	466	0,27	1.806	0,56
Capital	4.224	3,12	5.464	3,21	3.230	1,01
Cerrillos	14.714	10,87	13.789	8,11	14.194	4,43
Chicoana	9.557	7,06	7.580	4,46	8.226	2,57
Guachipas	2.716	2,01	1.097	0,64	1.420	0,44
Gral. Güemes	7.418	5,48	7.320	4,30	13.913	4,35
San Martín	1.399	1,03	3.211	1,89	25.058	7,83
Iruya	1.063	0,79	640	0,38	25	0,01
La Caldera	1.123	0,83	947	0,56	657	0,21
La Candelaria	3.744	2,76	7.005	4,12	12.420	3,88
La Vina	3.309	2,44	3.032	1,78	5.078	1,59
La Poma	668	0,49	1.360	0,80	815	0,25
Los Andes	18	0,01	—			
Metán	21.189	15,65	34.408	20,22	54.985	17,18
Molinos	2.404	1,78	1.782	1,05	1.069	0,33
Orán	16.113	11,90	19.040	11,19	48.567	15,17
Rivadavia	1.381	1,02	570	0,34	80	0,02
R. de Lerma	10.258	7,58	8.223	4,83	5.437	1,70
R. de la	14.800	10,93	31.257	18,37	59.710	18,66
San Carlos	3.832	2,83	6.747	3,97	3.892	1,22
Santa Victoria	2.265	1,67	790	0,46	30	0,01
Total	135.389	100,00	170.126	100,00	320.067	100,00

Fuente: Extraído de Estela Vázquez. *Procesos y políticas económicas, un acercamiento a la problemática salteña*, mimeo, Seminario Norte Grande, Desarrollo Regional e Integración, Posadas, 1987. Datos de la Secretaría de Estado de Planeamiento. Dirección General de Estadística e Investigaciones Económicas.

reproduciendo en la década del 80 el fenómeno que 10 años antes se dio al sur de Salta (León, Prudkin y Reboratti, 1985:415). También los departamentos de San Martín y Orán tienen importancia en la producción porotera salteña (véase cuadro 41).

La principal variedad de poroto producida es la alubia, siguiéndole el poroto negro (véase cuadro 42). El primero se produce fundamentalmente en Salta y el segundo en Tucumán y Santiago del Estero (que también producen poroto colorado) (véase cuadro 43). Recientemente —campaña 1986/1987—, cayó la producción de negro por efecto de la sequía ocurrida en Tucumán y Santiago del Estero. También existió desconfianza en cuanto al cumplimiento de contratos firmados con países de América Latina, entre

Cuadro 43. Argentina. Poroto seco. Producción por variedades y por provincias. Campañas 1985/86 y 1986/87¹
(en miles de t)

Variedades	Salta		Ajuay		Tucumán		Santiago del Estero		Otros		Total ²
	1986	1987	1986	1987	1986	1987	1986	1987	1986	1987	
Alubias	90	95	5	10					5	5	100
Cobrados	—	—	—	—	15	7	6	4	—	—	21
Negros	61	22	10	—	15	10	74	10	—	—	160
Pallares	2	1	—	—	—	—	—	—	4	1	6
Total	153	118	15	10	30	17	80	14	9	6	287
											110

¹Año 1987: estimación

Fuente: Cámara de Legumbres de la República Argentina.

ellos Brasil, que afines de 1987 aún no han sido efectivizados y esto afectó la producción.

Precisamente la campaña 1985/86 fue muy buena porque estuvo ligada a dos convenios de exportación concretados con México.

Los rendimientos difieren entre las provincias. Salta tiene rendimientos menores por el deterioro de los suelos en la zona porotera del sur, en cambio las provincias incorporadas más recientemente muestran mejores rendimientos, salvo circunstancias especiales como las sequías (véase cuadro 44).

El uso y el deterioro de los suelos

El uso del suelo es extensivo. El poroto en general necesita una superficie importante para ser rentable y al ser un producto de buena colocación se ha ido expandiendo y en este proceso desplazó a otros cultivos menores y de subsistencia. En general, el poroto ha adoptado como forma productiva dominante lo que algunos autores denominan como proceso de "pampeanización" de las economías regionales. Es decir se produce bajo formas productivas que tienen la racionalidad de la producción cerealera de la Pampa Húmeda, esto implica "el uso de paquetes tecnológico-productivos, sistemas de comercialización y estrategias de especulación y rotación de uso adaptadas a un ecosistema relativamente estable y equilibrado como es el de la pampa húmeda..."; sin embargo esto se contradice con "ecosistemas más complejos y de equilibrios más inestables como es el caso del umbral del Chaco. Aquí la producción de granos en forma intensiva y sin mayores recaudos de conservación produce una rápida degradación del suelo... Lentamente, al cabo de siete u ocho años que tarda un campo en degradarse bajo el monocultivo de! poroto, éste se va trasladando hacia otros campos y va siendo reemplazado por cultivos menos exigentes como el sorgo o el maíz, o simplemente dejado de lado para la producción, sobre todo porque los precios bajos de la tierra

Cuadro 44, Argentina. Poroto seco. Producción, hectáreas sembradas y rendimientos. Campaña agrícola 1335/86

<i>Provincias</i>	<i>Hectáreas sembradas (en miles)</i>	<i>Rendimientos t/ha</i>	<i>Producción (miles de t)</i>
Salta	160	0,96	153
Jujuy	14	1,07	15
Tucumán	25	1,20	30
Santiago del Estero	70	1,14	80
Otras	9	1,00	g
Total	260	1,108	287

Fuente: Cámara de Legumbres de la República Argentina

Salteña hacen que en pocos años en el campo haya sido totalmente amortizado en su costo." (Reboratti, Prudkin y León, 198:39).

Los pequeños productores de poroto

Todo este proceso, asociado a otros factores, ha ido desplazando a los productores pequeños de la producción de poroto. En general, los productores pequeños se encuentran en Rosario de la Frontera y Metán, las dos primeras zonas productoras que comenzaron con la expansión productiva. Las nuevas zonas productoras fueron en gran medida ocupadas por productores capitalizados, de mayor tamaño, en condiciones de comprar tierras o arrendar y efectuar el desmonte de las mismas. Por todo esto: "desde comienzos de la expansión, el espectro de la oferta de porotos se ha ido concentrando: los efectos del proceso económico general, los problemas de erosión y pérdida de fertilidad de los suelos, las oscilaciones de los precios y la imposibilidad por parte de los pequeños productores de retener su producción para esperar mejores precios, ha hecho que poco a poco los productores más pequeños vayan desapareciendo: en la actualidad prácticamente no existen productores con menos de 100 hectáreas"²⁰ (León, Prudkin y Reboratti, 1985: 412).

El eslabón comercial

Los principales países compradores de poroto argentino son Holanda, Italia, Cuba y Venezuela, los cuales vienen manteniendo sus compras desde hace varios años; otros países compran en ciertos años, mediante convenios celebrados en distintos momentos, como por ejemplo es el caso de México en los años 1985 y 1986 (véase cuadro 45).

Así como se ha ido concentrando la producción de poroto también se ha ido concentrando su proceso de comercialización. En primer lugar, porque el sector de comercialización se confunde con el de exportación, que a su vez es reducido. No más de diez empresas exportadoras controlan la mitad de la exportación de porotos (estas empresas exportan a su vez muchos otros productos, pues no se dedican con exclusividad a poroto). En segundo lugar, porque recién en 1983 el Estado toma parte en la fijación del precio de poroto, hasta entonces el mercado funcionó como un monopsonio. En general, la estructura de comercialización ha variado a través de los años, respondiendo a procesos de concentración de la oferta y de la demanda. Así, por ejemplo, muchos exportadores han comenzado a funcionar como productores, tanto para controlar más eficientemente el volumen comercializable como porque recibieron tierra en parte de pago (Cfr. León, Prudkin y Reboratti, 1985:413).

²⁰ Los autores se refieren a Rosario de la Frontera, aunque esto también es cierto en las nuevas zonas de ocupación más reciente.

Cuadro 45. Argentina. Porotos secos. Exportación por países de destino (ent)

Países	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Alemania Dem.	—	1.317	—	—	—	—	—	—	—
Alemania Fed.	495	1.818	363	—	—	1.222	732	1.504	1.484
Angola	—	13.887	17.391	—	606	847	3.003	7.780	17.006
Argelia	—	18.129	—	—	6.528	20.689	9.310	40.082	17.929
Australia	30	—	—	—	—	—	—	—	—
Bélgica	4.038	3.504	4.162	4.295	911	2.202	3.816	4.294	3.859
Brasil	7.814	6.434	6.574	26.378	2.795	3.221	3.190	4.817	4.040
Cabo Verde	—	—	—	17.391	—	—	—	926	—
Cuba	—	10.181	7.751	19.350	24.378	14.271	29.890	23.886	37.288
Chipre	514	1.545	846	1.134	887	90	310	607	320
España	4.738	8.665	5.980	2.368	5.036	12.689	2.023	5.657	462C
Estados Unidos	804	80	144	15	33	44	25	188	436
Francia	9.002	11.623	12.036	7.381	6.715	7.979	6.923	7.549	7.469
Grecia	—	40	124	—	—	18	—	—	—
Holanda	15.322	24.004	22.050	19.378	16.257	20.080	28.536	24.784	26.307
Irak	—	—	26.073	266	—	5.223	4.027	5.778	—
Irán	—	16.851	1.285	—	—	—	—	—	—
Israel	6.915	14.529	6.097	3.488	1.522	3.908	5.857	2.552	1.909
Italia	12.733	18.350	25.926	17.821	17.638	20.621	22.645	20.659	17.410
Japón	—	20	—	95	305	1.569	149	705	1.498
Jordania	—	—	—	10.938	—	5.985	2.639	1.860	99
Libano	—	2.137	1.928	1.427	133	1.307	1.067	89	291
Libia	—	50	—	—	—	—	—	—	—
Paraguay	1	2	—	1	1.550	546	335	1.994	—
Reino Unido	204	645	371	79	179	36	—	54	—
Suiza	—	81	—	—	18	—	—	—	—
Túnez	—	1.100	2.976	—	—	267	2.016	2.633	2.497
Uruguay	363	211	279	334	30	3	25	10	22
Venezuela	3.832	5.189	7.023	3.128	22.187	12.369	24.090	4.882	344
Otros países	13.214	14.072	11.101	16.000	16.621	15.372	12.180	18.494	55.004
Totales	80.039	154.809	176.359	171.421	124.329	150.558	162.790	181.784	199.832

*Corresponden de este total 37.966 toneladas a México. Fuente: INDEC

En representación de los productores del sur de Salta y también de los productores más pequeños se crearon la Cooperativa Agrícola de Rosario de la Frontera y, más recientemente, la Junta Provincial del Poroto de Salta. La primera sufrió los embates de la política económica del Proceso y cayó en una virtual quiebra, con lo que prácticamente quedó eliminada de esta actividad hasta que reapareció con el advenimiento de la democracia. Otra institución del sector es la Cámara de Legumbres, que tiene su ámbito de acción en todo el país. En ella están representados no sólo los productores sino todos los sectores vinculados a la comercialización y exportación del poroto. En realidad es una institución que representa los intereses de sectores de mayor tamaño que los de las otras dos instituciones. La Junta, si bien tiene radio de acción en toda Salta, es controlada fundamentalmente por productores de Rosario de la Frontera y esto también influye en que represente intereses de productores de menor tamaño. En general, se observa latente una situación conflictiva implícita entre la Cámara y la Junta, precisamente resultado de los intereses contrapuestos que cada una representa. Otra entidad con accionar en el ámbito de esta producción es la Cooperativa de Tabacaleros de Jujuy que principalmente representa intereses de productores grandes.

Conclusiones y propuestas

Hay quienes sostienen que el ciclo del cultivo en el sur de Salta está cerrándose lentamente y volviéndose a repetir en Anta, en el nordeste de Tucumán y en el noroeste de Santiago del Estero (León, Prudkin y Reboratti, 1985:418), incluso también en la zona tabacalera de Jujuy; mientras otros sostienen que lo que ocurre en el sur de Salta es una simple rotación de cultivos, para volver, apenas la tierra recupere sus condiciones, a producir poroto. De un modo o de otro, parece que es innegable que el Estado debe plantearse cuestiones como las que siguen.

En primer lugar, una mayor intervención en el control de los usos del suelo, para que el ritmo de avance de la agricultura armonice con las potencialidades reales y a largo plazo del medio natural. Por ejemplo, es factible estudiar la ampliación de los fondos disponibles del Banco de la Nación para siembra y preparación del suelo, condicionándolos a un plan productivo que asegure su conservación.

En segundo lugar, es importante tener en cuenta que hay un conjunto de productores que han sido y continuarán siendo desplazados, en la medida que no se detenga o ponga freno al proceso de concentración creciente de esta producción. Por ello resulta necesario incentivar y promover, a través de créditos y asesorías técnicas, la difusión de formas cooperativas y asociativas, no sólo para la producción sino también para la exportación del producto. Por ejemplo, en las zonas donde la producción de tabaco puede combinarse con la de poroto y legumbres en general (como Salta y Jujuy) apoyar la derivación de los fondos del FET (Fondo Especial del Tabaco) hacia proyectos que promuevan la diversificación en

la producción tabacalera y/o la conversión de esta producción hacia producciones de legumbres; pero con el condicionamiento de que estos apoyos contemplen, dentro de un programa de desarrollo regional y **sectorial**, **mejorar** la situación de los pequeños productores allí asentados.

En tercer lugar, debe haber un mayor control y apoyo estatal sobre las distintas prácticas de cultivo, que promuevan las variedades demandadas en el mercado internacional, el consumo de semillas e insumos de mayor productividad, la utilización de tecnologías adaptadas a las condiciones naturales y ecológicas del NOA. Este apoyo debería darse a través de instituciones especializadas como, por ejemplo, el INTA o algún otro organismo regional, que coordinen la investigación sobre mercados externos, sus demandas, en cantidades y calidades, las formas alternativas de comercialización (cooperativas, consorcios, asociaciones, etc.), los procesos agroindustriales con localización regional, las formas de regulación del mercado y los precios, etc.

En cuarto lugar, si se creara algún organismo regional para cumplir las pautas señaladas en el párrafo anterior deberían estar representadas todas las provincias del NOA y sus diferentes productores; y para ello debería practicarse un cuidadoso análisis previo de las características jurídicas y reglamentarias que tendría este futuro organismo de modo de asegurar la participación adecuada del conjunto de provincias y productores. Ya que los pequeños productores suelen ser mayoría en muchas producciones regionales y sin embargo generalmente quedan marginados de la conducción de los distintos organismos cooperativos y cámaras existentes.

En quinto lugar, juntamente con la búsqueda de mejores alternativas de colocación externa debería incentivarse el mercado interno de porotos, presentándolo como consumo sustitutivo de carnes rojas.

Finalmente, para la salida de la producción hacia el exterior corresponde encarar medidas de desburocratización del puerto de Buenos Aires, así como también mantener las ventajas comparativas para la salida por los puertos chilenos arriba del paralelo 30 e impulsar la puesta en funcionamiento del paso de Jama, en la provincia de Jujuy, que garantizaría (más que el de Antofagasta) la continuidad a lo largo de todo el año calendario del intercambio comercial regional.

9. El circuito del tabaco

Introducción

El tabaco es un producto que presenta características diferenciales que le otorgan condiciones de producción más ventajosas que el resto de los cultivos regionales, fundamentalmente por estar bajo el régimen del Fondo Especial del Tabaco —FET— que garantiza su colocación y asegura a los productores un ingreso anual. Además en torno del tabaco se mueven importantes recursos monetarios: alrededor de un 70 por ciento sobre el precio final de un paquete de cigarrillos corresponde a impuestos, que son

recaudados por las únicas dos empresas industriales actualmente existentes y son manejados por ellas durante aproximadamente treinta días antes de ser depositados a favor del Estado. El manejo de estos fondos interesa y moviliza a diferentes sectores y grupos sociales, por un lado porque las empresas tabacaleras son un socio importante del Estado por la generación de impuestos a través de la venta de cigarrillos; por otro, porque cumplen un papel destacado ocupando los primeros lugares en el movimiento del mercado financiero nacional, precisamente por el manejo durante casi un mes de los considerables fondos impositivos recaudados. Pero, además, parte de estas recaudaciones —las vinculadas al FET— también interesan a los gobiernos de las provincias tabacaleras, pues constituyen una parte importante de sus recursos que ingresan indirectamente y no proviene de la coparticipación. Asimismo se interesan por estos fondos ciertos grupos de productores tabacaleros en general de tamaño medio y grande, vinculados al manejo de las cooperativas y cercanos al accionar de los gobiernos provinciales; puesto que los fondos del FET, además de contribuir al pago de las cosechas, se destinan a distinto tipo de inversiones en las zonas tabacaleras, son no reembolsables y pueden emplearse en proyectos que requieran ser subsidiados. De esta manera los gobiernos provinciales y ciertos sectores de productores pueden ir promoviendo determinadas actividades alternativas, aunque no sean eficientes o rentables en el corto y aun mediano plazo, ventaja totalmente inexistente para productores especializados en otras producciones regionales.

En cambio el tabaco se asemeja a otros productos regionales porque según las áreas o zonas donde se produce la estructura productiva presenta diferenciaciones considerables. El diseño de una política dirigida a la actividad tabacalera debe contemplar estas especificidades, no sólo referidas a los sectores sociales intervinientes sino también a las zonas en las que éstos se localizan. Así por ejemplo en Jujuy y Salta se trata de una producción que requiere riego y secaderos y por consiguiente más gastos, pero tiene la ventaja de producir un tipo de tabaco —el rubio— más adaptado a la demanda del mercado nacional e internacional. En cambio los productores de Misiones y Corrientes, si bien no incurren en aquellos gastos, tienen más problemas de colocación y mayores riesgos por las fluctuaciones climáticas, carecen de la mayor estabilidad de las zonas de riego. Un aspecto aun más decisivo en las diferenciaciones regionales es que mientras en el noroeste "el minifundio no es la situación típica y en general las explotaciones presentan un mayor grado de capitalización, en el noreste la pequeña explotación, monoprodutora en el caso de Corrientes diversificada en Misiones, constituyen la generalidad" (Carballo, 1985: 14).

Finalmente, otro aspecto bien característico de esta producción es el fuerte nivel de subordinación y dependencia de la producción primaria a las dos grandes empresas industriales que controlan el mercado, filiales de las empresas transnacionales (ET) más importantes y de mayor tamaño en el ramo por la magnitud de su facturación en numerosos países. El nivel de concentración en esta rama es considerablemente mayor que lo que ocurre en otras y para otros productos regionales, además de estar en una fase de

transnacionalización del mercado que acrecienta su poder oligopólico respecto al que puede encontrarse en otros casos. Si bien la tendencia a la modernización, concentración, e integración vertical, en las etapas de producción, comercialización, industrialización y exportación no son sólo característicos de esta rama, las empresas transnacionales de tabaco presentan un grado de concentración marcadamente mayor que el que se da en otras actividades, con lo cual aumenta la dependencia de la actividad primaria y su caracterización de "cautiva" respecto a las estrategias y políticas fijadas por las ET.

Fases del proceso productivo

El eslabón agrícola. Las particulares situaciones provinciales

La producción de tabaco está concentrada en el norte argentino, en tres provincias del noroeste, Salta, Jujuy y Tucumán y en menor medida en Catamarca y en dos del noreste, Corrientes y Misiones. En las primeras se cultiva principalmente tabaco rubio, Virginia, Burley (predominando en Tucumán) y Criollo Salteño (que están tendiendo a desaparecer). Las del noreste son proveedoras del tabaco oscuro, el Criollo Misionero y el Criollo Correntino, producidos cada uno en Misiones y Corrientes respectivamente. En los últimos años Misiones, no así Corrientes, ha comenzado a diversificar más su producción de tabaco y ha incrementado considerablemente la producción de tabaco rubio, especialmente Burley y Virginia.

En realidad la producción de tabaco ha evolucionado siguiendo la tendencia de consumo internacional y las demandas de tabaco impuestas por las ET con filiales en la Argentina (Nobleza-Piccardo, filial de la British American Tobacco, y Massalin Particulares, filial de Philip Morris). La producción nacional ha seguido la tendencia de especializarse en los tabacos rubios, en detrimento de la producción de tabaco oscuro. Así es como "el tabaco criollo correntino —tabaco oscuro— que ocupaba el primer lugar en la producción nacional, fue desplazado por el tabaco Virginia, rubio, que se produce principalmente en Salta y Jujuy con otras condiciones y técnicas productivas. En consecuencia, el 50 por ciento de la participación de Corrientes en la producción nacional de tabaco correspondiente a 1946-1950 disminuye hasta representar sólo un 16 por ciento en 1980" (Manzanal, 1986: 459). El total de la producción de tabacos oscuros representa en la actualidad apenas un 18 por ciento del total de tabaco producido en el país (véase cuadro 46) mientras que en los "años 50 la participación de los tabacos oscuros en la producción nacional representaba cerca del 80 por ciento del total producido. A mediados de esa década comienza el crecimiento de los tabacos claros, dado por el aumento de la población de Virginia" (Catania y Carballo, 1985: 14).

A partir de 1966 se produjo la desnacionalización de la industria del cigarrillo y desde entonces comenzó a predominar la difusión en el consumo de mezcla americana —con mayor porcentaje de tabaco rubio— que incrementó notablemente la producción de este tabaco.

Cuadro 46. Argentina. Tabacos claros y oscuros. Evolución de la producción (en tn y porcentajes)

Cosecha	Total	Claros	Oscuros	Participación %	
				Claros	Oscuros
				1969/70	66.016
1970/71	61.741	33.045	28.696	53.5	46.5
1971/72	73.596	38.787	34.109	52.7	47.3
1972/73	73.580	42.680	30.900	58.0	42.0
1973/74	97.762	53.252	44.510	54.5	45.5
1974/75	96.768	52.652	44.116	54.4	45.6
1975/76	93.236	55.077	38.160	59.1	40.9
1976/77	82.582	61.986	20.596	75.1	24.9
1977/78	62.125	45.576	17.213	73.6	26.4
1978/79	68.559	40.460	28.243	58.9	41.1
1979/80	61.840	50.818	11.022	82.2	17.8
1980/81	50.680	40.451	10.229	79.8	20.2
1981/82	68.628	56.471	12.157	82.3	17.7
1982/83	73.378	62.574	10.504	85.7	14.3
1983/84	77.925	59.105	18.820	75.8	24.2
1984/85	60.452	48.981	11.471	82.0	18.0
1985/86	66.361	54.618	11.743	82.0	18.0

Claros: Virginia, Burley, Criollo salteño y Oriental.
Oscuros: Criollo correntino, Criollo misionero, Bahía, Cuerda, Kentucky.

Fuente Datos del Departamento de Tabaco, SEAG, Campanas 1969/1970 a 1984/1986, elaboradas por Carlos Carballo, *El cultivo del tabaco*, mimeo CEPA, 1987. Buenos Aires Campaña 1986/86: elaboración propia.

Entre 1970 y 1986 el volumen de tabaco total producido no ha variado significativamente, en ambas campañas la producción redondea las 66.000 t. (aunque hubo años en que la producción alcanzó cifras muy superiores, especialmente en el primer quinquenio de la década del 70). En cambio sí varió considerablemente el peso relativo de los distintos tipos producidos: el criollo misionero es el que más ha caído, siguiéndole el criollo salteño y luego el correntino, y en contraposición el Burley y el Virginia crecieron significativamente (véase cuadro 47).

Debe tenerse en cuenta que las manifestaciones en la producción comentadas han tenido distintos referentes regionales y por lo tanto diferente impacto. Así, en Corrientes sólo se produce el tabaco correntino, con lo cual su caída afecta notablemente a la zona productora (Goya, Lavalle y San Roque) y más aun a sus productores, pues en su mayoría son monoprodutores y producen en explotaciones de reducido tamaño bajo formas precarias de tenencia. En 1980 casi el 85 por ciento de estos productores agrícolas producían menos de 3 ha con tabaco y apenas el 5 por ciento de los productores tenían más de 5 ha con tabaco (véase cuadro 48). A su vez más del 70 por ciento de los productores manifestaban situaciones precarias de tenencia (Carballo, 1987).

Cuadro 47. Argentina. Tabaco. Evolución de la producción por tipos comerciales (índice 1970=100)

Campaña	Total	Virginia	Burley	Crblo	Criollo	Chollo
				salteño	correntino	misionero
1970	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1971	93,5	95,8	56,0	101,0	86,3	120,5
1972	111,5	110,9	78,9	106,2	137,0	108,1
1973	111,5	126,8	94,4	83,7	97,2	125,3
1974	148,1	159,6	128,7	80,3	148,5	170,4
1975	146,6	158,3	134,7	66,5	182,9	128,9
1976	141,2	163,0	147,7	73,3	164,4	106,2
1977	125,1	183,9	150,4	103,2	54,7	98,1
1978	98,7	145,6	82,4	73,4	56,9	62,1
1979	103,9	126,3	82,3	63,5	116,7	84,2
1980	93,7	157,3	125,7	53,7	67,1	7,4
1981	76,8	136,1	72,6	37,2	63,7	4,6
1982	104,0	170,3	158,1	54,1	64,6	18,3
1983	111,2	187,9	188,5	49,2	55,0	17,3
1984	118,0	164,0	205,0	46,2	92,6	39,6
1985	91,5	135,6	171,7	34,5	57,8	21,0
1986	100,5	168,6	136,0	61,1	66,7	13,6

Fuente. Datos del Departamento de Tabaco, SEAG. Campañas 1969/1970 a 1984/1985, elaboradas por Carlos Carbalko, *El cultivo del tabaco*, mimeo CEPA, 1987, Buenos Aires, Campaña 1985/1986: elaboración propia.

Cuadro 48. Corrientes. Distribución de los productores tabacaleros según la superficie con tabaco

Superficie con tabaco (ha)	1970 (1)		1974 (2)		1980 (3)	
	Productores		Productores		Productores	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
1	1.380	22,8	2.977	30,4	2.259	40,0
2	2.126	35,1	2.740	38,0	1.574	27,9
3	1.019	16,8	1.831	18,6	890	5,7
4	738	12,2	969	9,9	389	6,9
5	297	4,9	580	5,9	233	4,1
Más de 5	497	8,2	705	7,2	308	5,4
Total	6.057	100,0	9.802	100,00	5.653	100,00

Fuentes: (1) Encuesta a productores tabacaleros. Investigación Sociológica del Área Tabacalera Correntina, SEAG.

(2) Relevamiento de productores de tabaco de la provincia de Corrientes, SEAG, 1975.

(3) Estimación en base a cifras del Instituto Provincial del Tabaco de Corrientes, Campaña 1979/1980, Área Tabacalera. Extraído de Carlos Carbalko, *El cultivo del tabaco*, mimeo CEPA, 1987, Buenos Aires.

Cuadro 49. Misiones. Distribución de explotaciones tabacaleras por tamaño

Explotaciones dedicadas a tabaco (sup. total)	Cantidad		Subzonas		Resto de la provincia		Total	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
Hasta 25 ha	2.773	20,6	5.214	38,7	1.781	13,2	9.768	72,5
+ 25 - 100 +	1.101	8,2	1.798	13,3	709,25	5,3	3.608	26,8
100-250 +	24,5	0,2	28,7	0,2	7	0,2	77	0,6
250							19	0,01
Total	3.903	29,0	7.036	52,3	2.522	18,7	13.472	100,0

Subzona 1: Deptos. Alem, Oberá, San Javier. Subzona 2: Deptos. Cainguás, 25 de Mayo, Guaraní.

Fuente: Estructuras productivas regionales (Misiones). Serie Informes Regionales N° 15. Julio 1981. SEPNA-INTA, Extraído de Carlos Carballo, *El cultivo del tabaco*, mimeo, CEPA, 1987, Buenos Aires.

En Misiones también es dominante la producción minifundista; sin embargo, aquí se ha dado un acondicionamiento de la producción a la demanda del mercado. Las explotaciones tienen una actividad más diversificada que en Corrientes: "el tabaco aparece como el único cultivo comercial en más del 50 por ciento de las explotaciones de la provincia, mientras que en los departamentos de Alem, Oberá y San Javier aparecen más frecuentemente formando parte de explotaciones más diversificadas que incluyen yerba mate y tung como cultivos perennes" (Carballo, 1987). Asimismo las formas de tenencia precaria son menos frecuentes pues domina la figura del propietario. El 80 por ciento de las explotaciones con tabaco se encuentran en los departamentos de Cainguás, 25 de Mayo, Guaraní, L. N. Alem, Oberá y San Javier (reuniendo los tres primeros el 50 por ciento de las explotaciones). En total en la provincia hay unas 13.500 explotaciones dedicadas a tabaco, teniendo el 73 por ciento menos de 25 ha (véase cuadro 49). Las características diferenciales requeridas por la producción de tabaco Virginia y Burley (pues se utilizan fertilizantes e insecticidas —que son provistos por las mismas empresas industriales—) además de galpones de secado para el Burley y estufas para el Virginia (no necesarios para el criollo salteño), sumadas a evidencias de abandono de explotación dedicadas a producir el criollo misionero, llevan a inferir que los nuevos tabacos rubios introducidos en la provincia están en manos de otro estrato de productores; en general, productores más tecnificados y con una alta dependencia de las empresas (exportadoras e industriales). Es posible que éste sea uno de los motivos que actualmente han impulsado la organización y la creación de una cooperativa.

En Tucumán también predominan los pequeños productores minifundistas: el 80 por ciento de los productores cultiva menos de 5 ha con tabaco (véase cuadro 50) y en su mayoría son propietarios. En esta provincia se produce el 50 por ciento del Burley y es común que los productores diversifiquen su producción, los más pequeños con caña de azúcar, hor-

Cuadro 50. Tucumán. Cantidad de productores tabacaleros clasificados por estratos de tamaño (en ha)

Estratos (ha)	Productores			
	Cantidad	%	%	Acumulados
Hasta 2	1.236	46,2	46,2	99,9
2,5 -5	945	35,3	81,5	53,7
5,5 - 10,5	296	11,1	92,6	18,4
11 -15,5	94	3,5	96,1	7,3
16 -21	54	2,0	98,1	3,8
21,5 -26	17	0,6	98,7	1,8
26,5 y más	33	1,2	99,9	1,2
Total	2.675	99,9	—	—

Fuente: "Declaración de productores tabacaleros". Fondo Especial del Tabaco. Ministerio de Agricultura y Ganadería de Tucumán, Campaña 1983-1984. (Datos provisorios, no publicados).

talizas y maíz, y con poroto, soja y ganadería aquellos que cultivan más de 15 ha con tabaco. Aquí es observable la neta distinción entre los productores más pequeños y los grandes, respecto al acceso diferencial a la tecnología; por ejemplo, la tracción mecánica y los secaderos propios son comunes en los productores más grandes.

Salta y Jujuy merecen un capítulo aparte en lo referido a la producción de tabaco. Si bien en ambas provincias también hay productores minifundistas (en una posición marginal respecto al acceso a la modernización, la diversificación y la tecnología) lo dominante es la producción altamente eficiente, bien tecnificada y de netas características empresariales capitalistas. En ambos casos:

- a) la producción tabacalera ocupa un lugar importante dentro del valor bruto agrícola provincial (el primer lugar en Salta y el segundo en Jujuy) a lo largo de la década del 70;
- b) las explotaciones diversifican su producción con legumbres, maíz, hortalizas;
- c) los productores tienen cooperativas bien constituidas y cámaras que los representan;
- d) predominan las formas consolidadas de tenencia (alrededor del 70 por ciento de las explotaciones son manejadas por los propietarios);
- e) las cooperativas tienen fuertes conexiones con las empresas multinacionales y o sólo con las que operan en el país.

Asimismo la tecnificación de la producción se encuentra muy difundida; en Jujuy por ejemplo los secaderos a gas son comunes—en Salta continúan siendo a leña— pues se ha extendido el tendido de la red de gas en la zona rural. Se trata de explotaciones en las que se introducen con facilidad y eficiencia nuevas variedades de semillas, de herbicidas, de prácticas en el manejo del cultivo, como por ejemplo la mecanización de la producción. Todo esto, ocurre para un estrato de productores empresariales de tamaño mayor al existente en las otras provincias y compuesto también por una mayor cantidad de productores.

La división por tamaño de las explotaciones dedicadas a tabaco indica que más del 25 por ciento de los productores salteños (véase cuadro 51) y más del 30 por ciento de los jujeños (véase cuadro 52) tienen más de 20 ha con tabaco, lo cual no se repite con las otras provincias (en Tucumán sólo el 5 por ciento de los productores tienen más de 5 ha y en Misiones ocurre algo similar, aunque no disponemos del dato correspondiente a las hectáreas cultivadas con tabaco).

Es decir, en Salta y Jujuy, pese a que también se observa la presencia de minifundistas, los productores medianos y grandes tienen un peso más decisivo en el total de hectáreas cultivadas con tabaco y en el volumen producido.

Cuadro 51. Salta. Evolución de la distribución por estratos de superficie en las empresas productoras de tabaco. 1969-1976

Superficie cultivada con tabaco	1969		1976	
	Número de explotaciones	%	Número de explotaciones	%
0- 10	462	55.7	375	48.2
10-20	163	19.6	199	25.6
20-40 +	117	14.1	122	15.7
40	188	10.6	81	10.5
Total	830	100	777	100

Fuente: INTA, "Caracterización preliminar de tipo de empresas productivas de tabaco claro, Pcia. de Salta y Jujuy", 1978 y elaboración propia sobre la base de "Estudio de Situación y Análisis Económico de la explotación tabacalera en la Provincia de Salta". Universidad de Salta, 1970. Citado en "Diagnóstico de la Provincia de Salta, Sector Agropecuario: Tabaco. Documento de Trabajo". Secretaría de Estado de Planeamiento de la Provincia de Salta, Salta, Julio de 1980.

Cuadro 52. Jujuy. Evolución de la distribución por estratos de superficie en las empresas productoras de tabaco. 1969-1976

Superficie cultivada con tabaco	1969		1976	
	Número de explotaciones	%	Número de explotaciones	%
0 - 10	301	45.7	343	39.1
10 - 20	155	23.6	262	29.8
20 - 40	132	20.1	159	18.1
40 +	70	10.6	114	13.0
Total	658	100	878	100

Fuente: INTA, "Caracterización preliminar de tipo de empresas productivas de tabaco claro, Pcia. de Salta y Jujuy", 1978 y elaboración propia sobre la base de "Estudio de Situación y Análisis Económico de la explotación tabacalera en la Provincia de Salta". Universidad de Salta, 1970. Citado en "Diagnóstico de la Provincia de Salta, Sector Agropecuario: Tabaco. Documento de Trabajo". Secretaría de Estado de Planeamiento de la Provincia de Salta, Salta, Julio de 1980.

El eslabón comercial industrial

En la comercialización del tabaco es donde se encuentran las características más diferenciales de este producto, por la presencia tanto del FET (Fondo Especial de Tabaco) que regula el mercado como de dos únicas industrias (filiales de las ET) que compran para el mercado interno. La producción nacional se destina entre un 50 y un 60 por ciento al mercado interno y entre un 40 y un 50 por ciento al mercado externo. En el mercado interno actúan las empresas industriales y en el mercado externo las cooperativas. Estas han podido consolidarse y crecer a partir de los fondos del FET, con lo cual de alguna manera subsidian sus actividades de compra

de tabaco y otras, como puede ser la promoción de producciones alternativas. Así las cooperativas logran una buena posición para la colocación de su acopio en el mercado internacional. Estas cooperativas suelen vender tabaco en bruto en el mercado externo a las casas centrales de las ET de las cuales las industrias argentinas son filiales.

La cadena de comercialización-industrialización-exportación está altamente concentrada, tanto cuando los productores venden para el mercado interno siendo el comprador una de las dos industrias que fabrican cigarrillos para el mercado nacional, como cuando venden su producción para el mercado externo y la compradora es la cooperativa. En realidad las cooperativas amortiguan hasta cierto punto la cada vez mayor dependencia de la producción agropecuaria, pero son igualmente un eslabón articulado y subordinado a las ET, pues las cooperativas también terminan, en definitiva, vendiendo su acopio a las ET. Por esto es que son las ET las que finalmente determinan las estrategias de producción que deben llevarse a cabo. Al respecto coincidimos con Catania y Carballo (1985: 27) cuando sostienen que: "la integración de los productores en Cooperativas exportadoras reduce las posibilidades de maniobras industriales mas no lo altera esencialmente, pues el sector continúa concentrando la demanda de los principales tipos de tabaco producido; este enfrentamiento... aparece formalmente diluido cuando industrias y productores aparecen peticionando conjuntamente al Estado determinadas medidas. La aparente comunidad de intereses normalmente no es más que la reacción de los productores a la presión de las industrias para lograr respuestas del gobierno..."

El Fondo Especial del Tabaco (FET)

El origen del FET se remonta a 1967 cuando por la ley 17.715 aparece por primera vez como Fondo Tecnológico Nacional para subsidiar a la producción rural. Desde la creación del FET "el precio del tabaco consta de dos partes. Una, el precio de acopio pagado por la industria a la cooperativa al momento de efectivizarse la venta y la otra, el sobreprecio pagado por el Estado a través de instituciones regionales... El FET es un fondo que se integra fundamentalmente con un impuesto que se cobra sobre el consumo de cigarrillo, como un adicional al precio de monto fijo por paquete de cigarrillo" (Manzanal: 1986: 474).

Actualmente el impuesto es de 7 por ciento y el precio del tabaco se compone en un 60 por ciento con fondos de las cooperativas y/o industrias y un 40 por ciento con fondos del FET. Aunque en realidad, por un sistema de reintegros que se hace luego del acopio y a través del FET, la proporción anterior termina siendo de 50 por ciento para cada parte.

Uno de los motivos de la creación del FET fueron los bajos precios abonados por el trabajo que se constituían en un freno al crecimiento de la producción. En realidad, la creación del FET fue simultánea con la desnacionalización de la industria del cigarrillo y la transferencia de su control a las ET. En este sentido la creación del FET estuvo directamente ligada a "redimensionar la oferta de tabaco, adaptándola a los requerimientos de la industria..."

El Fondo surge ante la necesidad de incrementar el precio a los productores, a fin de cubrir mayores costos, asegurando la oferta de tabaco a la industria... El mecanismo creado cumple así una doble función: estimular la producción primaria y subsidiar al comprador, ya que éste sólo abona una parte del costo" (Catania y Carballo, 1985: 28 y 31). Esta medida dio como resultado una expansión de la oferta en los primeros años que llevó a una crisis de superproducción, para alcanzar finalmente el redimensionamiento productivo, lo cual se observa tanto en la evolución de la producción de los tabacos rubios (véase cuadros 46 y 47) que tiene un punto de máxima al promediar la década del 70, como en la caída de los precios de tabaco Virginia a partir de ese mismo momento (véase cuadro 53).

Cuadro 53. Argentina. Precios de tabaco (índice, base 1980 = 100)

Año	Precios (*)	
	Virginia	Criollo salteño
1970/1971	120	100 *
1971/1972	112	96
1972/1973	112	122
1973/1974	142	140
1974/1975	121	76
1975/1976	109	94
1976/1977	102	90
1977/1978	89	95
1978/1979	97	104
1979/1980	100	100
1980/1981	100	103
1981/1982	99	111
1982/1983	88	92
1983/1984	86	97
1984/1985	105	124

(*) A partir de precios al productor deflactados por índice de Precios Mayoristas No Agropecuarios Nivel General, proporcionados por la Dirección Nacional del Tabaco.

Fuente: Extraído de CFI "Programa Determinación de Espacios Diferenciados" y Dirección Nacional del Tabaco.

Las cooperativas

Una consecuencia importante del FET para la dinamización de las economías regionales fue la expansión del movimiento cooperativo dirigido al mercado de exportación. Paulatinamente comenzaron a desarrollarse las cooperativas en cada provincia con el objetivo de comprar, procesar y exportar el tabaco. Actualmente algunas de ellas, como las de Jujuy y de Salta, son importantes centros industriales que han incorporado investigación y extensión en tabaco y otras actividades, como producción de legumbres y en especial porotos. La cooperativa de Jujuy, por ejemplo, tiene una planta procesadora de legumbres —Perico Legumbres— creada

en 1982, cuya capacidad de procesamiento (32.0001) es la mayor de Sudamérica. También tiene una empresa de seguros —Latitud Sur SA— y está en la actualidad por iniciarse en la elaboración y venta de cigarrillo para el mercado interno. Esto informa sobre una capacidad económica, empresarial y de gestión muy importante. Más aun conociendo que una de las limitantes de entrada al mercado de cigarrillos se encuentra en la competencia publicitaria entre las grandes empresas, competencia que insume ingentes gastos que no son fáciles de ser desembolsados incluso por muchas empresas de gran tamaño. Por esto los altos gastos de publicidad son las barreras de entrada a este mercado controlado por las ET. La expansión de cooperativas, como las de Jujuy en primer lugar y las de Salta en segundo término, da cuenta de la segura existencia de acuerdos y articulación entre estas cooperativas y las mismas ET y no únicamente con sus filiales radicadas en la Argentina. En definitiva, en este caso la expansión de una organización basada en los productores ha terminado acentuando aun más la diferencia previa existente entre los productores previamente existentes (Catania, Carballo, 1985: 31). Es decir, el resultado de esta modernización, integración y crecimiento del sector incrementó la distancia económica y social entre los sectores productores medianos y grandes y los productores minifundistas.

Los productores minifundistas

Muchos minifundistas, como resultado de la crisis de superproducción inicial, desaparecieron o disminuyeron en términos absolutos su producción, porque abandonaron sus parcelas o no las pudieron adaptar a las nuevas tecnologías y prácticas más costosas. Asimismo estos pequeños productores también fueron afectados por la exigencia por parte del Estado, a requerimiento de industrias y exportadores, de clasificar el tabaco en numerosas clases diferentes.

Esto implicó una mayor tarea de clasificación en el campo, pero fundamentalmente posibilitó un manejo arbitrario y doloso del precio final en función de la clasificación del tabaco, porque "los ingresos de los productores en buena medida están condicionados por la clasificación que reciba su producto al ser vendido" y como "existe mucha diferenciación en los precios que reciben por las distintas clases... los compradores disponen de un amplio margen de acción que somete a los productores a muchas arbitrariedades..." (Manzanal, 1986:472).

Por lo tanto, si bien en economías como la jujeña y la salteña la creación del FET ha significado un importante empuje expansivo, el mismo se ha dado a favor de los sectores productores grandes y medianos marginando de los beneficios al sector minifundista. Y esto, aunque con otras características, menos notorias en cuanto al distanciamiento social entre los productores, también ha ocurrido en las otras provincias productoras.

Conclusiones y propuestas

Pensar en propuestas de acción pública vinculadas a la producción tabacalera implica tener en cuenta ciertas características distintivas del tabaco como las que siguen:

- El tabaco es un cultivo muy intensivo en el uso de mano de obra. Así por ejemplo mientras el tabaco Virginia en Salta requiere 126 jornales por hectárea y el Burley en Tucumán 106, la vid en Lujan de Cuyo requiere 87, la caña de azúcar en Salta 70 y el poroto, también en Salta, sólo 2 jornales por hectárea.
- En las áreas de producción tabacalera, los trabajadores del tabaco son aproximadamente 100.000 y alrededor de 1.000.000 de personas constituyen la población que depende económicamente del sector tabacalero, desde el cultivo hasta la comercialización final (según informaciones de la Cámara de Productores Tabacaleros de Salta).
- Las industrias de cigarrillos constituyen un socio importante del Estado, ya que los montos de recaudación de impuestos por la venta de cigarrillos representan cifras importantes del orden del 8 por ciento al 10 por ciento de los recursos impositivos y del 1 por ciento del PBI (esta recaudación en 1979 por ejemplo, superó la cifra de 1.000 millones de U\$S) (Carballo, 1985: 32).
- El FET asegura un precio mínimo de colocación de la producción a todos los productores, ventaja inexistente en cualquier otra producción regional que debe estar necesariamente sometida a los avatares del mercado.
- El FET permite un manejo importante de fondos por parte del Estado, nacional y provincial, y por parte de las cooperativas, que puede ser usado de diferente manera para el desarrollo regional de determinadas áreas y/o sectores sociales que deseen o deban ser promovidos, lo que en definitiva depende de la política que se fije.
- Las industrias, a través del manejo de la recaudación impositiva de la venta de cigarrillos, se convierten en un sector económico de enorme importancia e influencia en el mercado financiero de capitales, dada por la masa de dinero que manejan durante lapsos de entrega al gobierno que varían de quince a treinta días promedio.
- La dinámica de expansión de la actividad tabacalera en la última década ha tenido consecuencias muy contrastantes según el área y los sectores sociales a considerar.
- Hay tipos de tabaco, como el criollo salteño, que han perdido mercado y que difícilmente lo recuperen; en estos y otros casos, como los de productores cuyo tamaño impediría una producción eficiente, se impone la realización de estudios e investigaciones que busquen las alternativas productivas para los sectores involucrados. Para lo cual la actividad tabacalera tiene la ventaja de contar con fondos específicos —el FET— que pueden destinarse a estos estudios.

- Las campañas antitabaco han llegado a la Argentina y todavía resulta muy difícil evaluar sus efectos y futuro; pero hay que tener presente que la actividad tabacalera continúa ocupando un lugar destacado en todos los países del mundo, aun en aquéllos donde las campañas antitabaco han adquirido más peso. Si bien el consumo ha bajado respecto al crecimiento de la población, la actividad continúa siendo intensa y a lo sumo las ET han procedido a diversificar más sus actividades. Parte de la explicación de este proceso puede encontrarse en que en todas partes del mundo las ET del tabaco son un importante socio del Estado.

Por todo lo anterior entendemos que este sector reúne un conjunto de características que implican considerar que la actividad va a continuar desarrollándose y desde esta óptica es factible proponer una reconsideración del accionar del Estado de modo de revertirlo en cuestiones tales como:

- Un manejo del FET orientado a proyectos de desarrollo regional, que permita ingresar en los beneficios de esta actividad a los sectores minifundistas o bien buscar formas alternativas de producción a las que puedan incorporarse.
- Un mayor control y reconsideración del conjunto de clases con las que se comercializa el tabaco; esto para evitar que, a pesar de la intervención del Estado, el precio sea finalmente manejado arbitrariamente por las industrias y cooperativas.
- Una revisión de las políticas referidas a las distintas áreas productoras, dadas las características diferenciales entre ellas.
- Una asignación de fondos del FET para análisis y estudios sobre aspectos tales como: mercados alternativos al tabaco, determinación de insumos y especies de tabaco que se adapten a la demanda y también a las condiciones ecológicas de las distintas zonas, así como a las distintas formas productivas, identificación de las capacidades regionales diferenciales y acciones públicas conexas, determinación de estrategias productivas y sociales para las áreas a reconvertir.

10. El circuito de la vitivinicultura Introducción

La producción de uva tiene una historia muy larga en el país, que se remonta a la llegada del conquistador español al área que hoy conforman las provincias de Mendoza y San Juan. Históricamente el cultivo cumplió un rol colonizador, poblador, aferrando a la gente al territorio. Asimismo, la consolidación de la división territorial del trabajo dentro de las fronteras argentinas en base al modelo agroexportador pampeano, le asignó a aquella área el rol —y la especialización— vitivinícola que aún hoy posee a pesar de cierta

diversificación, sobre todo en la provincia de Mendoza.²¹

Por otra parte, la uva es uno de los cultivos de mayor importancia a nivel nacional. En 1960 y 1970/1971 representaba el 8 por ciento del valor de la producción agrícola del país, ocupando el tercer lugar respecto de este indicador después de los dos cultivos principales de la región pampeana (maíz y trigo) (CEPAL, 1985). Sin embargo, hacia 1979/1980 su peso en el valor de la producción había caído al 7 por ciento, siendo desplazada al quinto lugar por el ascenso de la soja y la caña de azúcar, representación que por la disminución de los precios de la uva en los últimos años debe haber disminuido aun más.

Alrededor del 97 por ciento de la uva producida en el país se destina a la producción de vino. Se trata de una típica economía regional con base de expansión en el mercado interno, ya que es realmente marginal la salida exportadora hasta ahora ensayada (compuesta básicamente por mostos y marginalmente por vinos finos y comunes). Además el grueso de los vinos elaborados denominados "de mesa" o comunes son de regular calidad. Es en tal circuito donde se sitúa el gran problema a resolver dadas las dificultades de ajuste de la producción (cultivo perenne, con una tendencia hacia la masificación de variedades de alto rendimiento y baja calidad enológica, etc.) y la muy importante reducción del consumo de este tipo de vinos en el país en los últimos años. Fenómeno, este último, bastante generalizado a nivel mundial en naciones tradicionalmente grandes consumidoras como la Argentina.

El 3 por ciento restante de la producción vitícola cubre los destinos de uva para consumo en fresco y elaboración de pasas, dos rubros capaces de incrementar su participación relativa y su importancia absoluta en tanto tenga la capacidad de atender dos cuestiones básicas: 1) el incremento del poder adquisitivo interno y 2) la ampliación de mercados internos.

La provincia de Mendoza concentra alrededor del 71 por ciento de la superficie implantada con vid en el país y del 65 por ciento de la producción de uva y de la elaboración de vino en términos físicos. Los porcentajes equivalentes para San Juan son: 19 por ciento de superficie y 28 por ciento de la producción. Las otras provincias que completan el espectro espacial vinculado a la vitivinicultura (y que se reparten el 10 por ciento de la superficie vitícola y el 7 por ciento de la producción de uva) son en orden decreciente de importancia: La Rioja, Río Negro/ Neuquén, Catamarca, Salta, Córdoba, Buenos Aires, San Luis y otras muy marginales como Tucumán, Jujuy, Santa Fe, Chubut.

Es innegable la relevancia económica y social regional del circuito vitivinícola: una cantidad superior a 30.000 productores agrícolas y 2.000 establecimientos bodegueros, la mayoría de todos ellos instalados en las

" Es muy prematuro aún especificar las características que darán a la provincia de San Juan los nuevos procesos productivos instalados allí al amparo de la promoción especial que le cabe, si es que efectivamente se produce alguna transformación importante.

dos provincias de mayor envergadura, fundamentan la afirmación² La participación de la uva en el valor agregado de la producción agrícola de cada provincia también es significativo: 91 por ciento en San Juan, 89 por ciento en Mendoza, 78 por ciento en Catamarca, 66 por ciento en La Rioja, 15 por ciento en Río Negro, 5 por ciento en Neuquén, 3 por ciento en San Luis (Gatto y Gutman, 1985). Esto era así en 1979/1980, presentando un comportamiento decreciente respecto a momentos anteriores sólo en Río Negro y Neuquén y creciente en las demás. Nuevamente la evolución posterior de los precios debe haber afectado esa importancia, como lo indican las cifras obtenidas para el caso de Mendoza. En esta última provincia en el año 1979 las dos actividades productivas más significativas del circuito —producción de uva y elaboración de vinos— llegaron a representar cerca de una tercera parte del producto provincial (Gobierno de Mendoza, 1987). Sin embargo, en años posteriores, esta relevancia económica decayó enormemente: en 1983 representaban sólo el 8 por ciento del mismo indicador. Los ciclos de precios, enraizados en problemas estructurales que originan crisis de sobreproducción en el sector y la particular coyuntura de fines de la década del 70, vinculada al accionar del grupo Greco, están en la base de las mencionadas variaciones de la importancia relativa de este producto en Mendoza.²³

Delineando a grandes trazos los eslabonamientos a que da lugar el producto que estamos tratando pueden enumerarse: a) la producción de uva (fase agrícola); b) la elaboración de vinos (fase industrial); c) fraccionamiento; d) distribución y comercialización final. Dos mercados se constituyen en los más relevantes dentro de esta cadena a los efectos de penetrar en las características de las vinculaciones entre agentes y su distinto poder. Se trata del mercado de vino de traslado y del mercado de vino de consumo. Desde fines de la década del cincuenta el circuito experimentó un proceso por el cual fue desapareciendo el tradicional mercado de uva que vinculaba a viticultores con bodegueros, para llegar actualmente a tener una relevancia muy marginal. La contrapartida fue la intensificación y posterior generalización del sistema de maquila o elaboración de vinos por cuenta de terceros que implicó una nueva forma de vinculación entre los agentes mencionados y situó a los productores agrícolas en un doble rol: el de viticultores desde el punto de vista de la producción y el de poseedores de una mercancía industrializada—el vino—desde el punto de vista de la comercialización. Tal transformación, unida a una importante concentración de mercado y capitales en el grupo de empresas integradas que elaboran y fraccionan vino —con materia prima propia y de terceros— conforman los rasgos característicos actuales más relevantes del circuito.

En 1986 se cultivaron con vid 280.000 ha, se produjeron 16 millones de qq de uva y 18 millones de hl de vinos. Por su parte el consumo de ese año

⁵³ Hay quienes sostienen que el universo de personas directamente afectadas al circuito rondaría las 300.000 (Díaz Contini, 1987). Seguramente aquí se está contabilizando la participación temporaria de un número considerable de mano de obra en ciertas tareas agrícolas así como las familias de los productores agrícolas.²³ Por otra parte, la producción y destilación de petróleo ha tenido una relevancia creciente, absoluta y relativamente, en la provincia.

fue similar a la producción, pero por una cuestión circunstancial. Lo cierto es que desde hace unos años el sector viene soportando un exceso de oferta que hace difícil la colocación del producto, a lo que se suma la extraordinaria cosecha de 1987 y las expectativas para 1988 que han concurrido a agravar la situación. Las crisis cíclicas de sobreproducción han sido, más que la excepción, la regla del funcionamiento del circuito uva/ vino, pero la actual se presenta con características de mayor permanencia y profundidad. Esto ha generado la elaboración de un conjunto de proyectos y propuestas por parte de los gobiernos y los sectores involucrados, algunos con características meramente coyunturales y otros con pretensiones de reestructuración.

Vale la pena señalar que se considera absolutamente necesario definir una política que tienda a lograr transformaciones estructurales y no supere la mera resolución parcial de los problemas. Estos pueden parecer, en una primera aproximación, coyunturales, por lo que las medidas recomendadas frecuentemente apuntan a resolver qué hacer con los excedentes de un determinado año. La necesidad de atender los temas urgentes no debe hacer perder de vista que si no se resuelve el problema de fondo —lo cual no sólo implica armonizar la oferta con la demanda sino impulsar un reparto más equitativo de los excedentes al interior de la cadena— la situación se repetirá y la recurrencia en promover soluciones parciales tiene límites y acaba siendo más costosa en términos sociales y económicos.

Los diversos sectores involucrados y el Estado —nacional, provincial, local, organismos sectoriales, etc.— deberán discutir en profundidad y acordar democráticamente soluciones radicales. Si el acuerdo no es posible el Estado deberá asumir la responsabilidad de lograr los cambios.

Fases del proceso productivo

El eslabón agrícola

La superficie implantada con vid en el país ha presentado una evolución de crecimiento constante entre 1960 y 1977/1978 (véase cuadro 54), pasándose de 242.000 ha a 350.000 ha en tales fechas. A partir de entonces comienza a decaer francamente para llegar a la cifra de 284.000 ha en 1986.

El proceso más reciente de mayor expansión del área agrícola se produce entre los años 1971 y 1975 por el aliento que proporcionó la ley 18.905 de 1971 de desgravaciones impositivas para zonas áridas, junto con un período de altos precios relativos para el vino. Dos elementos no estrictamente vinculados con la demanda ya que ésta se presentaba estancada desde 1970. Los altos precios habrían obedecido en particular a decisiones oficiales, no fundadas en la situación real del mercado.

El número de viñedos era de 44.058 en 1968 y de 57.583 en 1974, según los registros del Instituto Nacional de Vitivinicultura (INV).

Cuadro 54. Argentina. Superficie implantada con vid por provincias. 1960-1986

Años	Buenos Aires		San Juan		Otras provincias		Total	
	ha	% sobre total ha en el país	ha	% sobre total ha en el país	ha	% sobre total ha en el país	ha	Variación respecto año
	1960	172.86	71,3	44.468	18,3	25.193	10,4	242.524
1961	180.15	71,0	48.196	19,0	25.435	10,0	253.782	2,4
1962	184.66	71,1	48.78	18,8	26.334	10,1	259.783	2,1
1963	188.73	71,1	49.97	18,8	26.649	10,1	265.357	2,1
1964	192.09	70,9	51.06	18,8	27.846	10,3	271.009	2,1
1965	194.76	70,5	51.80	18,8	29.482	10,7	276.052	1,9
1966	199.59	70,9	52.54	18,7	29.218	10,4	281.352	1,9
1967	205.73	71,7	52.54	18,3	28.689	10,0	286.964	2,0
1968*	209.51	71,2	54.88	18,7	29.788	10,1	294.161	2,5
1969	210.52	71,6	54.49	18,5	29.150	9,9	294.167	0,0
1970	211.26	71,1	56.59	19,0	29.458	9,9	297.316	1,1
1971	213.50	71,2	56.27	18,8	29.881	10,0	299.664	0,8
1972	227.02	72,8	56.101	18,0	28.519	9,2	311.647	4,0
1973	228.31	72,1	57.62	18,2	30.569	9,7	316.503	1,6
1974	240.30	72,8	58.68	17,8	30.864	9,4	329.858	4,2
1975	250.15	72,4	62.57	18,1	32.995	9,5	345.727	4,8
1976	252.15	72,5	61.661	17,7	34.085	9,8	347.896	0,6
1977	252.74	72,1	63.22	18,0	34.709	9,9	350.680	0,8
1978	252.92	72,3	63.30	18,1	33.482	9,6	349.718	-0,3
1979**	230.92	73,0	58.20	18,4	27.227	8,6	316.355	-9,5
1980	232.34	72,7	59.51	18,6	27.765	8,7	319.631	1,0
1981	233.69	72,6	60.07	18,7	28.142	8,7	321.904	0,7
1982	234.80	72,4	61.24	18,9	28.356	8,7	324.407	0,8
1983	232.09	72,1	61.22	19,0	28.659	8,9	321.975	-0,7
1984	217.93	71,2	60.61	19,8	27.443	9,0	305.981	-5,0
1985	208.07	70,6	60.21	20,4	26.531	9,0	294.821	-3,6
1986	199.13	70,2	59.00	20,8	25.539	9,0	283.673	-3,8

III Censo vitícola. ** IV Censo vitícola Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Instituto Nacional de Vitivinicultura (INV), Síntesis básica de estadística vitivinícola argentina, 1960-1985. Mendoza, 1986.

	Viñedos	Ha.	Tamaño medio (ha)
1968	44.058	294.161	6.7
1974	57.583	329.858	5.7

Se observa entre estas fechas cierta disminución del tamaño medio de los viñedos, lo cual estaría indicando que la incorporación de nuevas explotaciones se hizo sobre la base de extensiones más reducidas que las existentes, aunque algunos autores argumentan exactamente lo contrario (CEPA, 1984).

La mencionada expansión en un cultivo de tipo perenne como el que estamos tratando tiene efectos de mediano y largo plazo. Por ejemplo, allí puede encontrarse el origen de la dificultad de remover la situación de crisis de sobreproducción casi permanente en que se debate el sector desde hace varios años.

Hubo otras particularidades en este proceso expansivo: la implantación se modificó tendiendo hacia viñedos de altos rendimientos y baja calidad vínica (la clasificación con esas características es sin embargo un proceso con raíces más lejanas en el tiempo que afectó al grueso de los viñedos existentes), se incorporó a agentes sociales distintos al productor viñatero (profesionales y empresarios con otras actividades principales que vieron una buena oportunidad económica por la desgravación impositiva, los buenos precios coyunturales, etc.), se produjo un cambio tecnológico por contraespaldera a la preponderancia del parral, que implica una mayor inversión de entrada pero un importante incremento en los rendimientos.

Habría sido la provincia de Mendoza la principal protagonista en la expansión (véase cuadro 54) a la vez que se constituiría también en la principal protagonista del decrecimiento del área, como una forma de adaptación a la disminución de la demanda. Se menciona que habría habido un importante abandono de viñedos últimamente.

Mientras entre los últimos censos vitícolas realizados por el INV (1968 y 1979) la expansión del área se había producido a un ritmo de 2.017 ha anuales, entre 1979 y 1986 se verificó una disminución equivalente a las 11.865 ha por año.²⁴ La erradicación y el abandono de viñas que esto involucra ha afectado en mayor proporción a los viticultores más pequeños de hasta 5 ha (Díaz Contini, 1987: 9).

La particular combinación de suelos y clima en el área oeste del país conforman una situación óptima para el desarrollo del cultivo de la vid. De todos modos éste no sería posible sin la concurrencia de un sistema organizado de riego, el cual se basa en el aprovechamiento de caudales

²⁴ En 1986 el INV encaró un procedimiento de verificación de viñedos el cual, a diciembre de ese año y restando verificar 56.904 ha, dio como resultado la existencia de 50.375 ha correspondientes a viñedos erradicados o abandonados. Esto significa que de las 283.673 ha totales cultivadas en 1986, según las publicaciones del INV (véase cuadro 54), la superficie real estaría a lo sumo en 233.298 ha. Sobre la base de esta última cifra se calculó la disminución anual de 11.865 ha mencionada.

superficiales de un conjunto de ríos (cinco en Mendoza, dos en San Juan) formados por los deshielos andinos. Secundariamente se utilizan pozos subterráneos que, en Mendoza por ejemplo, representan el caudal de dos ríos más. Asimismo la última expansión mencionada intensificó el uso de agua de pozo.

Dentro de las dos provincias principales pueden identificarse tres zonas productoras básicas ("oasis" de riego) (CEPA, 1984: 3).

- a) Valle de Tulum, en la provincia de San Juan, surcado por el río homónimo, concentra el 90 por ciento del área vitícola sanjuanina. En otros cuatro valles, Jáchal, Calingasta, Iglesias y Valle Fértil, el cultivo adquiere menos importancia.
- b) Valle del río Mendoza, el centro neurálgico de esta provincia que concentra el 75 por ciento de la población y el 54 por ciento del área vitícola.
- c) Área de riego de los ríos Diamante y Atuel, al sur de la provincia de Mendoza, donde se localizan dos importantes centros urbanos, San Rafael y General Alvear.

En cuanto a las variedades de uva cultivadas pueden hacerse varias observaciones. Clasificándolas según su aptitud para la elaboración de vinos, la mayoría (68 por ciento) es sólo apta para los vinos comunes. El resto (32 por ciento) son variedades que sirven para elaborar vinos finos. Además, en el marco de una disminución del área total cultivada hacia 1986, las variedades comunes han crecido en importancia en detrimento de las finas (véase cuadro 55). Esto va contra la tendencia del mercado que se presenta decreciente para los vinos comunes y creciente para los vinos finos (aunque el tamaño de este último sigue siendo relativamente pequeño).

Si en cambio se clasifican las variedades según su color para vinos y otros destinos, se observan las siguientes transformaciones entre 1968 y 1984 para el total del país y de las dos provincias más importantes: disminuyen las variedades tintas y las de mesa y aumentan las aromáticas, las blancas y las destinadas a pasas de uva. Estos cambios parecen más acordes con las tendencias del consumo más contemporáneo, que valora más los vinos blancos, de buen aroma y sabor frutado.

Es muy significativa la baja importancia que en el total tienen los destinos de uva para pasa y de mesa (consumo fresco). Si bien, a nivel del país predominan las rosadas y las tintas y lo mismo sucede en Mendoza, en San Juan la mayor representación es para rosadas y aromáticas.

El 60 por ciento de la superficie vitícola en 1984 estaba ocupada con sólo cinco variedades según su denominación, contabilizándose más de ochenta en todo el país. La Criolla grande (rosada) ocupaba el 22 por ciento de la superficie, la Cereza (rosada) el 15 por ciento, la Pedro Giménez (blanca) el 8 por ciento, la Malbeck (tinta) el 8 por ciento y la Moscatel rosado (aromática) el 7 por ciento. Mendoza fue tradicionalmente la gran productora de vinos tintos, secos; en cambio San Juan se especializó en los blancos abocados.

Cuadro 55. Argentina. Evolución de la superficie en producción de los viñedos según variedades de uva calificadas finas y comunes. 1968, 1979, 1982 y 1986

Año	Superficie de viñedos		según variedad		Total país ha	Importancia	
	Finas (1) ha	%	Comunes (2) ha	%		Finas %	Comunes %
1968*	116.556	100,0	177.611	100,0	294.167	39,6	60,4
1979**	109.473	93,9	206.882	116,4	316.355	32,6	67,4
1982***	105.829	90,8	218.578	123,1	324.407	32,6	67,4
1986****	92.084	79,0	191.589	107,9	283.673	32,4	67,6

Fuentes:

* Censo viñedos 1968-INV.

** Censo viñedos 1979-INV.

*** Actualización 1982- Información SCD-INV-1982.

**** Actualización 1986-Síntesis Básica Estadística Vitivinícola.

(1) Sup. con variedades consideradas producción vinos finos.

(2) Sup. con variedades consideradas producción vinos comunes.

Elaborado sobre la base de datos del Instituto Nacional de Vitivinicultura, extractado de Díaz Contini. "Situación y perspectivas del mercado vitivinícola", (mimeo). Neuquén, 1987.

Mientras la superficie vitícola se presenta con tendencias definidas en el tiempo, las cifras de producción de uva aparentan un comportamiento errático originado en las influencias azarosas de los fenómenos climáticos. Habría sin embargo, una tendencia al crecimiento si se comparan por ejemplo las cifras de 1960:21 millones de qq, 1970:25 millones de qq, 1980: 31 millones de qq y 1987:37 millones de qq (véase cuadro 56). En realidad, esta tendencia se habría verificado hasta 1983 (coincidiendo con la ley de erradicación sancionada ese año), iniciándose después de un período de decrecimiento: 1984-1986. Pero la cifra de 1987 y la estimada para 1988 indican un repunte espectacular; algunos vinculan este fenómeno con una situación climática excepcional y resultados efectivos de la lucha antigranizo.

Si por el contrario se comparan los promedios de las dos últimas décadas (véase cuadro 56), las variaciones no son tan grandes: un leve repunte de la producción global, leve disminución de la participación de Mendoza (67 a 65 por ciento) e incremento de la de San Juan (26 al 28 por ciento).

Los rendimientos presentan también altibajos muy marcados (véase cuadro 56). La tendencia de los promedios de las dos décadas indican crecimiento aunque no demasiado remarkable (7 por ciento). Es notorio cómo el mayor incremento de rendimientos se produce en San Juan y es esta provincia la que presenta los mayores valores absolutos de la variable: más del 50 por ciento superiores a los de Mendoza en los datos promediados. Esto se vincula con diferencias tecnológicas entre las provincias. Específicamente la mayor preponderancia del parral en San Juan y un mejor manejo del cultivo por parte del productor.

La vida útil de un viñedo es alrededor de 15 años (Provincia de Mendoza, 1987 b). La rentabilidad máxima se produce a partir de los 5 años y su decrecimiento se manifiesta en los bajos rendimientos por ha y el elevado gasto de cultivo. A nivel nacional la mitad de los viñedos existentes en 1985 tenían una antigüedad mayor de 24 años. En Mendoza la situación de decrepitud es aun más grave.

En el mediano y aun en el corto plazo, el sector vitícola deberá tomar decisiones muy importantes respecto de buena parte de los viñedos. Deberá optar por la reposición (cambiando o no de variedad) o bien la erradicación o el abandono por falta de rentabilidad. Este es un dato muy importante que podría llegar a favorecer una necesaria reestructuración si se toman medidas oportunas.

Una constante de todo el período analizado es el altísimo grado de vinificación de la uva en todas las zonas productoras, promediando para el país más del 97 por ciento de 1970. La contrapartida es apenas un 3 por ciento de la producción anual de uva con destino a consumo en fresco y la elaboración de pasas (alrededor de 900.000 qq, es decir menos de 3 kg/hab/año).

Según datos de 1974 el universo de viticultores tanto en Mendoza como en San Juan se encontraban muy polarizado en cuanto a su tamaño, tecnología, capacidad de acumulación, etc. (véase cuadro 57). Los productores que tienen hasta cinco hectáreas poseen explotaciones básicamente

Cuadro 56. Argentina. Producción de uva, rendimientos y porcentajes de vinificación por provincias. 1960-1987

Año	Millones de qq de uva producida				% de la duce, total de uva (2)		Rendimiento (qq/ha)				% de uva en cada jurisdicción (3)			
	Men-San		Otra	Tot	Men	San	Men	San	Otr.	Tnt	Men-	San	Otras	Ts
	doz	Jua	peña	(D	doz	Jua	doz	Jua	prov	1	doza	Juan	prov.	lot
1960	13,4	5,9	1,6	20,	64,2	28,4	78	134	62	86	99,0	86,9	95,8	95,
1961	13,5	6,0	2,2	21,	62,1	27,	75	125	88	86	98,8	88,9	90,1	95,
1962	16,0	6,4	2,3	24,	64,9	25,9	86	131	86	95	99,1	88,8	97,3	96,
1963	18,1	6,4	2,3	26,	67,5	23,9	96	128	86	10	99,1	87,4	97,6	96,
1964	15,6	8,1	1,8	25,	61,2	31,	81	158	64	94	99,7	85,3	95,1	94,
1965	14,3	7,5	1,6	23,	61,0	32,	73	145	54	85	99,7	87,5	95,2	95,
1966	17,0	8,5	2,3	27,	61,3	30,5	85	161	78	99	99,8	88,9	96,6	96,
1967	23,	10,4	2,6	36,	64,6	28,2	116	197	92	12	99,6	82,7	97,1	94,
1968	17,0	7,0	1,9	25,	65,6	27,	81	128	63	88	99,6	82,7	96,8	94,
1969	16,5	5,2	1,8	23,	70,2	22,	78	96	61	80	99,0	84,7	92,8	95,
1970	17,0	5,9	1,6	24,	69,4	23,	80	103	56	82	99,6	91,8	100	97,
1971	19,3	7,2	2,3	28,	67,0	24,	91	128	78	96	99,8	86,6	98,5	96,
1972	17,0	6,3	2,0	25,	67,1	25,0	75	113	70	82	99,7	90,8	97,7	97,
1973	17,8	8,4	2,4	28,	62,2	29,	78	145	79	90	99,9	91,4	97,4	97,
1974	22,	10	2,3	34,	64,2	29,1	92	170	75	10	99,9	92,8	98,9	97,
1975	19,7	7,6	2,0	29,	67,2	25,	79	121	62	85	99,9	92,0	99,5	97,
1976	25,	9,1	2,1	36,	69,6	24,7	101	147	62	10	99,9	92,7	99,4	98,
1977	22,1	8,0	2,1	32,	68,6	24,	87	126	61	92	99,6	91,7	98,5	97,
1978	17,8	7,8	1,8	27,	65,1	28,	70	122	54	78	99,7	91,7	98,8	97,
1979	23,	9,2	2,2	34,	66,7	26,8	100	160	81	10	99,9	94,7	99,1	98,
1980	20,	8,5	1,6	30,	67,4	27,5	90	143	56	97	99,9	93,6	98,6	98,
1981	18,3	9,6	1,4	29,	62,6	32,7	78	160	50	91	99,8	93,8	98,9	97,
1982	23,	9,7	2,1	34,	66,0	27,	98	155	82	10	99,7	92,4	99,6	97,
1983	23,	9,5	2,3	35,	66,3	27,0	100	121	60	10	99,6	91,3	99,0	97,
1984	17,2	7,4	1,7	26,	65,4	28,1	79	122	63	86	99,5	91,9	98,9	97,
1985	12,7	8,1	1,7	22,	56,3	36,1	61	136	62	76	99,8	92,9	98,8	97,
1986	16,1	8,0	1,5	25,	63,0	31,1	81	135	59	90	99,8	92,1	98,7	97,
1987	26,	8,7	2,0	36,	70,9	23,	161	147	80	13	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.
n	19,4	7,5	2,1	28,	67,1	25,8	85	128	66	91				
D	19,8	8,6	1,8	30,	65,4	28,	80	144	66	97				
				3		5								

(') Promedio

1960/1977 (")

Promedio 1978/1987

Referencias:

(1) La suma de los parciales puede diferir del total por cuestiones de redondeo de cifras.

(2) Los porcentajes están calculados sobre las cifras completas.

i (%) Hiciación porcentual entre la uva vinificada en cada año en cada jurisdicción y la uva producida en igual tiempo y lugar.

< 1X -«'ras provisionales a partir del último parte de cosecha al 17/5/87 y suponiendo una superficie implantada igual «i la de 1986.

/ nonte: Elaboración propia sobre la base de datos del Instituto Nacional de Vitivinicultura (INV), *Síntesis básica (to estadística vitivinícola argentina. 1960-1986, Mendoza, 1986.*

de tipo familiar, con tecnología rudimentaria (tracción a sangre, conducción por el contrario espaldera, cosecha manual), bajos rendimientos y capacidad de acumulación. Los de más de 5 ha y hasta 15 ha son de tamaño intermedio y sus unidades son más heterogéneas en cuanto a mano de obra utilizada y tecnología. Finalmente en las explotaciones de más de 15 ha (medianas y grandes) está generalizado el uso de mano de obra asalariada, la tracción mecánica y el predominio del parral. Aquí se ubican, con alta representatividad, las empresas integradas con la fase industrial, incluso aquellas que fraccionan y distribuyen su producto. La integración de este tipo surge desde la industria, hacia la etapa agrícola por un lado y hacia la etapa de comercialización por el otro.

Las diferencias de la estructura agraria en cada provincia indica para San Juan una mayor relevancia de los pequeños productores (en número y superficie ocupada) y sin embargo, con una mayor productividad.

Cuadro 57. Mendoza y San Juan. Número y superficie de las explotaciones vitícolas por estrato de tamaño. 1974 (en porcentajes)

Estratos (ha)	Mendoza		San Juan	
	Número de explotaciones %	Superficie ha %	Número de explotaciones %	Superficie ha %
0 - 5	63	19,30	80	29,28
5 - 15	26		14,6	
Más de 15	11	51	100	43
Total	100	100	(13.357)	100
	(31.409)	(236,503)		(58.857)

Fuente: CEPA, *La economía vitivinícola en la década del '70*, Buenos Aires, 1984» sobre la base de datos del N. V.

La evolución de la estructura agraria de la producción de uva en Mendoza entre 1969 y 1986 (véase cuadro 58) no varió significativamente a pesar de los cambios en términos absolutos: alrededor del 83 por ciento de las explotaciones tienen hasta 10 ha y el 17 por ciento entre 10 y 500 ha; las que superan las 500 ha no alcanzan a representar 0,1 por ciento del total. La superficie ocupada tuvo en términos absolutos los mismos vaivenes (aumento y disminución) que la cantidad de explotaciones totales y las variaciones de su estructura porcentual fueron muy leves hacia una mayor relevancia del estrato de 10 a 500 ha —estrato muy heterogéneo—. El tamaño medio de la explotación presenta una tendencia decreciente y se ubica en el estrato más pequeño, cercano a las 8 ha.

Considerando el régimen de explotación, los viñedos "pueden ser manejados por sus propietarios, por administradores, o entregados a contratistas; existen otras formas de tenencia como medieros y arrendatarios

pero tienen menor importancia³ (CEPA, 1984: 9). El Censo Vitícola de 1979 indica que en ese año el 63 por ciento de los viñedos mendocinos y el 70 por ciento de los sanjuaninos eran manejados por sus propietarios y/o administradores. El régimen de explotación por la figura del contratista tiene mayor incidencia en Mendoza (34 por ciento de los viñedos) que en San Juan. El contratista realiza todas las tareas de cultivo, incluso a veces la cosecha, a cambio de un porcentaje de la producción (no menor al 18 por ciento) más una suma fija anual por hectárea abonada en diez cuotas.

En 1984 en la provincia de Mendoza la situación no había variado demasiado de la anterior mencionada, pues el 65 por ciento de los viñedos (52 por ciento de la superficie) eran explotados por sus propietarios o por administración y el 33 por ciento (46 por ciento de la superficie) por el régimen de contratista. Esto implica que las "otras formas" (arriendo, a porcentaje, etc.) sólo reúnen el 2 por ciento de las fincas y de la superficie vitícola (Provincia de Mendoza, 1987b).

Cuadro 58. Mendoza. Número y superficie de las explotaciones vitícolas por estrato de tamaño. 1968,1979 y 1986}

Años y estratos (ha)	Explotaciones		Superficie		Tamaño medio
	Nº	%	Nº	%	
1968 0,5-10	21.873	83,0	82.543	39,4	3,8
10,1-500	4.469 5	17,0	122.346	58,4	27,4
Más de 500		0,0	4.624	2,2	924,8
Total	26.347	100,0	209.513	100,0	8,0
1979	24.199	82,3	86.704	37,6	3,6
0,5-10	5.187 5	17,7	140.938	61,0	27,2
10,1-500		0,0	3.283	1,4	656,6
Más de 500					
total	29.391	100,0	230.925	100,0	7,9
1986 0,5-10	21.801	82,7	76.776	38,6	3,5
10,1-500	4.577 4	17,3	119.878	60,2	26,3
Más de 500		0,0	2.480	1,2	620,0
Total	26.262	100,0	199.134	100,0	7,6

fuente: INV, III Censo de Viñedos, extractado de Díaz Contini, "Situación y perspectivas del mercado vitivinícola" (mimeo), Neuquén. 1987.

Las fincas más pequeñas (hasta 5 ha) son trabajadas por sus propietarios con organización de tipo familiar, en las intermedias (5 a 15 ha) tiene más peso el régimen del contratista y en el estrato superior, el más técnico, es donde tendría mayor relevancia la conducción por administración,

Los agentes encargados de la producción agrícola han vivido desde la década del 60 un proceso de avance hacia la industrialización de su uva. Pero no se trata de una integración completa, con inversión propia en la producción industrial, sino de una elaboración por contrato o maquila, como se la denomina. Si en épocas anteriores el productor agrícola se ocupaba exclusivamente de producir uva para el mercado y por lo tanto luego intervenía en él como vendedor de un producto agrícola, hoy en día ese mismo agente productor participa directamente en el mercado del vino utilizando los servicios pagos de los bodegueros, para la transformación de la uva y para la conservación del vino hasta el momento de su colocación. Es así como ha desaparecido prácticamente el mercado de uva. Algunas cifras indicativas son las siguientes: hacia 1950-1953 alrededor del 60 por ciento de la uva vinificada era adquirida en ese mercado; hacia 1981 la proporción no llegaba al 2,5 por ciento en las dos provincias de mayor envergadura (Díaz Contini, 1987). La compraventa de uvas, sin embargo, se mantiene relevante para el caso del circuito de variedades finas para vinos de alta calidad y continúa siendo la forma típica de comercialización en otras provincias.

Según la información del INV (Díaz Contini, 1987), en 1982 el universo de viticultores maquileros en Mendoza y San Juan alcanzó a 27.335 (en todo el país eran 28.023) los cuales elaboraron 19,9 millones de qq de uva en las bodegas trasladistas (62 por ciento de la uva vinificada total) (véase cuadro 59). La Ley de Reconversión Vitivinícola 22.606/83 impuso una reducción forzada de la producción de uva para vino, lo cual afectó, como ya se dijo, diferencialmente más a los viticultores con los viñedos más pequeños (hasta 5 ha) que fueron los más propensos a erradicar o abandonar sus viñedos. Es así como hacia 1986 disminuye el universo de viticultores maquileros en 8 por ciento, aunque queda prácticamente igual la proporción de uva vinificada por el sistema de maquila a nivel global. Se nota sin embargo un crecimiento de la importancia relativa del sistema maquilero en San Juan y sobre todo en el resto de las provincias vitivinícolas, con disminución en Mendoza.

El pasaje de la producción agrícola exclusiva a la integración del procesamiento industrial se origina por la necesidad del productor agrícola de librarse rápidamente de un producto muy perecedero como la uva. Se trata de una acción en procura de mejores condiciones de realización del producto. Pero la nueva función de viticultor-maquilero ("industrial sin bodega") lo coloca en una situación complicada. Debe participar en un mercado oligopsónico con una presencia muy atomística

El eslabón industrial

La industria vitivinícola representaba el 7 por ciento del valor agregado

Cuadro 59. Argentina. Algunos indicadores sobre la importancia del sistema de elaboración de vinos por maquila. 1982 y 1986

Provincias	Cantidad de viticultores maquileros		Elaboración 1982		de vino por el sistema de maquila 1986		Variación 82-86 (b)/(a) %	
	1982	1986	Miliones de qg	%	Maquila sobre uva vinificada total %	Miliones de qg		%
Mendoza San Juan Otras provincias	18.943 8.392 688	17.730 7.604 366	13.4 6.5 0.2	66.7 32.3 1.0	58.3 72.2 9.5	8.9 5.5 0.3	60.5 37.4 2.1	-5.1 4.3 110.
Total	28.023	25.700	20.1	100.0	58.9	14.7	100.0	5 0.2

Fuente: Elaborado sobre la base de datos del Instituto Nacional de Vitivinicultura, extractado de Díaz **Comital**, "Situación y perspectivas del mercado vitivinícola", **1985**, Nequén, 1987.

por el total de agroindustrias del país según el censo de 1974²⁵ (Gatto y Quintar, 1985). La actividad incluye la elaboración de vinos con un peso mayor al 90 por ciento en términos físicos, mientras que otros productos vitivinícolas (mostos, mistelas, jugos, etc.) tienen volumen insignificante, aunque en cierta medida creciente (véase cuadro 60).

La elaboración de vinos superó los 20 millones de hectolitros durante los veinte años que van de 1963 a 1983, mientras que en los últimos tres años de la serie (1984, 1985 y 1986) se presenta decreciente (oscilando entre los 16 y 18 millones de hectolitros) coincidente con la disminución de la producción de uva de esos años.

Mientras que alrededor del 93 por ciento de los vinos producidos responden a las características de vinos "de mesa" de regular calidad, el 5 por ciento restante está repartido en todos los otros tipos de vinos, regionales, finos, reserva, especiales, etc.

Se da en el país la paradoja de que, sin ser mayoritaria la producción de uvas blancas, un 70 por ciento de los vinos comunes elaborados son blancos y se venden, engañosamente, como blancos de uvas blancas. En realidad gran parte de estos vinos son blancos escurridos, provenientes de uvas de distintos tipos, proceso que ha desarrollado la industria para adaptarse a los cambios en las preferencias del consumo. Los resultados, sin embargo, son poco satisfactorios: porque los vinos comunes no presentan sabores o características diferenciables. Una de las transformaciones que debiera lograr el circuito vitivinícola es justamente tipificar la producción, determinar zonas ecológicas y cepajes específicos para producir tipos particulares de vinos. Estos serían así irreproducibles en cualquier otra zona del mundo, mejorarían las calidades y podrían comercializarse tanto interna como externamente. La certificación de origen de esos vinos sería la medida que necesariamente debería acompañar todo este proceso. Transformaciones por el estilo se han venido intensificando en otros países de gran producción que han logrado un mejor desarrollo vitivinícola.

En cuanto a los otros productos vitivinícolas, el mosto (sulfitado, concentrado o virgen) es el más importante, representando desde fines de la década del 60 más del 90 por ciento del total, salvo raras excepciones. Se trata de un producto orientado básicamente a la exportación, pero de escasa relevancia (véase cuadro 60).

La similitud entre las proporciones de vino elaborado por provincia (véase cuadro 60) y las de producción de uva (véase cuadro 56)—alrededor del 65 por ciento para Mendoza y el 28 por ciento para San Juan— señalan que tanto una como otra actividad están radicadas en el área regional. Sin embargo no es la actividad industrial en sí misma la etapa clave del circuito.

^aSe trataba de 1512 establecimientos con unos 13.600 ocupados en total; el 65 por ciento de esos establecimientos tenían de 1 a 5 ocupados, el 29 por ciento de 6 a 26, el 5 por ciento de 26 a 100 y el 1 por ciento de 101 a 500. El tamaño medio era de nueve ocupados. No se han publicado aún los datos completos del Censo Económico de 1985, que nos permitiría analizar la evolución de estos indicadores industriales.

Cuadro 60. Argentina. Elaboración de vino por provincias y por tipos. Elaboración de otros productos vitivinícolas. 1960-1986

Años	Elaboración			Elaboración de otros productos				
	Mi millones de litros totales	San Juan %	Vinos de mesa %	Vinos regionales %	Vinos otros tipos %	Mi millones de litros totales	Mi millones de litros totales	Importación en la industria %
1960	15,8	26,2	7,1	2,5	6,4	0,1	89,8	10,2
1961	16,7	25,9	9,8	2,8	4,8	0,1	62,0	38,0
1962	19,1	24,1	8,9	2,3	4,0	0,1	48,9	51,1
1963	20,7	22,0	8,3	2,5	3,0	0,1	58,8	41,2
1964	19,3	28,7	6,6	2,3	4,2	0,2	69,6	30,4
1965	18,1	29,9	6,4	2,5	4,3	0,1	68,7	31,3
1966	21,7	28,7	7,8	2,7	3,3	0,2	81,2	18,8
1967	27,8	24,6	7,1	2,0	2,3	0,3	74,9	25,1
1968	18,7	23,0	7,3	2,6	4,7	0,8	92,5	7,5
1969	17,3	18,9	7,1	2,3	2,9	0,6	92,9	7,1
1970	18,9	22,6	6,2	2,9	3,3	0,3	94,3	5,7
1971	21,8	22,6	8,1	3,6	2,4	0,2	86,1	13,9
1972	19,3	23,3	7,5	3,2	2,2	0,7	95,8	4,2
1973	22,2	27,6	8,5	3,7	1,3	0,4	93,1	6,9
1974	26,2	27,9	7,0	3,4	1,4	1,0	94,4	5,6
1975	21,3	23,5	7,0	3,4	1,5	0,8	95,9	4,1
1976	27,1	23,3	5,7	3,0	1,1	1,1	99,5	0,5
1977	23,2	23,3	7,0	3,1	1,3	1,6	91,7	8,3
1978	20,2	26,2	6,5	3,1	1,1	1,2	92,3	7,7
1979	26,3	26,0	6,5	3,2	0,9	1,0	82,3	17,7
1980	23,5	26,2	4,9	3,2	0,8	0,8	81,1	18,9
1981	21,8	31,6	4,9	4,0	0,5	1,2	83,5	16,5
1982	25,2	25,7	6,3	3,6	0,6	2,1	96,1	3,9
1983	24,7	26,3	7,0	4,0	1,0	2,0	91,6	8,4
1984	18,8	27,1	6,6	4,2	1,1	0,8	92,1	7,9
1985	15,7	34,9	8,0	5,4	1,1	1,7	94,0	6,0
1986	18,6	28,1	6,1	5,0	0,9	0,9	92,5	7,5

(1) Incluye: finos y reserva, especiales, bases para fábricas y otros (intervenidos y sin determinar).

(2) Incluye mistela, jugos y otros.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Instituto Nacional de Vitivinicultura (INV). Síntesis básica de estadística vitivinícola argentina, 1960-1986, Mendoza, 1986.

Es sabido que son las grandes empresas integradas —aquellas que dominan la etapa del fraccionamiento y poseen plantas para desarrollar esta actividad en las zonas de alto consumo— las que están en las mejores condiciones de apropiarse del grueso de los excedentes generados en toda la cadena, vía los precios de los distintos mercados.

La industria conforma entonces un eslabón en el cual conviven agentes muy heterogéneos: un número relativamente pequeño de grandes empresas integradas —las que fraccionan y además poseen viñedos— y un numeroso grupo de pequeñas bodegas trasladistas. Estas últimas son las que mayoritariamente se vinculan con los viticultores maquileros, elaborando así uva de terceros además de la propia. Ambos tipos de agentes: los viticultores maquileros y los bodegueros trasladistas constituyen la atomizada oferta del mercado de vino de traslado —el de mayor relevancia regional—, que venden a granel a las bodegas integradas de actuación regional y extrarregionalmente o a los fraccionadores extrarregionales. El universo de actores vinculados a la oferta de vino de traslado es el que resulta más perjudicado ante la crisis, el que absorbe los impactos derivados de las fluctuaciones de los precios y excesos de existencias.

Por lo dicho queda explicitado que, en términos de agentes sociales involucrados, el eslabón industrial vitivinícola no es estrictamente separable del agrícola—dados el sistema de maquila y la existencia de empresas integradas— ni estrictamente separable de la fase posterior de fraccionamiento y distribución —ya que son las bodegas que controlan este proceso las que detentan el mayor poder oligopólico en los respectivos mercados de traslado y de consumo del subsistema—.

En 1983 había 1919 establecimientos bodegueros en el país, según datos del INV. La mayoría estaba instalado en la provincia de Mendoza (1321 bodegas, 69 por ciento), en San Juan había 372 establecimientos (19 por ciento), y en las demás provincias 226 (12 por ciento). Se registra una leve disminución (5 por ciento) del total de bodegas respecto de 1970 y 1971, cuando sumaban 2023.

La concentración en el mercado de traslado se evidencia por el lado de que en 1980 quince empresas representaban el 75 por ciento del volumen total de los contratos de compra de vino en Mendoza y San Juan. Y de éstas sólo tres grupos empresarios y dos empresas provinciales representaban el 54 por ciento: el grupo Greco (tres empresas) 22 por ciento, el grupo Catena (dos empresas) 13 por ciento, Peñaflor 6 por ciento, Giol 11 por ciento y Gavie 2 por ciento (Ministerio de Economía, 1984).

Las características del circuito vitivinícola, por sus crisis cíclicas de sobreproducción han originado, entre otras cosas, un constante incremento de la capacidad de almacenaje de vino. Entre 1960 y 1986 la capacidad de vasija vinaria se multiplicó más de dos veces. Las vasijas existentes (74 millones de hl) pueden contener más de cuatro veces la producción promedio de vino. Este hecho no deja de ser auspicioso, si se considera un posible plan de producción de vinos tipificados, ya que para abastecer fluidamente un mercado —interno y/o externo— de este tipo de vino, según opinan los expertos, es necesario mantener stocks técnicos suficientes para cubrirse

de las contingencias climáticas que pueden alternativamente influir a la producción.

El grueso de la capacidad de vasija vinaria corresponde a las bodegas instaladas en las zonas de origen de la producción: 66 por ciento en Mendoza (49 millones de hl) y 21 por ciento en San Juan (15 millones de hl).

El eslabón industrial-comercial. El fraccionamiento

Por la relevancia de la etapa fraccionadora en el circuito vitivinícola, ha de ser tratada separadamente. La presión por un mayor fraccionamiento en origen de vinos elaborados ha sido una constante por parte de numerosos sectores vinculados a la producción y a los gobiernos provinciales, dando lugar a la promulgación de algunas medidas tendientes a intensificarlo. A fin de no hacer una historia muy larga citaremos las dos más recientes.

El decreto 4240/71 (vigente hasta 1981) estipuló una desgravación del 50 por ciento de los impuestos internos al expendio de vinos que se fraccionaran en las zonas de producción; también la norma propiciaba la proliferación de plantas en esas zonas con créditos para instalación y para traslado desde otras. Luego en 1985 se dictó la ley 23.149 que establecía una relativa prohibición de fraccionamiento fuera de origen, regía para los envases menores de 930cc y mayores de 1500cc. De esta forma se favorecía el fraccionamiento en origen en envase tipo damajuana. Pero esta medida tuvo en realidad efectos relativos, dado que varias empresas que se consideraron afectadas en su funcionamiento interpusieron recursos de amparo, por lo que han seguido su actividad en la misma forma que antes de la vigencia de la mencionada ley.

De todos modos la importancia del fraccionamiento en origen ha ido en aumento en los últimos años. Entre 1967 y 1976 esa modalidad de fraccionamiento representó aproximadamente 18-19 por ciento del total fraccionado en el país (el resto correspondía a las plantas ubicadas fundamentalmente en zonas de gran consumo). Pero desde 1977 y con mucha más fuerza aun desde 1981, su importancia creció hasta significar en los últimos dos años (1985 y 1986) más del 50 por ciento (véase cuadro 61). Así el fraccionamiento local en Mendoza pasó del 9 por ciento en 1967 al 51 por ciento en 1986 y en San Juan del 5 por ciento al 63 por ciento en las mismas fechas.²⁶ En términos absolutos el total de vino fraccionado en origen se multiplicó por más de tres, pasó de 3 millones de hl a 10 millones de hl.

Concomitantemente, el fraccionamiento en plantas extrarregionales, que cubría 15 millones de hl en 1967, disminuyó casi a la mitad en 1986: 8 millones de hl. Considerado el total fraccionado fuera de origen, mantuviéronse con pocas variantes las participaciones de las provincias de Buenos Aires (aproximadamente 60 por ciento) y Córdoba (alrededor del 9 por ciento) cayendo relativamente la de Santa Fe desde el 14 por ciento al 7 por ciento (véase cuadro 61).

Hay quienes argumentan (Gabrielli y Zeballos, 1983) que el incremento

*■ En San Juan rige una ley provincial que impulsa el fraccionamiento en origen.

del fraccionamiento en origen responde no sólo a las medidas promocionales sino también al deterioro del precio del vino de traslado desde la intervención a las empresas del grupo Greco. Este grupo desde los finales de la década del setenta y hasta mediados del año 1980 (cuando fue intervenido) se dedicó a comprar grandes cantidades de vino hasta formar un stock de 10 millones de hP⁷ (casi la mitad del total anual elaborado por esas fechas). Esto originó cierto dinamismo en el mercado trasladista y un cierto incremento de los precios respecto de años inmediatamente anteriores. La caída de las empresas del grupo habría originado —entre otras cosas— una paralización del mercado de traslado, ya que la intervención oficial no ordenó nuevas compras sino que fue liquidando el stock formado. Lasobreoferta que se originó en consecuencia hizo bajar enormemente los precios de traslado a los valores históricos más bajos (véase cuadro 62).

Como respuesta a esta situación los bodegueros trasladistas habrían intentado el fraccionamiento en damajuanas y salieron al mercado de consumo con muy bajos precios pero más redituables (y con mayor probabilidad de efectivización) que en el mercado de traslado (al respecto no hay dudas sobre la creciente importancia de la damajuana en el fraccionamiento de origen). Quienes conocen al sector suponían entonces que un incremento en el precio de traslado y una dinamización del mercado lograría que buena parte de los despachos fraccionados en origen dejaran de serlo. Sin embargo en 1985 y 1986 hubo cierto incremento del precio de traslado y el fraccionamiento en origen se vio revitalizado. Quizá se deba a la nueva ley algunos efectos que puede haber tenido.

El fraccionamiento en origen comporta un conjunto de ventajas regionales y puede significar mayor equidad sectorial por varios motivos. En primer lugar, se traduce en un incremento del valor agregado, del empleo y del ingreso regional (independientemente de cómo éste se reparte entre sectores sociales). En segundo lugar, puede ser encarado por pequeñas y medianas empresas que favorecen así el estrato de agentes menos concentrados. En tercer lugar, brinda mayores posibilidades de tipificación —logrando vinos con personalidad— y certificación de origen, facilitando el control de la genuinidad de los vinos. Por todo esto consideramos conveniente una política que oriente esta modalidad en tal sentido.

En cuanto a los agentes del fraccionamiento, unos pocos datos pueden dar una idea sobre ellos. En 1970, por ejemplo, el 70 por ciento del vino fraccionado correspondía a bodegas totales o parcialmente integradas (CEPA, 1984). En 1979 había unas quinientas plantas de fraccionamiento, y solamente ocho empresas radicadas en Capital Federal y Gran Buenos Aires fraccionaban el 75 por ciento del total del vino consumido. Su accionar clave en el circuito será mejor visualizado al tratar la diferente evolución de los precios en el sector y las transferencias de excedentes.

⁷⁷ El financiamiento de semejante cantidad de compras estuvo a cargo del Banco de Los Andes, propiedad del mismo grupo empresario.

Cuadro 61. Argentina. Fraccionamiento de vinos en origen y fuera de origen. 1967-1986

Años	Fraccionamiento en origen				Fraccionamiento fuera de origen						
	Total		Mendoza		Dr. Juan O. Juan O. Juan O.		Total		Fraccionamiento fuera de origen		
	Millones de hl	% (V)	% sobre la producción local	Dr. Juan O. Juan O. Juan O.	Millones de hl	% (D)	Bs. Aires	Córdoba	Sta. Fe	Otras ptoas.	
1967	3,19	17,3	11,5	5,1	56,3	15,27	82,7	58,1	10,9	14,1	16,9
1968	3,78	18,7	20,2	9,9	84,8	16,46	81,3	57,9	10,6	14,0	17,5
1969	4,06	18,0	23,5	13,7	103,3	18,55	82,0	58,7	14,0	12,1	15,2
1970	3,91	19,5	20,6	14,3	85,7	16,13	80,5	61,6	10,3	12,2	15,9
1971	3,88	19,6	17,8	10,2	60,2	15,96	80,4	59,9	10,9	11,6	17,6
1972	3,67	19,6	19,0	11,6	74,3	15,03	80,4	61,4	9,4	13,8	15,4
1973	3,36	19,3	15,1	8,7	48,3	14,03	80,7	61,2	9,3	13,6	15,9
1974	3,66	18,9	14,0	8,8	45,1	15,67	81,1	59,4	10,2	14,5	15,8
1975	4,15	19,4	19,5	15,2	66,2	17,24	80,6	58,7	10,2	14,0	17,1
1976	4,24	19,8	15,7	13,7	64,0	17,19	80,2	58,7	9,7	14,6	17,0
1977	4,97	22,6	21,4	16,1	65,1	17,06	77,7	57,9	9,9	14,1	18,1
1978	6,20	28,5	30,7	19,5	78,2	15,54	71,5	58,4	9,7	13,8	18,1
1979	5,99	29,4	22,7	14,4	57,4	14,40	70,6	60,6	9,4	13,6	16,4
1980	0,68	3,0	28,4	27,8	85,2	14,18	68,0	60,5	9,3	12,8	17,4
1981	16,22	39,4	37,7	24,8	89,3	12,63	60,6	60,2	8,7	11,9	19,2
1982	9,15	43,9	36,3	24,7	70,4	11,69	56,1	59,9	8,6	11,6	19,9
1983	8,93	44,3	36,1	27,4	64,0	11,21	55,7	59,9	8,3	11,0	20,8
1984	8,69	44,7	46,2	40,0	78,9	10,73	55,3	60,7	7,5	9,8	22,0
1985	9,58	51,7	60,9	48,1	75,1	8,95	48,3	59,8	7,8	8,6	23,8
1986	10,36	56,7	55,8	62,6	72,7	7,92	43,3	59,2	9,8	7,0	24,0

(1) Sobre el total fraccionado.

(2) Sobre la producción total de cada año.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Instituto Nacional de Vitivinicultura (INV), Síntesis básica de estadística vitivinícola argentina, 1960-1986, Mendoza, 1986.

Cuadro 62. Argentina. Precio real del vino de mesa por litro según los distintos mercados en que participa. 1970-1986

Años	Traslado		Planchada		Consumidor		Índice planchada índice con- sumidor	Peso de (1) en (3)	Peso de (2) en (3)
	Precio	Índice 70=100	Precio (2)	Índice 70=100	Precio (3)	Índice 70=100			
1970	1,50	100	2,62	100	3,16	100	100	0,47	0,83
1971	2,13	142	3,35	128	3,87	122	90	0,55	0,87
1972	2,95	197	4,11	157	4,76	151	80	0,62	0,86
1973	3,35	223	3,35	128	5,42	172	57	0,62	0,62
1974	2,62	175	3,82	146	4,67	148	83	0,56	0,82
1975	1,22	81	2,56	98	3,04	96	121	0,40	0,84
1976	0,96	64	2,16	82	2,67	84	128	0,36	0,81
1977	0,86	57	1,79	68	2,38	75	119	0,36	0,75
1978	1,40	93	2,57	98	3,28	104	105	0,43	0,78
1979	2,24	149	3,53	135	4,50	142	91	0,50	0,78
1980	1,28	85	3,39	129	4,44	141	152	0,29	0,76
1981	0,54	36	2,51	96	3,36	106	267	0,16	0,75
1982	0,40	27	1,99	76	2,76	87	281	0,14	0,72
1983	0,64	43	2,35	90	3,30	104	209	0,19	0,71
1984	0,86	57	2,22	85	2,93	93	149	0,29	0,76
1985	1,27	85	3,50	134	4,59	145	158	0,28	0,76
1986	1,10	73	2,86	109	3,69	117	149	0,30	0,78

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Instituto Nacional de Vitivinicultura (INV). *Síntesis básica de estadística vitivinícola argentina*, 1960-1986, Mendoza, 1986.

Como ya mencionamos hay dos mercados relevantes en el circuito vitivinícola: el de vino de traslado y el de vino fraccionado para consumo.

En el primer mercado actúan como oferentes un conjunto muy atomizado (lo de bodegas trasladistas y viticultores-maquileros. Estos últimos elaboran y abonan los precios respectivos en bodegas; pagan alquiler de vasija vinaria hasta tanto logran colocar su vino. Las normas sobre fechas de liberación al consumo de los vinos elaborados cada año (1^o de agosto) y los prorrateos bimestrales que determina el INV hacen más gravoso aun para los maquileros su participación en el oligopsonico mercado de vinos: se alargan los plazos de cobro mientras debe abonar con su primera venta los gastos (de elaboración. Esto ha coadyuvado a un alto endeudamiento del sector y a una baja capacidad de hacer frente a él y, menos aun, a las necesidades de inversión y reposición de su viña.

En la mayoría de los casos el maquillero termina vendiendo al mismo bodeguero que le elabora el vino, pero éste primero dispone de su vino propio y luego compra el de terceros. Este no sería un vino de traslado en el sentido literal de la palabra que implica transporte de una bodega —la trasladista, de ámbito de actuación local— a otra bodega —la que luego irradia y vende en los grandes centros de consumo—. El bodeguero que compra el vino que tiene almacenado de terceros se ahorra costos —además ya lo tiene tipificado— y a veces paga un precio algo superior (hasta un 10% por ciento) al precio común de traslado. Los servicios de la maquila pueden pagarse en dinero o en vino según la situación del mercado.

La demanda de vino de traslado, por su parte, está mucho más concentrada que la oferta. Como ya se dijo, en 1981 las quince bodegas mayores compraban el 71 por ciento del vino comercializado.

El otro mercado del circuito—el de vino al consumo—tiene dos canales: a) el de vino fraccionado en origen y b) el enviado a granel para ser irradiado fuera de origen (mercado de planchada). Así como el precio de irradiación se define en las zonas de producción (fundamentalmente Mendoza y San Juan donde se registran el 95 por ciento de los contratos), el precio al consumidor se fija en la etapa del fraccionamiento en el Gran Buenos Aires. En este mercado la oferta está concentrada. La mayor parte del vino es abastecido por empresas integradas (alrededor de las tres cuartas partes del mercado) mientras que los fraccionadores independientes controlan una porción marginal del mercado.

Las mismas empresas que tienen la mayor participación en el mercado de traslado son las que lideran el mercado de salidas al consumo (Greco, Cavena, Peñaflor y Giol conformaban el 36 por ciento de la oferta de vino común de mesa en 1981) (Ministerio de Economía, 1984).

El precio del vino al consumidor ha sido fijado a veces en el mercado, pero la mayoría de las veces ha estado bajo el control del Estado, dada su incidencia en la canasta de consumo. En ocasiones de grandes excedentes (como en los últimos años) han aparecido vinos al consumo a menores precios que los oficiales; son los que responden al fraccionamiento en origen en damajuana.

La evolución entre 1970 y 1986 de los precios del vino de traslado, del vino fraccionado (planchada) y del vino de consumo (véase el cuadro 62) muestran el deterioro relativo del primero hacia mediados de la década del setenta, agravado enormemente desde 1980-81. Mientras los otros dos precios seguían más de cerca el ritmo inflacionario y muchas veces lo superaron; desde 1975 —con la única excepción de 1979— el precio de traslado evolucionó a menor ritmo que la inflación.

Históricamente y como promedio, ya que las oscilaciones siempre existieron, el precio del vino de traslado representaba alrededor del 50 por ciento del precio final al consumidor. Sin pretender valorar tal distribución como justa (para lo cual se requeriría un estudio más complejo) lo que es cierto es que la calda estrepitosa del precio de traslado (apenas un 14-16 por ciento del precio final en los años 1981 y 1982, que coinciden con la intervención al grupo Greco) significó una enorme pérdida relativa para los ingresos regionales y para el sector oferente en el mercado trasladista.

El relativo mantenimiento de la participación del precio de planchada en el consumo da la pauta que la diferencia fue absorbida por el sector fraccionador concentrado. Es decir, se produjo una redistribución interna del ingreso en la cadena en contra del sector productor.

Otra evaluación de las transferencias de ingresos dentro del sector la encontramos en el trabajo de Díaz Contini (1987). Este autor estima el ingreso correspondiente a la producción de uva en las provincias de Mendoza y San Juan entre 1980 y 1985; llega así a la conclusión que en ese lapso se acumuló un importante quebranto en el sector viticultor, por la disminución relativa de los precios teóricos de su producto, unido a los avatares del mercado de vino de traslado.

Este quebranto habría alcanzado la suma de 3.800 millones de U\$S correspondiendo al 62 por ciento de la uva elaborada por el sistema de maquila y el resto a la de la producción propia y comprada. Además el 70 por ciento correspondería en el reparto a Mendoza y el 30 por ciento a San Juan. Por otra parte y por la misma causa de la disminución de precios relativos en el mercado de traslado, el sector bodeguero trasladista contabilizaría en el periodo un ingreso no ganado de 2.500 millones de U\$S. En síntesis: las dos actividades vitivinícolas con sede regional habrían sufrido pérdidas; la agrícola fue la más afectada y significó un gran empobrecimiento y quiebra de considerable cantidad de pequeños y medianos productores maquileros. Por su parte, el sector industrial dejó de ganar un importante monto. El deterioro global habría ascendido a los 6.300 millones de dólares que fueron transferidos a los segmentos posteriores de comercialización, fraccionamiento y consumo.

Uno de los problemas más importantes que influye en todo este resultado está vinculado con el crecimiento de la oferta—ya comentado al analizar la etapa agrícola— junto con un estancamiento y aun disminución del consumo total de vinos en el país. Desde 1960 el récord de los despachos de vino al consumo se produce en el año 1977 (23 millones de hl). De todos modos el marco general mostró un largo periodo (desde 1970 hasta 1983) con despachos que rondaban los 20-21 millones hl. Ante el

crecimiento de la población esto significa una disminución del consumo per cápita, agravado por la caída absoluta del consumo desde 1984 a 18,5 millones de hl. El mayor consumo per cápita se alcanzó en 1970: 92 lt/ha/año, en 1986 el mismo no llegaba a 59 lt/ha/años (Díaz Contini, 1987: 28).

Tal disminución en el consumo per cápita de vinos obedece al comportamiento de la demanda por el vino común de mesa, mientras que el consumo de otros tipos de vino de mejor calidad se ha incrementado en forma importante. Es sabido que se ha producido un cambio en las preferencias del consumo de bebidas en el país. En 1977 se consumían 134,5 lts/hab de todas las bebidas. El 60 por ciento de este consumo le correspondía al vino común, el 5 por ciento a otros tipos de vinos, 28 por ciento a gaseosas y 7 por ciento a cerveza. En 1986 y con un consumo per cápita del conjunto de bebidas idéntico al de 1977, la participación del vino común cae al 38 por ciento, y suben todas las demás: 7 por ciento vinos de otros tipos, 42 por ciento de gaseosas y 13 por ciento de cerveza.

El decrecimiento del consumo de vinos es un fenómeno que alcanza a los países tradicionalmente grandes consumidores, como Francia, Italia, España, etc. Sin embargo hay otro conjunto de países que están incrementando su consumo, como Canadá, USA, Australia, Reino Unido, los países del norte de Europa, etc. Es posible pensar en una política de penetración de esos mercados previa generación de una oferta aceptable en calidad y cantidad de vinos con certificación de origen.

En la Argentina las existencias de vinos viejos a la fecha de liberación al consumo de los vinos nuevos representaban ya en 1975 casi el 50 por ciento del consumo del año. Se trataba entonces de 10 millones de hl. En años posteriores el volumen de existencias que no pudieron ser comercializadas crece considerablemente llegando a 19 millones de hl en 1984 (casi la totalidad del abastecimiento necesario para ese año). La acumulación de existencias fue más grave en Mendoza que en las demás provincias vitivinícolas. Hacia 1986 se observa una importante disminución del stock, que no obstante debe haberse visto nuevamente agravado ante la excepcional cosecha de 1987.

La alternativa exportadora ha sido prácticamente inexplorada por el sector. Las grandes empresas contaban con un negocio seguro en el mercado interno y en el marco del sistema de comercialización imperante lograban ganancias satisfactorias. Pero ante el comportamiento recesivo actual estas empresas están tomando conciencia de la necesidad de salir a vender vinos al exterior, aunque insisten más en la autorización para elaborar vinos de menor gradación alcohólica. De todo modos, tal cual está organizado el sistema, la exportación de vinos no podrá ser en el corto plazo una solución.

El mayor valor de las exportaciones de productos vitivinícolas se logró en 1978 (34 millones de U\$S), mediante una importante exportación de vinos que nunca más se repitió y que, por otra parte, significó apenas un 3 por ciento de la elaboración total de vinos de ese año. En 1985 el valor exportado no llegaba a los 13 millones de U\$S y en términos decrecientes de valor se componía de: vinos, mosto concentrado, pasas de uva, ácido tartárico y uva en fresco (véase cuadro 63). Precisamente el incremento en volumen y valor de

las exportaciones de este último producto parece ser una de las alternativas más prósperas a concretar en un plazo no muy largo, debiéndose lograr previamente la transformación productiva por medio de injertos conocidos

El accionar del Estado en el circuito vitivinícola

La larga trayectoria cumplida por el sector vitivinícola en el país y su trascendental importancia regional y nacional han originado la existencia de una también larga serie de intervenciones estatales (leyes, decretos, resoluciones, etc.) destinadas a reglamentar la actividad y, en diversas oportunidades, a paliar las agudas crisis cíclicas sufridas. Comentaremos las leyes y medidas de mayor trascendencia.

En primera instancia debe mencionarse que tras la crisis de sobreproducción de mediados de la década del treinta —que originó acciones drásticas como entierro de parte de la cosecha, derrame de vinos, etc.— el Estado crea la Junta Reguladora de Vinos (año 1937). Esta actúa por esas épocas con efectos restrictivos para la producción. Se erradican 22.000 hectáreas de uva, la mayoría de variedad Malbeck (hecho lamentable dada la calidad de esa uva).

Hacia fines de la década del treinta se restablece el equilibrio en el mercado. Pero desde 1944 crece nuevamente la demanda (originada en el incremento de ingresos de los sectores asalariados y en el aumento absoluto de personas asalariadas). Hacia 1950 se verifica una nueva crisis, esta vez por exceso de demanda. El Estado autoriza entonces a hidratar los vinos. También por esas épocas se estipula la gradación alcohólica que deben tener.

En 1959 se dicta la ley 14.878 (Ley de Vinos) por la cual se crea el Instituto Nacional de Vitivinicultura. Esto implicó reconocer la existencia de una economía importante en la región, que debía ser controlada desde el lugar de producción y conducida por los sectores interesados. Sin embargo, el INV estuvo intervenido más del 80 por ciento de su tiempo de existencia. El Estado buscó diversificar el uso de la uva y se intensificó la implantación de cepajes de doble uso.

En 1971 se dicta el decreto 4240, que establece las exenciones impositivas y créditos para impulsar el fraccionamiento en origen. En 1974, Giol —empresa comprada por la provincia de Mendoza en 1954—encara una política de construcción de vasijas vinarias llegando a ser la empresa con mayor capacidad de vasija en el mundo. En el mismo año CAVIC, que se había iniciado como cooperativa, pasa a ser de propiedad mayoritaria del Estado sanjuanino.

Entre 1979 y 1980 se produce el accionar comentado del grupo Greco que es intervenido a mediados de este último año. La gran acumulación de stocks y su posterior liberalización por parte de la intervención llevó a dictar la ley 22.667/82 que se llamó Ley de Reconversión Vitivinícola. En realidad más que efectos de reconversión, el principal cometido de la ley se

Cuadro 63. Argentina. Valor FOB de las exportaciones de productos vitivinícolas, 1973-1985 (en dólares)

Años	Vino	Mosto concentrado	Uva en fresco	Pasa	Acido tartárico	Total u\$s Ingresado
1973	2.448.000	1.713.854	493.146	1.734.906	2.800.267	9.189.976
1974	4.081.886	1.883.516	620.323	1.181.822	5.202.020	12.779.577
1975	3.137.631	2.266.637	607.052	1.136.420	3.894.716	10.932.466
1976	6.687.770	4.442.030	971.276	2.582.722	3.204.218	17.889.016
1977	9.163.634	7.669.960	1.925.544	3.026.966	2.590.060	24.366.144
1978	15.491.424	8.883.467	1.966.306	3.205.791	4.151.415	30.667.403
1979	6.949.694	5.730.971	1.168.365	3.110.970	5.434.482	22.394.112
1980	6.214.287	1.873.470	991.119	3.544.047	7.585.062	20.207.975
1981	6.846.361	2.663.569	889.118	2.103.790	6.140.115	18.663.273
1982	6.070.081	5.010.475	1.273.544	2.042.792	3.727.229	18.124.321
1983	3.878.529	4.034.019	1.062.379	1.749.257	3.543.288	14.267.472
1984	6.045.367	4.475.509	715.458	1.263.055	1.576.908	14.096.317
1985	5.145.718	3.757.160	490.375	1.913.935	1.611.894	12.919.082

Fuente: INDEC Y estadísticas Vitivinícolas de INV.

efectivizó en cierta regulación de la oferta y tratamiento de los excedentes. A pesar de que el proyecto original prohibía las nuevas implantaciones, el proyecto definitivo no se hizo cargo de esa prohibición. La ley estableció el bloqueo de vinos que debían destinarse a usos no vitínicos o podían ser vendidos a los Estados provinciales.

La ley 22.667 también establecía la fecha de liberación de vinos al consumo: 1° de agosto de cada año. En 1984, por decreto 440, se establece que los despachos al consumo serán prorrateados bimestralmente según las necesidades del mercado. La definición del prorrateo quedaba en manos del INV.

Por último en 1985 se dicta la ley 23.149, que establecía la prohibición del fraccionamiento fuera de origen y que fuera burlada legalmente por varias empresas por lo cual su efecto fue relativo.

La última medida (1987) de mayor relevancia quizás, la conforma la devolución de once empresas al grupo Greco en condiciones no bien conocidas aún.

En realidad toda esta serie de regulaciones —y otras no comentadas— fijadas por el Estado no han conformado la planificación que el sector requiere. Sobre todo en estos últimos años en que la crisis ha llegado, aparentemente, para quedarse o arrastrar tras de sí a gran cantidad de damnificados.

Conclusiones y propuestas

Evidentemente el sector requiere una profunda reestructuración. Esto no es ninguna novedad pero sería deseable que el gobierno asumiera la responsabilidad de llevarla a cabo. De hecho últimamente han proliferado estudios y proyectos en los cuales —tanto los gobiernos provinciales como el nacional— han tratado de buscar las mejores soluciones.²⁸ Trataremos aquí de recoger las intenciones y las propuestas de esos proyectos y las opiniones de expertos en el tema vitivinícola en la medida que puedan insertarse y adecuarse al diagnóstico presentado y al objetivo de incrementar los ingresos regionales y mejorar su distribución entre los sectores sociales intervinientes.

Según un estudio hecho por el INTA (Rodríguez, 1987) a partir de una estimación bastante optimista de la demanda de productos vitivinícolas distintos al vino común —sobre éste es imposible hacer una estimación optimista— en la provincia de Mendoza estarían sobrando ofertas de uva equivalentes a unas 20.500 ha. Hay otros que calculan que el excedente de superficie vitícola es aún mayor. Pero quizás más que pensar en un excedente a erradicar o a utilizar en otras alternativas agrícolas podría pensarse en tratar de lograr efectivamente una diversificación en el uso de la uva.

Enunciaremos y comentaremos brevemente algunas políticas posibles, unas orientadas más hacia la armonización de ofertas y demandas en los

^a Provincia de Mendoza, "Operativo compra excedente vino" (1987) y "Proyecto de diversificación vitícola" (1987) y en el Senado de la Nación hay dos proyectos de ley preparados por senadores de distintos bloques.

mercados de productos vitivinícolas, otras hacia el logro de una mayor participación en los ingresos de los sectores más castigados. Finalmente habrá otras que apunten a ambos objetivos.

1. Hay estudios que indican la posibilidad (incluyen cálculos de factibilidad) de reconvertir parte del área vitícola vinculada a la elaboración de vino común para el mercado interno en área frutícola. Es decir en producción de uva para consumo en fresco. Es posible contar con tecnología disponible —injertación—, una reconversión que no tardarla mucho más de dos años en comenzar a dar resultados. Pero concomitantemente han de manejarse otros factores:
 - a) productores de uva para vinificar deberán transformarse en productores frutícolas (para esto contarla con la asistencia técnica del INTA);
 - b) debe financiarse la reconversión (créditos que permitan mantenerse a los productores hasta que logren beneficios de la nueva explotación);
 - c) debe lograrse el incremento del consumo interno de uva (campañas publicitarias, aunque también la mejoría de la situación de ingresos del grueso de la población, tema que escapa a una política sectorial);
 - d) penetración de mercados externos. Esto es posible por la complementariedad estacional del hemisferio sur con el norte. Así como Chile —con tecnología argentina— pudo hacer pie en los mercados de la costa oeste de los Estados Unidos, la Argentina debería intentarlo en los de la costa este, Canadá, la Comunidad Económica Europea, etc. con grandes posibilidades. Para lograr aceptación en esos mercados es necesario, además de tener uva de calidad —fruto de reconversión—, organizar un código de comercialización adecuado a las exigencias internacionales (como por ejemplo el italiano);
 - e) finalmente también debe considerarse la necesidad de organizar la infraestructura para este tipo de producción (plantas de empaque, frigoríficos, transporte, organización comercial, etc.). El proyecto elaborado por la provincia de Mendoza, para iniciar la transformación con unas 1.000 ha, incorpora la especificación de los fondos para financiarlo y señala que la instrumentación debería hacerse por medio de la formación de consorcios cooperativos de exportación por parte de los productores medianos y pequeños. La figura de consorcios cooperativos de exportación reuniría los beneficios que otorga el FOPEX (Fondo de promoción a la exportación) con los de la organización cooperativa.
2. Otra reconversión posible está referida a la producción de uva para vinos finos, si se consiguen mercados externos para su colocación. Esto debería ser precedido por estudios a fin de encontrar cepas y

zonas acompañado con una política que otorgue la certificación de origen controlada. Son estos tipos de vinos los que están ganando mercado a nivel internacional. El INV por su parte debería incorporar la tarea de facilitar su exportación, obteniendo la información sobre posibles compradores, gustos, calidades requeridas, precios, costos de transporte, etc.

3. Hay además una larga serie de posibles usos de la uva que deben investigarse e incentivarse en tanto sean rentables: pasas, jugos, sangrías, refrescos concentrados, uso en panificación, en la producción de edulcorantes, en la industria conservera, fabricación de dulces, jaleas, etc. El mosto concentrado ha sido tradicionalmente exportado, quizás sería posible intensificar los envíos al exterior.
4. La producción de bebidas provenientes de la uva que se adapten más a las preferencias actuales del consumo (menor contenido alcohólico, frescas, perfumadas, frutadas) es otra alternativa para estudiar y desarrollar. Hay una serie de tecnologías que deberían ser incorporadas por las bodegas para producir este tipo de bebidas (termovinificación, maceración en frío, maceración carbónica, producción de vinos jóvenes o rejuvenecidos, etc). En cuanto a los vinos comunes que, a pesar de la gran disminución del consumo, siguen teniendo un gran peso es necesario que se establezca una política tendiente a mejorar su calidad y la adquisición de perfiles gustativos definidos.
5. Impulsar el fraccionamiento en origen de los vinos pero no en las condiciones actuales sino buscando, precisamente, una mayor genuinidad y calidad y una mayor rentabilidad para determinados sectores. Debería favorecerse, en este sentido, a las pequeñas y medianas empresas o mejor a la asociación de ellas.
6. El logro de una mayor integración de los productores —fundamentalmente los maquileros y los bodegueros trasladistas— a fin de alcanzar las etapas finales de la comercialización y evitar de esta forma las transferencias de excedentes. Un camino posible se vincula con la reestructuración de la empresa estatal Giol, que podría o bien cooperativizarse o con otra forma de organización jurídica actuar en los mercados como núcleo integrador y favorecedor de los intereses de los sectores de menor capacidad de negociación. La misma empresa debería incluir en su accionar el impulso a la diversificación, la exportación, el enaltecimiento del producto, etc.
7. Habría además un conjunto de medidas de corto plazo —todas las anteriores son de mediano y largo aliento— destinadas básicamente a regular y armonizar los mercados tal cual se presentan actualmente. La provincia de Mendoza elaboró también un proyecto "Operativo compra excedente vínico" para sacar del mercado buena parte de la sobreoferta. Sería el Estado el encargado de comprarla con financiamiento de una sobretasa al consumo por unos pocos años; el destino sería la destilación. Otros proyectos que están siendo tratados en las cámaras nacionales proponen objetivos parecidos. Podría pensarse entre otras cosas en la abolición del derecho de

plantar variedades rústicas, en algún tipo de primas por transformar este tipo de variedades en otras, en forzar oportunamente la venta para otros destinos, etc. Es necesario modificar la ley de vinos para que sea más flexible a las necesidades actuales y futuras. 8. Finalmente quedan por señalar algunas posibles modificaciones a las incumbencias y a la operatoria del Instituto Nacional de Vitivinicultura. Este organismo conforma una herramienta verdaderamente útil para el diseño e implementación de una efectiva política vitivinícola. Tiene recursos propios (3 por ciento de sobretasa al consumo de vinos y otros) y puede destinar parte de ellos por ejemplo al fomento de la diversificación de la exportación. Está dirigida por un grupo colegiado de doce personas, representantes de las provincias productoras (Mendoza, dos, San Juan, dos, Río Negro, uno, La Rioja, uno, las demás provincias vitivinícolas, uno) y de los agentes participantes (uno por los viticultores, uno por los industriales, uno por las cooperativas, uno por los fraccionadores y uno por los obreros). El presidente es designado por el Poder Ejecutivo Nacional. Actualmente está conformado por una Dirección de Fiscalización que se ocupa del contralor técnico de la actividad y una Dirección de Promoción que entre otras cosas propicia estudios técnicos, apoya participación en ferias, organiza simposios, etc. En el funcionamiento efectivo el mayor peso lo tiene el desempeño de las tareas de fiscalización y en los últimos años el control del prorrateo de los despachos al consumo.

Creemos que el INV debería adquirir mayor cantidad de funciones con un perfil más dinámico en el circuito. Por ejemplo: a) organizar y poner a disposición de las empresas la información sobre los mercados externos; b) organizar los códigos de comercialización de todos los productos vitivinícolas a fin de garantizar la llegada al consumo en las mejores condiciones; c) sistematizar y llevar permanentemente actualizada la información sobre el sector (el INV publica parte de estas informaciones pero quizás debiera pensarse en adicionar otros tipos y fuentes, presentándola de otra forma, etc.); d) investigar los usos alternativos de la uva, en sus aspectos tecnológicos y económicos; e) delinear las políticas de corto, mediano y largo plazo (para cumplir con los objetivos de crecimiento de los ingresos regionales y mejor distribución de los mismos entre los distintos sectores) e implementarlas en concordancia con las representaciones de los gobiernos provinciales y los agentes del circuito, etc.

Una última reflexión: armonizar los diversos intereses que se enfrentan en el marco de la producción vitivinícola (los sectoriales, los de los gobiernos provinciales, los de distintas dependencias del gobierno nacional con actuación en el sector, etc.) es una tarea verdaderamente difícil. Pero quizás el concepto no deba ser el de armonización sino el de resolución de ciertas contradicciones y conflictos con el objetivo de lograr *un* incremento en los ingresos y mejoras en la equidad distributiva.

11. El circuito da la yerba mate

Introducción

El cultivo de la yerba mate abarca importantes zonas del nordeste, específicamente incluidas en las provincias de Misiones y Corrientes.

En Misiones la yerba mate constituye el cultivo perenne que más aporta al valor de la producción agrícola provincial. Según los últimos datos conocidos —1979— el valor bruto de la producción de yerba mate representó más del 60 por ciento de dicho valor global. Si en cambio se relaciona con los cinco cultivos más importantes (yerba mate, té, tung, tabaco y soja) la participación llega al 73 por ciento del monto total de dichos rubros en 1986. Además el aporte de la producción de yerba mate misionera en la fase agrícola e industrial cubrió a principios de la década de 1980 el 10 por ciento del P.B.G. provincial (Rofman, 1984:77). En cambio en Corrientes representa un rubro de menor significación relativa. El dato más reciente sobre la yerba mate, y que corresponde al bienio 1979/1980, indica una participación porcentual del 7 por ciento en el valor bruto de la producción agrícola provincial. Esta última cifra relativa es similar a la incidencia de la superficie sembrada con yerba mate, que también llegó en el trienio 1979-1982 al 7 por ciento del total provincial (Rofman et al., 1987: 80).

Las dos provincias presentan estructuras organizativas de la producción basadas en dos modelos contrapuestos. El de Misiones está preponderantemente integrado por pequeños productores que abastecen molinos yerba-teros internos y externos a la provincia. En Corrientes en cambio predomina una gran industria integrada, que opera sobre la base de una plantación de singulares dimensiones.

La yerba mate es un producto orientado con preferencia al consumo interno y su procesamiento se realiza, en una proporción importante, dentro de la zona productiva agrícola. Esta infusión es sustitutiva del té y el café y tiende a ser pedida con mayor intensidad cuando los ingresos de los consumidores se contraen, desplazando sus preferencias de los productos más caros hacia la yerba mate, relativamente de más bajo costo. Esta característica fue dominante hasta mediados de 1988, en que el fuerte incremento del precio final de la yerba mate ha supuesto un reajuste desvinculado del tipo de relación histórica conocida.

La estructura fuertemente regulada de la producción, los altibajos del consumo por los motivos antedichos y la todavía incompleta incidencia regional del proceso industrial son las características más relevantes de esta actividad, que impactan diferenciadamente en ambas provincias productoras por las razones estructurales expuestas previamente.

Fases del proceso productivo

La estructura productiva del proceso de la yerba mate en Misiones muestra que el primer eslabón, el del cultivo de la planta perenne que anualmente se cosecha, cubre una superficie estimada en la actualidad en

125.000 ha (Provincia de Misiones, 1987:41). En 1985, una disposición del gobierno nacional autorizó la incorporación de 27.000 ha adicionales, dirigidas preferentemente a pequeños productores ante la insuficiencia de la oferta para hacer frente al nivel de la demanda.

La información disponible acerca de la distribución de las plantaciones comienza con los datos de 1972 cuando se estimaba la superficie total cultivada en 120.000 ha, cifra algo inferior a la de quince años después (véase cuadro 64).

Cuadro 64. Misiones. Explotaciones **yerbateras según escala del yerbal**. 1972

Tamaño del yerbal	Explotaciones		Superficie	
	Nº	%	ha	%
Hasta 1 ha	1.244	8	1.031	1
De 1 a 5 ha	7.507	46	26.294	22
De 5 a 10 ha	4.806	30	36.698	31
De 10 a 15 ha	1.948	12	25.712	21
De 15 a 25 ha	400	3	7.893	6
De 25 a 50 ha	199	1	6.898	6
De 50 a 150 ha	88	0	6.922	6
De 150 a 400 ha	28	0	5.530	5
Más de 400 ha	5	0	2.722	2
Total	16.225	100	119.705	100

Fuente: Consejo Federal de Inversiones *Diagnóstico Social de la región NEA*, Buenos Aires, 1971, pág. 51.

Esta estructura muestra una acentuada concentración en los estratos de menor superficie. Un estudio, contemporáneo a ese relevamiento indica que el productor minifundista es aquel que posee menos de 25 ha de superficie total y hasta 10 ha cultivadas con yerba (Rofman, 1984: 76). Según este criterio se encuadrarían en la categoría de minifundistas más del 80 por ciento de los productores, los que explotarían una superficie algo superior al 50 por ciento del total cultivado. Lo negativo de esta característica no se atenúa por la circunstancia de que el productor pequeño agregue otros cultivos a su tarea de cultivador de yerba. Un trabajo del Consejo Federal de Inversiones comenta al respecto: "Si bien la mayor parte de estas explotaciones desarrollan además otros cultivos —té o tung— la reducida superficie total de las mismas no permiten emplear productivamente la mano de obra familiar, ni montar un proceso de acumulación, condenando al productor a niveles de vida sumamente bajos" (ibíd: 77). Esta afirmación sin duda conserva un alto margen de validez pues fue formulada cuando los tres productos incluidos poseían valores de comercialización más elevados que en la actualidad. Además, las serias dificultades afrontadas por los pequeños productores para conservar la calidad de los yerbatales y para extender la superficie cultivada de reciente ampliación son aspectos que consolidan y mantienen esta situación histórica.

Los datos sobre producción según estratos de superficie por unidad agrícola pueden compararse con cierta precaución con la información que la Comisión Reguladora de la Yerba Mate—CRYM—ha suministrado acerca de la zafra yerbatera de 1986 (véase cuadro 65) para todo el país.²⁹ La comparación de las cifras entre 1972 y 1986 muestra una acentuada disminución de productores que se concentra en los estratos de menor tamaño y es acompañada de un proceso de concentración fundiaria muy significativo. Es resaltante la casi absoluta desaparición de los predios de menos de 1 hectárea y la fuerte reducción del estrato de 1 a 5 hectáreas. Tal circunstancia refleja las serias dificultades económicas afrontadas por los muy pequeños agricultores yerbateros en el período consignado, especialmente en el lapso 1976-1982 que obligó a un muy importante segmento de dicho estrato a abandonar la actividad y emigrar muy posiblemente a Posadas. Esta característica del proceso yerbatero, con su alto costo social, tiene la contrapartida en la posibilidad de un incremento de la eficiencia económica del sector, que se beneficia del aumento relativo del tamaño de los predios.

Otro factor central a tener en cuenta y que justifica, en parte, la actual situación del sector productor es el alto porcentaje de hectáreas no cosechadas, lo que indica un deterioro en la calidad de un importante segmento de yerbales que no están posibilitados de entrar en producción (véase cuadro 65). La caída de la productividad (véase cuadro 66) y del volumen cosechado en 1987 se explica por el deterioro de los yerbatales que están en producción y por los inconvenientes climáticos producidos en 1985 y 1986 (sequía seguida de exceso de lluvias). Según estimaciones ofrecidas por diversos informantes en la zona de producción, el déficit de oferta de 1987, calculando las necesidades de consumo interno y de exportación, ascendería a 50.0001 aproximadamente. De ahí la suba abrupta de los precios en el transcurso de los últimos meses en el valor de transacción en el mercado de consumo, con el consiguiente impacto hacia atrás en el precio de venta de la hoja canchada. *El eslabón industrial. El secado o canchado*

La primera etapa industrial consiste en el secado o "canchado" de la hoja recolectada, que es el producto que entra en el proceso de comercialización con precio cierto. A partir de este proceso industrial el productor vende su cosecha, aunque a veces por su baja capacidad de maniobra en el mercado comercializa su hoja verde para que otros la sequen y la envíen al circuito comercial.

Esta estructura dual de comercialización fue muy extendida hasta principios de esta década. Con posterioridad, y en especial a partir de 1984

²⁹ A falta de datos nuevos de Misiones se comparan datos nacionales (véase cuadro 65) con provinciales (véase cuadro 64) los que, debido a la muy elevada incidencia de los pequeños productores misioneros en el total nacional no va a producir distorsiones informativas respecto a las tendencias observadas.

Cuadro 65. Argentina. Producción de yerba mate según estratos productivos. 1986

	Explotaciones %	ha	%	cosechad as	Hectárea s cosecha	canchad kg	Rendimiento kg por ha cosech. cult.
Menos de 1 ha	65	34	—	32	18	83.499	2.615
De 1 a - de 5 ha	2.304	6.802	5	5.439	1.313	7.682.87	1.309
De 5 a - de 10 ha	4.030	26.419	20	20.263	6.157	28.086,9 68	1.386 1.063
De 10 a - de 15	2.083	23.122	17	16.312	5.810	24.120,7	1.473
De 15 a - de 25	1.286	23.037	17	15.719	7.318	24.505,6	1.559
De 25 a - de 50	443	14.649	11	9.544	5.106	15.441,5	1.618
De 50 a - de	150	11.754	10	7.730	4.015	12.192,4	1.577
De 150 a - de	36	7.735	6	4.753	2.983	6.206,70	1.306
Desde 400	15	10.861	8	5.830	5.030	11.473,9	1.968
Totales	10.41	124.413	92	85.672	37.75	129.794,3	1.515
Faltan declarar	975	10.187	8				
	11.37	134.600	100				
	8						

Fuente. Elaboración propia con información de la Comisión Reguladora de la Yerba Mate (CRYM) Posadas. 1987

cuando los recursos oficiales del mercado regulador comenzaron a disminuir, cobró creciente fuerza la presencia de la industria integrada, que actuó como un gran comprador de hoja verde. Son grandes industriales integrados que aumentan su capacidad de intervenir en el mercado de la hoja verde al disponer de recursos significativos.

Coincide este proceso con una mayor importancia de la capacidad de molienda en la misma provincia de Misiones.

Antes de entrar a describir en forma pormenorizada los pasos sucesivos que adopta el circuito de la yerba mate para llegar con el producto al demandante final, cabe mencionar la evolución que ha tenido el precio de la yerba mate canchada en el mercado oficial consignatario. Ello indica la capacidad de percibir ingresos por parte del productor más allá de que muchos de ellos comercializaron la hoja verde aún a intermediarios-secadores o a industriales integrados (véase cuadro 66).

Hay que señalar el buen precio obtenido por aquel productor que logra "canchar" la yerba en los años iniciales de la serie transcrita y su ulterior debilitamiento, resultante de la fuerte recesión económica y de la consiguiente caída de la demanda durante la dictadura militar. Entre 1975 y 1983 la reducción del precio en valores constantes es de 37 por ciento y la disminución del volumen producido del 20 por ciento. Sin embargo, comparando con otros productos primarios de las regiones extrapampeanas, esa caída de valor fue relativamente menor. Es probable que haya influido en ello la limitada reducción de la demanda, puesto que se trata de un producto menos afectado por la disminución de la capacidad de consumo que otras infusiones más caras. Luego que 1984 resulta un año muy propicio en precio y volumen producido, como consecuencia de la determinación temprana del precio estimado por la CRYM y de una amplia oferta de recursos para las operaciones prendarias en el mercado, se produce una nueva caída en las cotizaciones. En ello tuvo especial influencia, como lo consigna el informe oficial misionero, "...la suspensión periódica de los créditos prendarios del Mercado Consignatario Oficial..." (Provincia de Misiones, 1987: 44) situación que se mantiene hoy en día. El incremento reciente del precio de venta al público del producto elaborado repercutió hacia atrás, en cadena, trasladándose al productor. A la vez, dada la desigual forma de acceso al mercado de los productores, corresponde interrogarse si, al producirse ese efecto de traslado, éste se volcó a todo el espectro productivo o quedó solamente en manos de quienes poseen mayor capacidad negociadora. Una primera evaluación en la zona de producción indica que ese traslado no ha sido todo lo significativo que podría preverse. En parte, ello parece haber ocurrido porque la variación positiva del precio se dio cuando en una gran parte de la cosecha ya había sido negociada por los productores agrícolas. Otro motivo, ligado al anterior, consistió en el hecho de que grandes acopiadores —previendo la posterior suba— se apresuraron a hacer significativas compras en el mercado de la hoja "canchada", pagando precios anteriores al reajuste, lo que redundó en beneficios extraordinarios para el sector referido y en perjuicios para el productor y el secador.

Cuadro 66. Argentina. Yerba mate canchada. Evolución de la producción (en superficie y precios)

Años	Producción en t	Superficie cosechada(ha)	Productividad t/ha	Precio #/kg a & diciembre 1986
1975	142.207	65.878	2,2	0,896
1976	121.134	67.960	1,8	0,763
1977	127.167	69.071	1,8	1,886
1978	133.435	75.103	1,8	0,789
1979	135.200	80.159	1,7	0,798
1980	136.021	80.606	1,7	0,594
1981	135.797	85.744	1,6	0,507
1982	129.585	83.309	1,6	0,574
1983	114.000	75.732	1,5	0,565
1984	161.000	81.859	2,0	0,997
1985	141.586	83.670	1,7	0,570
1986	134.983	86.672	1,6	0,577
1987	112.415 (1)	—		0,625 (2)

(1) Hasta 6-11-87.

(?) Corresponde al precio vigente en abril de 1987

Fuente: Provincia de Misiones, información estadística de la CRYM. noviembre de 1987

El eslabón comercial: del "canchado" hacia el proceso de molienda

El "canchado" o secado de la yerba mate puede hacerse por la aplicación de cuatro modalidades diferentes, que luego influyen en la forma de comercialización hacia la siguiente etapa. A su vez, la elección de la vía de comercialización depende de la capacidad económica y del poder de negociación del productor. Los canales de transacción abiertos son:

1. *La operación a través de la cooperativa de productores.* Esta vía es seleccionada por el pequeño productor cooperativizado, quien entrega la hoja verde al organismo al cual está asociado, que lo seca por su cuenta y orden. Disponible el producto y efectuada su primera fase de transformación es remitido al mercado libre o al Mercado Consignatario (si funciona) para la venta. Una vez cobrado el importe de la venta, previa deducción de los gastos de secado y de la cooperativa, se le abona al productor. Este mecanismo es similar al de otros procesos de comercialización de bienes primarios vía cooperativas, en los cuales se obtiene mejor precio final que si el pequeño productor accede aislado al mercado; con todo debe esperar hasta hacerse de recursos líquidos.
2. *La operación de secado y venta por terceros (secaderos individuales).* El pequeño productor no cooperativizado e impedido de efectuar el secado por cuenta propia accede a un secadero particular contratando tal operación. Este intermediario-industrial puede liquidar la tran-

sacción de dos maneras distintas: 1) compra al contado a precio inferior que el fijado por el Mercado u obtenido por la cooperativa o 2) entrega un adelanto a cuenta de la operación final al estilo de la cooperativa. En ambos casos el pequeño productor está indefenso ante el secador, quien puede tergiversar la calidad de las hojas secas obtenidas a partir de las hojas verdes entregadas por el productor. Esta manipulación de la calidad del producto se traslada al precio que aparece así fijado arbitrariamente. A ello debe agregarse la generalizada precariedad en que se encuentran las instalaciones de secado, que inciden en la calidad del producto "canchado" y, por ende, en el precio final obtenido. Las correspondientes pérdidas de precio son finalmente absorbidas por el productor, en quien el intermediario-industrial descarga las reducciones de ingreso a que pueda verse sometido.

3. *La operación vía venta a un productor integrado.* El segmento de productores integrados incluye a medianos y grandes productores que tienen planta de secado y a la vez poseen molienda. Este proceso se da por una doble circunstancia. La primera consiste en las dificultades crecientes de acceso de los pequeños productores de hoja verde al proceso del Mercado Consignatario; pues la disminución de fondos disponibles para la transacción dentro del Mercado, en especial a partir de 1984, los obliga a ingresar en un circuito de venta que garantice el cobro al contado de la comercialización de la hoja verde. Se ha dado también el caso de cooperativas que se han plegado a esa práctica. La segunda circunstancia opera desde la producción industrial. En forma creciente la capacidad de molienda ha ido instalándose en la provincia de Misiones. Este crecimiento del rubro industrial del circuito es demostrativo de una actividad agro-industrial en plena expansión, que interviene en forma directa en el mercado: adquiere yerba en la misma zona de producción y compite así con el Mercado Consignatario. Estos productores integrados reúnen de este modo su propia cosecha y la de los pequeños productores que asocian a su actividad.

4. *La operación vía venta de hoja verde a un productor integrado que incluye los costos de la cosecha.* Esta modalidad es similar a la del caso anterior pero desentiende aun más al pequeño productor de las alternativas de su actividad, pues descarga en los productores integrados el costo de la cosecha. Esta operación de mercado libre implica la eliminación del papel regulador del Mercado Consignatario, que aparece imprescindible en épocas de abundante oferta de materia prima para asegurar un precio adecuado al productor. Por lo contrario, el alza del precio en el mercado libre por la escasez de oferta, como ocurre en la actualidad, debería favorecer a toda la gama de productores más allá de su tamaño y posición en el mercado, pero para ello el efecto traslado hacia atrás debe verificarse integralmente.

La actividad molinera y fraccionadora ha ido trasladándose recientemente en forma creciente a la provincia de Misiones.

En el caso de Corrientes la situación está más definida, dado que el principal establecimiento industrial de la provincia opera desde allí y cubre no sólo la oferta de yerba que el mismo produce sino que absorbe excedentes tanto de su zona como de Misiones.

En 1985 estaban oficialmente registrados ciento veintiún molinos en la actividad industrial en todo el país, con una incidencia relativa de Misiones del 72 por ciento (87 molinos). Esta elevada incidencia en cuanto a establecimientos presenta cambios cuando se evalúa el peso de la actividad en términos de tonelaje producido. Así en 1985 del total producido sólo correspondía el 51 por ciento a Misiones, lo que significa que en otras provincias, especialmente Corrientes, el volumen producido por establecimiento es muy alto.

La estructura del sector productivo (véase cuadro 67) muestra a un grupo de molinos (cuatro en total) que controla un segmento mayoritario (casi 60 por ciento) de la producción industrial; entre ellos están incluidos dos que parcial o totalmente operan en la provincia de Misiones y uno que lo hace, como ya se dijo, en Corrientes. Otro grupo constituido por noventa y dos firmas privadas reúnen alrededor del 30 por ciento de la producción. La mitad de estos establecimientos operan fuera de la provincia. Finalmente un plantel de doce cooperativas no integradas, que nuclea alrededor del 10 por ciento de la producción, está instalado dentro de Misiones y pertenece a la Federación de Cooperativas de la provincia (FEDECOP). Esta Federación reúne diez mil de los catorce mil productores yerbateros provinciales y congrega en especial a los pequeños agricultores.

Es de advertir la expansión producida en la actividad de molienda entre 1980 y 1985 que se distribuyó entre los tres estratos productivos sin alterar la estructura interna sectorial, básicamente controlada por cuatro grandes empresas.

Una información adicional que describe la trayectoria reciente del proceso de industrialización ilustra sobre la persistencia durante 1986 del fenómeno expansivo, acompañado de la captación de capacidad molinera de Misiones a expensas de Santa Fe (traslado de Martín y Cia.) y de Buenos Aires (traslado de parte de la actividad de Mate Larangeira S.A.).

En el año 1987 la tendencia hacia la concentración en Misiones de la producción molinera se acentuó. El porcentual respectivo en 1986 había sido del 55 por ciento del total nacional. En el período enero-agosto de 1987 dicho nivel de participación se elevó al 58 por ciento, lo que habla de un proceso definido hacia la integración creciente agro-industrial en la zona de producción.

Corresponde a esta altura de la exposición puntualizar en qué consiste la función del Mercado Consignatario de la Yerba Mate y de la Comisión Reguladora de Yerba Mate que lo administra. Ya se expresó que mediante la entrega de la yerba secada a dicho Mercado se obtiene precio cierto, a

Cuadro 67. Argentina. Oferta de yerba mate molida según tamaño y tipo de empresas, 1980-1985

Zafra	1980		1981		1982		1983		1984		1985	
	Volumen en miles de t	Paréc. %	Volum. en miles de t	Paréc. %	Volum. en miles de t	Paréc. %	Volum. en miles de t	Paréc. %	Volum. en miles de t	Paréc. %	Volum. en miles de t	Paréc. %
Molinos S.A. Las Marias S.A. Mate Larangeira Martian y Cia S.A.	20,6 17,2 20,7 17,6	14,8 12,4 14,9 12,6	20,3 20,7 19,0 29,2	13,8 14,2 13,0 20,0	22,3 21,6 18,5 24,3	14,2 13,7 11,7 15,5	22,4 24,6 17,7 25,6	14,6 16,0 11,5 16,7	22,2 26,0 22,7 17,0	14,4 17,0 14,0 11,4	27,0 29,4 14,5 19,5	16,6 18,0 8,9 14,3
Total del Grupo	76,1	54,7	89,5	61,0	86,7	55,1	90,3	58,8	89,5	57,5	90,4	57,8
92 Firmas privadas	53,9	38,8	45,7	31,5	55,7	35,4	47,4	30,6	49,6	34,8	55,8	31,9
12 Cooperativas no integradas	9,0	6,5	11,0	7,5	14,9	9,5	15,9	10,6	14,9	9,7	16,8	10,3
Total zafras (salidas de Molino)	139,0	100,0	146,2	100,0	157,6	100,0	153,6	100,0	154,0	100,0	163,0	100,0

Fuente: Dirección de Economía Agraria, sobre la base de datos de la Comisión Reguladora de la Yerba Mate (CRYM).

partir del valor de la prenda establecido por la CRYM.

Dos factores han modificado el funcionamiento de la CRYM MfM organismo regulador del mercado en fechas recientes. El primero se refiere a la intervención que se realizó por parte del Gobierno Nacional a dicho organismo y que supuso el desplazamiento del Directorio colegiado, sustituido por un funcionario público en calidad de interventor. La evaluación generalizada de esta intervención indica poca satisfacción por el desempeño de quien sustituyó al Directorio, en tanto la representatividad de los distintos sectores sociales vinculados a la yerba mate no pudo conservarse en la gestión unipersonal.

El segundo factor tiene que ver, nuevamente, con el precio de fines de 1987 en el mercado libre, alrededor de A3,00 kg de yerba canchada, que excede el valor prendario fijado a través del Mercado Consignatario. Ello supone que, más allá de las serias dificultades financieras afrontadas por dicho Mercado y acumuladas en un grueso déficit, el mismo ha perdido coyunturalmente vigencia como órgano regulador de precios, al menos hasta que se restituya el volumen suficiente de oferta de materia prima.

Nadie duda en el sistema de producción del proceso de yerba mate que la CRYM debe seguir funcionando. Pese a las dificultades que a veces se planteaban en su seno entre intereses sectoriales encontrados, finalmente se lograba consenso para acordar un precio cierto. La actual y excepcional circunstancia superable en un tiempo prudencial no puede opacar la función de la CRYM, respaldada por productores agrícolas y de la industria molinera.

El eslabón del consumo final

El producto ya industrializado encuentra dos vías de salida en el proceso de consumo. El mercado interno constituye el segmento de la demanda más significativo. La información disponible desde 1977 muestra una tendencia al estancamiento, con altibajos hasta 1980. Luego se experimenta un proceso de crecimiento con incrementos importantes en 1982, 1985 y 1986. De cualquier modo el valor de la demanda interna entre 1977 y 1986 experimenta un aumento total del 15 por ciento algo menos del 2 por ciento anual, índice muy cercano al del incremento vegetativo.

La otra vía de salida de la yerba mate al mercado consiste en la exportación. El mercado exportador está controlado por las grandes empresas del sector. Este canal de salida productiva ha mostrado en los años recientes una dinámica positiva ininterrumpida. De acuerdo a los datos proporcionados por la CRYM, la evolución correspondiente mostró una duplicación del volumen exportado entre 1985 y 1986. El cuadro con la estructura del consumo (véase cuadro 68), tanto interno como externo, ilustra todos los comentarios previos.

Dos comentarios adicionales surgen de las cifras. El primero está vinculado con el nivel de consumo por habitante que, estimado por la extrapolación de la población argentina a partir del Censo de 1980, muestra una situación de estancamiento si se comparan los datos de 1977 y 1986.

Ello corrobora la anterior afirmación de que el nivel de la demanda interna se expande lentamente, no más allá de la tasa de crecimiento vegetativo. El segundo comentario se relaciona con las diferencias observadas entre la producción de yerba mate canchada y el tonelaje industrializado salido de los molinos. Esta diferencia se acrecentó con el transcurrir del tiempo, pasando del 12 por ciento en 1977 al 32 por ciento en 1986. Aparentemente, y según lo recogido a distintos informantes de la zona de producción, este "engorde" se origina en agregados al producto que deterioran su calidad. El principal aditivo consiste en el "palito" que no debería superar la molienda, pero que en algunos casos es incorporado al producto ya molido. Las normas del Código Alimentario Nacional en el proceso de modificación podrían impedir esta adulteración.

Finalmente un comentario sobre los mercados internacionales que absorben la exportación argentina de yerba mate. El dato más reciente cubre el período enero a agosto de 1987 y en éste se advierte la importante presencia de cuatro países que, en conjunto, cubren el 97 por ciento de la demanda. Corresponden a dos tipos de localizaciones: la primera, ubicada en el Cono Sur, son países consumidores tradicionales de yerba mate y potenciales adquirentes de cantidades crecientes, y la segunda, ubicada en países de Medio Oriente, que se han ido convirtiendo en demandantes muy interesados del producto (véase cuadro 69).

Dentro del proceso de salida al mercado el plan Ñande Yerba surge como una alternativa diferente al esquema tradicional de comercialización. El Plan iniciado en 1986 consistió en un programa "...tendiente a lograr el objetivo de incrementar la retención de valor agregado industrial en la provincia y reorientar las inversiones hacia el sector agrícola provincial..." (Provincia de Misiones, 1986: 1). Se pretendió alcanzar este objetivo a través de un acuerdo con el sector cooperativo, a fin de adquirirle al mismo yerba mate al precio del crédito prendario del Mercado oficial. El financiamiento fue afrontado por el Banco de la Provincia de Misiones. Se convino con las Cooperativas la respectiva molienda y el producto envasado se remitió al mercado de consumo, pagándosele el precio respectivo, colocado el producto manufacturado sobre el camión.

Una firma privada comercializó el producto en el país, tratando de promover una marca de primera línea en el mercado, con intensa publicidad gráfica y televisiva. Una vez recibido el producido de las ventas, las cooperativas cancelarían el préstamo bancario, quedándose con el excedente para capitalizarse. La previsión inicial era comercializar 9.000 t/año, lo que suponía intervenir en el mercado aun nivel del 7 por ciento a 8 por ciento aproximadamente del total producido. Además se tuvo el propósito de operar con el Plan por un período limitado de tiempo, tras el cual la marca y el sistema de comercialización serían transferidos a las cooperativas intervinientes, una vez que éstas se afianzaran y lograran beneficios de la estructura montada por el Estado.

El Programa se inició con el apoyo de cinco cooperativas, aunque el propósito fue incorporar progresivamente a otras. Además se incluyó como objetivo del Plan estimular a otros pequeños productores, para insertarse en

Cuadro 68. Argentina. Yerba mate. Producción Industrial, consumo interno y exportación en el período 1977-1986

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	Período promedio 1977/1986
	147.943.387	140.084.621	142.902.862	139.032.093	146.282.549	157.266.141	153.589.787	153.998.338	163.144.898	177.663.530	152.190.811
	2.965.689	3.375.750	2.754.909	5.181.248	2.139.978	2.623.183	5.722.904	6.552.735	7.091.875	14.218.455	5.265.673
	144.977.708	136.708.871	140.117.953	133.850.845	144.142.571	154.642.958	147.866.883	147.445.603	156.193.072	166.901.597	147.284.802
	147.711.379	141.594.656	143.145.356	139.997.196	146.750.515	157.042.632	155.180.239	154.348.243	163.005.341	180.949.050	152.972.470
	144.745.690	138.305.415	140.360.447	134.815.948	144.610.537	154.419.449	149.457.425	147.795.514	155.913.466	166.730.595	147.715.443
	5,48	5,14	5,12	4,82	5,08	5,33	5,04	4,91	5,1	5,37	5,14
	130.111.988	135.936.770	136.586.433	143.468.556	139.468.556	131.376.219	114.357.309	160.688.872	141.568.491	134.969.186	136.888.454

(1) Incluye 405.020 kg de Y.M.Canchada

(2) Incluye 6.911.554 kg de Y.M.Canchada

Fuente: CRYM. Gerencia Técnica, 8 de abril de 1987

Cuadro 69. Argentina. Yerba mate. Exportación según país de destino. Período enero/agosto de 1937 (en kg)

Paises	Agosto/87	%	Enero a agosto/87	%
Uruguay	122.000(1)	11,76	5.070.463 (2)	49,62
Siria	544.990	52,51	3.348.390 (3)	32,77
Chile	84.000	8,09	1.159.485	11,35
Líbano	251.500	24,23	354.500	3,47
EE.UU.	29.075	2,80	87.396	0,86
Chipre	—		51.840	0,51
Arabia Saudita	—		35.420	0,35
España	2.000	0,19	21.541	0,21
Canadá	2.000	0,19	20.000	0,20
Australia	—		18.304	0,18
Puerto Rico	—		13.500	0,13
Israel	—		9.912	0,10
Malasia	—		9.300	0,09
Japón	940	0,09	9.158	0,09
R.F. Alemana	—		4.075	0,04
Italia	—		2.500	0,02
Suiza	1.284	0,12	2.284	0,02
Sudáfrica	—		500	0,005
Totales	1.037.789		10.218.568	

Referencias:

- (1)Incluido 41.190 kg sin intervención de los molinos.
 (2)Incluido 2.415.493 kg sin intervención de los molinos.
 (3)Incluido 23 486 kg sin intervención de los molinos.

Fuente: Comisión Reguladora de la Yerba Mate —CRYM—, Oficina Sectorial de Fiscalización. 30 de setiembre de 1987.

el sistema de adquisiciones e industrialización establecido por el Estado provincial. Por otra parte, se ofreció a los productores otros incentivos, como el Programa de Fertilizantes que distribuyó 5.0001 de ese agroquímico en los años 1986 y 1987. Una evaluación del Plan Ñande Gente supone aceptar inconvenientes en su desarrollo y consignar logros parciales. La producción entregada por los molinos integrados al Plan no supuso agregados significativos de la capacidad productiva de los mismos, en tanto la escasez generalizada existente en ese año y el elevado precio del mercado libre conspiró contra el cumplimiento estricto de los compromisos. El monto comercializado fue muy inferior al planificado por las causas expuestas al tiempo que la marca se impuso.

Los pequeños productores tuvieron en esta herramienta la posibilidad de integrar el proceso agro-industrial dentro de la provincia de Misiones pero no avanzaron mucho más de lo admitido por la capacidad ociosa de las cooperativas. Una vez que ésta se cubrió no hubo entregas adicionales y el Estado debió salir a comprar en el mercado libre. Hay consenso en la provincia de que el producto es de buena calidad y aceptación en el mercado y podría haberse insertado con mayor intensidad entre los consumidores si hubiera sido posible lograr un mejor abastecimiento. En el área cooperativa se estima que hubo avance productivo, pero dentro de límites reducidos porque el Plan fue improvisado y nació y se desarrolló sin una programación por el lado de la producción de hoja que asegurase oferta de yerba. En el sector del Estado provincial, en cambio, se admiten algunas dificultades del tipo citado y consecuencias no deseables derivadas de la falta de hoja en el mercado. Pero se agrega que la mayor responsabilidad debe asignarse al sector cooperativo, que desvió yerba para canchar del sistema Nande Gente a los molinos privados, mejores pagadores del producto por la escasez del mismo en el mercado. Finalmente, el sector molinero concentrado impugnó el Plan, por cuanto implicaba un modo de intervención del Estado considerado arbitrario y atentativo de la libertad de comercio.

Una evaluación desapasionada del Plan indica que el punto de partida del mismo descansaba en una situación objetiva real. La función de las cooperativas, aunque creciente, era reducida en su capacidad de moler yerba que previamente habían "secado" por cuenta de los productores. El Plan apuntaba a reunir el esfuerzo de las cooperativas para imponer una marca común y estimular la industrialización en la zona, con el consiguiente ingreso de valor agregado y beneficios para los pequeños productores asociados en las cooperativas. El cuadro 70 da cuenta del papel del sistema cooperativo en la molienda de yerba mate. Como se advierte de la lectura de la columna 4 hay todavía un muy amplio margen de maniobra a cubrir por el área cooperativa. Para avanzar en la industrialización molinera in situ el Plan Nande Gente fue una herramienta posible. Actualmente el Plan se está transfiriendo a la FEDECOP para que ésta lo maneje en el futuro.

Relacionado con el mercado de consumo final, hay que destacar la incidencia que la escasez de materia prima ha provocado en la oferta al mercado del producto fraccionado. El alza del precio de venta al público, luego que fue retirado del listado de productos con precio máximo, llevó el mismo durante setiembre y octubre de 1987 de un valor promedio de 3.00 el kg a $\sqrt{8.00}$ el kg. Ya se comentó el efecto hacia atrás de esta fuerte elevación de precios y correspondería, finalmente, hacer referencia a una consecuencia favorable que surge de este proceso singular. El conjunto de molinos industriales de mayor tamaño ha resuelto, muy recientemente formar un fondo equivalente al 5 por ciento de la yerba canchada que se transacciona en el mercado para estimular la reconversión de los yerbatales y posibilitar el correspondiente incremento de la productividad. Esta decisión sólo pudo ser posible debido al importante excedente que el cambio de precio produjo en el sistema comercializador del sector industrial molinero.

En el apartado siguiente se hará mención a las características y forma de manejo de este Fondo.

Conclusiones

El proceso de la yerba mate tiene particular importancia para la actividad agrícola e industrial de Misiones, en tanto constituye la principal fuente de generación de ingresos en el sector agrícola y un factor fundamental en el empleo de este sector, más allá de la reciente disminución de minifundistas ligados a la producción de hoja por las serias dificultades económicas afrontadas.

El sistema de percepción de ingresos está parcialmente garantizado hacia los productores por la presencia del Mercado Consignatario regulado por la CRYM. Sin embargo, se advierten serias debilidades en las modalidades de participación de los productores en el proceso industrial inicial (el de canchado). Allí la falta de organización de los productores para la actividad implica abandonar un segmento muy importante del mercado en manos de intermediarios o secadores particulares, que se apropian del valor agregado que podrían retener si intervinieran decididamente en dicha fase industrial.

Un segundo problema destacado, que se estima crucial, consiste en la presencia de un porcentaje todavía importante, pese a la reciente emigración, de productores minifundistas que prevalecen en el total de los agricultores yerbateros. La imposibilidad de obtener excedentes, para aplicarlos a la renovación y/o ampliación de los yerbales de estos minifundistas, se aprecia en el deterioro de la productividad respectiva o en la falta de cumplimiento de los planes de plantación en la superficie recientemente incorporada a la producción. Los criterios de entrega de nuevas autorizaciones de plantación de yerbales tienen que ser revisados a la luz de esta problemática, de tanta influencia sobre la capacidad de crecimiento y consolidación de un sector mayoritario de productores.

Las políticas recomendadas para enfrentar estos problemas son:

1. Devolver el organismo regulador del mercado (la CRYM) a los sectores comprometidos en el proceso de producción, que deben conducirlo según lo establece la ley vigente. Ello implica retornar al directorio colegiado para que conduzca con la opinión de todos los sectores involucrados la política sectorial.
2. Reformar la ley dada su antigüedad y la necesidad de actualizar procedimientos y prácticas en la actividad del Mercado de Consignación, para que vuelva a ser un instrumento de regulación, más aun teniendo en cuenta las favorables perspectivas que se abren para el producto en el mercado interno y, preferentemente, en el mercado externo. En este sentido el papel del Mercado ha de acentuar su función equilibradora entre oferta y demanda, a fin de asegurar precio cierto a los productores agrícolas. Una eventual medida en

Cuadro 70. Argentina. Participación de las cooperativas en la molienda de la yerba mate, 1980-1985

Zafras Salidas de molino	Volumen total de yerba mate molida (en miles de t)	Volumen de yerba mate		Volumen de yerba mate canchada		Participación cooperativa en su propio mercado de materia prima %	Molienda cooperativa sobre el total nacional de yerba mate molida %
		canchada originada en chacras cooperativas (en miles de t) ⁽²⁾	chacras cooperativas (en miles de t) ⁽³⁾	molida en cooperativas (en miles de t) ⁽³⁾	en su propio mercado de materia prima %		
1980	(D) 139,0	55,60	9,0		16,0		6,5
1981	146,2	58,40	11,0		18,8		7,5
1982	157,3	62,80	14,9		23,7		9,5
1983	153,6	61,44	15,9		25,9		10,6
1984	154,0	61,60	14,9		24,0		9,7
1985	163,0	65,20	16,8		26,0		10,3

* Estimado arbitrariamente como el 40% sobre el total de la zona-Fuente: Ministerio de Asuntos Agrarios de Misiones según datos de la Comisión Reguladora de la Yerba Mate (C.R.Y.M.)

este sentido sería destinar un porcentaje significativo de la cosecha anual a dicho Mercado en forma obligatoria; de modo que la vinculación entre productores agrícolas e industriales tenga lugar a precio previamente fijado por el directorio de la CRYM y que sirva de guía para las demás transacciones que puedan efectuarse en el mercado libre.

3. Apoyar a los pequeños productores misioneros para que puedan sembrar las áreas recientemente liberadas para la expansión de la oferta, que en estos momentos se encuentra muy atrasada con respecto a la demanda y que ha provocado una muy fuerte alza del precio en el mercado.
4. Estimular el proceso de excoiación ganando nuevos mercados y consolidando los existentes, mediante políticas concertadas con la producción agrícola e industrial.
5. Alentar el consumo interno de yerba mate como producto sustitutivo de otras infusiones y especialmente de las importadas, por su mayor ventaja relativa derivada de bondades nutritivas científicamente comprobadas. A tal efecto es preciso una activa campaña institucional alentando su consumo masivo, exponiendo los beneficios que para el consumidor implica tal consumo.
6. Administrar el fondo creado recientemente con el aporte de los industriales molineros de gran tamaño, promoviendo la participación de los productores agrícolas en el mejoramiento técnico y en la ampliación de los yerbatales misioneros.
7. Dotar a las cooperativas yerbateras de apoyo estatal para la capitalización de los mayores ingresos obtenidos por el reciente aumento del precio de la yerba a fin de estimular la instalación de secaderos de propiedad de las mismas. El crédito de la banca provincial tendrá que orientarse parcialmente al mismo objetivo y el Estado provincial deberá ofrecer asesoramiento técnico para que las cooperativas avancen, tanto en la actividad del canchado como en la del molino fraccionador y en el ingreso al mercado consumidor nacional.

III. Propuesta de políticas de desarrollo regional para la Argentina

Introducción

Este capítulo consta de tres partes. La primera contendrá los lineamientos generales de las estrategias de acción a promover en el corto y mediano plazo desde el aparato estatal, nacional, provincial o local. Estrategias cuyo objetivo es la reactivación del sistema productivo de las regiones extrapampeanas, garantizando una más equitativa distribución de los frutos del crecimiento y un mejoramiento significativo del nivel de calidad de vida de los sectores más rezagados. La segunda parte constará de propuestas de políticas y acciones globales, sectoriales y especializadas, también relacionadas con los objetivos enunciados y referidas tanto a la reestructuración de los principales procesos productivos que hoy lideran el crecimiento económico en las regiones extrapampeanas como a aspectos particulares de la problemática urbano-regional. Estos últimos son analizados en esta parte en forma general. Su tratamiento más detallado figura en la tercera parte, donde precisamente aparecen aspectos específicos de la política urbana, la vivienda popular, el medio ambiente, el minifundio, las grandes obras públicas, la promoción industrial y la coparticipación federal. Sólo en la segunda parte la presentación se ha dividido en propuestas de corto y mediano plazo.

Lineamiento de una estrategia para el desarrollo regional argentino

Características generales del modelo de crecimiento

Un modelo de crecimiento para las regiones extrapampeanas debe contener objetivos generales APRA el mediano y largo plazo y acciones concretas en el corto plazo que sean compatibles con las estrategias de mayor extensión temporal. Al mismo tiempo ese modelo está sujeto y por ende condicionado a la dinámica de crecimiento nacional y a los criterios de las políticas globales y sectoriales que se impulsan desde el sistema

socioeconómico en su conjunto. Aceptar ese condicionante no supone descartar propuestas que puedan ser controvertidas pero que al mismo tiempo sean de posible implementación dentro del pluralismo político que abarca el espectro de las jurisdicciones provinciales y municipales del país.

El modelo de crecimiento al que se aspira para las regiones extrapampeanas se asienta en la necesidad simultánea de reactivar la actividad productiva, asegurar un más equitativo reparto de los recursos adicionales generados y propiciar un incremento significativo en la calidad de vida de amplios segmentos de la población que hoy se encuentra en condiciones seriamente carenciadas.

Esta propuesta de estrategia global se corresponde con las características más salientes de los diagnósticos previamente explicitados, que pusieron énfasis, según los casos, en el crecimiento perverso y/o en el estancamiento generalizado de la actividad productiva extrapampeana. Lo cual queda expresado en la dificultad para que la producción local gane creciente espacio en los mercados internos e internacionales, en la debilidad de las estructuras decisionales locales para negociar sus producciones y obtener ingresos adecuados para un proceso de capitalización significativo y en el elevado porcentaje de población urbana y rural que padece serios retrasos en su calidad de vida.

La propuesta de mediano plazo tendrá que instrumentarse a través de políticas que provengan tanto del nivel del Estado nacional como desde las jurisdicciones provinciales y comunales. Sin embargo, su diseño definitivo, su implementación, y su seguimiento y reajuste tendrán que incorporar la intervención directa de los sectores sociales hacia los cuales van dirigidas. Esta participación implica que los programas específicos han de expresar acciones estimuladas "desde abajo", en complementación con estrategias coordinadas y encaminadas desde la cúspide del poder. Una política de crecimiento que tiende a reestructurar el actual estilo de desarrollo de las regiones extrapampeanas, sin incluir las aspiraciones concretas de la población, ni comprender su activa intervención para diseñarlas y llevarlas a su concreción, no tiene posibilidades de efectivización.

El modelo de crecimiento deberá orientarse a satisfacer las demandas tanto del mercado interno como el externo. Una estrategia que solamente esté destinada a ofrecer bienes a los consumidores nacionales excluye la posibilidad de aumentar la eficiencia productiva y obtener recursos externos para la renovación técnica y el equipamiento, elementos que proporcionan los mercados internacionales. A la vez una estrategia asentada exclusivamente en la demanda externa supone que están satisfechas todas las necesidades básicas de la población argentina en aquellos bienes y servicios estrechamente unidos a la provisión interna. Esto es una falacia fácil de demostrar cuando los diagnósticos sobre calidad de vida de la población reconocen importantes necesidades de vivienda, equipamiento, alimentación, salud, educación, etc. insatisfechas. La hipótesis de que el mercado interno no puede experimentar modificaciones tendientes a elevar la capacidad de consumo de bienes provenientes de la oferta

nacional implicaría congelar la estructura social o negar la posibilidad de un reajuste positivo del salario real.

El punto de partida que se postula, entonces, es que el modelo de crecimiento debe basarse en un esquema de doble sustentación no excluyente sino complementario, articulado a-través de políticas que consideran tanto la producción hacia adentro como la destinada al exterior, sobre programas perfectamente definidos, interdependientes y no competitivos entre sí.

Los lineamientos globales, particulares, a formular tienen también en cuenta otros condicionantes de singular importancia.

El modelo no puede desvincularse de la dinámica de acumulación de la sociedad nacional entre cuyos factores constitutivos esenciales aparecen dos de singular preeminencia. En primer lugar, es preciso destacar la influencia de la persistente crisis económica iniciada en los finales del año 1975 tras el "Rodrigazo", que se extiende durante el régimen militar, con el estilo de desarrollo monetarista agravado por la presencia de una abultada e impagable deuda externa. Esta crisis de carácter estructural, pues obedece a un proceso de reorganización del desarrollo de la economía a nivel internacional, se superpone a los serios desajustes estructurales que impidieron a la sociedad argentina alcanzar un nivel sostenido de crecimiento con un justo esquema distributivo en los últimos cincuenta años. En segundo lugar, es preciso adecuar el modelo de crecimiento a postular a las características actuales de desenvolvimiento del aparato estatal. Fuertemente obsoleto, con graves penurias financieras e incapaz de ejercitar su accionar con eficiencia y equidad, el Estado argentino en sus diversos niveles institucionales necesitará de un extenso período de reestructuración para poder cumplir adecuadamente sus funciones. Entretanto sus recursos disponibles están sobremanera limitados, exhibiendo una baja tasa de inversión, retrasos en el nivel de las remuneraciones reales de sus servidores y escasa capacidad de intervención efectiva en el proceso de desenvolvimiento de la sociedad. La restricción financiera es de difícil remoción en el corto plazo y tal parámetro es preciso tenerlo muy presente al postular políticas de apoyo a sectores sociales carenciados o con limitado poder de acción dentro de los mercados, en tanto transferencias o subsidios tendrán que constituirse en excepciones y no en la regla de las decisiones políticas. Hacia el mediano y largo plazo, la restitución de la capacidad plena de financiamiento del aparato estatal es una aspiración mayoritariamente compartida.

Es por todo ello que en el perfil de las propuestas programáticas se pondrá énfasis en privilegiar acciones del Estado dedicadas a movilizar sus actuales recursos y su capacidad de gestión, obviando inversiones de magnitud o fuertes transferencias de ingreso a sectores sociales necesitados. Cuando éstos sean imprescindibles el planteo deberá contener tal valoración a la luz de exigencias económicas o sociales impostergables.

Todas las acciones a mediano plazo que se postulan para implementar el modelo de crecimiento deberían encuadrarse en el siguiente perfil básico:

1. Reforzar la capacidad de los productores de bienes locales para retener los excedentes que generan y no transferirlos a la intermediación o a estructuras oligopólicas o monopólicas locales o extrarregionales. Las acciones concretas en este sentido pasan por dotar de respaldo a estructuras asociativas para la negociación en el mercado local, nacional e internacional. Para ello se propone promover esas formas asociativas, brindar asistencia técnica, coordinar las acciones con los gobiernos locales (para una mejor representación de los respectivos intereses), y orientar los recursos disponibles para aumentar la capacidad financiera del sector pequeño y mediano vinculado a esta propuesta.
2. Estimular la integración vertical y horizontal de los procesos agroindustriales en las regiones extrapampeanas. Para ello se requiere de una legislación promocional específica, políticas de crédito instituidas desde el nivel comunal, provincial o nacional, asistencia técnica a las empresas locales, promoción de la innovación tecnológica, búsqueda concertada de mercados nacionales e internacionales con énfasis en la promoción de los productos regionales, etc. La captación de valor agregado, posible de obtener a través de estas políticas, es un medio indispensable para asegurar rentabilidad, capitalización y capacidad de mejorar la eficiencia técnica de los procesos respectivos. Esto redundará a su vez en el abaratamiento de los costos, permitirá una mejor inserción en el mercado nacional y cantará espacios crecientes en el mercado internacional.
3. Promover la participación de la población bajo sus distintas formas organizativas en la detección y selección de los problemas regionales prioritarios a ser encarados así como en la organización de la acción pública y/o privada a realizarse. Este accionar constituye, en primer lugar, la manera más efectiva y segura de que los planes regionales alcancen un grado y tipo de concreción que se ajuste y cumpla con los objetivos enunciados en los mismos. En segundo lugar, la participación de la población en la detección, formulación, y acción sobre los problemas de sus propias realidades regionales es un reaseguro del afianzamiento y consolidación de la democracia en la Argentina. En tercer lugar, es el núcleo básico de sustento del federalismo en tanto la participación de la población organizada supone un proceso continuo de comunicación (sea en la recepción de demandas, en el procesamiento de las mismas o en su efectivización y control) entre la población y las distintas instituciones públicas o privadas vinculadas al plan. Proceso que en general debe articularse en orden ascendente a partir de los municipios,

pasando por las instituciones de las provincias, para luego llegar al Estado nacional cuando así fuese necesario.

Estas tres acciones combinadas fortalecerán a sectores sociales localizados en regiones extrapampeanas y les otorgarán capacidad para convertirse en promotores eficientes y decididos de un proceso de acumulación que pueda reproducirse dentro de los límites regionales. El planteo del estímulo a las formas concertadas o asociativas de acción, que dependen de una eficiente gestión del Estado en esa dirección y de la voluntad de los pequeños y medianos agentes económicos involucrados, descansa en el reconocimiento de que el actual fraccionamiento o rigidez estructural de muchas de las asociaciones voluntarias de productores es un factor fundamental en el deformado proceso de crecimiento. Al mismo tiempo el impulso a formas organizativas asociadas de carácter solidario estimula una distribución más equitativa de los excedentes y dificulta los procesos de monopolización u oligopolización.

Este esquema básico se inscribe perfectamente dentro del postulado expresado al cierre del apartado anterior de no exigir a las políticas estatales la movilización de muy importantes fuentes de recursos. Se trata de reorientar o rediseñar políticas ya existentes (ley de promoción industrial, cupos de crédito para actividades agroindustriales, asistencia técnica apropiada, etc.) y de poner al Estado a ejercitar en toda su plenitud su función promotora y no de participación directa en la actividad productiva. En este aspecto es central la gestión de los organismos especializados en la promoción de la organización de productores; por ejemplo, el acompañamiento en el proceso de consolidación y regularización fundiaria de los pequeños productores, el aliento a la formación de consorcios exportadores, la formación de sistemas de comercialización en manos de los mismos productores; etc.

La alternativa de integrar horizontal y verticalmente los procesos de insumo-producto dentro de la misma región proveedora de la materia prima tendrá que apoyarse, fundamentalmente, en la capacidad de acumulación que tengan los organismos de producción y en el apoyo que le pueden brindar los fondos de estímulo a actividades primarias existentes (como el del tabaco) o nuevos por crearse.

Políticas y acciones globales, sectoriales y específicas

Un programa de desarrollo regional de corto y/o mediano plazo debe apuntar a poner en marcha acciones concertadas en el sentido de las estrategias apuntadas. Se trata de medidas de política nacional, provincial y local destinadas a movilizar recursos económicos, administrativos y financieros e incorporar a los sectores sociales directamente involucrados en el proceso de toma de decisiones. Una condición esencial es que este conjunto de acciones se articulen a través de un mecanismo de acuerdo entre las diversas instancias del poder político y los sectores sociales representativos de los intereses regionales, hacia los cuales tales políticas van dirigidas. Ello

no supone plantear la puesta en marcha de un organismo burocrático adicional a los existentes, sino movilizar la potencialidad organizativa de la misma Secretaría de Desarrollo Regional, el Consejo Federal de Inversiones, los gobiernos provinciales, municipales, etc. Tal concertación social debería surgir como resultado de un esfuerzo común para formalizar un nuevo Pacto Federal y tendría que definir áreas de acción, prioridades y formas de implementación.

A continuación se presentan un conjunto de ideas que se consideran factibles de ser implementadas, aunque su adopción suponga previamente el acuerdo y empalme con las propuestas que deben formularse y desarrollarse en el seno de la concertación social:

Para el corto plazo

1. Definición de las normativas que hacen a la distribución interregional de inversiones y recursos fiscales coparticipados. En este sentido se recomienda que:
 - La ley de promoción industrial atienda a la consolidación de sectores productivos locales que:
 - i) tengan capacidad de reinversión;
 - ii) procesen materias primas de las mismas áreas donde las actividades promovidas se encuentran ubicadas y desarrollen procesos competitivos en el mercado nacional e internacional (el perfil de la ley y su reglamentación debe ser compatible con la estrategia de integrar vertical y horizontal mente las actividades promovidas) y
 - iii) se ajuste un perfil industrial concertado entre los ejecutores de la política económica nacional y las demandas impulsadas desde las regiones, para desarrollar procesos productivos acordes con determinadas potencialidades.
 - La ley de Coparticipación Federal debería atender a satisfacer funciones específicas a nivel provincial y local previamente determinadas en forma consensual. Para ello es preciso vigorizar la capacidad de intervención local mediante formas políticas de decisión e implementadas a partir de las provincias y con la total corresponsabilidad de las mismas en su definición.
 - Se institucionalice el Fondo de Desarrollo Regional en la estructura de concertación nacional-provincial. Este Fondo, financiado con dos o tres puntos porcentuales de la coparticipación federal, debería utilizarse con especial énfasis en promoción de mercados, desarrollo de procesos de reconversión productiva (azúcar, fruticultura, vitivinicultura, yerba y té, etc.), construcción de infraestructura de apoyo para la producción promocionada y financiamiento de nuevas actividades agro o minero-industriales. El financiamiento externo podría ser solicitado y canalizado a través de estudios de preinversión y de proyectos de desarrollo que dicho Fondo respalde.

- Se creen organismos reguladores de los principales procesos productivos de las regiones extrapampeanas y se modifiquen los ya existentes para dotarlos de poder de decisión efectivo y para que sus beneficios alcancen a los productores de menores recursos. A las estructuras ya existentes (azúcar, vitivinicultura, yerba y tabaco) es preciso agregarle las Juntas de Algodón y Pesca, con proyectos de ley del Poder Ejecutivo. A la vez completar la creación de organismos similares para otros productos de importancia como por ejemplo el arroz. En la orientación general de los mismos ha de atenderse a la regulación ordenada de los mercados, la promoción del mercado interno e internacional, el apoyo a la incorporación de tecnologías de avanzada, la reconversión en aquellos rubros con serias deficiencias en la propiedad y división de la tierra (falta de titularidad, minifundio y superficies deficientemente explotadas), etc. Para ello estos organismos deben contar, como en el caso del tabaco, con fondos propios para reestructurar las actividades productivas respectivas y dotarlas de la suficiente capacidad organizativa y técnica; de modo tal que se extienda su influencia en el mercado interno y conforme acciones autónomas para la exportación. La participación de las autoridades locales a nivel regional y de los sectores sociales involucrados, en la que los pequeños y medianos productores no queden marginados del nivel decisorio, es una condición esencial de organización y funcionamiento de estas instituciones de regulación, que en el caso de la Pampa Húmeda tiene más de medio siglo de historia.
- 2. Puesta en marcha de un genuino proceso de descentralización del Estado que se corresponda con las dos normas económico-financieras fundamentales ya citadas y que transfiera real poder de decisión a las instancias provinciales y locales, con genuina y representativa participación popular. Esta descentralización y participación efectiva de la comunidad puede ir desarrollándose a través de acciones concretas como son los programas de vivienda popular, la recuperación provincial del poder de decisión, el prometido pero aún existente programa de desarrollo de la Patagonia —que debería acompañar para darle sentido al traslado de la Capital—, las políticas locales de creación de empleo, etc. Estas experiencias de traspaso efectivo de poder desde la cúspide a la base no implican ruptura de la unidad nacional indispensable, sino distribución racional y efectiva entre sus habitantes de la capacidad de transformación de la sociedad. Los sectores sociales de menor calidad de vida y débil inserción en el aparato productivo tendrían, así, posibilidades de integrarse efectivamente a un programa de reactivación del sistema productivo, que contenga acciones orientadas a una más equitativa distribución del ingreso.

3. Reorganización del aparato del Estado que actúa en lo urbano sea a nivel nacional, provincial y municipal y de los distintos organismos autárquicos (empresas del Estado provinciales y municipales) que tienen injerencia en aspectos relativos a inversiones en servicios e infraestructura y en la formulación de normas para el sector privado; la cantidad de organismos que poseen competencia sobre una misma porción del territorio dificulta, por su actuación sin coordinación, la eficiencia de los escasos recursos disponibles. Esto implica a su vez:
 - a) la organización de la sociedad a través de asociaciones de vecinos, sociedades de fomento, etc. para participar en la elaboración de acciones y su implementación;
 - b) el estudio de nuevas formas de cooperación entre la sociedad civil y el Estado especialmente a nivel municipal, con el fin de trabajar conjuntamente en la toma de decisiones sobre la ciudad; y
 - c) la necesidad de elaborar una política a nivel nacional en la que se inserten las políticas específicas para cada área urbana — incluyendo los niveles regionales y provinciales.

4. Puesta en marcha de una política de defensa de los precios y de incremento de ingresos de los productores regionales en el mercado nacional a través de:
 - a) apoyo decidido por parte del Estado en sus diversas instancias jurisdiccionales para las negociaciones internacionales de comercialización de productos regionales;
 - b) fijación de precios sostenidos;
 - c) promoción coordinada con las autoridades locales de los organismos de productores, bajo formas asociativas diversas y dirigidos a la producción, la comercialización y/o la exportación de modo de reemplazar la red intermediaria hoy existente;
 - d) otorgamiento de créditos para la cosecha en tiempo y adecuados a fortalecer a los pequeños y medianos productores en su accionar a través de sus organizaciones solidarias;
 - e) asistencia técnica dirigida hacia el pequeño productor para diversificar su producción y orientarlo en programas de consolidación fundiaria que torne eficiente su explotación, desde el punto de vista social y económico;
 - f) apoyo a la desburocratización y agilización del funcionamiento del puerto de Buenos Aires para facilitar la exportación de las producciones regionales;
 - g) revisión efectiva de las retenciones a las exportaciones regionales con el fin de determinar su continuidad o no, a partir de establecer en términos comparativos y relativos su contribución efectiva al fisco nacional y/o contribución al desarrollo de las producciones regionales;
 - h) impulso a la formulación de mediano plazo para las distintas pro-

ducciones regionales para que los productores tengan certidumbre sobre el funcionamiento de sus respectivos mercados y se eviten las situaciones de contingencia resultantes de las imprevisiones y/o de las continuas modificaciones en las políticas del Estado.

5. Coordinación global de las acciones de corto plazo con las estrategias de mediano plazo y con las políticas macroeconómicas y macrosociales del gobierno nacional a través de la Secretaría de Desarrollo Regional y la correspondiente Mesa de Concertación Social. Esta coordinación ha de tender a:
 - a) identificar las inversiones nacionales en infraestructura y equipamiento acordes con los lineamientos y las acciones de los planes de corto y mediano plazo;
 - b) disponer de un nivel de información permanente que posibilite evaluar el efecto que las políticas públicas (macroeconómicas, macrosociales y de inversión) producen sobre los aspectos más relevantes del desarrollo regional extrapampeano, a fin de tender a reorientar tales políticas en términos de los objetivos explícitos o implícitos de la estrategia de desarrollo regional. Esta estará a su vez en permanente revaluación y crítica por medio de la Secretaría y la Mesa de Concertación Social. La información no tiene que ser "producida" por la Secretaría pero sí obtenida de los organismos estadísticos responsables. Su función será orientar en la dirección adecuada para el correcto levantamiento y procesamiento de los datos. El acuerdo con el CFI, los organismos estadísticos provinciales y los municipios es indispensable a fin de cumplimentar ese objetivo;
 - c) promover y apoyar los estudios que actualicen la situación de las economías regionales tendiendo a establecer una tipología de situaciones regionales cambiantes. De modo que a través de estos análisis se puedan dar explicaciones sobre las causas de las modificaciones producidas para orientar la formulación de estrategias y el diseño de políticas. En este mismo contexto de análisis deberían realizarse los estudios tendientes a la determinación de nuevos productos regionales para ser producidos y promovidos.

Para el mediano plazo

1. Apoyo decidido del gobierno nacional a las políticas de integración subregional que impulsadas desde las provincias apuntan a vigorizar el crecimiento productivo local, abrir nuevos mercados y atraer inversiones. El caso de Norte Grande, las acciones concertadas en la Patagonia y algunas experiencias en el desarrollo integral de cuencas hídricas (como es el caso de la COREBE, CORFO, IDEVI, etc.) son ejemplos muy valiosos de concertación regional para apoyar con

capacidad de gestión la obtención de acuerdos internacionales, financiamiento interno y externo, coordinación de obras públicas y definición de políticas de promoción económica.

2. Reorientación de las políticas de creación de tecnología apropiada que atiendan a las peculiaridades de la diversidad ecológica regional y a las formas heterogéneas de constitución de las unidades productivas localizadas en el área extrapampeana. A través de instituciones estatales creadoras de tecnología innovativa, como INTI e INTA, es preciso avanzar decididamente en el diseño de paquetes tecnológicos que consideren los procesos naturales y sociales diferenciados de las regiones extrapampeanas. Una política tecnológica que diferencie al pequeño productor de base artesanal de la gran empresa agroindustria! permitirá un incremento de la capacidad técnica y de acumulación de los agentes de menor potencial operativo, al ser accesibles a ellos la posibilidad de transformación tecnológica de su actividad.
3. Reducción de la incidencia de formas productivas rurales de subsistencia a través de programas de reconversión, promoción de la organización de pequeños productores, uso asociativo de la tierra y de los insumos, políticas de crédito y asistencia técnica especialmente dirigidas desde el Estado. Cuando estas políticas no sean viables deberán implementarse programas sociales hasta tanto surjan alternativas económicas válidas para dicho sector social.
4. Diseño de acciones que integran a las empresas públicas o privadas y a la sociedad local en los procesos de intervención externa vinculados con la implantación de grandes proyectos de inversión en regiones del interior. Las políticas de aprovechamiento de recursos naturales renovables o no, instrumentadas a través de decisiones extrarregionales, colocan al sistema social y natural de la región de implantación en una situación crítica cuando se consiguiera y se pone en marcha la realización de dichos proyectos. Es preciso articular políticas concertadas desde la región con la Nación que atenúen los efectos negativos y capitalicen los resultados positivos de esas inversiones.
5. Preparación de un Plan Nacional de Desarrollo Urbano combinado con la implementación de desarrollo regional a mediano plazo que tienda a elevar el nivel de calidad de vida de importantes segmentos de la población que habitan en las aglomeraciones urbanas del país y que valore fuertemente la participación local en las propuestas e implementación de las acciones en infraestructura, equipamiento social y vivienda.

Consideración en los proyectos de desarrollo regional de la cuestión

vinculada al manejo, conservación y calidad de los recursos naturales y ambientes humanos comprometidos en los mismos. Y en general! promover la presencia efectiva de los criterios ambientales presentes en la filosofía del desarrollo regional propuesta a la hora de definir prioridades, reconocer problemas y oportunidades.

Áreas particulares de acción pública¹

La política urbana

Algunos aspectos específicos que la política urbana ha de considerar en el plano de la producción de la ciudad son:

1. *Producción de tierra urbana.*

- a) estudio de la tierra vacante en cada área urbanay sus posibilidades de utilización en relación a la capacidad infraestructura! no utilizada, localización, tamaño, topografía, etc;
- b) estudio de mecanismos de canje de tierra para un uso más racional de la tierra ya producida y aún vacante;
- c) reutilización agropecuaria, por lo menos hortícola, ya que muchos de los loteos urbanos son sólo tierra rural "tizada" sin infraestructura urbana ni siquiera apertura de calles;
- d) englobamiento de lotes para una utilización más racional desde el punto de vista de los costos de infraestructura y de soluciones habitacionales, vinculadas a las asociaciones de vecinos, cooperativas, etc. Ello significa asimismo el estudio de alternativas tecnológicas para la construcción de infraestructura, así como la flexibilización de las normas sobre tamaño y agrupamiento de lotes.

En definitiva implica discutir las formas que adopta el crecimiento urbano y promover una intervención estatal mayor en la esfera de la producción de tierra, lo cual necesariamente conlleva a considerar quiénes son los propietarios del suelo y los otros agentes en la producción de tierra urbana, cómo reaccionarían ante este tipo de políticas y asimismo, analizar qué alternativas de obtención de beneficios podrían obtener en otras áreas de la economía.

2. *Comercialización de la tierra* La intervención del Estado en materia de precios y financiamiento es difícil, en especial en la cuestión precios; pero es posible, por vía indirecta, lanzar al mercado tierra fiscal o constituir un banco de tierras; pero esto tiene que ser implementado

¹ Todo este apartado está parafraseado de los trabajos específicos que figuran en Manzanal, M. y Rofman, A. (1987: 2do. Tomo). Sus autores son: Nora Clichevsky (urbano), Beatriz Cuenya (vivienda), Pablo Gutman (medio ambiente), Hugo Kantis (promoción industrial), Elsa Laurelli y Alicia Vidal (grandes obras públicas), Mabel Manzanal (minifundio), Pedro Pirez (coparticipación).

según ciertas condiciones, pues de lo contrario el Estado podría poseer una cantidad de tierra sin infraestructura que no estaría en condiciones de ofertar.

3. *Regularización de la propiedad.* Es necesario realizar previamente un estudio de los distintos tipos de ilegalidad existentes en cada centro urbano para definir una política específica al respecto, la que dependerá de si la tierra es pública o privada, si fue ocupada o comprada de manera ilegal o clandestina, si se la alquila clandestinamente, etc. Por la situación de crisis y el crecimiento de la ilegalidad, este punto es de fundamental importancia para un porcentaje importante de población urbana, tanto en los grandes centros como en los pequeños.

La política de vivienda

En esta temática, el objetivo que parece posible y legítimo postular es el logro de las condiciones mínimas de seguridad física, tenencia y servicios básicos, así como alternativas para ir mejorando gradualmente estas condiciones a la mayor cantidad posible de población carenciada y no sólo a una escasa minoría. Dentro de esta perspectiva general es necesario reformular el concepto de la política de vivienda. Para ello deberá evaluarse críticamente el "déficit de vivienda" considerando que éste constituye una aproximación cuantitativa muy englobante a las situaciones cualitativas reales en que vive la población. Tal noción sólo puede tener significado cuando se lo asocia a las condiciones socioeconómicas de la población y sus aspiraciones, así como a las diferentes realidades regionales y modalidades de la vivienda popular. La revisión crítica de las cifras permitiría redimensionar la validez de las soluciones masivas, vía los grandes proyectos de inversiones cuantitativas concebidos como las respuestas más aptas.

Asimismo deberá reconocerse que los recursos financieros públicos son insuficientes (aquí y en la mayoría de los países del mundo) para enfrentar las crecientes necesidades de vivienda. Por lo tanto se hace necesario aumentar el margen de acción y acceder a otro tipo de recursos, usualmente desestimados en los programas de vivienda; por ejemplo, viviendas vacías, tierras ociosas, tecnologías no convencionales, capacidad técnica desaprovechada en la administración pública y universidades, capacidad de la población con menos disponibilidad de recursos financieros y que es responsable de una alta proporción de la producción total de viviendas, experiencia y capacidad operativa de los múltiples grupos y organismos no gubernamentales que ya trabajan con gran compromiso en el campo de la vivienda popular, etc.

Finalmente deberá replantearse el concepto de vivienda como producto terminado (que a costa de incluir todos sus elementos suele reducirse a la mínima dimensión) como único concepto válido, entendiendo también a la vivienda como un proceso que se realiza en el tiempo. Para ello podrá

intervenirse diferenciadamente en los diversos elementos que entran en ese proceso (tierra, materiales, recursos financieros, tecnología, asistencia técnica) y en sus agentes (propietarios del suelo, industriales de la construcción, técnicos, etc.).

Los principales aspectos a considerar para formular políticas de vivienda son:

1. Flexibilizar el FONAVI mediante la apertura de programas alternativos que permitan beneficiar la mayor cantidad posible de familias, que estén en correspondencia con las diversas situaciones sociohabitacionales deficitarias, así como también en función de los niveles de ingreso de la población. Esto significa ampliar las ofertas del Estado agregando, a la provisión de nuevas unidades, el mejoramiento de las existentes y programas complementarios de apoyo, que incluyen desde revisión de la normativa sobre el uso del suelo y vivienda hasta investigación sobre tecnologías alternativas. Jerarquizar el tratamiento de la vivienda rural.
2. Fomentar la participación social organizada a través de medidas como: a) el impulso de cooperativas de vivienda y otras asociaciones sin fines de lucro, b) el desarrollo de programas de asistencia técnica y capacitación a los autoconstructores, c) la promoción de la producción de insumos para la vivienda por parte de grupos de productores y de los propios usuarios.
3. Minimizar los costos referentes a la producción de la vivienda a través de intervenciones en el mercado de tierras, en el de materiales y en el desarrollo de tecnologías alternativas.
4. Maximizar la generación de empleo; en particular, mediante la incorporación al sistema de empresas medianas y cooperativas.
5. Descentralizar la gestión en vivienda en favor de una mayor participación y control del uso y asignación de los recursos, por parte de provincias y municipios. Una alternativa que merece contemplarse es la creación de un Consejo Federal de la Vivienda, propuesta levanta da por algunos legisladores. Este otorgamiento actuaría simultáneamente recolectando información sobre las necesidades específicas de cada provincia y haciendo una planificación indicativa regional.

La política ambiental

La cuestión ambiental debe ser incorporada como responsabilidad propia de cada área de gobierno y asegurar mecanismos de coordinación y apoyo técnico interinstitucionales. Asimismo, como preocupación general por la utilización de los recursos naturales y de la fuerza de trabajo regiona-

les, debe reflejarse en todo programa de desarrollo regional, global o sectorial en dos niveles. Uno es específico y estará destinado al manejo, conservación y calidad de los recursos naturales y ambientes humanos comprometidos en los proyectos² puntuales que se impulsen. Otro, más general, se referirá a los criterios ambientales que participan de la filosofía de desarrollo regional que se postula.

Mientras que el primer nivel ha de ser tratado caso por caso, los puntos que siguen sugieren propuesta para el segundo nivel.

1. Prestar especial apoyo a las iniciativas que tratan simultáneamente la cuestión de los recursos naturales y humanos locales.
2. Apoyar la diversidad y la multiescala no sólo como un criterio ecológico sino también como forma de facilitar que diferentes actores sociales y espacios regionales puedan beneficiarse de una iniciativa de desarrollo.
3. Considerar explícitamente las posibilidades de sustentabilidad a medio y largo plazo de "endogenización" de los procesos de desarrollo regionales. Con ello queremos apuntar a generar un proceso de reinversión económico, humano y de recursos naturales que no dependa permanentemente del aporte externo y desaparezca cuando éste se corte.
4. Fomentar y delegar capacidad de iniciativa a escala local y regional. Una experiencia en la evaluación ambiental de numerosos proyectos de desarrollo es que suponen un influjo de recursos que puede mejorar temporalmente las condiciones de ingresos de los participantes, pero que no desarrolla sus capacidades para manejar la nueva situación. Esto lleva comúnmente a la concentración de recursos y a la emigración.

La política para el sector social minifundista

El minifundio en la cuestión rural es uno de los problemas nacionales que es considerado impostergable desde las políticas globales nacionales, para el proceso de consolidación de nuestra democracia. Mas allá de las fundamentadas razones éticas y morales, la democracia como sistema de gobierno por su subsistencia y por sus principios no puede permitirse la persistencia de estos bolsones de pobreza esparcidos por todas las regiones argentinas. Sabemos que los minifundistas están diseminados a lo largo del país y gravitan menos por su número que los pobres urbanos, pero también sabemos que el intento de buscar soluciones factibles a la pobreza rural implica por contrapartida actuar sobre la pobreza urbana, ya

¹ El término "proyecto" es utilizado aquí en forma amplia y comprende no sólo programas de inversión sino incluso propuestas políticas (por ejemplo de precios sostenidos o exenciones impositivas) que muchas veces producen impactos ambientales de largo plazo más amplios y significativos que la construcción de una obra física.

que a partir del mejoramiento de los niveles de vida de la población rural se ayuda a disminuir las migraciones hacia los centros urbanos, fuente de conflictos sociales e individuales de diverso tipo.

Asimismo toda estrategia de desarrollo nacional que postule, junto con el crecimiento del producto nacional, la redistribución de los ingresos no puede soslayar a este sector social. Y no únicamente para cumplir con el objetivo de la redistribución, sino fundamentalmente porque el crecimiento nacional asociado a la redistribución implica promover las economías del interior extrapampeano y el mercado interno nacional (además del externo). Las zonas minifundistas, sus productos, sus consumos, y aun su ocupación extrapredial, están íntimamente vinculadas al mercado interno, porque la mayoría de las producciones del interior extrapampeano están orientadas fundamentalmente hacia este mercado, así como las producciones de los productores minifundistas.

En este contexto, consideramos que levantar las restricciones que impiden superar la situación de pobreza de los sectores sociales minifundistas constituye una necesidad para el país de carácter político, social y económico que no puede postergarse. El marco de la crisis actual no debe conducir a una visión limitada de lo que puede y debe hacerse. Por el contrario mejor es partir de una visión superadora que permita visualizar recursos más allá de los conocidos para hacer frente a una situación de pobreza. Es decir, el Estado debe asumir esto como un problema nacional: para ello corresponde encontrar las instancias nacionales e internacionales que permitan enfrentarlo, recurriendo a organismos internacionales para acceder a fuentes de financiamiento que la Argentina nunca utilizó.

Una síntesis de las acciones más factibles para este sector comprende:

1. Asignar partidas de los presupuestos nacionales, provinciales, de organismos descentralizados, de fondos especiales, etc. para financiar acciones y programas del sector minifundista que se encuadran dentro de una acción concertada y programada. Corresponde que el gobierno nacional comience por designar fondos del presupuesto nacional para este fin y luego oriente hacia una acción similar a los gobiernos provinciales. Es posible buscar en el ámbito de la sanción de las leyes de coparticipación federal y de promoción industrial formas de asignar recursos para superar la pobreza rural. Si la coparticipación otorga asignaciones específicas, alguna de ellas debería dirigirse hacia la promoción del sector minifundista. Si la coparticipación destina un porcentaje para un fondo especial para el desarrollo regional, tendrían que derivarse recursos para enfrentar la cuestión de la pobreza rural. A su vez, en la ley de promoción industrial será necesario contemplar la forma de promover actividades que pueden ser llevadas a cabo por asociaciones de pequeños productores y que se encadenen al proceso de transformación de los

productos respectivos (deshidratación de hortalizas y legumbres, jugos y concentrados de frutas, alcohol y otros derivados de la destilación de la caña de azúcar, etc.). Los fondos especiales por productos, creados o a crearse (vitivinicultura, caña de azúcar, tabaco, algodón, yerba mate, pesca, etc.) también deberían destinar partidas especiales para la promoción y/o reconversión de las respectivas áreas minifundistas, ja promoción de organizaciones de pequeños productores, etc.

2. Los proyectos dirigidos a mejorar las condiciones de vida del sector minifundista deben formar parte de programas donde el Estado ha de actuar sumándose a los esfuerzos realizados por otras instituciones (públicas y privadas) interesadas y vinculadas con los problemas de este sector. Para ello se desarrollará alguna forma institucional que implique un ámbito de coordinación de las acciones, designando a alguna de las entidades participantes en la dirección y control del proyecto —que a su ver podría ser rotativo—. Este proceder facilita la toma de decisiones, su evaluación y control. Una de las instituciones participantes debe ser la organización de los productores, a través de la cual corresponde organizar la participación de los minifundistas desde el momento mismo de la formulación del programa; pues el diseño de los proyectos, donde los productores serán los participantes y protagonistas principales, se realizará con el conjunto de instituciones que expresarán y concertarán los intereses y posibilidades de cada una. La factibilidad del programase basa en aplicar una política que tienda a descentralizar las acciones bajo la responsabilidad de diferentes instituciones y que una de ellas sea la que coordine los esfuerzos. Para lo cual, la capacitación y la participación se constituyen en condicionantes decisivos del programa. Para favorecer la descentralización y redundar en el fortalecimiento del conjunto de las instituciones participantes, la capacitación ha de encararse como un proceso de enseñanza-aprendizaje. La identificación y formulación del programa, realizada con la participación del conjunto institucional previamente conformado, inicia el proceso de capacitación (quedando como responsabilidad de la entidad coordinadora articular las distintas opciones que se presenten en el proceso de diseño del proyecto). Ambos aspectos conjuntamente, capacitación y participación de los beneficiarios, tienden a asegurar que el proyecto se realice a la medida de la comunidad involucrada y en este sentido garantizan aceptación y consecución.
3. Un componente básico en los proyectos de desarrollo rural debe ser el mejoramiento de la producción pero no aisladamente, pues se torna insuficiente. Se trata de un componente que ha de ser considerado como una combinación de tres: producción-tecnología-comercialización; y esto, porque la producción no se realiza hasta que no es vendida en el mercado y pasa antes por una determinada forma de producir, un cierto proceso tecnológico que resulta también

condición de la forma y tipo de comercialización final. Por ello, para actuar sobre el proceso de producción se requiere actuar simultáneamente sobre la producción, la tecnología y la comercialización.

4. Buscar nuevos procedimientos de acceso al crédito, de los sistemas de garantía exigidos y de las formas de pago, tornándolas accesibles al pequeño productor. Por ejemplo, entre las nuevas modalidades se encuentran los grupos solidarios; son ellos un grupo de productores con actividades similares, que se conocen entre sí y se asocian para pedir un crédito con responsabilidad solidaria. Estos sistemas elevan el tamaño medio de los créditos que se piden y eliminan la enorme dispersión y costos para la entidad financiera de los microcréditos individuales. Al mismo tiempo, dado que los minifundistas no tienen posibilidades de otorgar garantías, el sistema introduce otra forma de garantía que es la solidaridad entre los miembros: cada uno se compromete por todos los demás. Otra posibilidad es implementar el crédito escalonado, que se realiza a partir de préstamos iniciales pequeños y de corto plazo, que van aumentándose en monto y plazo a medida que el solicitante se constituye en un cliente conocido del Banco y él mismo se familiariza con los procedimientos bancarios y comerciales. Otro recurso es la complementación con las ONG, para que éstas cumplan con la tarea de capacitación, asistencia técnica y selección de los beneficiarios del crédito. Finalmente el aspecto más conflictivo en la asignación del crédito —que además está decir ha de otorgarse en tiempo para que el productor disponga de los fondos necesarios al momento de iniciar los primeros gastos para la puesta en producción de su parcela— es la forma de devolución. En general el minifundista, a pesar del deseo y presiones de las entidades bancarias y financieras, no está en condiciones, cuando un programa se inicia, de devolver el crédito en los términos usuales de los préstamos comerciales; es decir, a tasa regulada. El sistema que al respecto se ha mostrado accesible para los pequeños productores es el crédito de devolución en especies. Es decir, la entrega y devolución del crédito se mide en función del producto principal del productor y se cancela en un plazo de uno a cinco años, según el tipo de préstamo (corriente o de inversión).
5. Promover la asociación para la inversión y compra de maquinaria e insumo, cuya disponibilidad individual resultaría muy ineficiente y en cambio pueden usarse grupalmente (por ejemplo el uso en común de unidades de almacenamiento y semiprocésamiento de la producción, de ciertas herramientas, de arados, tractores, vehículos y animales de tiro, etc.).

La política en el área de las grandes obras públicas

En este campo es preciso superar tanto el intento de restitución de los

sistemas ambientales a la situación prevaleciente (ya sea reconstruir poblados mediante relocalizaciones, infraestructuras, rehabilitar el medio natural) como pretender desarrollar actividades inexistentes o débiles en la región, como el turismo, el riego, la navegación, etc. Precisamente, este tipo de acciones sectoriales conformaron una estrategia de desarrollo regional que aparece adosada a los proyectos ingenieriles, bajo el formato de matrices similares, que es formulada por las consultoras y/o empresas a cargo de los proyectos y las obras, que nunca pudo superar su situación de complementariedad, de subproductos remanentes.

Por lo contrario una postura alternativa parte de una concepción del desarrollo que incluye la dinámica social, la presencia de la sociedad para aplicar y distribuir el excedente, la participación de los poderes locales y regionales en la localización de las obras y en el debate sobre la distribución de los beneficios y la plena participación de las poblaciones locales en el mercado de trabajo, garantizando así sus formas de conocimiento y de expresión sobre el proyecto y sus consecuencias para la región.

De esta manera, y con esta forma de abordaje a la problemática, no pueden previamente limitarse ni las extensiones regionales, ni predeterminar los intereses que operan en ellas. Cada caso redefinirá extensiones, operadores y los procesos que los involucran, con sus características propias. Los límites se definen y redefinen permanentemente con la dinámica de los procesos socioeconómicos y políticos que los involucran.

En el marco de estas reflexiones pueden mencionarse algunos lineamientos que permiten conformar un perfil de políticas y estrategias para atender y acercar el desarrollo a estas microrregiones donde se implantan los grandes proyectos. Varios de estos lineamientos implican decisiones no ejercitadas ni consideradas hasta este momento por ningún nivel de gobierno y están ausentes de las políticas del Estado. También significan formas de operar que requieren el ejercicio de la coparticipación y responsabilidades de los distintos niveles y organismos. Muchas de ellas implican la presencia de acciones transicionales planificadas, así como una visión del mediano plazo. O sea:

1. Atender a la vulnerabilidad de la sociedad en juego en los distintos momentos de la historia microrregional (proyecto, construcción y operación del emprendimiento); ha de tenerse en cuenta su capacidad para incluirse en los escenarios múltiples que se suceden entre esas fases, y considerarse que el desarrollo de una región no es función única del estado hegemónico, sino en muchos aspectos es el resultado del potencial que poseen los grupos locales de dar cabida a sus propios reclamos y reivindicaciones o elegir propuestas generadas por el propio estado.
2. Tener en cuenta los distintos escenarios relacionados con la producción del emprendimiento, las variaciones en las asimetrías jurisdiccionales y los cambios en las modalidades de desarrollo nacional ante las estrategias internacionales.
3. Garantizar formas de obtención de información y posibilidades de

expresión para los diferentes grupos que conforman la sociedad local.

4. Identificar los objetivos incluidos durante los gobiernos autoritarios que desnaturalizan la posibilidad de desarrollo y superar los resabios de operatorias similares que aún subsisten en los períodos democráticos.
5. Tener en cuenta que estas implantaciones tienden a generar situaciones de extrema fragilidad tanto respecto a los ámbitos naturales como sociales. Esta "sensibilidad" regional deberá constituir un insumo de toda operación cualquiera sea su sentido, en tanto se pretenda lograr acciones tendientes al desarrollo de las regiones.
6. Asumir que el desarrollo de estas microrregiones no tiene cabida en la estructura administrativa tradicional y que podrá operarse sobre ellas sólo a través de la coordinación, el compromiso y la correspondencia sectorial de los diversos organismos y niveles.
7. Quebrar la tendencia a la atención sectorial por una modalidad globalizadora. Rescatar en el marco jurídico-administrativo vigente las posibilidades que hay en esa línea y/o adecuar o crear organismos que puedan operar en ese nivel y asocien actividades, completando equipos interdisciplinarios, etc.
8. Determinar los organismos de gobierno comprometidos o a comprometer con el desarrollo regional y privilegiar la inserción de los que tengan relación con los grupos locales.
9. Crear fondos u organismos que articulen y accionen sobre problemas regionales mediante el aporte de empresas contratistas, banca, etc., lo cual implica la revisión de la legislación impositiva en todos los niveles y fundamentalmente en cuanto a regímenes de coparticipación provincial y de participación municipal, sistemas de regalías, etc.
10. Desarrollar programas y proyectos de actividades productivas que atienden a sectores y ramas posibles de desarrollo microrregional, tanto de producción de bienes industriales como agropecuarios. Estas actividades, en todos los casos, deberán ser compatibles con las de las poblaciones regionales, teniendo en cuenta el alto componente migratorio, sus orígenes, su historia laboral, acceso a la tierra, a la inversión, al crédito, su capacidad y arraigo regional.
11. Atender a la fragmentación y quiebras que se producen a nivel social por la incorporación de trabajadores solos a la región (los contratos de trabajo suelen obligar a esta situación en la etapa de construcción). Estos trabajadores alojados en campamentos aislados, con escasos o sin programas de recreación, desencadenan situaciones conflictivas vinculadas al consumo de alcohol y droga, desarrollo de prostitución y violencia, con el agravante de la extensión de los períodos de construcción de los emprendimientos. Deberán revisarse soluciones tales como construir campamentos integrados a la ciudad y recuperables para usos urbanos posteriores, fomentar el acceso regular del trabajador con su familia (privilegio sólo posible para los niveles administrativos, técnicos y gerenciales) y procurar

- programar la recreación tanto cultural como deportiva para el conjunto urbano, evitando la segregación.
12. Atender tanto al deterioro del ambiente rural como urbano en las formas que éstos se manifiestan e influyen en las condiciones de vida de los pobladores involucrados.
 13. Tener en cuenta que se cuenta, en la mayoría de los casos, con patrimonio de tierras en poder de los organismos públicos que permite procedimientos no convencionales para operar en el mercado inmobiliario y facilitar así mayores acciones planificadas.
 14. Considerar que los grandes proyectos siempre asocian a su constitución dos procesos que involucran desplazamientos poblacionales: la migración y la relocalización. Estos procesos deben ser atendidos y analizados en cada etapa con la participación de los involucrados en la selección y formulación de alternativas.

La política de promoción industrial

A continuación puntualizaremos algunos elementos cuya inclusión en un futuro sistema de promoción industrial consideramos deseable:

1. Creación de un ente federal con participación de los representantes de la producción a los efectos de debatir y acordar estrategias y definir prioridades en materia de promoción. Los resultados serán elevados para la consideración del Congreso de la Nación.
2. Las definiciones a las que se arribe como producto del debate deberán plasmarse en un cuerpo legal que unifique y dé coherencia al conjunto de disposiciones referidas a la promoción. Esta norma debe establecer con precisión las actividades y espacios a promover.
3. El Estado debe preservar un marco de previsibilidad en las reglas que norman la conducta de los agentes, que garantice la coherencia entre las políticas adoptadas por distintos órganos oficiales (muchas veces con objetivos divergentes) y los objetivos de las medidas promocionales.
4. La promoción regional requiere la realización de estudios que definan las potencialidades productivas de cada área con criterios que no se limiten al aprovechamiento de las ventajas comparativas estáticas.
5. Profundizar en el conocimiento de aspectos tales como los sobrecostos reales de localización, posibilidades de integración económica entre actividades de distintas provincias y de éstas con mercados limítrofes, oferta potencial exportable, problemas y alternativas de comercialización, estrategias de reconversión de actividades, etc.
6. Deberán definirse funciones diferenciadas para los proyectos pertenecientes a capitales pequeños y medianos de origen regional y para aquellos correspondientes a agentes con horizontes de inver-

sión a escala nacional. Estos últimos pueden contribuir en la explotación de recursos naturales locales, la generación de puestos de trabajo en áreas de alta desocupación, obtención de divisas, etc. Los primeros tienen asignado, por su parte, un importante protagonismo en el ensanchamiento del potencial de acumulación en cada subes-pacio.

7. Incentivar la articulación productiva de los establecimientos promovidos con el medio local. Instrumentos como la liberación del IVA alientan la instalación de plantas dedicadas a ensamblar partes y a elaborar insumos adquiridos fuera de la región.
8. Prever medidas que estimulen la reinversión del excedente en el lugar, como ser beneficios para la construcción de viviendas para el personal, para la integración industrial hacia atrás, etc.
9. Contemplar la posibilidad de desalentar la radicación de unidades precarias y los traslados hacia otras áreas. A modo de ejemplo podemos mencionar el establecimiento de sobrecostos de relocalización (mayores indemnizaciones al personal, compensaciones al fisco, etc.), exigencias de requisitos mínimos de construcciones y equipo nuevo, etc.
10. Federalizar el esquema promocional una vez definidas con precisión las actividades a estimular en cada región. La agilización de los trámites de aprobación de los proyectos hacen necesario descentralizar la autoridad de aplicación en las provincias, asimismo reservar para la Nación amplias facultades de contralor.
11. Dotar de mayor transparencia al esquema de beneficios a otorgar, de manera de poder calcular el verdadero sacrificio de recursos involucrados. A modo de ejemplo cabe mencionar la emisión de certificados de promoción.
12. Garantizar un compromiso inversor por parte de las firmas promovidas, dando prioridad casi exclusiva a los incentivos sobre la etapa de formación de capital.
13. Aprovechar la capacidad de apoyo técnico del Estado en la implementación de programas de capacitación y entrenamiento, organización de productores, orientación de mercados, etc. La infraestructura de institutos como el INTA e INTI ha de estar al servicio de la promoción.
14. Otorgar incentivos y apoyos específicos a los proyectos de industrialización de los productos regionales a través de cooperativas de productores. La comercialización mediante modalidades asociativas debe ser también estimulada.
15. Fortalecer el poder de negociación del Estado ante las presiones de grupos y sectores. Debe avanzarse en la coordinación de los subsistemas de información de los distintos organismos públicos que otorgan subsidios a la actividad privada, con el objetivo de implementar un mecanismo de ventanilla única que permita la mejor negociación y control de los fondos destinados a los proyectos de grandes dimensiones; para este tipo de proyectos podrían establecerse

mecanismos de concurso con negociación directa, licitación de cupos fiscales, etc.

16. Prever mecanismos más amplios y generalizados que faciliten el acceso a los beneficios de la promoción industrial por parte de empresas pequeñas y medianas.
17. Dar a publicidad las presentaciones con antelación al acto administrativo de aprobación, para permitir la apelación de los intereses afectados y tender a evitar la oligopolización en los mercados de las actividades promovidas.
18. El Estado debe contar con una oficina de seguimiento y control efectivo del cumplimiento de las metas comprometidas en las presentaciones, previendo una mayor automaticidad tanto en las sanciones como en el retiro de los beneficios en los casos de irregularidades y faltas empresariales. Sería recomendable que para garantizar una mayor fiscalización, estas funciones fueran cumplidas desde un órgano externo a las administraciones provinciales.

La política de coparticipación federal

Las cuestiones centrales que deben considerarse en este ámbito son:

1. Determinar diferentes sistemas de coparticipación, asociados con las principales funciones gubernamentales de las provincias: uno asociado con la educación, otro con la salud, etc., más un sistema general para el mantenimiento de las administraciones gubernamentales. En suma, en la medida en que el servicio sea prestado por uno de los niveles, le corresponderá una proporción de los recursos que para esa función se designen. Esto conduce a la existencia de múltiples sistemas o subsistemas de coparticipación que pueden tener diferente tratamiento una vez que estén en funcionamiento. Respecto a esto el hecho de que actualmente se trate de un único y comprensivo sistema hace mucho más difícil destrabar las diferencias en las negociaciones, ya que se trata de determinar la totalidad. En el caso de que fuesen subsistemas parciales, con diferentes criterios para cada uno, la resolución sería probablemente menos densa. Es importante tener en cuenta la posibilidad de aplicar diferentes criterios, ya que la distribución de funciones o acciones gubernamentales puede presentar distintas situaciones en cada sector.
2. Lo anterior puede concretarse de la siguiente manera:
 - a) el establecimiento de ciertos impuestos a exclusivo cargo de las provincias y para su utilización;
 - b) impuestos recaudados por las provincias que, en cierta proporción, serían transferidos a lo que pudiera ser una institución compensadora que los redistribuiría entre el resto de provincias y el gobierno federal. Tal institución podría conformarse como una "cámara federal de compensación fiscal";

- c) impuestos recaudados por el gobierno federal para su utilización;
 - d) impuestos recaudados por el gobierno federal que se coparticiparían con las provincias vía la institución compensadora;
 - e) concreción de la distribución primaria en dos niveles. Uno que garantice en forma permanente un mínimo necesario para el cumplimiento del papel gubernamental provincial en un sentido básico (atención de los principales servicios gubernamentales). Otro de tipo flexible, o temporario, que permita reorientar los fondos con criterios de desarrollo regional o bien para atender situaciones excepcionales.
3. Creación de un Consejo Federal de Coparticipación cuyas funciones serán el establecimiento del nivel llamado flexible de la distribución primaria, los criterios de la distribución secundaria y el control de la Cámara compensadora de la coparticipación; este consejo podría integrarse de la siguiente manera:
- a) asamblea compuesta por representantes del gobierno nacional, los gobiernos provinciales y el Territorio Nacional de Tierra del Fuego;
 - b) directorio compuesto por dos representantes del gobierno federal (los mismos que la asamblea) y representantes de 4 o 5 provincias que garanticen una amplia representación regional;
 - c) un secretario ejecutivo elegido por la asamblea. La Cámara de Compensación, dependiente del Consejo, sería una parte de un arreglo de automatización y a la vez de autonomización del sistema de coparticipación. Tendría por funciones ejecutar y vigilar el cumplimiento de las normas de la coparticipación, sirviendo de cámara de compensación y permitiendo la existencia de procedimientos automáticos y a la vez flexibles pero ciertos. Se excluirla así del manejo exclusivo que haga el gobierno federal.

Todos los puntos expuestos constituyen una plataforma de lanzamiento inicial que recoge las aspiraciones y voluntades de los sectores sociales mayoritarios a nivel regional y local. Los mismos fueron apreciados por la lectura de las opiniones en documentos escritos e información periodística o fueron transmitidos por versiones emanadas de voceros representativos de los diversos sectores sociales regionales.

Sin embargo sólo constituyen un punto de partida para el diseño de políticas de corto y mediano plazo. La conformación de un sistema formal de concertación y la práctica de un mecanismo permanente de consultas podrá reorientar la dirección y el contenido de estas políticas, a fin de alcanzar los objetivos inicialmente expuestos de reactivación económica, distribución más equitativa de los excedentes y mejoramiento de la calidad de vida de los sectores sociales carenciados de las regiones extrapampeanas.

Abreviaturas usadas

BCRA:	Banco Central de la República Argentina
CEPA:	Centro de Estudios y Promoción Agraria
CEPAL:	Comisión Económica para América Latina
CRYM:	Comisión Reguladora de la Yerba Mate
DGi:	Dirección General Impositiva
ET:	Empresas Transnacionales
FECOAR:	Federación de Cooperativas Arroceras
FET:	Fondo Especial del Tabaco
FLA:	Federación Lanera Argentina
GBA:	Gran Buenos Aires
INDEC:	Instituto Nacional de Estadística y Censos
INTA:	Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
INV:	Instituto Nacional de Vitivinicultura
JNC:	Junta Nacional de Carnes
JNG:	Junta Nacional de Granos
NBI:	Necesidades Básicas Insatisfechas
NEA:	Noreste Argentino
NOA:	Noroeste Argentino
PAN:	Plan Alimentario Nacional
PBG:	Producto Bruto Geográfico
PBI:	Producto Bruto Interno
PEA:	Población Económicamente Activa
SAGyP:	Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca
SEVOA:	Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental
VA:	Valor Agregado
VBPA:	Valor Bruto de la Producción Agropecuaria
VBPI:	Valor Bruto de la Producción Industrial
YPF:	Yacimientos Petrolíferos Fiscales

Bibliografía

Aparicio, Susana

1985 "Evidencias e interrogantes acerca de las transformaciones sociales en la zona extrapampeana", mimeo, Centro de Investigaciones Laborales (CEIL) y Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Buenos Aires.

1986 "El empleo rural y la caracterización de los sectores sociales a través de los censos de población", mimeo, Centro de Investigaciones Laborales (CEIL) y Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Buenos Aires.

Asociación de Viñateros de Mendoza

1986 "Costo precio vino de traslado", mimeo, Mendoza.

Asociación Vitivinícola Argentina

1987 "Proyecto de Ley de Vinos", mimeo, Buenos Aires.

Azptazu, Daniel

1986 "La promoción industrial en la Argentina, 1973-1983. Efectos e implicancias estructurales", Documento de Trabajo N° 19, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Buenos Aires.

Basco, Mercedes

1988 "Las pequeñas unidades productivas agropecuarias: Dificultades actuales en materia de financiamiento y propuesta de una nueva estrategia financiera", en Rofman, A. y Moreno, G. (comp.) *Generación de empleo. La microempresa como alternativa*, Ediciones CEUR, Buenos Aires.

Basco, Mercedes y Rodríguez Sánchez, Carlos

1978 "El minifundio en la Argentina", Primera parte, SEAG y PN 111/78, Buenos Aires.

Beccaria, Luis y Yoguel, Gabriel

1987 "Empleo y productividad en la industria manufacturera 1973-1984", Documento de Trabajo N° 15, GTPT, INDEC, CONICET-ILDES, Buenos Aires

- Bertolotti, María Isabel *et al.*
1985 "El sector pampeano argentino", en *Realidad Económica*, N° 65, Buenos Aires.
- Bolsa de Cereales de Buenos Aires
1986 "Número Estadístico 1986", Buenos Aires.
- Cámara de Diputados de la Nación
1987 "Proyecto de declaración sobre la devolución de las empresas del grupo Greco", mimeo, Buenos Aires.
- Carballo, Carlos
1987 "El cultivo del tabaco", mimeo, CEPA, Buenos Aires.
- Catania, Mónica y Carballo, Carlos
1985 "La actividad tabacalera en Argentina a partir de la década de 1970", en *Estudios e Investigaciones*, CEDEL, Buenos Aires.
- Centros de Estudios y Promoción Agraria
1984 "La economía vitivinícola en la década del 70", Serie Aproximaciones, CEPA, Buenos Aires.
1987 "Expansión agroindustrial y transformaciones sociales agrarias. Formas productivas y modalidades de integración". Primera etapa: "El complejo agroindustrial arrocero", mimeo, CEPA, Buenos Aires, Tomos I y II.
- Ceresa, Mario
1984 "Mendoza debe preservar su vitivinicultura enológica", s/d.
- Clarín*
1987 "El ocaso del vino común", 23 de noviembre de 1987, p. 18.
- Clarín Rural*
1987 "Vitivinicultura en Mendoza. Agotamiento de un modelo productivo", 28 de noviembre de 1987, págs. 4 y 5.
- Consejo Federal de Inversiones
1979 "Bases para una política del sector lanero en la Patagonia", Consejo Federal de Inversiones, Buenos Aires, Tomos I y II.
1983 "Producto Bruto Geográfico 1970-1980", Consejo Federal de Inversiones, Buenos Aires.
1987 "Programa Determinación de Espacios Diferenciados. Actividades productivas, Caña de Azúcar", Consejo Federal de Inversiones, Buenos Aires.
- Díaz Contini, Miguel
1987 "Situación y perspectivas del mercado vitivinícola", Conferencia dictada en Mendoza el 6/6/87, mimeo, Neuquén.
- Esnoz, Julián y Aráoz, Luis
1985 "Diagnóstico y perspectivas de la producción ovina", mimeo, SAGyP-IICA, Buenos Aires.

- Federación Lanera Argentina
1986 "Producción lanera, crisis y despegue", Federación Lanera Argentina (FLA), Buenos Aires.
- Funes, Jorge A.
1980 "Estudio de mercado y comercialización del arroz", Consejo Federal de Inversiones (CFI), Buenos Aires.
- Gabrielli, R. y Zeballos A.
1981 "El endeudamiento del sector vitivinícola", Informe N° 1, mimeo, Estudio de Economía y Organización, Mendoza.
1983 "Efectos del fraccionamiento de vinos de origen sobre la economía regional", mimeo, Estudio de Economía y Organización, Mendoza.
- Gatto, Francisco y Quintar, Aída
1985 "Principales consecuencias socioeconómicas de la división regional de la actividad agrícola", Documento de Trabajo N°17, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Buenos Aires.
- Gatto, Francisco, Gutman, Graciela y Yoguel, Gabriel
1987 "Reestructuración industrial en Argentina y sus efectos regionales 1973-1984", Programa PRIDE, Documento N° 14, Consejo Federal de Inversiones (CFI) y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Buenos Aires.
- INDEC
"Censo Nacional de Población 1970", Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), Buenos Aires. "Censo Nacional de Población 1980", Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), Buenos Aires.
1984 *La pobreza en Argentina*, Estudios INDEC, Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), Buenos Aires.
- INTA
1975 "Arroz: estructuras productivas regionales", Serie de informes por producto N° 7, SIPNA.
1985 "Documento preliminar para el Programa Nacional de Arroz", Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), E.E.A., Corrientes.
1986 "Diagnóstico Regional", mimeo, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), EERA Alto Valle, General Roca, Río Negro.
1987 "Panorama Agrario", Boletín 124, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), EEA Pergamino, Provincia de Buenos Aires.
- Instituto Nacional de Vitivinicultura
1986 "Síntesis básicas de estadística vitivinícola argentina (1960-1985)", Instituto Nacional de Vitivinicultura (INV), Mendoza.
- León, Carlos, Prudkin, Noray Reboratti, Carlos
1985 "El conflicto entre producción, sociedad y medio ambiente: la expansión agrícola en el sur de Salta", en *Desarrollo Económico. Revista de*

Ciencias Sociales, N^B 99, Vol. 25, oct.-dic. 1985, Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES), Buenos Aires.

Levin, Pablo (coord.)

1987 "Actividades productivas: Caña de Azúcar" Programa "Determinación de Espacios Diferenciados", Consejo Federal de Inversiones (CFI), Buenos Aires, Volumen I y II.

Lindenboim, Javier

1985 "La terciarización del empleo en la Argentina. Una perspectiva regional", Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Secretaría de Planificación, Proyecto Gobierno Argentino, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, OIT/ARG/84/029, Buenos Aires.

López Guiñazú

1985a "Transformación de la vitivinicultura en la República Argentina y principales regiones productoras. Tendencia del consumo de vinos e implantación de viñedos (1960-1983)", mimeo, Instituto Nacional de Vitivinicultura (INV), Mendoza.

1985b "Transformación de la vitivinicultura en la República Argentina y principales regiones productoras. Período 1968/1984", mimeo, Instituto Nacional de Vitivinicultura (INV), Mendoza.

Manzanal, Mabel

1986 "El deterioro regional: una manifestación en la producción tabacalera correntina 1976-1981", en *Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales*, N^a 103, Vol. 26, oct.-dic. 1986, Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES), Buenos Aires.

Manzanal, Mabel y Rofman, Alejandro (coord.)

1987 "Diagnóstico y Políticas Regionales", Documento de Trabajo 11, CEUR, Buenos Aires, Tomos I y II.

Meardi, Atilio L.

1987 "Algunos aspectos de la vitivinicultura argentina", mimeo, Instituto Nacional de Vitivinicultura (INV), Mendoza.

Ministerio de Economía

1984 "Memorando al señor Secretario de Comercio, Ref. Funcionamiento del mercado de vinos", mimeo, Buenos Aires.

Ministerio de Economía, Secretaría de Desarrollo Regional

1984 "Diagnóstico de la Región NOA", mimeo, Buenos Aires.

Novara, Juan J.

1985 "Factores críticos en el desarrollo de las actividades agroindustriales en los valles de los ríos Negro y Neuquén", en *Estudios*, Año VIII, N^o 33, enero/marzo 1985, Córdoba.

- Provincia de Corrientes
1986 "Encuesta arrocera de la campaña agrícola 85/86", mimeo, MAGICde Corrientes, Corrientes.
- Provincia del Chaco
1986 "Estadística algodонера", mimeo, Resistencia.
- Provincia del Chaco. Dirección de Cooperativas
1987 "Propuesta para una reformulación del sistema cooperativo chaqueño", mimeo, Resistencia.
- Provincia del Chaco. Instituto Recuperador del Sistema Cooperativo Chaqueño. 1987a "Propuesta para la recuperación del cooperativismo agrario chaqueño", mimeo, Resistencia. 1987b "Propuesta para una reformulación del sistema cooperativo chaqueño", mimeo, Resistencia.
- Provincia del Chaco Ministerio de Agricultura y Ganadería. Dirección del Algodón. 1987 "Informe sobre algodón", mimeo, Resistencia.
- Provincia de Formosa
"Censo Agropecuario Provincial 1971", Formosa.
- Provincia de Mendoza
1987a "Operativo compra excedente vino", mimeo, Mendoza.
1987b "Proyecto de diversificación vitícola", mimeo, Mendoza.
- Provincia de Misiones. Ministerio de Asuntos Agrarios
1986 "Plan Ñande Yerba", Posadas.
1987 "Estudio para la implementación de la reforma impositiva agropecuaria", Posadas.
- Provincia de Río Negro
1986 "Programa de Reestructuración Integral de la Actividad Frutícola", Informe del Sr. Waldo Heron, consultor del Banco Interamericano de Comercialización, Transporte e Industrialización, mimeo, Viedma.
1986 "Programa de Reestructuración de la Actividad Frutícola", Informe del Dr. Fernando Gil-Albert Velarde, consultor del Banco Interamericano de Desarrollo en Producción Frutícola, mimeo, Viedma.
- Provincia de Salta
1980 "Diagnóstico de la provincia de Salta. Sector agropecuario: tabaco". Documento de Trabajo, Secretaría de Estado de Planeamiento, Salta.
- Reboratti, Carlos, Prudkin, Nora y León, Carlos
1985 "Población, estructura agraria y medio ambiente en el sur de Salta", mimeo, Centro de Estudios de Población (CENEP), Buenos Aires.

- Rodríguez, Mario D.
1987 "Sector vitivinícola. Situación de Mendoza", mimeo, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), Mendoza.
- Rodríguez Sánchez, Carlos
1987 "Transformaciones económicas y sociales en el campo argentino 1960-1980", ESR145/87, Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, Servicio Nacional de Economía y Sociología Rural, Buenos Aires.
- Rofman, Alejandro
1979 "Notas teórico empíricas sobre el proceso de desigualdades regionales en la Argentina", *Boletín de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, N^o 27.
1984 *Monetarismo y crisis en el Nordeste*, Ediciones CEUR, Buenos Aires.
- Rofman, A., Quintar, A., Marqués, N. y Manzana!, M.
1987 *Políticas estatales y desarrollo regional. La experiencia del gobierno militar en la región de INEA(1976-1981)*, Ediciones CEUR, Buenos Aires.
- Saavedra, Susana
"Algunos elementos para describir el complejo agroindustrial azucarero", mimeo, Buenos Aires.
- Schmalenberger, Mónica
1987 "Cuantificación de posibles beneficiarios de programas de desarrollo rural", mimeo, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), Buenos Aires.
- Secretaría de Estado de Vivienda y Ordenamiento Ambiental
1984 *Plan Nacional de Vivienda 1984/89. Diagnóstico de la Situación Habitacional*, Buenos Aires.
- Senado de la Nación
1987a "Proyecto de ley sobre reconversión vitivinícola", mimeo, Senadores Bravo y Gil, Buenos Aires. 1987b "Proyecto de ley sobre vitivinicultura", mimeo, Senadores Genoud y Malharro de Torres, Buenos Aires.
- Vapñarsky, César y Gorojovsky, Néstor
1986 "La concentración urbana en la Argentina", Buenos Aires (inédito).
- Vázquez, Estela
1987 "Procesos y políticas económicas: un acercamiento a la problemática salteña", mimeo presentado al Seminario Norte Grande, Desarrollo Regional e Integración, Posadas.
- Zanguitu, Osear
1985 "Diagnóstico sobre la situación del sector vitivinícola", mimeo, Asociación Vitivinícola Argentina (AVA), Buenos Aires.

Indice

Nota introductoria	7
I. La situación socioeconómica de las regiones extrapampeanas argentinas a partir de 1970.....	9
1. Introducción.....	9
La división regional adoptada	9
Antecedentes de la configuración regional argentina entre 1950 y 1970.....	12
Las políticas nacionales y su aplicación regional desde 1970	14
2. El producto bruto geográfico	17
Su evolución regional y provincial	17
El producto por habitante	21
Participación de los distintos sectores de actividad en el producto global	23
El producto a partir de 1980	25
3. El sector agropecuario.....	27
Los grandes cambios a partir de 1960.....	27
La producción agrícola pampeana: su carácter estratégico	33
La producción agrícola extrapampeana: su carácter marginal	33
Conclusiones	37
4. La actividad industrial.....	38
El Producto Bruto Industrial en la década 1970-1980 y su desagregación espacial	38
Los censos industriales de 1974 y 1985: reestructuración sectorial y espacial de la industria	41
La dinámica del empleo industrial: tipología de las situaciones provinciales.....	42
Conclusiones	44
5. El sector terciario	47
El producto bruto del sector	47
La ocupación en el sector	48
6. La población y sus condiciones de vida	53
Los aspectos demográficos.....	53
Las condiciones de vida	57
7. A modo de conclusión. Algunas particularidades de la problemática regional	61
La cuestión urbana	62
Vivienda de las clases populares	64
La pobreza rural	67
Contexto ambiental	70
Las grandes inversiones públicas.....	74

Promoción industrial	76
La coparticipación federal de impuestos.....	78
Los principales procesos productivos regionales:	
Situación socioeconómica, propuestas y políticas	81
1. Introducción	81
2. El circuito del algodón	82
Introducción.....	82
Fases del proceso productivo	82
<i>El eslabón agrícola, 83; El eslabón industrial inicial, 87; El eslabón comercial-industrial, 92; El eslabón de la exportación de la fibra de algodón, 93; El eslabón industrial final: las hilanderías y las tejedurías, 94</i>	
Conclusiones y propuestas	94
3. El circuito del arroz	96
Introducción.....	96
Fases del proceso productivo	98
<i>El eslabón agrícola, 98; El eslabón industrial, 102; El eslabón de la comercialización, 107; La acción del Estado en el circuito, 110</i>	
Conclusiones y propuestas.....	112
4. El circuito de la caña de azúcar	114
Introducción	114
Fases del proceso productivo	115
<i>El eslabón agrícola, 115; El eslabón industrial, 116; El eslabón comercial y la función del Estado, 119</i>	
Conclusiones y propuestas.....	120
5. El circuito de la fruticultura en el alto valle de Río Negro y Neuquén	124
Introducción	124
Fases del proceso productivo.....	127
<i>El eslabón agrícola, 127; El eslabón comercial. El empaque-enfriado de la fruta, 130; El eslabón industrial, 134</i>	
Conclusiones y propuestas	134
6. El circuito de la lana	139
Introducción	139
Fases del proceso productivo.....	139
<i>El eslabón pecuario, 139; El eslabón comercial, 142; La exportación, 144; El eslabón industrial, 145; Evolución de la producción ovina, 145;</i>	
Conclusiones y propuestas	149
7. El circuito de la pesca	151
Introducción	151

Fases del proceso productivo	151
<i>El eslabón primario: el proceso de captura, 151; El eslabón industrial en los puertos atlánticos, 154; El eslabón comercial, 156</i>	
Conclusiones y propuestas	158
8. El circuito del poroto	160
Introducción	160
Fases del proceso productivo	161
<i>El eslabón agrícola, 161; Los precios, la rentabilidad y la expansión de la frontera agrícola, 161; El uso y el deterioro de los suelos, 167; Los pequeños productores de poroto, 168; El eslabón comercial, 168</i>	
Conclusiones y propuestas	170
9. El circuito del tabaco	171
Introducción	171
Fases del proceso productivo	173
<i>El eslabón agrícola. Las particulares situaciones provinciales, 173; El eslabón comercial-industrial, 179; El Fondo Especial del Tabaco, 180; Las cooperativas, 181; Los productores minifundistas, 182</i>	
Conclusiones y propuestas	183
10. El circuito de la vitivinicultura	184
Introducción	184
Fases del proceso productivo	187
<i>El eslabón agrícola, 187; El eslabón industrial, 196; El eslabón industrial-comercial. El fraccionamiento, 201; El eslabón comercial. Precios y transferencias de excedentes, 205; El accionar del Estado en el circuito vitivinícola, 208</i>	
Conclusiones y propuestas	210
11. El circuito de la yerba mate	214
Introducción	214
Fases del proceso productivo	214
<i>El eslabón industrial. El secado o canchado, 216; El eslabón comercial: del "canchado" hacia el proceso de molienda, 219; El eslabón de la industrialización molinera, 221; El eslabón del consumo final, 223</i>	
Conclusiones	228
III. Propuesta de políticas de desarrollo regional para la Argentina	231
Introducción	231
Lineamientos de una estrategia para el desarrollo regional argentino	231
<i>Características generales del modelo de crecimiento, 231 ; Perfil del modelo de crecimiento, 234</i>	
Políticas y acciones globales, sectoriales y específicas	235

<i>Para el corto plazo, 236; Para el mediano plazo, 239</i>	
Áreas particulares de acción pública.....	241
<i>La política urbana, 241; La política de vivienda, 242; La política ambiental, 243, La política para el sector social minifundista, 244; La política en el área de las grandes obras públicas, 247; La política de promoción industrial, 250; La política de coparticipación federal, 252</i>	
Bibliografía	254

Indice de cuadros

1. Argentina. Algunos indicadores sobre producto global y por habitantes, por áreas y jurisdicciones 1970, 1975 y 1980	18
2. Argentina. Participación de los sectores primario, secundario y terciario en el producto global de cada área y jurisdicción. 1970, 1975 y 1980	24
3. Argentina. Evolución del Producto Bruto Geográfico global y sectorial desde 1980, algunas jurisdicciones.....	26
4. Argentina. Valor de la producción agropecuaria total y de la agricultura.....	29
5. Argentina. Superficie sembrada promedio y volumen físico de la producción agrícola por principales productos	30
6. Argentina. Participación porcentual del sector agropecuario en el Producto Bruto Interno, en las exportaciones totales y en la Población Económica Activa en 1960 y 1980	32
7. Argentina. Algunos indicadores sobre la actividad industrial en la década del setenta según áreas y jurisdicciones	39
8. Argentina. Variación de la ocupación asalariada por región según estrato de ocupación entre 1973 y 1984.....	43
9. Argentina. Participación de cada gran división del sector terciario en el Producto Bruto Geográfico total. 1970, 1975 y 1980	49
10. Argentina. Participación porcentual del terciario (sin reparaciones) y el agro en la Población Económica Activa	50
11. Argentina. Población Económicamente Activa del sector terciario. Participación de cada gran división en el total del sector, por jurisdicción 1970-1980.....	51
12. Argentina. Evolución del empleo público por provincias. 1983-1986	54
13. Argentina. Variables demográficas seleccionadas por jurisdicción político-administrativa.....	57
14. Argentina. Clasificación de las jurisdicciones según volumen y signo de los movimientos migratorios por períodos intercensales .	58
15. Argentina. Hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas y su población por jurisdicción. 1980	59

16. Argentina. Producción de algodón campañas 1985/86 y 1986/87 según provincias productoras	84
17. Argentina. Disponibilidad y usos de la fibra de algodón. 1970/1988	88
18. Chaco. Precio del algodón en bruto y de la fibra grado "C" por tonelada. Precios constantes	90
19. Argentina. Arroz. Área sembrada y cosechada. Rendimientos y producción por jurisdicción. Campañas 1977/78 a 1986/87	99
20. Argentina. Molinos arroceros. Indicadores de localización, tamaño, producción y productividad. 1984 y 1985.....	103
21. Argentina. La concentración en la industria molinera. 1973 y 1984.....	105
22. Provincias del NOA. Caña de azúcar, productores y volumen de producción según estratos de cupos de producción. 1980.....	117
23. Argentina. Caña de azúcar. Evolución de oferta y demanda global. 1969-1985.....	121
24. Provincia de Río Negro. Superficie cultivada por regiones y especies. 1981.....	125
25. Argentina. Manzana y pera. Producción total por provincias.....	126
26. Argentina. Producción y destino de las manzanas. 1960-1985....	135
27. Participaciones relativas por países en las exportaciones del hemisferio sur: manzanas y peras.....	136
28. Argentina. Ganado ovino. Stock regional	140
29. Argentina. Evolución del stock ovino nacional y de la producción de lanas y productividad por cabeza.....	146
30. Argentina. Lana. Detalle comparativo de los balances de las zafas laneras entre 1969/70 y 1985/86	146
31. Argentina. Estructura de las exportaciones de lana	147
32. Argentina. Destino de las exportaciones de lana	149
33. Argentina. Captura pesquera por tipos de flota. 1978-1986.....	152
34. Argentina. Capacidad de captura de la flota pesquera. 1985.....	153

35. Argentina. Plantas de procesamiento de pescado según grandes regiones de localización. 1985.....	155
36. Argentina. Captura de pesca según tipo de embarcación por puerto de entrada. 1986.....	155
37. Argentina. Productos pesqueros elaborados y exportaciones según tipo de producto. 1983.....	156
38. Argentina. Poroto seco. Producción, área sembrada y rendimientos. 1955/56 a 1984/85	162
39. Argentina. Poroto seco. Precios al productor	163
40. Argentina. Poroto seco. Producción y exportación en el país y en Salta.....	164
41. Salta. Evolución superficie sembrada por departamento. Años agrícolas 1959/60, 1969/70 y 1979/80.....	165
42. Argentina. Poroto seco. Producciones por variedades	165
43. Argentina. Poroto seco. Producción por variedades y por provincias. Campañas 1985/86 y 1986/87	166
44. Argentina. Poroto seco. Producción, hectáreas sembradas y rendimiento. Campaña agrícola 1985/86	167
45. Argentina. Porotos secos. Exportación por países de destino	169
46. Argentina. Tabacos claros y oscuros. Evolución de la producción	174
47. Argentina. Tabaco. Evolución de la producción por tipos comerciales.....	175
48. Corrientes. Distribución de los productores tabacaleros según la superficie con tabaco	175
49. Misiones. Distribución de explotaciones tabacaleras por tamaño	176
50. Tucumán. Cantidad de productores tabacaleros clasificados por estratos de tamaño	177
51. Salta. Evolución de la distribución por estratos de superficie en las empresas productoras de tabaco. 1969-1976	179
52. Jujuy. Evolución de la distribución por estratos de superficie en las empresas productoras de tabaco. 1969-1976	179
53. Argentina. Precios de tabaco	181

54. Argentina. Superficie implantada con vid por provincias. 1960-1986.....	188
55. Argentina. Evolución de la superficie en producción de los viñedos según variedades de uva calificadas finas y comunes. 1968, 1979, 1982, 1986.....	191
56. Argentina. Producción de uva, rendimientos y porcentajes de vinificación por provincias. 1960-1987.....	193
57. Mendoza y San Juan. Número y superficie de las explotaciones vitícolas por estrato de tamaño. 1974.....	194
58. Mendoza. Número y superficie de las explotaciones vitícolas por estrato de tamaño. 1968, 1979 y 1986.....	195
59. Argentina. Algunos indicadores sobre la importancia del sistema de elaboración devino por maquila. 1982 y 1986.....	197
60. Argentina. Elaboración de vino por provincias y por tipos. Elaboración de otros productos vitivinícolas. 1960-1986.....	199
61. Argentina. Fraccionamiento de vinos en origen y fuera de origen. 1967-1986.....	203
62. Argentina. Precio real del vino de mesa por litro según los distintos mercados en que participa. 1970-1986.....	204
63. Argentina. Valor FOB de las exportaciones de productos vitivinícolas 1973/1985.....	209
64. Misiones. Explotaciones yerbateras según escala del yerbal. 1972.....	215
65. Argentina. Producción de yerba mate según estratos productivos. 1986.....	217
66. Argentina. Yerba mate canchada. Evolución de la producción.....	219
67. Argentina. Oferta de yerba mate molida según tamaño y tipo de empresas. 1980-1985.....	222
68. Argentina. Yerba mate. Producción industrial, consumo interno y exportación en el período 1977-1986.....	225
69. Argentina. Yerba mate. Exportación según país de destino. Período enero/agosto 1987.....	226
70. Argentina. Participación de las cooperativas en la molienda de la yerba mate. 1980-1985.....	229

Publicaciones de los autores

Mabel Manzanal

- 1987 "Pobreza y marginalidad en el agro argentino, la producción agrícola y su comercialización en Cachi, Salta", Cuadernos del CEUR 20, CEUR, Buenos Aires.
- 1985 "Monetarismo y mercado de trabajo. Río Negro 1976-1981" (en colaboración con Javier Lindenboim), Informes de Investigación del CEUR 2, CEUR, Buenos Aires.
- 1985 *Las crisis regionales* (en colaboración con Alejandro Rofman y Javier Lindenboim, coordinadores), Cuadernos del CEUR 15, CEUR, Buenos Aires
- 1983 *Agro, industria y ciudad en la Patagonia Norte*, CEUR, Buenos Aires.

Alejandro B. Rofman

- 1987 *Políticas estatales y desarrollo regional. La experiencia del gobierno militar en la región del NEA. 1976-1981*, en colaboración con Aída Quintar, Nora Marqués y Mabel Manzanal), CEUR, Buenos Aires.
- 1984 *Monetarismo y crisis en el nordeste*, CEUR, Buenos Aires.
- 1981 *La política económica y el desarrollo regional, Argentina 1958-1973*, Universidad Simón Bolívar, Bogotá. 1974 *Sistema socioeconómico y estructura regional de la Argentina*, Amorrortu, Buenos Aires.
Dependencia, estructura de poder y formación regional en América Latina, Siglo XXI, México.

FE DE ERRATAS

Las economías regionales de la Argentina. Crisis y políticas de desarrollo.

Mabel Manzanal y Alejandro B. Rofman
Edic. CEAL-CEAUR, Bs. As., 1989

En las páginas que a continuación se detallan se han cometido los siguientes errores técnicos y omisiones que se procede a corregir:

- 1) Página 44: Falta nota a pie de página en el apartado Conclusiones. La nota es la 18 bis y debe decir: "18 bis: este apartado está parafraseado de Gatto, Gutman y Yoguel, 1987, p. 140-146".
- 2) Página 103: Corresponde a corregir la fuente del cuadro en los términos siguientes: "Fuente: Elaborado en la base de datos del Censo Económico Nacional 1985 y Junta Nacional de Granos 1985, con información extraída de Susana Soverna, Norma Giarraca, Susana Aparicio y María Isabel Tort, CEPA (1987), Tomo I".
- 3) Página 105: Corresponde corregir al fuente del cuadro en los términos siguientes: "Fuente: Elaborado con información del Censo Nacional Económico 1974 y 1985, con información extraída de Susana Soverna, Norma Giarraca, Susana Aparicio y María Isabel Tort, CEPA (1987), Tomo II".
- 4) Página 260: Donde dice "Saavedra, Susana" debe decir Soverna Susana".