

# DINÁMICA AGRARIA Y POLÍTICAS PÚBLICAS

DESIGUALDADES SOCIALES Y REGIONALES

## Compiladores

Javier Gortari  
Víctor Rosenfeld  
Alejandro Oviedo



EDITORIAL UNIVERSITARIA



# **DINÁMICA AGRARIA Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

DESIGUALDADES SOCIALES Y REGIONALES

## **Compiladores**

Javier Gortari  
Víctor Rosenfeld  
Alejandro Oviedo

Ariel García, Cristina Valenzuela, Carlos Carballo  
González, Luis Rojas Villagra, Jorge Sena, Gusta-  
vo Alves, Guido Diblasi, Diego Fernández, Ariel  
Krysa, Lucía Ortega, María Toscani, Jorge Motta,  
Lucía Ferrari, Paula Rosa, Sebastián Korol

EDICIONES ESPECIALES



# **DINÁMICA AGRARIA Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

DESIGUALDADES SOCIALES Y REGIONALES

## **Compiladores**

Javier Gortari  
Víctor Rosenfeld  
Alejandro Oviedo

Ariel García, Cristina Valenzuela, Carlos Carballo  
González, Luis Rojas Villagra, Jorge Sena, Gusta-  
vo Alves, Guido Diblasi, Diego Fernández, Ariel  
Krysa, Lucía Ortega, María Toscani, Jorge Motta,  
Lucía Ferrari, Paula Rosa, Sebastián Korol

EDITORIAL UNIVERSITARIA  
UNIVERSIDAD NACIONAL DE MISIONES

EDITORIAL UNIVERSITARIA  
UNIVERSIDAD NACIONAL DE MISIONES

Cnel José Félix Bogado 2160 | Posadas - Misiones | Tel-Fax: (0376) 4428601

*Correo electrónico:*

ventas@editorial.unam.edu.ar

*Página Web:*

www.editorial.unam.edu.ar

*Colección:* Ediciones Especiales

*Coordinación de la edición:* Claudio O. Zalazar

*Armado de Interiores:* Equipo de producción

*Las VIII Jornadas de Investigadores en Economías Regionales han sido Declaradas de Interés Provincial por la Honorable Cámara de Representantes de la provincia de Misiones Dictamen N°73-2014/15; y por el Honorable Consejo Directivo de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Misiones, por Resolución N°028/2014.*

Gortari, Javier; Alejandro Oviedo; Víctor Rosenfeld (Compiladores)  
Dinámica agraria y políticas públicas: desigualdades sociales y regionales-1a edición especial. - Posadas: EdUNaM - Editorial Universitaria de la Universidad Nacional de Misiones, 2016.  
200 p.; 23 x 16 cm.  
ISBN 978-950-579-400-3  
1. Economía Agraria. 2. Actividad Productiva. 3. Estructura Económica. I. Título.  
CDD 333

ISBN: 978-950-579-400-3

Impreso en Argentina

©Editorial Universitaria  
Universidad Nacional de Misiones  
Posadas, 2016.

Todos los derechos reservados para la primera edición.

# **AUTORIDADES DEL LAS 8VAS JORNADAS DE INVESTIGADORES EN ECONOMÍAS REGIONALES**

- Alejandro ROFMAN. Coordinador Desarrollo Regional CEUR-Conicet
- Javier GORTARI. Rector Universidad Nacional de Misiones
- Gisela SPASIUK. Decana Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales - UNaM
- Rubén ZAMBONI. Vice-Decano Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales - UNaM
- Ana María GOROSITO KRAMER. Secretaria de Investigación y Posgrado - FHyCS - UNaM
- Jorge ALCARÁZ. Secretario de Extensión y Vinculación Tecnológica - FHyCS - UNaM
- Hernán CAZZANIGA. Coordinador General Programa UNaM Transmedia

## **COMITÉ ORGANIZADOR**

Jorge ALCARÁZ	Marisil REGUNEGA
Diana ARELLANO	Viviana REYES
Andrea ARZAMENDIA	Gabriela RÍOS GOTTSCHALK
Anabel CAPASSO	Francisco RODRÍGUEZ
Carla COSSI	Paula ROSA
Ariel GARCÍA	Víctor ROSENFELD
Inés Liliana GARCÍA	Aníbal SENA
Cristian GARRIDO	Eduardo SIMONETTI
Gabriela GARTLAND	Mónica ZUB CENTENO
Soledad GONZÁLEZ	María de la Paz TOSCANI
Marina HLEBOVICH	Carla TRAGLIA
Laura KOSTLIN	Secretaría
Agustín MARIO	Marina HLEBOVICH
Juan Carlos MARTOS	Guido DIBLASI
Norma OVIEDO	Gustavo ALVES
Alejandro OVIEDO	Valeria DRUCKMANN



# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	11
APERTURA Y PRESENTACIÓN.....	13
CONFERENCIA INAUGURAL.....	17
El Nordeste como espacio periférico y Transfronterizo.....	17
CONFERENCIAS Y DEBATES.....	27
Soberanía alimentaria, trabajo y desarrollo rural.....	27
La economía paraguaya actual en perspectiva histórica.....	37
Problemáticas y experiencias organizativas en las economías regionales.....	49
PLENARIO DE DEBATES TRANSVERSALES Y CIERRE DE LAS JORNADAS.....	55
DINÁMICA AGRARIA REGIONAL Y POLÍTICAS PÚBLICAS.....	63
Economía regional yerbatera: acumulación de capital con exclusión social.....	63
Excedente yerbatero: transferencia, extracción y apropiación.....	87

Cambios en el proceso productivo de té en Misiones .....	101
Políticas públicas agropecuarias en Misiones, contrastes y contradicciones.....	125
El avance de la soja hacia fuera de la región pampeana. Reflexiones sobre el papel de la renta agraria.....	145
Repensar la ciencia y la tecnología desde la articulación institucional. Optimización de un modelo de gestión de fondos rotatorios para el mejoramiento de viviendas de la Asociación Civil Madre Tierra en el AMBA.....	179
PONENCIAS POR GRUPOS DE TRABAJO.....	193

## INTRODUCCIÓN

Los días 11 y 12 de septiembre de 2014 se realizaron las 8vas Jornadas de Investigadores en Economías Regionales en la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Misiones.

A partir de la invitación del Rector de la UNaM Mgter. Javier GORTARI en las Jornadas previas (Resistencia, Chaco 2013), y con el aval del CEUR CONICET se realizó la convocatoria y se conformó un equipo interinstitucional de coordinación. La Maestría de Desarrollo Rural presentó el Proyecto de organización de las 8vas Jornadas Investigadores en Economías Regionales, aprobado por Res. HCD 027/2014 y apoyado desde la Secretaría de Extensión y Vinculación Tecnológica y la Secretaría de Investigación y Postgrado de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Misiones.

Más de 200 participantes trabajaron activamente en los seis grupos de trabajo que se organizaron con los distintos ejes temáticos de la convocatoria, en los que se presentaron y debatieron más de 60 ponencias.

Además de la conferencia de apertura sobre economías regionales en el NEA, se desarrollaron numerosas actividades entre las que cabe mencionar un panel de debate con representantes de organizaciones de productores agrarios, conferencias sobre problemáticas internacionales con miradas y aportes desde Paraguay, Brasil y Argentina, y la presentación de un libro de la Editorial Universitaria.

En un clima de trabajo y debate abierto, se sumaron a las conferencias, paneles y presentaciones de las ponencias, numerosas preguntas, comentarios y polémicas, algunas de las cuales se reflejaron en los plenarios de debates transversales y de cierre de las Jornadas.

Los participantes remarcaron la trascendencia del panel con representantes de organizaciones de productores agrarios, que además de plantear su perspectiva dialogaron abiertamente con los presentes.

Es de destacar la importante participación de alumnos como ponentes, asistentes, en la cobertura y en la organización de las Jornadas, constituyéndose además en una instancia valorada de debate y formación.

Como proyección, se propuso prolongar el debate a través de la difusión de ponencias, síntesis de las conferencias y cobertura de las actividades, utilizando como soporte la página web de las Jornadas (<http://economiasregionales.unam.edu.ar/>); algunas ponencias también se publicaron en el N° 3 de La Rivada, Revista de la Secretaría de Investigación de la FHyCS en un dossier coordinado por Alejandro OVIEDO, Cristian GARRIDO y Aníbal SENA “Yerba mate en la economía regional: cooperativas, empresas, trabajadores y políticas públicas”<sup>1</sup>.

A través de la presente publicación queremos destacar debates y aportes centrales de las Jornadas y poner a consideración algunas ponencias presentadas sobre la temática “Dinámica agraria regional y políticas públicas”.

---

1- Son los trabajos de Carla TRAGLIA, “Nuevas conceptualizaciones del trabajo: procesos de articulación entre las políticas sociales y las políticas laborales en el mercado de trabajo yerbatero de Misiones, Argentina”; Norma OVIEDO y Jorge Rafael ALCARÁZ, “Representaciones de las actividades económicas en el Territorio Nacional de Misiones (1930-1950)”; Eduardo F. SIMONETTI y Gabriela L. RÍOS GOTTSCHALK, “Las Cooperativas Agropecuarias: producción, exportaciones y generación de riqueza en la Provincia de Misiones”; y de Alberto Daniel ALCARÁZ, “La conformación de una elite regional en el extremo norte del Alto Paraná: La poderosa Compañía Matte Larangeira” (<http://larivada.com.ar>)

## APERTURA Y PRESENTACIÓN

Presentamos a continuación algunos extractos de las conferencias desarrolladas para aportar a la continuidad de los debates propuestos:

Apertura:

Gisela SPASIUK (FHyCS)

Javier GORTARI (UNaM)

Ariel GARCÍA (CEUR-CONICET)



### **ARIEL GARCÍA (CEUR-CONICET)**

Desde hace diez años aproximadamente, se viene dando un proceso en el cual el CEUR junto al CONICET encaran una política muy fuerte de generación de recursos humanos, que nos está interpelando. Desde el Ministerio de Ciencia y Técnica se está promoviendo la cuestión de la vinculación tecnológica, que también se denominó “transferencia”. Hoy que veo tantos jóvenes llamo a la reflexión: ¿qué tipo de formación queremos en nuestras carreras?

Hoy con las políticas públicas podemos encontrar una herramienta de cambio y desde ese lugar humildemente consideramos que se puede construir un nuevo compromiso entre la ciencia, las profesiones, la docencia y el cambio, entendiendo la política como una herramienta para transformar las realidades, incluso para interpelar los conceptos en la academia. Muchas veces hablamos de participación, de desarrollo en las áreas rurales, de capital social, de poder, tantos conceptos que

usamos casi acríticamente, creo que si le pediría definiciones a ustedes cada uno expondrá una versión diferente, y creo que esto sucede porque fueron moldes importados, que concebían una realidad que no era nuestra, ideas lejanas, construidas para otros lugares, otros espacios, otros tiempos.

Un gran desafío que tenemos como científicos sociales, como investigadores, docentes, técnicos, es interpelar la realidad pero con las ideas propias, dejar de ver los moldes construidos por la academia del Norte como “la verdad”.

En las jornadas que hoy abrimos queremos invitarlos a interpelar estos conceptos que usamos y también quisiera invitarlos a discutir la planificación regional, que en los ‘60 y ‘70 tuvo mucho auge y en los ‘90 estuvo casi des-legitimada, reemplazada por la famosa -y nunca conocida- mano invisible del mercado, como una fuerza natural que iba a acomodar todo. Sabemos que no es así, pero también sabemos que no se puede planificar como se hacía en los ‘60 y los ‘70, con una economía mucho más globalizada, con marcos jurídicos que se solapan en las fronteras, donde tienen menos continuidad las decisiones nacionales y mucha más las transnacionales, como el caso de las empresas tabacaleras aquí en Misiones.

Entonces, la planificación regional sí, pero con nuevos modelos que no están inscriptos, que están siendo construidos cada día, sin negar los conflictos, sin pensar que hay armonía, sabemos que muchas veces las mesas de diálogo son la asimilación del conocimiento del más fuerte y no se trata realmente de un debate plural y democrático.

En este gran debate que vamos a tener en estas Jornadas, consideramos que si pensamos la planificación regional tenemos que pensar en economía social, pero no una economía social para pobres, como un ornamento del desarrollo social clásico, sino interpelarnos nosotros mismos como trabajadores sociales, como economistas, geógrafos, historiadores también; para discutir qué estamos proponiendo como agentes de desarrollo cuando dialogamos con los productores urbanos y rurales. ¿Estamos proponiendo una economía social alternativa en la cual el lucro es sacado de lado?, ¿o estamos proponiendo realmente la reproducción de la vida?

## **JAVIER GORTARI (RECTOR UNaM)**

En primer lugar quiero destacar a Alejandro ROFMAN, impulsor de estas Jornadas de Economías Regionales que se vienen desarrollando desde hace varios años en distintas provincias y en distintas universidades del país, alguien que se ha caracterizado por ser muy generoso con sus conocimientos, de hecho ha apoyado la posibilidad de realizar estas Jornadas acá en la Universidad Nacional de Misiones, y también un militante de ideas y proyectos para debatir los abordajes de las economías y de las regiones. El acompañamiento del CEUR, del equipo de la Universidad Nacional de Misiones y de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales en particular, ha sido clave para la preparación de éstas Jornadas.

Agradecerle a todas las delegaciones que nos visitan, de otras provincias de la Argentina, de Paraguay y de Brasil, eso le da un enriquecimiento particular a estas Jornadas que se hacen aquí en Misiones y nos permiten entender que hay problemáticas comunes más allá de las fronteras. La Universidad, de hecho, está desarrollando un programa de articulación con universidades y organizaciones vecinas, tanto de Paraguay como de Brasil, de modo de poder debatir y pensar mutuamente con los conocimientos científicos y proyectos de investigación que podamos ir desarrollando.

La Universidad Nacional de Misiones se ha caracterizado por interpelar permanentemente hacia dónde va nuestra economía regional, y esto nos lleva a discutir modelos de desarrollo, y más que una receta económica son discusiones políticas sobre qué tipos de desarrollo estamos pensando, qué tipo de sociedad queremos; y en ese sentido se nota en las producciones de las distintas jornadas que en estos últimos años han mejorado los indicadores de producción, los indicadores de trabajo; lo que no se ha alterado básicamente es esta matriz que en la mayoría de las regiones permite una acumulación y una concentración de capital muy importante en una punta de la cadena y genera exclusión y pobreza en la otra punta. Eso me parece que es un eje de todos los debates y de algún modo la puesta en conocimiento de toda esta situación, también ayuda a nuestra sociedad a debatir efectivamente hacia donde deberíamos avanzar en términos de desarrollo, en términos de progreso. Destacar la votación ayer en el Congreso en defensa de la soberanía nacional, que acompaña la mirada de la mayoría de los países del mundo que también votaron en Naciones Unidas una revisión de la forma de abordar las reestructuraciones de las deudas de los países, que han con-

denado durante muchísimos años a la pobreza, a la miseria y a la extracción de riquezas desde los países más pobres hacia los más poderosos, como un mecanismo casi natural del “orden económico mundial”. Creo que eso está en discusión y no podemos pensar lo regional sin pensar lo nacional y lo internacional.

En términos universitarios, seguir trabajando, tanto en la inclusión educativa (albergues, comedores, becas de salud, mejoras en las aulas, en los métodos de enseñanza), como en ir mejorando y profundizando nuestra producción de conocimientos significativamente útiles en términos sociales y productivos para la sociedad. Seguir apoyando con nuestro trabajo aquellas políticas que han posicionado a la educación pública como una política de Estado central para garantizar la ampliación de derechos, la transformación social, para promover la generación de trabajo y producción nacional, conocimiento científico, innovación tecnológica, claves para el futuro, y fundamentalmente para garantizar y fortalecer la cultura democrática y de libertad en nuestros pueblos.



## CONFERENCIA INAUGURAL

### EL NORDESTE COMO ESPACIO PERIFÉRICO Y TRANSFRONTERIZO

*Una Visión secular de los procesos de construcción socioeconómica y regional en los siglos XX y XXI*

Dra. Cristina VALENZUELA  
(Investigadora CONICET)

Como geógrafa llevo muchos años estudiando temas del Nordeste. Estudiando la Carrera, un profesor nos enseñó que lo principal para comprender un proceso es hacer la pregunta correcta. Y en este sentido, una de las primeras preguntas que quiero hacer en esta charla es: ¿qué distingue al Nordeste del resto de las regiones argentinas? En principio pensaba: se destaca por ser una región joven, considerando los casos de Chaco, Formosa y Misiones, porque Corrientes no es tan joven digamos, también podría ser por sus producciones originales en Argentina y por su posición estratégica en Sudamérica.

Cualquier interrogante nos lleva a una cuestión más general: ¿cómo enfocar la cuestión regional?

¿Cuál es la escala apropiada de análisis de las regiones? En este sentido, ya no es posible considerar a la región solamente dentro de la escala nacional ya que los nuevos escenarios tecnológicos, socioeconómicos, políticos, geopolíticos, obligan a nuevas miradas y nuevas preguntas. Eso no nos exime de considerar al Nordeste por oposición a la región Pampeana, que es la visión clásica. Pero también hay que mirar el Nordeste en otras escalas y preguntarse cómo se fue construyendo, cuáles fueron los procesos mediante los cuales adquirió sus límites, cómo se fueron ampliando o reduciendo sus áreas de influencia y si el Nordeste tiene identidad.

En relación con la identidad me preguntaba (extendiendo el interrogante lo haría extensiva a los que nacieron o vivieron en Corrientes, Misiones, Chaco, Formosa) lo siguiente: si alguien les dijera: ¿a dón-

de pertenecen, a qué región pertenecen?... ¿alguien contestaría “Somos Nordestinos”? No, diríamos somos misioneros, chaqueños, formoseños o correntinos Pero Nordestinos son los que viven en el Nordeste de Brasil. Y si le preguntáramos a los habitantes de países limítrofes si nos identifican como Nordestinos, no lo harían No, nos identifican por la provincia en la que nacimos o residimos.

Es decir, el Nordeste en principio es un conjunto de provincias contiguas que se definen por una posición de acuerdo a los puntos cardinales, bajo la obviedad de que “está en el Nordeste del país”. Ahora, ¿por qué decimos que abarca cuatro provincias y no cinco?, ¿o el Norte de Santa Fe o el Este de Salta no están al Nordeste?

Eso tiene que ver un poco con la información estadística, es una práctica muy común asimilar los límites regionales a la información disponible, es decir a escala departamental, municipal y provincial; en consecuencia las regiones son la suma de las provincias. Entonces desde este punto de vista el Nordeste está constituido por cuatro provincias.

Obviamente, yo no me conformo con esto.

Indagando sobre la posible identidad del Nordeste, me llamó mucho la atención una reflexión en un libro que se llama “*Crisis fiscal, mercado de trabajo y nuevas territorialidades en el Nordeste Argentino*” (Marta Panaia, 2003). En el capítulo “*¿Uno o varios NEA? Regiones y territorios en el espacio del Nordeste Argentino*”, Alejandro Schweitzer afirmaba que no existe una identidad NEA, sostenía que las identidades en los territorios las construyen las sociedades que las habitan, y en el Nordeste esa construcción está en deuda. Con estas afirmaciones se pueden discutir percepciones sobre la realidad regional y en este sentido podríamos inquirir, ¿cómo ve el poder político, tanto local, como nacional e internacional al Nordeste?, ¿cómo lo describe el discurso periodístico, cómo lo percibe la prensa histórica, los vecinos fronterizos?; siempre en términos de percepciones, ¿cómo lo sienten las distintas colectividades, cómo se ve desde Buenos Aires, cómo lo queremos ver y por qué razón o motivo lo queremos ver de ese modo?

Entre la gama de posibles percepciones la pregunta sería: ¿es predominante la imagen de devaluación de la entidad regional? O, más bien, ¿percibimos al Nordeste como una región de posibilidades?

Lo bueno de todo es que todas las perspectivas son válidas, siempre y cuando sirvan de base para construir algo mejor. Todos los criterios de percepción, cualificación e incluso cuantificación regional tienen un componente subjetivo, así como lo demuestra el título de esta charla: “Espacio periférico y transfronterizo”, ¿por qué?, porque hay

que acotar lo que uno va a jerarquizar en el análisis regional. Esos calificativos de “periférico y transfronterizo” involucran dos escalas: la condición de periférico remite al análisis clásico del núcleo nacional en la zona pampeana y los espacios de inserción periférica con comportamiento histórico subordinado y un nivel de desarrollo relativo menor serían las economías regionales. En cuanto a la calificación de transfronterizo, re-sitúa al Nordeste como región que funciona por encima de las fronteras y ese calificativo nos induce a pensar en una situación estratégica a escala supranacional.

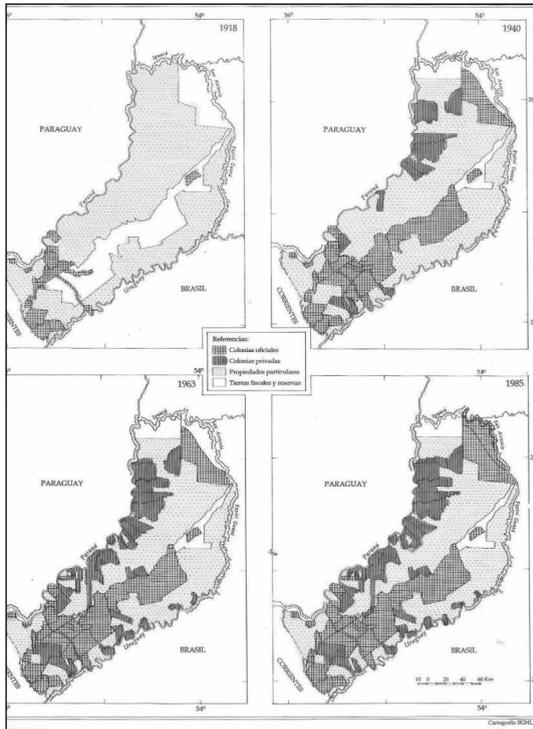
Analizando la realidad regional desde estas dos perspectivas, comenzando por la escala nacional, nos podríamos preguntar: ¿cómo evolucionó la estructura interna del Nordeste? ¿Qué condicionamientos surgieron de los procesos de ocupación y organización económica del espacio?

Durante el S. XIX y las primeras décadas del S. XX, el calificativo de Nordeste Argentino no pasaba de ser la referencia a un punto cardinal. A principios del S. XX el poder central aspiraba a mantener a los territorios de Chaco, Formosa y Misiones bajo un régimen político institucional fuertemente centralizado que garantizase el control de las fronteras, la colonización y la gradual inserción en la comunidad nacional, hasta que pudiesen convertirse en provincias (lo que ocurrió aproximadamente cinco décadas después). Entre fines del S. XIX y mediados del S. XX el proceso de reparto de la tierra generó básicamente en el Nordeste una estructura bipolar con predominio de tamaños extremos, uno de esos extremos lo constituyen las grandes propiedades que resultaron del reparto, las concesiones y las ventas de las tierras públicas, en Corrientes en el S. XVIII y la primera mitad del S. XIX, en Misiones entre 1850 y 1884, y en Chaco entre 1885 y 1902.

En ciertos sectores ya se podían observar en 1902 propiedades de más de 10.000 has. Ya se ve el cinturón de latifundios en el extremo Noreste de Misiones, así como también en la franja oriental de Chaco y Formosa. Corrientes ya estaba otorgado bastante antes.

En el otro extremo de esa estructura bipolar está lo que sería la colonización, tanto oficial como privada que fue accediendo a la tierra. La colonización en Chaco y Formosa tuvo que “saltar” la hipoteca pastoril, es decir, ir más allá de lo que ya estaba completamente otorgado, avanzando con el ferrocarril. Esa colonización se apoyó en pequeños espacios, de no más de 20 has, lo que un grupo familiar podía manejar en la década del ‘30. En la década del ‘60 se consolida el núcleo agrícola particularmente en Chaco, con colonias oficiales que se entregaron

entre 1920 y 1950, ese es el corazón agrícola, ahí está la agricultura familiar, ahí está el algodón y otros cultivos. Entre el '60 y los '90 se avanza en el otorgamiento de tierras fiscales, pero en zonas en donde el déficit hídrico condiciona la evolución de una agricultura de secano. En Misiones, la colonización estatal va ocupando las sierras centrales y la colonización privada ocupa las mejores tierras en los bordes de los ríos, fundamentalmente el Paraná.



Fuente: Schaller, Enrique. Colonización en Misiones (1918-1985).

En: Atlas Histórico del Nordeste Argentino. Maeder, Ernesto y Gutiérrez, Ramón, Resistencia

IIGHI-CONICET - Universidad Nacional del Nordeste. 1995. Plancha 70, pág. 155.

Esta estructura bipolar determinaba que en 2002, en el Nordeste habían 66.500 explotaciones agropecuarias que ocupaban 20.000.000 has. De ese total, el 73% de las mismas con menos de 100 has ocupaba el 8% de la superficie; y en el otro extremo, el 70% de la superficie estaba ocupado por solo un 6% de las explotaciones con más de 1.000 has.

Esa estructura debe ser contextualizada en el marco de prácticas productivas tradicionales y muy ligadas a la disponibilidad de tierras. A partir de principios del S. XX esta región se caracterizó por una producción típica de enclave de drenaje: quebracho, tanino, yerba, cuero, lanas, ganado criollo para conservas, todo para exportación.

Luego con el avance de la colonización se especializó la producción en cultivos industriales: oro blanco, oro verde, pero la ocupación del espacio en zonas de cultivos regionales se hizo en explotaciones familiares, de 20 has promedio: 15 has en Formosa, 20 has en Misiones, de 10 a 30 has en Chaco y de 10 a 15 has en Corrientes, en lo que quedaba de la tierra pública después del remate, del reparto en grandes propiedades.

En un medio natural difícil el colono tomó la porción de tierra que podía manejar y en ese proceso quedó cristalizado el perfil agrícola regional, por la combinación de la escasez de tierra y la reducida capacidad económica de los ocupantes. Esto continuó hasta el 2012, comprobado con datos estadísticos del RENAF, manteniendo casi un siglo después, el 30% de los núcleos de agricultura familiar del país.

Esta constante en el ámbito regional podría ser considerada como un rasgo de identidad común, aunque parcial en términos del espacio involucrado. El Nordeste en términos político-administrativos comienza a cobrar entidad recién en la década del '50 cuando se provincializan los territorios de Chaco, Misiones y Formosa. Por un decreto en 1967 se establece lo que se llamó la región del Nordeste argentino (NEA). Esta región incluía las cuatro provincias del Nordeste y tres departamentos del Norte de Santa Fe. Formaban parte de la Ley 16.964 del año 1966 que disponía la creación del Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo, que tenía por finalidad planificar el desarrollo integral y armónico del país.

Recién a mediados de los '80 la declaración para la integración del Norte Grande argentino, firmada por 9 provincias del Norte, torna relevante el concepto de región como ámbito de concertación de políticas públicas y privadas, para coordinar, integrar, complementar acciones orientadas al desarrollo. A mediados del '86 se preveía concertar obras de impacto regional, circuitos turísticos integrados, planes de industrialización, mejoramiento de vías de comunicación, conectividad, etc. Todo esto nos lleva a pensar que actualmente es imprescindible cambiar la escala y observar a la región en su posición estratégica en las mega-regiones, franjas supranacionales que concentran el comercio y la circulación, que se llaman ejes de integración y desarrollo en América

del Sur. Estos son los futuros escenarios de la inversión y el comercio global.

Ahora bien, ¿cuáles son las perspectivas para el Nordeste en su condición de espacio transfronterizo y su inserción en las mega-regiones de Sudamérica? Como se puede observar la posición del Nordeste es clave, la región participa de tres ejes de integración y desarrollo: el Eje de Capricornio configurado en torno a la integración de un conjunto de corredores transversales que conectaran ciudades y conexiones portuarias de los Océanos Atlántico y Pacífico entre los 20° y 30°. La función estratégica del Eje de Capricornio consiste en consolidar un corredor Este-Oeste u Oeste-Este que fortalezca las conexiones entre Norte de Chile y Sur de Bolivia, Paraguay, Brasil y todo el Norte Grande.

Después tenemos el eje de la hidrovía Paraná-Paraguay que está dirigido a estimular la integración de las cadenas productivas y facilitar la conexión entre países y regiones mediterráneas con el Atlántico; y el eje del Mercosur Zicosur. Este posicionamiento regional en el sistema de corredores continentales requiere y requerirá pensar y planificar en términos de la región transfronteriza. Requerirá la gestión de las fronteras regionales y el diseño de políticas de integración y conectividad supranacional, esto ya está ocurriendo.

La dinámica transfronteriza exige la consideración de la realidad regional como el área de interfase, es decir, un área donde las fronteras son campos relacionales en continua construcción, en los cuales los procesos de integración significan el surgimiento de formas de organización económica y social, de un *modus vivendi* particular, que involucren muy diversos intercambios.

La índole de las relaciones en esta interfase de frontera va desde movimiento de bienes y servicios y personas que procuran aprovechar las ventajas del mercado fronterizo, hasta el contrabando, la migración ilegal y el narcotráfico. Cada frontera tiene su situación particular por su problemática y perspectiva.

De la vida de la sociedad fronteriza, en su habitar cotidianamente la frontera, surge la noción de “zona transfronteriza” donde son constantemente redefinidas las nociones de barreras arancelarias, migratorias e identitarias. ¿Qué motivos encuentran los habitantes de las regiones limítrofes para acercarse al espacio regional? La oferta educativa, de los servicios médicos, etc., depende del contexto cambiario favorable y viceversa.

La zona transfronteriza como campo relacional asiste a conflictos en el uso de los recursos, desarticulaciones administrativas y operati-

vas entre las instituciones radicadas en las fronteras y también atraen poblaciones que se adaptan al estilo de vida transfronterizo, comercian, tienen relaciones sociales y en ocasiones utilizan los recursos del otro lado en forma operativa y espontánea, generalmente en un marco de absoluta informalidad, establecido por la costumbre y donde la ética de las transacciones tiene su propia escala de valores. Las relaciones transfronterizas se expresan en transacciones comerciales y cambiarias, desplazamientos mixtos, en la práctica cotidiana del cruce, contrabando, controles bromatológicos y podríamos seguir con una extensa lista.

Retornando al Nordeste tendríamos que preguntarnos, ¿cuáles son los problemas en la región en este escenario de flujos potenciales de inversión, comercio e integración supranacional? En los mapas podemos observar: densidad de población, población joven, índice de dependencia potencial, porcentajes de población analfabeta; y con excepción del caso de la densidad, de todos los otros indicadores, los niveles más altos están en el Norte. Tanto el Nordeste como el Noroeste concentran una alta proporción de población joven, son las dos regiones más jóvenes del país, esta estructura poblacional registra una serie de problemáticas o desafíos asociados.

En el Norte Grande es muy alta la tasa de analfabetismo, muy superior al promedio del país, tienen altos registros de abandono, repitencia y esta situación se agrava en los parajes rurales. La tasa bruta de natalidad es mayor que las medias nacionales y en el caso del Nordeste es la región que tiene el promedio más elevado del país de hijos por mujer, así como también son muy altas las tasas de mortalidad infantil. Hay una significativa proporción, 60%, de la población que no tiene cobertura de salud y el problema se acrecienta en los jóvenes que no estudian ni trabajan y en los conglomerados poblacionales de menor tamaño (estos son indicadores del INDEC).

Considerando el índice de competitividad provincial (calculado por el Instituto de Investigaciones de la Bolsa de Comercio de Córdoba, 2007, 2009, 2010, 2012, en base a 7 dimensiones: personas, recursos naturales y medioambiente, infraestructura, innovación en ciencia y tecnología, resultados económicos, gobiernos y empresas) -con todo los reparos que nos puede suscitar-, la región del Norte Grande es la menos competitiva del país.

En el ranking por provincia del 2010, Misiones ocupa el puesto 15 (es decir, no está tan mal) Formosa el 19, Chaco el 22, Corrientes el 23. Si miramos el mismo índice con el mismo gráfico para el 2012 la posición se repite. Mejora un poco la situación en gobierno y medio

ambiente, pero por lo demás el ranking de las provincias del Nordeste es el peor. Por regiones, en este índice el NEA ocupa el 7<sup>mo</sup> lugar, o sea el último. A escala provincial (exceptuando Misiones que ocupa el último lugar dentro de las provincias de desempeño medio) todas las provincias del Norte Grande tienen un desempeño de competitividad medio-bajo o bajo en todos los factores.

Desde una perspectiva crítica, que analiza los juegos de poder, lo que hay por detrás de estos índices tan cuantitativos, no nos quedamos conformes. Yo particularmente elijo ver al Nordeste como una zona de posibilidades, partiendo de la idea de que se trata de una región compleja, entiendo que también combina una riqueza de oportunidades única en el país.

El Nordeste combina una posición inmejorable en el contexto del Mercosur, provee de producciones diferentes no estandarizables y originales en contraposición a la uniformidad de la agricultura comercial de tipo empresarial. El Nordeste concentra el 25% de los agricultores familiares del país. Este predominio puede ser observado como una ventaja, una oportunidad de recuperar y poner en valor saberes, contribuir a la soberanía alimentaria, promover el turismo ecológico y la agricultura orgánica, una forma de producir que tiene demanda en mercados muy específicos. Aún teniendo problemas estructurales con el acceso a las tierras y al agua, como también falta de acceso a créditos, problemas con la asimilación de tecnologías, asimetría con la competencia con las cadenas comerciales, ha comenzado a encontrar en la región mecanismos para superar la mera subsistencia y comienza a desarrollar aspectos organizativos que permiten ingresar en circuitos comerciales.

Esta agricultura familiar se hace visible en la participación de los pequeños productores de cultivos industriales (de algodón, tabaco, té, yerba mate) pero también en una canasta diversificada de productos locales distintivos. El predominio de agricultores familiares y producciones alternativas agroecológicas con agregado de valor en origen, pueden transformar a la región, donde se incrementaron considerablemente los mecanismos asociativos que promueven la comercialización en ferias francas, mercados concentradores, cooperativas de comercialización.

En el Nordeste se encuentran 2/3 de las ferias francas del total del país. Sin embargo persisten las dificultades en las condiciones de ingreso a los mercados, en la infraestructura comercial, en la logística operativa, en la consideración de normativas que organicen la demanda y la producción para generar una mejor oferta a nivel territorial, con

criterios de compra de cercanía y circuitos cortos con la menor intermediación posible, de eso se trata.

La región de Nordeste, caracterizada por la especialización productiva agropecuaria, en los últimos años asistió también a la instalación de industrias asociadas a sus producciones, así como además podemos hablar de parques industriales.

En síntesis: la consolidación del rol de la región agrícola, forestal, ganadera, hidrocarburífera, industrial y turística es una realidad posible a corto plazo. Pero, ¿qué se necesita para el logro de un perfil integrado y equilibrado? Desde mi punto de vista esto estaría vinculado con lo que yo llamo factores de cambio en la región, poniendo énfasis en lo que respecta a las políticas de desarrollo: mejoramiento de indicadores demográficos, implementación de políticas de ayuda directa para un mejor acceso a los servicios básicos: educación, salud, servicios urbanos y vivienda, generación de nuevas oportunidades de empleo, incremento en infraestructuras en sistemas de conectividad interregional, gestión de nuevas oportunidades productivas y fortalecer la capacidad de gestión desde el sector público, para instrumentar las mejoras a escala territorial, para dirimir en los conflictos, para vigilar, para monitorear la cuestión ambiental, planificar el ordenamiento territorial e incluso para mejorar la gestión de la conectividad a nivel transfronterizo.

¿Qué nos depara el futuro? En distintos talleres que se hicieron a escala nacional en 2011, promovidos por el Ministerio de Planificación Nacional, para hacer prospectiva de escenarios para la región, con los conocimientos de especialistas, que se sintetiza en el documento “*Territorios del futuro: escenarios prospectivos del territorio argentino y sus regiones para el 2026*” (Sili, Marcelo, 2013) resultaron tres escenarios posibles.

El primero visualiza que entre la actualidad y el 2026 ocurren una serie de eventos que van hacia el deterioro regional, una intensificación de las variables negativas: no hay una diversificación productiva, la producción agropecuaria no incrementa el agregado de valor, queda expuesta al clásico riesgo cíclico de sobre-stock, sobreproducción, crisis, no se eslabonan los encadenamientos productivos, no se reduce la brecha entre los sectores modernos y las pequeñas producciones tradicionales, continúa el despoblamiento de áreas rurales, la vivienda se encarece, los servicios fronterizos de salud se encuentran colapsados por la presión de los países limítrofes y se agravan las condiciones ambientales.

El segundo escenario, que es el intermedio, es el de la fragmentación territorial que divide los espacios generando desarrollo desigual, concentrando la producción y la propiedad, creando islas productivas desvinculadas entre sí, hay espacios que no consiguen insertarse en las cadenas comerciales y productivas por ser dispares, los problemas urbanos se intensifican en términos de mucha presión sobre espacios urbanos que no consiguen adaptarse y aumenta la segregación intraurbana, etc. (barrios cerrados). A pesar de que mejora en cierto sentido la conectividad aeroportuaria y se intensifica la utilización del transporte ferroviario, no se adecua a la demanda que significa ser una megarregión dentro de los ejes de desarrollo. Y el crecimiento basado en la productividad y el paquete tecnológico ocasionan un deterioro ambiental muy significativo.

El último escenario, que sería el ideal, es el de los equilibrios dinámicos: se desarrollan los complejos agroindustriales, hay inversiones energéticas e infraestructura, exportamos a Chile y a Brasil, disminuye el despoblamiento rural, el mercado inmobiliario se hace accesible, podemos comprarnos una vivienda, en las áreas rurales no solo se consolidan las actividades tradicionales sino que se fortalecen actividades emergentes de índole no agropecuaria; hay una disponibilidad importantísima de infraestructuras adaptadas a las nuevas dinámicas, se fortalece el arraigo rural, la identidad cultural de la región, hay circuitos de ecoturismo, se refuerzan los corredores biológicos, se fortalece el Eje de Capricornio, funcionan los ferrocarriles. Todos estos son escenarios posibles, que dependen de un compromiso que empieza por el conocimiento de la realidad regional porque toda acción política, toda construcción social obedece a lógicas que priorizan lo conocido, no se puede planificar el desarrollo de una región que no se conoce.

Para finalizar: atender a las necesidades regionales supone un conocimiento acabado y una comprensión profunda de la realidad regional, pero no de la de hoy solamente, sino del proceso de construcción de la realidad regional que trate de resumir en estos minutos. Entendiendo que ese es el objetivo de Jornadas como esta, tengo la esperanza de que éste aporte y todos los que he visto en el programa, que me resultan muy interesantes, contribuyan a ese propósito.

## CONFERENCIAS Y DEBATES

### SOBERANÍA ALIMENTARIA, TRABAJO Y DESARROLLO RURAL<sup>1</sup>

Msc. Carlos CARBALLO GONZÁLEZ

(Profesor de la Cátedra Soberanía Alimentaria de la Facultad de Agronomía de la UBA, Asesor de distintas organizaciones y redes de agricultura familiar y Consultor de Organismos Públicos nacionales e internacionales)



Hago la presentación desde una Cátedra Libre de la universidad pública que facilita el tratamiento de aspectos que no están contemplados en las currículas de las respectivas carreras, o sea que nos da una gran flexibilidad para plantearlo. Vamos a hacer una síntesis de tres conceptos que nos parecen claves y que están ligados con el desarrollo.

Seguramente muchos de ustedes saben que a partir del año 1996 comenzamos a debatir un nuevo paradigma a nivel internacional. Esto, seguramente, no es casual, pero no quiero profundizar los antecedentes,

---

1- Ver extractos de su intervención en [https://www.youtube.com/watch?v=xXypbuhrj5Q&feature=player\\_detailpage](https://www.youtube.com/watch?v=xXypbuhrj5Q&feature=player_detailpage)

sí me parece importante recuperar que en la historia del desarrollo, o del concepto de desarrollo, hubo un momento muy importante que fue 1992 (en la Cumbre de Río), en que por primera vez se empieza a vincular la problemática del desarrollo con la problemática de los recursos naturales y el ambiente. Ese encuentro tuvo una particularidad que nos parece relevante destacar porque explica algunas cosas que pasan luego y permiten entender cómo empieza a debatirse este concepto. Río 92 marca la aparición de los actores sociales en los grandes eventos internacionales, junto con las cumbres y los plenarios de los dignatarios, de los funcionarios, empiezan a reunirse para tratar los mismos problemas las organizaciones sociales y los movimientos políticos del mundo. La primera experiencia es Río y posteriormente, en la Cumbre por la Alimentación, la Asamblea Mundial de la Alimentación en 1996 en Roma, donde desde el Foro de las Organizaciones Sociales surge la propuesta de “soberanía alimentaria”.

En el debate sobre el desarrollo a nivel internacional, generalmente participaron los académicos, los funcionarios, fueron debates institucionales. Aquí es la primera vez que empiezan a participar activamente las organizaciones sociales, y de las que participaban, quizás las que expresen a uno de los sectores más pobres y marginados en la problemática mundial son las organizaciones campesinas.

Esto suma, al debate del desarrollo, una problemática que es central: la problemática alimentaria, de alimentación del planeta, no con la mirada tradicional de los organismos internacionales: nuestro problema a nivel mundial no es de producir más, sino que es un problema de acceso, y esto tiene que ver con la forma en que se organizan los recursos y las prioridades que se fija cada sociedad.

Allí marca un derecho humano fundamental “de todos los pueblos” y marca la necesidad de que esos pueblos decidan sus propias políticas y estrategias de producción, distribución y consumo de alimentos a fin de garantizar una alimentación cultural y nutricionalmente apropiada y suficiente para toda la población. El año 1996 parece lejano en muchos aspectos, pero es el momento en que a nivel internacional se estaba produciendo un gran debate como consecuencia del fracaso reiterado y sistemático a nivel planetario de las políticas neoliberales.

Esta es una alternativa que se quiso empezar a poner en discusión para enfrentar el libre comercio, la Organización Mundial de Comercio, el intercambio indiscriminado y poniendo la mirada mucho más en lo nuestro y básicamente en el problema alimentario. En el caso de Argentina esta problemática la hemos re-trabajado como lo hicieron los

movimientos sociales en Brasil y en muchos lugares del mundo, y que en un país tan urbanizado como Argentina, debatir quién produce los alimentos, cómo los produce, con qué modelo productivo (que fue la primera forma de acercamiento nuestro en este tipo de problemática), se transformó rápidamente en quién consume, dónde consume, cómo consume y para qué consume, y en este proceso nosotros recibimos aportes fundamentales del área de la medicina y del área de la nutrición. En el debate de esta problemática en Argentina sin dudas es prioritaria una reflexión que va mucho más allá de los “precios cuidados”, ¿quién cuida los precios? Uno supone que la sociedad y el Estado. ¿Quién cuida la calidad de los alimentos que estamos consumiendo? También debería ser la sociedad y el Estado, y eso no está ocurriendo.

Y tenemos múltiples evidencias con respaldo científico suficiente como para decir que nuestra sociedad está sufriendo epidemias muy serias que tienen que ver con la calidad de nuestra alimentación. Tenemos estadísticas para decir que nuestra pésima calidad de alimentación influye considerablemente en un conjunto de problemas que creo se están visualizando, aunque no tengamos clara noción de las causas: tienen que ver con el hipotiroidismo, la diabetes, la celiaquía, la disminución constante de la fertilidad a nivel general (particularmente de los hombres), y eso está ampliamente demostrado, y correlacionado con factores que están claramente vinculados con la calidad de nuestra alimentación. Responder esas preguntas implica vincular activa y directamente a la población urbana en la construcción de un modelo alimentario distinto.

Si nosotros cuestionamos el modelo de producción, el modelo de la revolución verde, de la revolución transgénica, no solo por sus impactos en la salud, en el ambiente, por la concentración de la riqueza, por la concentración de la producción, por la concentración en toda la cadena agroalimentaria, nosotros volvemos a la etapa primaria y nos preguntamos: ¿qué pasa en las áreas rurales? y ¿qué pasa con la producción rural?

Nosotros planteamos que esto que estamos llamando “desarrollo rural”, las “políticas de desarrollo rural”, forman parte de un discurso con muy poco sustento, es decir, la sumatoria de proyectos o programas que procuran alcanzar el desarrollo rural no forman parte de una política, no existe en el Estado nacional, no existe a nivel regional, no existe en la provincia de Misiones ninguna política de desarrollo rural.

Nosotros pensamos que el desarrollo rural implica revalorizar a los actores presentes en los territorios y, de alguna forma, empezar a

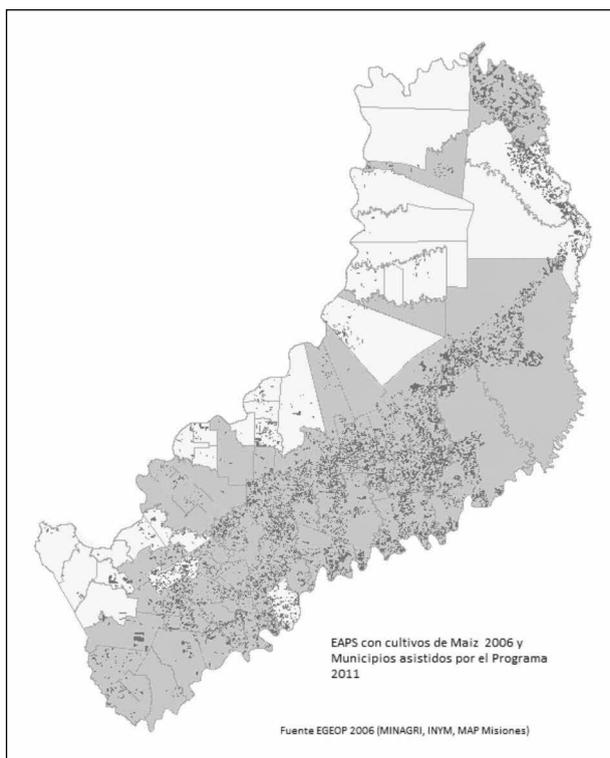
pensar, junto con esos actores, modelos de desarrollo alternativos. Nos parece que esos actores tienen capacidad y potencialidad como para ser motores de la construcción de esa alternativa que de alguna forma garanticen la calidad de su propia alimentación, pero también garanticen la calidad de la alimentación de la sociedad en general y sobre todo cuiden el ambiente.

Nos parece imposible pensar en desarrollo rural como algo absolutamente aislado de otras cosas, sino que hay que pensarlo en el marco de un desarrollo nacional, no se puede hablar de desarrollo rural sin pensar en qué modelo de sociedad estamos pensando.

El ejemplo que vamos a utilizar tiene que ver con las siguientes ideas: todo lo que no pase en la provincia de Misiones en relación al desarrollo rural y al avance en la soberanía alimentaria es muy difícil que pase en otros lugares del país. Hemos recuperado datos que no estaban disponibles, que son de un empadronamiento que se hizo en la provincia en el año 2006, Misiones es la provincia con mayor cantidad de pequeños productores, pero estos pequeños productores, cuando la media de aportes y contribución económica de la agricultura familiar a nivel nacional es del 18%, en Misiones es casi del 50%. Nos parece que la trama territorial que está dada nos permite pensar en una diversidad de aspectos, como la diversidad cultural, el nivel de organización, el vínculo rural-urbano y allí lo que claramente queda demostrado es una estructura productiva basada en muy pequeñas unidades de producción que tienen además un agravante: en un censo nacional, hecho en el año 2011, sobre conflictos de tierra vinculado a la agricultura familiar se reveló que Misiones es la provincia del país con mayor cantidad de conflictos de tierra, que involucran a 20.000 pequeños productores y a 360.000 has. Este problema de distribución de la tierra se agrava por serios problemas vinculados a la precariedad de la tenencia.

En el marco de un convenio entre el Ministerio de Trabajo y la Facultad de Agronomía de Buenos Aires nosotros, como Cátedra de Soberanía Alimentaria, hemos realizado la evaluación de un programa que se desarrolla en la provincia, que tiene que ver con la producción y distribución de maíces criollos y a eso haremos referencia. El maíz es el cultivo anual más difundido en la provincia de Misiones. Mientras existen alrededor de 35.000 has de tabaco, según datos del año 2006 hay 42.000 has con maíz, que seguramente están subestimadas y además vienen creciendo. Hay 17.000 explotaciones que tienen maíz, concentradas de la ruta 14 hacia el Este, un área donde predominan pequeños productores y donde se produce tabaco también. Se registran

datos desde agricultores que tiene menos de  $\frac{1}{4}$  de ha con maíz hasta un máximo de 25 has (que es un record absoluto para esta provincia), pero la media es de alrededor de  $2\frac{1}{2}$  has por productor de maíz.



En el contexto de la crisis del 2001, en la provincia de Misiones se agilizan un gran número de mecanismos que afortunadamente se apropian e incorporan experiencias que habían ido construyendo organizaciones sociales y organizaciones campesinas. Lo que nosotros evaluamos en este momento es un proceso que comenzó a acompañar el Ministerio de Trabajo de la Nación a partir del 2008, donde hay un grupo de organizaciones que son productoras de variedades de maíz que estaban en su chacra, que fueron seleccionadas, mejoradas y que el Estado compra y distribuye. Este es un claro ejemplo de que lo legítimo no es lo mismo que lo legal. Desde el punto de vista legal esto no podía ser, ya que la Ley Nacional de Semillas lo prohíbe, como prohíbe la feria de semillas, como prohíbe todo tipo de intercambio, sin embargo acá, desde hace seis años, se vino haciendo sin que nadie dijera nada,

porque está claro, es una necesidad, es una posibilidad, les sirve y nadie se anima políticamente a decir “la ley no lo permite”.

Estas organizaciones están conformadas por muy pequeños productores, en promedio 16 has, la gran mayoría ocupantes de tierras que fueron expropiadas como consecuencia de un proceso de lucha, diez años de lucha que terminaron en un plan de arraigo y colonización en el 2004, en el cual algunos no tienen siquiera la mensura, ni los títulos. Este programa del Estado facilitó que algunos se las arreglaran mejor. Así el Estado lo que hace es comprar a buen precio (algo parecido a lo que se llama “precio justo”) semillas que produce la gente, seleccionadas y clasificadas con criterios cada vez más ajustados y eso lo distribuye después entre pequeños productores de la provincia que como consecuencia de las presiones para producir para el mercado, se han quedado incluso sin capacidad de producir sus alimentos básicos.

En este estudio se han considerado solamente 18 organizaciones sociales que perciben sus semillas canalizadas a través de sus socios, pero además están participando 50 municipios de la provincia. Se marca allí un mecanismo de coordinación que es la Dirección de Economía Agraria de la Provincia, un organismo de financiamiento y evaluación que es el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y un Consejo Técnico Asesor interdisciplinario en el que participan las organizaciones proveedoras, las organizaciones receptoras, los municipios y diversos programas e instituciones del Estado, yo diría técnicos comprometidos con esta problemática, que son a su vez empleados de distintos organismos del Estado.

Eso es lo que vino pasando entre los años 2008 y 2013, sobre los 31.000 productores de la provincia, en el momento en que más productores recibieron las semillas fue en el año 2010 con un sistema en el que los municipios han sido partícipes activos. Nosotros evaluamos ese programa, fue un trabajo de bastante tiempo encuestando a las organizaciones productoras de maíz, encuestando a una muestra estadística representativa de los productores receptores de esos maíces, comparando qué pasaba entre ambos y a partir de allí sacábamos algunas conclusiones.

Quizás valga la pena detenerse aquí, porque nosotros estamos en el debate de la Ley Nacional de Semillas y es muy probable que la mayoría de los que estamos acá, habitantes urbanos, no tengamos muy claro qué es ese pequeño ser vivo: transmite muchos años de cultura y muchos años de trabajo, transmite una tecnología, la semilla no es neutra, lleva implícito un modelo tecnológico, un modelo de desarrollo,

los tipos de semillas que elijamos determinan y condicionan profundamente lo que pasará seguidamente con el modelo productivo. Por eso, tener semillas, decir qué semillas tenemos y controlarlas es un carácter fundamental para cualquier propuesta de desarrollo nacional o local.

Cuando a la gente les preguntamos: para ustedes, ¿qué son las semillas?, aparecen una cantidad importante de elementos que van mucho más allá de lo que consideran los agronegocios (la estructura comercial, un insumo). La semilla en manos de la gente es mucho más, es un principio básico para su libertad y su autonomía.

Nosotros hicimos el análisis cuidadoso del sistema productivo para decir claramente que esta es una propuesta barata, posible, conocida, culturalmente apropiada, que cuida el medio, brinda alimento a la gente y brinda alimento de calidad, ya que no utilizan ningún tipo de agroquímicos. Esos granos y los animales criados con esos granos son animales sanos, entonces generamos alimentos sanos. No contaminamos el medio, el aire, el suelo, las aguas; no contaminamos los alimentos. Con trabajo humano y semillas que tiene la gente, se los da el Estado o si no los consigue con trueques o intercambios con sus vecinos.

Entonces, lo que nosotros hicimos fue una revisión cuidadosa de todo ese sistema productivo, los comparamos con los maíces tradicionales que está distribuyendo el Ministerio de Asuntos Agrarios, el IFAI, y es contundente que tiene que pasar por acá, es clave en el vínculo de los productores familiares de maíz con la sociedad global. La cara de sorpresa que pusieron muchos de ustedes cuando dijimos que el maíz es el principal cultivo en la provincia de Misiones, es la misma cara de sorpresa que ponen muchos técnicos, muchos funcionarios y que de alguna forma tiene que ver con un problema quizás ideológico, que es el tener puesta la mirada exclusivamente en las producciones para mercado. Es decir, desatendemos, subvaloramos todo lo que hace al sustento y alimentación de esta gente y eso evidentemente lo tenemos que revisar.

Allí está el cálculo que sale de nuestro trabajo de cuántos jornales (8 hs un jornal) implica la producción de 3.000 kg de maíz y cuantos jornales implica sacarle la chala que lo protege, desgranarlo, que son 8 ½ jornales. En este trabajo participa el padre, la madre, los niños, es un trabajo de toda la familia.

Hicimos este cálculo para saber, con los datos que teníamos en el 2006, cuantos millones de días de trabajo hay para producir el maíz que se produce, que se produjeron en ese momento en Misiones. Y le pusimos un valor, no es del jornal peón que son aproximadamente \$200

por día, ni tampoco el que se paga en las áreas rurales que son \$100 por día, sino un intermedio de \$150 por día.

Allí está lo que estamos diciendo. La economía oculta que explica por qué la gente se está quedando y está sobreviviendo en el campo, junto también, seguramente, con el aporte de los planes sociales, sobre todo la Asignación Universal por Hijo. Allí hay una cantidad sustancial de trabajo que nosotros la vinculamos al volumen de producción que está saliendo actualmente sin ningún tipo de apoyo público, no está incorporado a ningún programa más que esto, sin ningún tipo de asistencia técnica, sino básicamente construido a partir de los conocimientos de la gente, donde seguramente una buena asistencia técnica puede conseguir impactos muy fuertes a muy corto plazo.

Allí el cálculo que hicimos es: si el maíz que se cosecha en cada explotación se dedica (como la gente lo está haciendo con los valores que nos dieron de las encuestas) a la alimentación de sus gallinas para tener huevos, de sus cerdos, de pollos camperos o pollos parrilleros, consumen en las múltiples comidas que hacen y aparte quedan excedentes como granos que venden al mercado. Allí están los valores; qué implica eso para cada chacra, esto a valor de mercado aproximadamente representa casi \$21.000 por año y si esto lo multiplicamos por las 42.000 has con maíz de la provincia de Misiones, estamos hablando de casi \$400.000.000.

Esto representa a una economía importantísima que le da autonomía a la gente, que asegura su autoabastecimiento, que implica la presencia de alimentos frescos en las ferias francas, que se puede potenciar rápidamente la diferencia de rendimiento entre los productores que producen semillas y el resto de los productores de la provincia en un 40%, es decir, nuestros productores semilleros están produciendo un 40% más que el resto, o sea que es algo que podemos subir. Y esos 3.000 kg con los que están produciendo nuestros semilleros implican también que podamos subirlos con un rápido nivel de asistencia.

Este cultivo da dos cosechas por año, se siembra en forma escalonada, se van realizando las tareas en forma escalonada (cuando hay disponibilidad de fuerza de trabajo) y se cosecha en forma escalonada. La cosecha escalonada implica atenuar absolutamente todos los riesgos, y eso nos parece que es fundamental para garantizar la alimentación de la familia.

Como conclusión: a pesar de los avances modernizadores que existen, persisten formas tradicionales de producción sobre la que se asienta la seguridad alimentaria de los pequeños productores de la pro-

vincia de Misiones. El análisis de la producción de maíz, base del sistema de producción para la subsistencia, demuestra su capacidad de dar respuestas a sus necesidades básicas generando empleo y alimento de calidad, cuidando el ambiente, e inclusive, en un imprevisible escenario de cambios climáticos global.

Todos estos productores, u otros, que probaron con los híbridos que le ha dado el gobierno, que le han vendido las empresas tabacaleras, tienen evidencias ciertas de esto que estamos diciendo. Los criollos resisten, aguantan más y los granos no se llenan de gorgojos, los podemos guardar, no pasa eso con ninguno de los maíces comerciales que están circulando por la provincia.

Nosotros creemos que estos subsistemas están también en condiciones de expandirse a nivel provincial, siempre y cuando haya políticas públicas de transición a la soberanía alimentaria que lo valoren en toda su potencialidad. Para eso pensamos que las instituciones, sus técnicos e investigadores, tendrán que hacer un esfuerzo denodado para aprender a analizar a nivel de sistema; el productor maneja un sistema, no una sumatoria de cosas aisladas, y el técnico investiga, transfiere tecnología y analiza por producto, es decir, con esta visión por producto evidentemente no tenemos probabilidad de pegar ningún salto y lo que hay que hacer es una transformación profunda.

Finalmente, la transición a la soberanía alimentaria no puede entenderse aislada del complejo proceso que incluye también el logro de otras soberanías (la soberanía energética, la soberanía económica, la soberanía política) en la construcción de un proceso de desarrollo nacional, justo y sustentable del que el desarrollo rural es solamente un aspecto. A nosotros nos parece que de la misma forma en que en algún momento cercano y ahora se está vaciando de contenido el concepto de sustentabilidad, el concepto de agroecología, también se está vaciando de contenido del concepto de “soberanía alimentaria”. Creemos que pequeños programas bien intencionados que logren algún éxito a nivel local de alguna forma lo que están haciendo, o pueden llegar a hacer, es alguna contribución a la construcción de algún proceso más importante, pero de ninguna forma podemos pensar que esto contribuye necesariamente a la soberanía alimentaria.

Y para nosotros en este contexto en el que el desarrollo rural solo es un aspecto de un proceso para construir la soberanía alimentaria, reafirmamos lo que dijimos de entrada, que el desarrollo rural es mucho más que la sumatoria de programas y proyectos desarticulados a través de los cuales se expresan políticas explícitas e implícitas. El hecho de

que no haya políticas explícitas de desarrollo rural no quiere decir que no las hagan, es decir, hay políticas implícitas de NO desarrollo rural y esta provincia es fiel testigo de eso.

Más allá de los discursos y de los avances en términos relativos que podamos reconocer, y que debemos reconocer, lo concreto y objetivo es que no hay una política nacional de desarrollo rural, y no hay una política de desarrollo rural porque tampoco hay una política nacional de desarrollo, entonces los planes estratégicos (agroalimentarios, industriales, de turismo) que se han hecho son expresiones de buenas intenciones absoluta y totalmente descoordinadas que de ninguna forma pueden entenderse o sugerir que tengan algo que ver con un plan nacional de desarrollo. Este es el contexto en el que estamos discutiendo.

## LA ECONOMÍA PARAGUAYA ACTUAL EN PERSPECTIVA HISTÓRICA

Dr. Luis ROJAS VILLAGRA  
(Economista, Docente de la Universidad Nacional de Asunción, Miembro Fundador de la Sociedad Economía Política (SEPPY) y Coordinador de Base Investigaciones Sociales)



Espero poder brindarles algunos trazos de lo que es Paraguay, un país muy encerrado en sí mismo, muy poco conocido en la región. Trataré de no ser muy economicista, aunque soy economista, siempre trato de darle una mirada social, bastante rara en Paraguay donde predomina un pensamiento muy ortodoxo en lo económico, de mercado, empresarial.

Cuesta hablar de la situación paraguaya actual sin el contexto histórico: la presentación tiene tres partes: el proceso histórico sería la primera, la segunda sobre los contrastes actuales de la economía paraguaya, y la tercera acerca de las tendencias, o sea, hacia dónde va la economía paraguaya a partir de su modelo económico.

Para Paraguay el tema de la **tierra** es fundamental, en toda su historia organizó y desorganizó a la sociedad, a las comunidades, a los pueblos, siempre fue un elemento central, tanto en el desarrollo económico como en los procesos de exclusión y marginación. La independencia del Paraguay fue en el año 1811, pero la problemática de la tierra como elemento organizador fue desde antes y hasta el día de hoy. El Paraguay sigue siendo principalmente un país agropecuario, o sea la riqueza y la pobreza también están vinculadas a la propiedad de la

tierra. Es un país con mucha riqueza natural de tierra, agua y biodiversidad, pero con muy baja densidad poblacional (15 habitantes por kilómetro cuadrado); somos 7 millones de habitantes en 400 mil kilómetros cuadrados, o sea una superficie importante para la población, pero aún así, habiendo mucha tierra, existen enormes problemas por la falta de distribución de la tierra y de la propiedad.

Aunque el Paraguay nunca fue un país minero, se empiezan a explotar mucho más los recursos, porque la globalización y la crisis en la economía mundial hacen que yacimientos que décadas atrás no lo eran, hoy sean rentables. El famoso tema del petróleo en el Chaco paraguayo algo que se está impulsando mucho, hay muchas empresas que están buscando explotarlo. Paraguay tampoco ha sido industrial, no ya por razones naturales, sino por razones históricas y sociales, al estar al lado de países más industrializados como Argentina y Brasil, y por no haber tenido una política orientada a eso, con una excepción en un periodo histórico que vamos ver después.

Entonces, solemos decir que la lucha por la tierra es el elemento definitorio en la construcción social, económica y política de la historia del Paraguay. Yo resumo la historia paraguaya en cuatro periodos históricos que tienen que ver con el uso de la tierra:

El primer periodo fue antes de la colonización, donde las comunidades indígenas no tenían propiedad privada la tierra, era comunitaria, como el trabajo era comunitario también. Cambió rápidamente en el periodo colonial (desde el año 1524 cuando llegó el primer español al territorio que hoy es Paraguay), tres siglos de conquistas y de colonización donde el rasgo principal fue la explotación de los recursos naturales, y del trabajo indígena para exportar materia prima a España y otros países.

Un nuevo periodo con la independencia política de España en el año 1811, que permitió desarrollar un modelo económico distinto al que predominaba en la región en el siglo XVI, con el gobierno del Doctor Francia y de los López entre 1811-1870, 60 años donde el Estado paraguayo hacia todo, o sea cosas que hoy día la ortodoxia neoliberal dice que no hay que hacer: intervenir en la economía, el Estado tenía mucha tierra y arrendaba a la población campesina e indígena y también tenía estancias productivas. El Estado tenía el monopolio del comercio en ese tiempo, entre otras cosas, o sea había un Estado interventor en la economía que permitió cierto desarrollo, con perspectiva de desarrollo autónomo, e incluso, industrial, con cierta prioridad a la producción para el mercado interno.

Fue un periodo importante que se cortó en 1870 con la Guerra de la Triple Alianza, evidentemente aquella experiencia era un modelo que no estaba en consonancia con los flujos económicos internacionales. O sea Paraguay no era importador de la manufactura inglesa que inundaba por aquellos años la región, y tampoco había inversiones de capital internacional, entonces fue una experiencia muy rica que se cortó por esos intereses económicos principalmente.

Desde el año 1870 hasta hoy podemos hablar de un periodo dependiente, aunque seguimos siendo un país en teoría independiente, la dependencia de la economía paraguaya del capital internacional es absoluta en todo el esquema productivo, comercial, financiero. El elemento quizás más definitorio después de aquella guerra que duró seis años, fue la venta masiva de la tierra, que definió un nuevo modelo económico, de concentración de la propiedad de la tierra entre 1870 y 1910. En 40 años se hizo una privatización masiva del territorio paraguayo, se vendieron las tierras que eran del Estado en porciones muy grandes, no era para el pequeño campesino, era una venta en miles de leguas cuadradas y ahí entraron a Paraguay grandes capitales, muchos de ellos ingleses, argentinos, brasileños, en menor medida paraguayos. Entonces yo creo que el elemento fundacional de la economía paraguaya actual es aquel proceso de privatización masiva de tierras públicas en un periodo muy corto de tiempo y en condiciones muy poco ventajosas. Luego de la guerra, el Estado paraguayo estaba quebrado, lo único que tenía eran deudas de guerra y las tierras fueron parte de pago de esas deudas.

Carlos Pastores, un político y estudioso liberal progresista, escribió un libro muy interesante que se llama “La lucha por la tierra en el Paraguay” de 1972, creo que el más importante en cuanto al análisis del proceso en relación a la tierra que se escribió en el Paraguay. Él decía que en aquel momento los gobernantes abandonaron los intereses del pueblo para seguir los intereses del capital extranjero, marcando una herencia muy fuerte hasta la actualidad. A raíz de estos procesos surgieron grandes enclaves forestales de exportación (creo que aquí en Misiones también se dio ese proceso) aquellas grandes propiedades se orientaron a exportar yerba, tanino que se quita de los quebrachos, maderas, convirtiendo a Paraguay en una economía de enclaves de exportación a partir de aquel momento y por muchas décadas (1870 a 1950).

La estructura agraria se caracterizaba por grandes latifundios y minifundios cada vez más pequeños, atomizados, fragmentados, que no hemos podido superar. Hoy tenemos una estructura latifundista-minifundista en Paraguay, la explotación volvió con toda la fuerza y co-

menzó a generar una polarización cada vez más grande en la sociedad paraguaya entre terratenientes y pequeños productores o trabajadores: volvió muy fuertemente la explotación de los trabajadores rurales como en el caso, muy recordado, de los mensúes, aquellos peones que trabajaban en los yerbales de los cuales habló Rafael Barret, un periodista español que estuvo en Paraguay.

Paraguay desde entonces, hasta hoy, es una economía agroexportadora de materias primas, sin mucho procesamiento y estamos en un esquema de dependencia del capital y la industria extranjera. Lo económico está vinculado a lo político; en el proceso de post-guerra se formaron los grandes partidos políticos conservadores del Paraguay: el partido colorado y el partido liberal, ambos son del siglo XIX o sea posterior a la guerra. Estos partidos gobernaron Paraguay casi sin interrupciones, o sea, en el año 1936 por un año y meses hubo un gobierno del movimiento febrerista que era nacionalista y luego el siguiente corte es con Lugo en el 2008 y hasta el 2012, después retoma el partido liberal y ahora el partido colorado. O sea en Paraguay esos dos partidos claramente oligárquicos son los que han gobernado y han construido un estado para una minoría, para la conservación de la estructura económica que genera privilegios. Un Estado que no distribuye riquezas, no tiene sistema tributario progresivo, genera exclusión, y desigualdad hasta la actualidad. Siempre decimos que Paraguay no tiene burguesía o no tuvo burguesía, no tuvo sector empresarial con visión desarrollista, nada de eso. Un sector muy dominante, primario de muy baja productividad, sin muchas perspectivas de desarrollo.

Hay muchas hipótesis sobre por qué en Paraguay hubieron gobiernos autoritarios militares que duraron tanto tiempo. A partir del año 1940 empiezan gobiernos militares primero con Higinio Morínigo, luego ya viene Stroessner entre 1954 y 1989, 35 años de una dictadura muy larga.

Mauricio Schwartzman, sociólogo paraguayo, sostiene que se dio por la inexistencia de una clase empresarial o una elite económica fuerte, o sea esa fragilidad dentro de la sociedad civil permitió que el estamento militar sea la elite que por la fuerza suma la condición de clase dominante y que conduzca el proceso económico y político paraguayo por muchos años. Pero la dictadura stroessnista se presentó muchas veces con un barniz “nacionalista” y “desarrollista”, muchos venden esa imagen de un gobierno ampliado que creó muchas empresas públicas, instituciones, hidroeléctricas; pero fue un gobierno que profundizó la dependencia y la subordinación a los grandes capitales. Las leyes del

‘55, del ‘70 y del ‘75 fomentan la inversión extranjera, con menos impuestos y más facilidades para remesar utilidades, o sea, estímulos para el capital internacional. En 1956 fue la disolución de la Compañía Paraguaya de la Carne después un problema inflacionario de crisis, por presión obviamente de los terratenientes. Paraguay firmó el primer acuerdo *stand by* con el Fondo Monetario en 1957 para hacer un ajuste monetarista, o sea cuando nosotros vemos el neoliberalismo a partir del ‘80, Stroessner fue un abanderado en políticas de ajustes desde la década del 50, subordinado a algunas instituciones internacionales. Paraguay fue un aliado cercano de los Estados Unidos en todo este periodo, la Alianza para el Progreso representó un montón de dinero en forma de crédito y asistencia militar en la década del ‘60. Stroessner era incondicional de la doctrina de la seguridad nacional y la lucha anticomunista, entonces recibía mucha plata.

En 1973 se firman los tratados de Itaipú y Yacyretá con Brasil y Argentina donde Paraguay es un socio de piedra, que está obligado por los tratados a vender el excedente de energía a Brasil o Argentina al precio del costo: o sea Paraguay sale perdiendo en ambos proyectos, pero una elite salió ganando, obviamente la que firmó el tratado y estuvo gobernando por muchos años.

Después de la Segunda Guerra Mundial, la industria química desarrolla la “revolución verde”, los insumos químicos y se empieza a expandir la modernización agrícola. En ese contexto en el Paraguay se hace el primer seminario de reforma agraria en el año 1958, donde participan el gobierno de Stroessner, los terratenientes, empresarios y la FAO. Ni por asomo la participación campesina, de pequeños productores, de indígenas, nada de eso. Ante la situación de crisis, surge una nueva estrategia de colonización, que en Paraguay se conoce como la “Marcha al Este”. Paraguay estuvo mucho más involucrado con la Argentina en la década del ‘20 y recién con Stroessner se da esa conexión con el Brasil. Ciudad del Este se funda en el año 1957 y pasa a ser la segunda ciudad en importancia para el Paraguay, se hace la ruta que la conecta con Asunción, el puente entre Paraguay y el Brasil en 1961, y entonces la economía paraguaya se empieza a organizar muy fuertemente orientada hacia el Brasil.

Se da un proceso de división de grandes latifundios con una lógica de negocio inmobiliario y también, por una necesidad que tenía el gobierno de descomprimir la tensión entre campesinos y terratenientes en la zona cercana de Asunción, donde estaba el minifundio. Entonces el gobierno desarrolló la estrategia de llevar a esa población a zonas

no explotadas aun y esa fue la marcha hacia el Este, que coincidía con la marcha hacia el Oeste del Brasil. San Pablo estaba en pleno proceso de expansión industrial y la producción agrícola brasileña estaba en expansión hacia el Oeste. Ambas marchas van convergiendo y las fronteras entre Paraguay y Brasil se van diluyendo: una gran cantidad de productores brasileños ingresaron al Paraguay en aquella época y reorganizaron también la producción en la zona fronteriza.

El gobierno impulsó dos grandes planes con dinero de la Alianza para el Progreso para mecanizar la agricultura, pasar de la estancia a la producción mecanizada. El primero fue el Plan del Trigo en el año 1967, un fracaso total, un montón de plata que no se recuperó, pero dio pie a la aparición de la moderna empresa agrícola mecanizada. Y el Plan de la Soja en 1972, o sea el gobierno fue quien impulsó la transformación y la mecanización de la agricultura en aquellos años.

La inmigración brasileña fue muy acelerada en la década del '70 en la zona fronteriza, porque la tierra paraguaya era muy barata y el gobierno paraguayo era muy permisible con la deforestación. Se estima que 500 mil brasileños entraron entre mediados de los '60 y los '70, productores de tipo farmers, o sea con inversión en tecnología, en tractores y se empezó a expandir el modelo de la soja y también empiezan a aparecer las grandes empresas (Cargill entra en el Paraguay en 1978, entre otras empresas).

El stroessnismo desarrolló también una política de fuerte colonización de zonas de enclave de explotación forestal, principalmente Alto Paraná, Canendiyú, que son departamentos fronterizos con Brasil. Se trasladó a miles de familias de la zona central cercana a Asunción. Mauricio Schvartzman dice: "aquello fue un proceso de explotación demográfica" un pueblo, el campesino, fue explotado como sujeto colectivo para abrir territorios selváticos, vírgenes, inhóspitos para una futura expansión de la agroganadería y también significó esa colonización una reestructuración terrateniente con capital internacional. En aquel proceso surgió el fenómeno de las tierras mal habidas, o sea tierra del Estado, tierras públicas entregadas a personas que no eran sujetos de la reforma agraria por la ley, no eran campesinos, no eran productores. Muchos militares, terratenientes y dirigentes partidarios cercanos al poder del gobierno, conformaron una nueva clase oligárquica, sin afectar la concentración de la tierra. Tierras que fueron apropiadas ilegalmente y que hasta ahora sigue en esa situación.

A partir de todo esto, se agudiza el proceso de descampesinización. Aunque el algodón tenía muy buenos precios en los '70 y principios de

los '80, los campesinos eran brutalmente explotados, el acopiador y el proveedor de insumos se quedaban con la ganancia. El campesino iba perdiendo su lógica de agricultura familiar, iba abandonando rubros de autoconsumo, y se centraba en productos de renta. Eso fue fatal para el agricultor campesino en los años posteriores, estaba endeudado, había perdido la diversidad productiva.

Cuando hubo formas auto gestionadas como las Ligas Agrarias en la década de los '70 fueron reprimidas brutalmente, con torturas y asesinatos, muchos dirigentes campesinos murieron ahí. Todo lo que se separaba de la lógica del mercado fue aniquilado por el gobierno, y permaneció la alta concentración de la tierra hasta la actualidad. Aquello generó un proceso de migración muy fuerte: el Paraguay fue siempre mayoritariamente rural, recién en el año 1992 se llega a un equilibrio de población urbana y rural, 50% y 50%, pero la tendencia es muy acentuada, se pasa de un 65% población rural a un 33% en la actualidad. Este proceso lastimosamente no es por atracción de las ciudades, porque hay muchos empleos, es un proceso más de expulsión, de desplazamiento de la población rural por el modelo productivo.

El economista Juan Carlos Herken habla de una burguesía fraudulenta que se generó con el stroessnismo, un empresariado ladrón, mafioso, colgado del Estado, evasor, explotador, que se constituyó como clase hegemónica del sector dominante del Paraguay hasta el día de hoy. El negocio de la deuda externa y la evasión de divisas fue lo último en la década del '80. La evasión de divisas era vender dólares preferenciales para negociar en el mercado negro. El stroessnismo entre tantas cosas nos heredó esa burguesía fraudulenta que gobierna al Paraguay hasta el día de hoy, al menos los principales actores vienen de esa acumulación.

En la economía actual, heredera de aquel proceso que comentamos, la propiedad de la tierra sigue siendo lo central. Existe una enorme concentración de la tierra: las pequeñas fincas menores de 20 has son el 83% del total y la tierra a la que acceden es el 4%, mientras que las propiedades de más de 100 has son el 6% de las fincas y controlan el 92% de la tierra. Incluso el Banco Mundial, en un documento del 2007, señaló que Paraguay tiene la concentración más alta de tierra en el mundo.

El empleo agropecuario va cayendo desde el año 1972 hasta la actualidad, pasando del 50% al 22%. Lo que se dispara es el sector servicios (comercios, servicios en general, donde predomina la precariedad), casi en el 60% de la población económicamente activa y el sector industrial en Paraguay nunca fue importante, hoy estamos en un 16% más o menos. Paraguay no es un país que ha podido desarrollar su

sector de valor agregado, sigue siendo un proveedor de materia prima o de servicios.

Somos economías de grandes contrastes, muchas contradicciones. En Paraguay hay mucha riqueza, muchos ricos, hay mucho dinero, se generan elevadísimas ganancias por ejemplo en la soja, en la ganadería, en el sistema financiero. En los últimos años la construcción tiene mucho movimiento, edificios de departamentos, oficinas. Entonces, un país que exporta mucho “alimento”: soja, trigo, maíz, carne y poco más que eso. Un país tan chico como Paraguay es el sexto productor mundial de soja, pero es el cuarto exportador de soja, porque ni China ni India exportan, son consumidores; entonces la exportación de soja supera los mil millones de dólares en la última zafra y segundo en el rubro de la carne con más de mil millones de dólares. Entra mucho dinero al Paraguay con esto, destruyendo los bosques, desplazando comunidades rurales, un montón de externalidades negativas. Pero hay mucho dinero a raíz de esta actividad.

Fuertes contrastes: Paraguay tiene 7 millones de habitantes, 2 millones están en situación de pobreza o pobreza extrema, hay un alto grado de desnutrición, que incide más en la población infantil. Se habla de 300 mil familias de campesinos e indígenas sin tierras: hay tanta tierra, pero hay cada vez más gente sin tierra, antes era solo el sin tierra rural, hoy ya es el urbano también. La pobreza urbana está aumentando a raíz de ese proceso de expulsión. Alrededor de Asunción están lo que llaman los bañados, o sea tierra baja inundable donde viven alrededor de 30 mil familias, 120 mil personas que se inundaron este año y tuvieron que salir, ¿dónde fueron?, la mayoría a calles, veredas, plazas en los barrios, ahí está la gente con una casa de madera, de cartón. A cualquier terreno baldío, allí fue la gente que fue desalojada por el agua. Y en ese contexto, el gobierno municipal, el gobierno de Asunción, lo que busca es que no vuelvan porque se valorizó la tierra inundable hoy con proyectos inmobiliarios de franja costera, quieren hacer hoteles. Entonces aquellos excluidos de los ‘70 se asentaron en zonas que nadie quería, zonas inundables, hoy se está buscando la forma de desalojarlos de esos lugares porque hoy eso tiene valor.

La economía genera procesos de exclusión permanente, hay gente que sobra en estos modelos económicos, sobran en el campo y ahora sobran en la ciudad. El capital, la rentabilidad, el negocio están en el centro de la economía, no las personas.

Otro problema del modelo exportador es que se produce cada vez más soja, más maíz transgénico, y cada vez menos frutas, hortalizas,

porotos; menos diversidad y más dependencia de la importación del alimentos.

El crecimiento económico es un discurso muy fuerte: Paraguay creció a una tasa muy alta, y los medios martillan siempre que es una maravilla que crezcamos mucho. Vendemos mucha soja, mucha carne y nos estamos haciendo ricos según los medios. Todos los indicadores en el Paraguay muestran los records del agro-negocio: más superficies, más ganancias, hay 4 millones y medio de has con cultivos, 3.300 millones son de soja. La zona fronteriza es la zona más sojera, aquí el departamento de Itapúa, en Alto Paraná y Canindeyú, fronterizos con Brasil, se concentra el 70%: la soja parece un virus, uno mira el mapa cada año y se va expandiendo hacia el Este. Ahora están experimentando en el Chaco, soja para clima seco, vamos a tener un gran sojal dentro de poco, de Norte a Sur y de Este a Oeste, por lo que parece.

Y con variedades transgénicas. Cuando Lugo fue enjuiciado por el Congreso había una sola semilla transgénica habilitada en Paraguay, la soja RR, después vino Federico Franco que habilitó maíz, algodón y soja, 8 variedades en seis meses y Horacio Cartes habilitó otras cuatro hasta ahora. La biotecnología está entrando muy fuerte por varios rubros.

El gobierno actual es muy favorable a los capitales internacionales, los capitales paraguayos vinculados a capitales internacionales (eso es el circuito sojero y de la carne) entonces hay un proceso de transnacionalización acelerada de la economía. El empresariado paraguayo tenía algunos cotos, por ejemplo el transporte urbano, ahora dicen que vamos a hacer licitaciones con empresas internacionales para el transporte urbano, también para la construcción de rutas.

Horacio Cartes en octubre vetó leyes para que los sojeros paguen más impuestos: tienen ganancias elevadísimas, no pagan casi nada y deforestan, contaminan. Acá hay retenciones en Argentina, gran parte de la política social se financia con las retenciones. En el Paraguay no existen retenciones y cuando el Congreso las aprobó, el presidente vetó, impidió que entre en vigencia esa ley.

Impulsó una ley de responsabilidad fiscal, con formato del FMI, para no aumentar el gasto público y para no aumentar los impuestos. En Paraguay la energía eléctrica, el agua, la telefonía, siguen siendo públicas. Entonces Cartes habla de una 'alianza público privada', como estrategia para privatizar todo eso, rutas, aeropuertos y también desreguló la cuestión ambiental, o sea mayor permisibilidad a través de un decreto que dictó el año pasado. Y ahora la última ley que envió al Congreso

la semana pasada, es la Ley de Seguridad a las Inversiones, para que vengan capitales y por treinta años no se les pueda subir los impuestos, por muchos años no se va a poder tocar sus márgenes de la rentabilidad.

El 4 de agosto el Paraguay emitió mil millones de dólares en bonos, renunciando a su soberanía, sometiéndose a los tribunales de Nueva York por treinta años como pasó con Argentina. Para los agroexportadores, entre los puertos fronterizos con Argentina y Brasil, el gobierno le va a construir una ruta para que puedan sacar más rápido la soja. Ahí está el endeudamiento, el gasto, el esfuerzo público en Paraguay.

El Ministro de Agricultura Nestor Gatinni dijo al asumir el cargo: “El campesino paraguayo tiene que cambiar de chip”. O sea, tiene que entrar a los agronegocios, medio adornado, pero le dijo en forma disimulada tiene que dejar de ser campesino. La lógica es la del mercado y de la mecanización.

Algo que se dio el año pasado es fumigaciones en los sojales con guardia policial y fiscal. Encima que los sojeros violan las leyes ambientales no ponen franja de seguridad, no ponen barrera viva, ponen barrera viva pero de personas, son policías para que los campesinos no puedan detener. Pero la lucha principal de la Federación Campesina surtió efecto, o sea, hubo muchos lesionados, reprimidos e imputados pero hicieron esto público. El problema de las fumigaciones en el campo afecta a las comunidades y el Estado, ¿cómo resguarda eso? Después de unas series de acciones la policía salió y dijo: “nosotros ya no vamos a resguardar fumigaciones si no se cumple la ley ambiental”, lo más básico del mundo, pero si no hay ese esfuerzo de la gente de poner el cuerpo y lidiar, ahí no pasa nada. Y también hay muchos casos de desalojos de tierras campesinas e indígenas, un caso muy famoso el de Marina Cué donde murieron muchos campesinos, pero hay muchos otros casos. Y la criminalización es muy fuerte, hay imputados, presos políticos, pero la lucha también es muy importante.

Evidentemente hay un fortalecimiento del modelo neoliberal autoritario nada democrático, nada de consultas, acá la forma de gestión gubernamental es absolutamente verticalista y represiva. Paraguay es un proveedor de materia prima para el mercado internacional, entonces en lo económico lo que se ve es la profundización del “extractivismo”. La minería comienza a ser un negocio importante en Paraguay. En el campo de los agro negocios hoy en día el objetivo manifiesto es llegar a 6 millones de has de cultivos mecanizados. ¿Sobre qué?, sobre tierra campesina e indígena, y posiblemente sobre parte de la ganadera. La ganadería se va al Chaco, la soja la expulsa de la zona oriental hacia

la región chaqueña. Hay 15 millones de cabezas de ganado vacuno, y el objetivo es incrementar a 20 millones para los próximos años, principalmente para la exportación. Mucho capital argentino, uruguayo y brasileño en la ganadería.

Y la privatización de sectores claves del Estado por la ‘alianza público privada’ que es gestión privada y rentabilidad privada, incluso privatización de financiamiento, o sea: no vamos a cobrar impuestos, vamos a endeudar al Estado para financiar la política y más deudas.

Otras tendencias que se ven:

- Impulso al sector minero y de hidrocarburos.
- Reducción del presupuesto de Salud y Educación. Hoy en día hay huelgas en la educación y en la salud por mayor presupuesto.
- Abandono de la agricultura campesina en la práctica (en el discurso no).
- Flexibilización laboral a través de las maquilas, ley de micro y medianas empresas que pueden pagar menos que el salario mínimo, etc.
- Endeudamiento público, integración económica subordinada en el esquema de proveedor de materia prima y consumidor de tecnología y productos industriales.
- Exclusión y mayor desigualdad, en Paraguay se ve eso.

Yo presenté una visión muy negativa porque es muy negativo, pero hay otras cosas interesantes y positivas también. Hay muchos pequeños productores que siguen produciendo a pesar de todo, a pesar del agro negocio, de la discriminación, de la ausencia del Estado. Hay muchas comunidades que siguen produciendo diversidad y comida sana.



## PROBLEMÁTICAS Y EXPERIENCIAS ORGANIZATIVAS EN LAS ECONOMÍAS REGIONALES

Coordinan:

Andrea ARZAMENDIA y Víctor ROSENFELD  
(UNaM)

Panelistas y organizaciones:

Teresa CHIMANOSKI y Paulina LÓPEZ - Pro-  
ductores Independientes Piray (PIP)<sup>2</sup>

Hugo SAND y Luis MANCINI - Asociación  
de Productores Agropecuarios de Misiones  
(APAM)<sup>3</sup>

Salvador TORRES y Miguel GONZÁLEZ - Mo-  
vimiento Agrario de Misiones (MAM)<sup>4</sup>



---

2- Ver extractos de su intervención en [https://www.youtube.com/watch?v=nAk2CP8jY4&feature=player\\_detailpage](https://www.youtube.com/watch?v=nAk2CP8jY4&feature=player_detailpage)

3- Ver en [https://www.youtube.com/watch?v=CeiT1Sa1yAQ&feature=player\\_detailpage](https://www.youtube.com/watch?v=CeiT1Sa1yAQ&feature=player_detailpage)

4- Ver en [https://www.youtube.com/watch?v=gzCGz0tzEvv&feature=player\\_detailpage](https://www.youtube.com/watch?v=gzCGz0tzEvv&feature=player_detailpage)

## **Cobertura periodística del panel “El impacto de las políticas públicas para la agricultura familiar, desde la visión de un productor del MAM”, por Sebastián Andrés Korol<sup>5</sup>**

Una de las actividades centrales de las Jornadas fue el panel de debate sobre “problemáticas y experiencias organizativas en las economías regionales”, que tuvo lugar en la tarde del 11 de septiembre y contó con la presencia de representantes de tres organizaciones de la provincia de Misiones, con trayectorias y características diferentes: el Movimiento Agrario de Misiones (MAM), la Asociación de Productores Agropecuarios de Misiones (APAM) y los Productores Independientes de Piray (PIP).

Los relatos e intercambios que se pusieron en común en dicho panel habilitaron un espacio de reflexión crítica y debate sobre diversos aspectos de la historia y la actualidad del agro en Misiones, como los modelos productivos, los precios de los cultivos, la historia de las organizaciones movilizadas, los escenarios actuales y también los desafíos futuros.

El presente informe se focalizará en la intervención del dirigente rural **Salvador Torres**, integrante del MAM y de la Secretaría de Agricultura Familiar, quien analizó la problemática de las políticas públicas orientadas a pequeños productores en Misiones. En el inicio de su intervención explicó que, a los fines de favorecer una comprensión más clara del actual escenario, trazaría un breve repaso histórico sobre lo acontecido en las últimas décadas.

Consideró que, en la historia reciente, las décadas del 80 y 90 marcaron una etapa signada por la exclusión y el abandono, con una distribución de la renta en los principales cultivos de la provincia, “totalmente desbalanceada”. Seguidamente, manifestó:

“Sin dudas nosotros consideramos que la agricultura familiar fue uno de los sectores más excluidos de la sociedad, excluidos socialmente, excluidos también productivamente”.

Expresó que durante esos años “*el Estado prácticamente se desentendió de la cuestión*”, permitiendo que desaparezcan organismos estatales de regulación para diferentes productos y cediendo lugar al mercado. Este accionar favoreció a los grandes grupos económicos y en consecuencia agudizó una marcada concentración económica.

---

5- Alumno de la Licenciatura en Comunicación Social - Trabajo para la cátedra Economía Política 2014.

Este escenario configuró el accionar de lucha del Movimiento Agrario de Misiones, principalmente en los años 90, cuando se registraron continuas movilizaciones por diferentes reivindicaciones, en especial las relacionadas con el acceso a la tierra. Durante esa etapa hubo en la provincia reiteradas situaciones de violencia, atropellos y abusos por parte de latifundistas sobre familias de productores.

El dirigente recordó que otro de los desafíos que surgió fue el de mejorar la comercialización de los productos, ante la caída del precio de los productos tradicionales, mientras que las nuevas producciones afrontaban dificultades para la comercialización. Indicó que el Estado no ofrecía canales donde ubicar esos productos, lo cual generó competencia y discordia entre los productores. *“En muchos casos hubo que tirar cultivos porque no había dónde ubicarlos”*, expresó.

Torres consideró que existían dos necesidades centrales: resolver el modo de comercialización directa y otorgar valor agregado a los productos, *“porque la renta del valor agregado se la quedaban otros y no el productor”*. Fue ese el contexto en el que, poco después, irrumpieron las ferias francas como proyecto de los propios productores. En ese proceso creativo y fundante, el MAM ocupó un lugar protagónico.

Torres remarcó que en los últimos años esa experiencia ha crecido sustancialmente y se ha extendido a otros puntos del país:

*“Hoy podemos decir que muchísimas provincias han ido copiando este modelo y lo han ido desarrollando, al punto de que hay contabilizadas más de 500 ferias francas en todo el país. Y hoy, con toda esta problemática de precios que hay en el mercado, es un tema muy recurrente y se está dialogando mucho desde las organizaciones, desde el Estado, no solamente por el tema de feria franca, sino por el modelo que significa la feria franca: llegar del productor directamente al consumidor, del campo a relacionarse con la ciudad, con los consumidores, y a un acuerdo de comercio que sea justo para unos y para otros”*.

En otro tramo de su alocución, el referente del MAM contó que en 2004 el Estado nacional puso en funcionamiento el Foro de Agricultura Familiar, como canal de diálogo y articulación con las organizaciones de productores. Este espacio presentó entre sus objetivos prioritarios el diseño participativo de políticas públicas. Torres subrayó como dos logros importantes del Foro la visibilización y caracterización de los “agricultores familiares”, *“que antes no existían”*; y el Registro Na-

cional de Agricultura Familiar (RENAF), en el que ya se han inscriptos unos 100 mil productores de todo el país.

Asimismo, valoró la importancia del *Monotributo de Agricultura Familiar*, que permitió a los productores acceder a la cobertura social (obra social y aportes jubilatorios) y resolver la necesidad de facturación en los procesos de comercialización. Estimó que en la provincia hay más de 5 mil productores inscriptos como monotributistas.

Sobre el impacto de las políticas sociales universales (como la Asignación Universal por Hijo), Torres observó que es significativo, ya que en muchos casos llega a representar hasta el 50 por ciento del ingreso total de las familias.

En el plano institucional también hubo cambios favorables, según el productor del MAM, ya que el Estado nacional elevó el rango de las políticas públicas para la agricultura familiar. En ese sentido, se pasó de Subsecretaría a Secretaría, lo cual implicó un reconocimiento institucional<sup>6</sup>. Este nuevo abordaje fue celebrado por el MAM, ya que incluye a las economías regionales en la planificación de un desarrollo rural integral.

“Es bueno y nosotros como parte de ese proceso creemos que es bueno, pero tenemos un inconveniente: toda esa política que se está dando está costando mucho traducir en acciones concretas que lleguen a los productores directamente, sobre todo en la faz productiva: ¿cómo llega el crédito?, ¿cómo llega el apoyo del Estado para la comercialización?, ¿cómo llegan los organismos reguladores que pongan límites a las grandes empresas en cuanto a la renta que extraen del sector? Creo que ese es el desafío mayor que tenemos”.

Otro avance en materia institucional, más reciente, ha sido la creación del Consejo de la Agricultura Familiar Campesina e Indígena, que aglutina a entidades de productores y pescadores artesanales de todo el país. Torres comentó que desde ese lugar actualmente se impulsa una Ley Nacional de Agricultura Familiar. “*Por supuesto que apoyamos, pero que sea con presupuesto, para que las políticas lleguen directamente a los productores*”, manifestó.

Finalmente, el dirigente se refirió a la problemática del éxodo juvenil en los ámbitos rurales. Observó que Misiones se caracteriza por

---

6- En 2009 se crea por Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 1366/09 el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, y posteriormente también se eleva el rango de la Secretaría de Agricultura Familiar.

presentar familias numerosas (en promedio de 4 a 5 hijos) y advirtió que los jóvenes padecen serios problemas para acceder a la tierra y permanecer en las chacras:

“Si bien algo se ha avanzado, los jóvenes en las colonias tienen serias limitaciones para seguir una carrera. Y esto hace que terminen yendo a las ciudades, que dejen la agricultura familiar y eso posibilita un modelo concentrador que termina acaparando cada vez más”.

Entre los desafíos hacia adelante planteó la necesidad de hallar nuevas formas de comercialización, complementarias a las ferias francas, que involucren a los productores que, en la actualidad, por diversas razones, permanecen fuera de este sistema.



## PLENARIO DE DEBATES TRANSVERSALES Y CIERRE DE LAS JORNADAS



Como corolario de las actividades en el marco de las 8<sup>vas</sup> Jornadas Investigadores en Economías Regionales, el día viernes 11 de Setiembre de 2014, a partir de las 17 hs, todos los participantes confluyeron en un Plenario de debates transversales, donde los coordinadores de los seis ejes temáticos destacaron los temas centrales planteados en cada Grupo de Trabajo, que se sintetizan a continuación:

### **1: POLÍTICAS PARA LA AGRICULTURA FAMILIAR:**

Un eje donde se generó bastante debate y en donde se presentaron miradas diferentes, respecto a lo que sería la caracterización del Estado y las políticas públicas y de los sujetos que conformarían la Agricultura Familiar. Por un lado se planteó la agudización de la división de clases en el agro (empresas capitalistas/obreros rurales) y del proceso de diferenciación social. Por otro se llamó la atención sobre la persistencia de la heterogeneidad de sujetos sociales como campesinos, colonos o agricultores familiares. También se planteó que la caracterización de los sujetos con los que nos encontramos incide en la definición de las

políticas públicas, en un proceso en el que fue muy valorada la lucha de las organizaciones de agricultores en la conquista de sus derechos.

Otras ponencias centraron la mirada en la relación entre saberes técnicos y conocimientos prácticos en situaciones específicas y cómo se conjugan los saberes de la experiencia de los agricultores cooperativistas en función de la construcción de tecnologías sociales, para favorecer algún cambio dentro de sus realidades. El desafío es ir más allá, porque la realidad presenta desafíos que aún no están contemplados por los programas curriculares de las distintas disciplinas.



## **2: ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA**

Aunque la Economía Social y Solidaria pone en cuestión al sistema capitalista, muchas veces siguen imperando viejas categorías de pensamiento y de análisis. Las formas de participación y de organización, y cómo ponen en tensión, en dialogo o en oposición a esas categorías resultó uno de los ejes interesantes de debate.

Se presentaron numerosas experiencias que se vienen desarrollando en esta región y en todo el país, centradas en relaciones solidarias y en su importancia para transformar la realidad. Aprovechando este espacio de debate, también se reflexionó sobre el lugar que nos toca como profesionales desde las universidades, a qué propuestas de cambio podemos contribuir y cuál es nuestro compromiso social.

Varios trabajos orientaron el debate en torno al concepto de Economía Social y a qué sujetos involucra. Esto se profundizó a partir de las experiencias y los casos analizados, destacando el compromiso de los que estaban participando en estas experiencias, y la necesidad de pensar todo lo que se hizo, todo lo que se logró (no quedarnos solo con

la decepción de todo lo que falta), pensando en la transformación, en el compromiso, en la solidaridad. Las conferencias, los testimonios de estos días fueron enriquecedores, mostrando con énfasis lo que se está intentando cambiar, pero también se desarrollaron análisis comparando políticas para la Economía Social en regiones más amplias.

### **3: DINÁMICA AGRARIA REGIONAL**

El Coordinador afirmó que año a año el nivel de análisis de las ponencias de las Jornadas de Investigadores en Economías Regionales avanza en profundidad. Si bien es cierto que persiste la carencia de información estadística en los estudios, hay mucho trabajo de campo, mucho análisis cualitativo. Esto renueva preguntas, interrogantes, cuestiones que se van retomando y enriqueciendo para evaluar cómo seguimos avanzando, con todas las críticas que podemos hacer, destacándose los siguientes puntos analizados:

- Problemáticas de regulación pública, ligadas a las políticas comerciales actuales y a los sujetos sociales que intervienen en las distintas cadenas, especialmente de soja, forestación, yerba y té que analizamos.
- Persistencia en la desigualdad en las relaciones comerciales y productivas entre agricultores familiares, trabajadores rurales y agroindustrias, aun a pesar de las políticas públicas y de planificación.
- Procesos de proletarianización y descampesinización en algunos casos y concentración, como en la producción del té, a pesar de políticas públicas que intentan poner en discusión la distribución de la renta agraria; aunque también, casos de recampesinización, como el caso de la producción de mandioca.
- Otro tema común, que surgió en las ponencias, son las brechas sociales en la adopción de tecnologías (básicamente ahorradoras de mano de obra), que tienden a agudizar desigualdades y los conflictos entre el capital y el trabajo, un nuevo capítulo en la historia del capitalismo agrario.
- Respecto a las formas de integración del productor, tiende a haber cada vez más contratos formales, que posibilitan al capital el control tácito de los cultivos: las empresas logran hacerse de tierra, sin poseerla en propiedad, y del trabajo, sin cumplir con las leyes que regulan las relaciones salariales.

#### **4: POLÍTICAS PÚBLICAS FRENTE A DESIGUALDADES SOCIALES Y REGIONALES**

Las primeras ponencias giraron en torno a la cuestión del trabajo: los problemas del mundo laboral, lo que entendemos por empleo o desempleo, y las cuestiones asociadas a la subocupación o a la informalidad laboral, etc. Pensamos que más allá de los casos puntuales que se trataron, siempre es importante retomar las discusiones conceptuales.

Algunas de las estrategias analizadas para enfrentar los problemas del mundo del trabajo, estaban relacionadas al acceso al crédito por parte de lo que se llaman trabajadores independientes, incluso organizados en cooperativas. Surgieron preguntas sobre la sostenibilidad de este tipo de estrategias, de la suficiencia de la capacitación y el entrenamiento para resolver un problema macroeconómico como el desempleo.

También se planteó la relación de los problemas del mundo del trabajo y las políticas de Seguridad Social (transferencias incondicionadas). Es importante tener presentes los diferentes objetivos de las políticas laborales y las políticas de seguridad social, ya que a veces se tiende a confundirlas. Para ser más concretos, el objetivo de una transferencia como la Asignación Universal por Hijo, o como las jubilaciones que aseguran el ingreso a la población de mayor edad, no atienden los problemas del mundo del trabajo.

El último aspecto tiene que ver con la informalidad laboral, un problema que, a pesar de los esfuerzos de política pública, no se ha podido resolver, como muestra el interesante análisis del caso de la provincia de Córdoba. Alcanzar el pleno empleo, entendido como la no subutilización de recursos económicos para nuestra comunidad, sigue siendo un desafío pendiente.

También se plantearon análisis de políticas públicas a nivel de cuencas productivas, municipal, provincial, y nacional, sus contradicciones y sinergias y la importancia de la participación local en la formulación e implementación de las políticas. Se indagó sobre la persistencia y la agudización de las desigualdades regionales en el desarrollo argentino reciente.

## **5: REGIONES Y TERRITORIOS: PROCESOS HISTÓRICOS DE OCUPACIÓN Y DISPUTA**

Desde una perspectiva histórica, se pusieron en juego categorías de tiempo y espacio y diversas maneras de combinarlas y concebirlas, articulando las problemáticas que se trabajaron.

Unas más acotadas, otras más amplias, desde una ponencia que trabajó el caso de una cooperativa y su relación con la economía regional, hasta macro-procesos como la integración y el Mercosur.

Diferentes escalas de trabajo en relación al tiempo, desde ponencias que abarcaban el periodo colonial hasta experiencias contemporáneas como las que se vienen desarrollando actualmente en el marco de proyectos de Voluntariado Universitario. Los trabajos abordaron problemáticas de distintas regiones, como por ejemplo el Noroeste argentino; la región central mediterránea, regiones de Brasil, todas atravesadas por las dinámicas de tiempo y espacio vinculadas a la economía, en este caso. La presencia de ponencias de distintos puntos de Argentina y de Brasil abrió debates muy productivos

## **6: PROCESOS ECONÓMICOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL: MÁS ALLÁ DE LAS FRONTERAS**

La coordinadora celebró que en esta oportunidad hayamos avanzado significativamente en relación a reuniones anteriores de estas Jornadas, pero también de otras reuniones realizadas sobre la temática de fronteras. Particularmente en lo que tiene que ver con el trabajo metodológico y también con el enfoque que hemos compartido. Se problematizaron las redes de la protección de la infancia, la explotación sexual y laboral infantil en la triple frontera y sus marcos legales. Como también la precarización laboral, los crecientes niveles de informalidad, pobreza y desigualdad. Se suman las asimetrías entre los países de la región, que dan también su impronta en la forma de vincularnos en los procesos de integración.

En estos dos días la frontera se ha diluido como línea y se ha trabajado todo el tiempo como problemática regional: ponencias que abordaron la cuestión del trabajo desde la presión tributaria que soportan los trabajadores en los distintos países de la triple frontera, los trabajadores como sujetos de derecho. Predominó la preocupación por la temática

del trabajo. Tanto es así que más de la mitad de las ponencias hizo referencia a alguna forma de trabajo en la situación de frontera.

Los trabajadores deberían estar protegidos por marcos normativos, pero en realidad desarrollan trabajos casi siempre informales, en los vacíos e intersticios legales, en una región transfronteriza muy riesgosa. Y no estamos hablando solamente de los trabajos precarizados, o de baja calificación, sino también del trabajo transfronterizo altamente calificado (como el trabajo de docentes en las universidades, tanto públicas como privadas en la región de triple frontera).

## **DEBATE Y COMPROMISOS**

Durante las presentaciones y los posteriores debates hubo contrastes entre distintos abordajes disciplinarios, entre enfoques cuantitativos y otros más cualitativos, por lo que celebramos la realización de estas Jornadas en esta Facultad de Ciencias Sociales por la riqueza de los debates teóricos.

En el debate se destacó la importancia que el tema de la desigualdad apareciera a nivel global, país, provincias, región y a nivel de los ciudadanos, y que es un gran avance que estemos hoy en la universidad discutiendo esto, y no solamente desde la academia. El panel de Problemáticas y experiencias organizativas en las economías regionales nos puso a escuchar los problemas y las propuestas de que quienes trabajan y producen en el agro. Se apeló al compromiso de los académicos, los que hemos tenido la oportunidad de estudiar, de investigar, tanto en términos de diagnóstico (porque hay que saber para poder actuar) como de propuestas, y de apoyo a las movilizaciones políticas para concretarlas.

Como uno de los avances centrales desde la apertura de estas Jornadas se reconoció que la tierra tiene que volver a quienes la trabajan, y se recordó que hace unos meses se hizo en Posadas un seminario donde también la universidad mostró un compromiso con estas organizaciones que hace tanto tiempo vienen luchando por la tierra.

Se propuso para próximas jornadas centrar los debates en algunos temas, para poder profundizar y hacer algunas propuestas, por ejemplo en el tema de las cadenas agroalimentarias, en el que se hicieron interesantes aportes.

Se planteó el compromiso de dar continuidad a lo trabajado con intensidad durante estos días, a través de los mail, y del sitio web de las jornadas para difundir en la comunidad de investigadores las síntesis, y

donde permanecerán disponibles las ponencias presentadas en los distintos ejes.

<http://economiasregionales.unam.edu.ar/>



Representado al CEUR, Ariel García agradeció a los participantes e invitó a las próximas Jornadas de Investigadores en Economías Regionales. Como cierre, Javier Gortari, Rector de la UNaM, afirmó que estas Jornadas fueron posibles en una Universidad Pública porque hay una política nacional que se ha votado en democracia, que es la producción de conocimiento al servicio de las problemáticas sociales y productivas, y una fuerte inversión en las políticas universitarias. La sociedad espera estos espacios de debate, pero también propuestas, líneas de trabajo posibles, mejorando cada vez más las producciones “intelectuales” y, sin duda, vinculándonos y comprometidos con una realidad que en todo momento nos interpela, a cambios, modificaciones, y mejoras permanentes.



# DINÁMICA AGRARIA REGIONAL Y POLÍTICAS PÚBLICAS

## ECONOMÍA REGIONAL YERBATERA: ACUMULACIÓN DE CAPITAL CON EXCLUSIÓN SOCIAL

Javier GORTARI

javier\_gortari@hotmail.com

Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales - Universidad Nacional de Misiones<sup>7</sup>

El argumento que sustenta esta presentación es que la producción y comercialización de yerba mate en la República Argentina es un buen negocio -a precios minoristas mueve hoy un volumen cercano a U\$S 1.000 millones por año-, con un mercado consumidor interno y externo que muestra una dinámica sostenida de crecimiento paulatino, e interesantes perspectivas de desarrollo a partir de exploraciones sobre nuevos productos y aplicaciones. Pero que así como genera importantes ganancias y oportunidades de capitalización en un reducido número de actores concentrados que ostentan el mayor poder económico de la cadena de valor (grandes productores, molinos integrados e hipermercados), produce en simultáneo situaciones de extrema vulnerabilidad social y económica en el otro extremo de los integrantes de esa cadena (cerca de treinta mil familias de pequeños productores y obreros rurales dispersas por todo el territorio provincial y con un muy incipiente nivel de organización gremial) (*Gortari, J., 2012*). Lo que redundará en

---

7- Los conceptos centrales de este trabajo fueron presentados en la Tercera Jornada Debate “La Problemática Agraria en la Argentina: cuestiones y perspectivas de la pequeña producción” (Cátedra Libre de Estudios Agrarios “Ing. Agr. Horacio Giberti” Facultad de Filosofía y Letras -UBA-, IADE y Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini. Bs. As., 21 agosto 2013. Revista Realidad Económica N° 280, nov/dic 2013. IADE) y en el VI Congreso Sudamericano de la Yerba Mate (Universidad de la República, Montevideo, mayo 2014).

que el sector como un todo se vea recurrentemente inmerso en situaciones de conflicto social (cortes de ruta, bloqueos a los accesos a las plantas industriales, paros agrarios, *tractorazos*, protestas por un mayor acceso de los tareferos al subsidio interzafra), afectado por denuncias y procedimientos de control (Ministerio de Trabajo, RENATEA, ANSES, AFIP) constatando trabajo infantil, trabajo en negro y condiciones deplorables de traslado y campamento durante el tiempo de cosecha, así como siniestros viales de camiones que transportaban obreros de la yerba que generaron en los últimos cinco años 21 víctimas fatales, menores de edad y niños entre ellos.

Esta realidad, que fue mediada durante los casi 60 años de funcionamiento de la Comisión Reguladora de la Yerba Mate (CRYM, 1936/1991), se agravó rápidamente a partir de su disolución en 1991 (Decreto N° 2284/91, Menem/Cavallo) y tuvo su pico de conflicto social a mediados de 2001, generando la propuesta de un dispositivo sucesáneo aunque de menor poder regulatorio que la CRYM: el Instituto Nacional de la Yerba Mate (INYM) creado en el año 2002 por ley del Congreso Nacional (*Kelm, J.R., 2013*). La crisis social del sector se atemperó desde entonces a través de la mejora en el precio de la materia prima. Como en simultáneo no se operó sobre la limitación a nuevas plantaciones, se observa que en el sector primario hubo un fuerte avance de grandes productores -la mayoría asociados a las industrias molineras- que obtienen rendimientos productivos bastante por encima que el promedio (plantaciones nuevas de alta densidad y genética mejorada, incorporación de tecnología en el manejo del cultivo y el suelo -maquinaria, agroquímicos, cubiertas verdes, riego-, economías de escala), lo que genera que, ante precios fijados en base a aquel promedio, tengan un margen diferencial de rentabilidad que les permite consolidar y profundizar su posición dominante, concentrando proporciones crecientes de producción.

La primera resolución del INYM en este sentido del año 2002 (Resolución N°2/02), estableció un precio de \$0,135 el kilo de hoja verde puesto en secadero y de \$0,50 para el kilo de yerba canchada. Al año siguiente (Resolución N° 9/03) llevó esos valores a \$0,20 y \$0,74 respectivamente, un incremento del 48%. En los cinco años siguientes alcanzaron los valores de \$0,52 y \$2 (Res. N° 9/08) y la decisión sobre precios de septiembre de 2013 (Res. N°124/13) estableció precios para la hoja verde de \$3 el kilo y de \$11 el kilo de canchada. Registrando así un crecimiento del 2.100% en los valores de la materia prima desde que el INYM entró en funciones. Lo que implicó recuperar la relación

de 10% entre el precio del kilo de hoja verde puesta en secadero (incorporándole los costos de cosecha y flete) y el precio de venta al público del kilo de yerba mate (precio de góndola). Esta relación del 10% era la vigente al momento previo a la desregulación del año 1991. Al promediar 2001, en lo más álgido de la crisis yerbatera, cayó hasta el 1%. Y la política de precios del INYM logró recuperarla con altibajos: en los años de superproducción (por ejemplo 2007/11) y ante la inexistencia de un mercado concentrador (ej. Mercado Consignatario) que garantice el precio establecido, los valores efectivamente pagados fueron sustantivamente menores. A partir de entonces se alcanzó un punto de inflexión, por la conjunción de una cierta escasez productiva en los países vecinos -competencia de tierra con la soja-, la sequía que afectó a la región productora en Argentina, la degradación de los yerbales en aquellas plantaciones en las que los bajos precios vuelven no rentables la realización de prácticas culturales, aunada al sostenimiento de una demanda interna creciente y al incremento de las exportaciones.

En relación a los obreros rurales, en particular los cosecheros de Yerba Mate (tareferos), la crisis sectorial de los años 90 provocó una reducción del empleo en las chacras (el número de asalariados permanentes en las unidades productivas yerbateras se redujo en un 50% -de 9.300 a 4.800- en el período intercensal 1988/2002), generando un proceso de expulsión poblacional del ámbito rural -fenómeno analizado en una tesis doctoral del Instituto de Investigaciones G. Germani / CONICET (*Rau, V., 2012*)-. Estos trabajadores se asentaron en los barrios periurbanos de las ciudades intermedias del interior provincial, en condiciones de aguda precariedad habitacional, y son conchabados durante la cosecha (marzo/septiembre) por un intermediario contratista que negocia con el dueño del yerbal y con el secadero el precio de la materia prima, del flete y de la cosecha. La figura del contratista adquirió en este contexto un papel relevante, tanto como actor productivo clave para garantizar el levantamiento de la cosecha como en su participación en los ingresos que esta actividad genera. La variable de ajuste en esa negociación, y en la posibilidad de que el contratista obtenga el máximo de beneficios, es la remuneración y las condiciones de trabajo de la cuadrilla de tareferos. Los que, al estar en situación de desempleo estacional y sin ningún anclaje laboral organizacional, carecen de todo otro poder negociador que no sea su disposición personal (miembros del grupo familiar, capacidad física y destreza técnica básica), a trabajar en tales condiciones.

## **DEL ÉPICO 'ORO VERDE' A FLORECIENTE AGRONEGOCIO GLOBALIZADO**

La producción de yerba mate es una actividad netamente regional cuya historia se remonta a los pueblos originarios que habitaron la cuenca del Plata y que adquirió proyección comercial a partir del primer siglo de la conquista española en América. Producto a su vez del particular mestizaje cultural que se dio entre el asentamiento español en la entonces gobernación del Paraguay y sus relaciones de cooperación/dominación con los guaraníes del lugar, así como de las vinculaciones comerciales/culturales de este asentamiento con el resto del virreinato del Perú hasta fines de 1700 y, más específicamente desde entonces y a partir de la subdivisión de la región Sur de aquel con el virreinato del Río de la Plata creado en 1776 con capital en Buenos Aires. (*Roulet F., 1993; Amable M.A. y Rojas L., 1989; Garavaglia J.C., 1983*)

En términos de región productora mundial estamos hablando de Paraguay, Sur de Brasil (estados de Paraná, Santa Catarina, Río Grande do Sul y Mato Grosso do Sul) y Noreste argentino (Misiones y Noreste de Corrientes). Hablamos también de 400 años de expansión y consolidación de un mercado consumidor de esta infusión, concentrado en las poblaciones de los estados integrantes originales del Mercosur (a los nombrados en calidad de productores habría que agregar Uruguay, destacando que a pesar de no producir es el país de mayor consumo por habitante) y los limítrofes Chile y Bolivia. En los últimos 50 años también se fue conformando un interesante mercado de ultramar en Siria y Líbano, donde se consume en la forma tradicional -con la variante propia de no compartir el mate y la bombilla, sólo el agua caliente-, así como un interés creciente de la yerba mate para herboristería y como compuesto de bebidas naturales en Europa, Japón y Estados Unidos (*Gortari, J., 2002*).

En números redondos estamos hablando de una producción mundial de 500 millones de kilos/año (Argentina: 270, Brasil: 180 y Paraguay: 50 millones de kilos/año). (Datos más recientes -FAO, 2009- dan para Brasil un volumen de 230 millones de kilos/año y 90 millones para Paraguay, lo que llevaría la producción anual mundial a 580 millones de kilos/año). De esta producción el 85% se destina a los mercados internos de los países productores y el 15% (75 millones de kilos/año) se exporta. El 70% de la exportación (alrededor de 50 millones de kilos/año) se concentra en América del Sur: el volumen más importante (unos 40 millones de kilos/año) va a Uruguay -provisito principalmente por Brasil y con un consumo per cápita anual cercano a los 10 kilos-; siguiéndole en importancia Chile y después Bolivia, con un comercio entre países productores oscilante según situaciones de precios relati-

vos -observándose en los últimos años una tendencia hacia la suba de precios en Paraguay y Brasil por la competencia del uso de la tierra para producción de soja-. Las exportaciones a Medio Oriente -abastecidas principalmente por Argentina- están en el orden de los 15/20 millones de kilos/año y en el resto del mundo se venden entre 5/10 millones de kilos/año. (*Gortari, J., 1998; SAGyPA, 2001; Daniel O., 2009; ExportAr, 2012*).

Comparando estos números con los de una infusión similar en términos de propiedades alimenticias, el té (con volúmenes de producción mundial del orden de los 3.300 millones de kilos/año y exportaciones de alrededor de 1.500 millones de kilos/año), nos da una pauta de las potencialidades de la Yerba Mate en términos de proyección internacional de consumo. (Sin desconocer los intereses en juego y las dificultades que en consecuencia se deben afrontar para instalarla como producto alternativo en el mercado internacional de infusiones y bebidas naturales). Desde otra perspectiva, pero que también abre expectativas sobre posibles desarrollos comerciales alternativos, es significativo el registro producido en los últimos años de estudios científicos sobre la Yerba Mate, sus propiedades medicinales/nutricionales y sus potenciales aplicaciones en la industria farmacéutica/cosmética (*Schmalko, M., 2012*).

La producción argentina de materia prima está localizada en las provincias de Misiones (90%) y Corrientes (10%), a cargo de algo más de 17 mil productores registrados en el INYM, otros tantos tareferos (70% no registrados) y unos 500 contratistas (la mayoría también sin registrar) . El primer proceso industrial de secanza y estacionamiento se realiza en unos 200 establecimientos secaderos distribuidos en todo el territorio de la zona productora. Las industrias molineras encargadas de la elaboración final y el empaque, también se asientan en su mayoría en la región, aunque funcionan algunas en Entre Ríos, Santa Fe, Buenos Aires y Córdoba. La etapa industrial y sus actividades conexas generan alrededor de 5.000 empleos.

De los 270 millones de kilos producidos anualmente, 40 millones se destinan a la exportación y el resto al mercado interno, que registra un consumo de 6 kilos por habitante/año. Las exportaciones han venido creciendo en forma suave pero sostenida -se duplicaron en los últimos 30 años- y muestran actualmente una tendencia firme en ese sentido. El consumo interno también evidencia un crecimiento constante, asociado al incremento vegetativo de la población. Estudios de mercado realizados por el INYM muestran que en el 90% de los hogares argentinos se consume mate (un promedio de 2,8 kg por mes) y que el 76% de la población es consumidora, corroborando un extendido y consolidado

posicionamiento del producto en nuestro medio. De los consumidores un 92% consume mate cebado, 50% mate en saquitos y 14% tereré. El 80% de la yerba se vende a través de super/hipermercados, el 11% en autoservicios y el resto en almacenes y mayoristas.

En el marco de los precios relativos históricos, también se demostró que no tiene buenos sustitutos entre las otras infusiones (café, té) ni competencia externa de la producción de Paraguay y de Brasil (en buena medida por el distinto modo de elaboración y el consecuente sabor diferenciado) (*SUCEI, 1996; Las Marías, 1986*). Por lo que podríamos hablar de un mercado interno cautivo de un producto firmemente arraigado en toda la población del país y de ahí, y en los términos de precios relativos vigentes, comercialmente maduro y consolidado.

Con lo cual podemos concluir que estamos ante una actividad social y económicamente relevante para la región, y de un producto instalado y difundido en todo el territorio nacional en sus diferentes formas de consumo y sin marcada estacionalidad ni segmentación ya sea por tramos de ingresos, sexo o edad. De lo que se puede afirmar que la producción y venta de yerba mate fue históricamente un buen negocio en términos de rentabilidad comercial y explotación del trabajo, sentando las bases de lo que en los últimos 100 años pasó a ser una actividad económica fundamental para el poblamiento y el desarrollo regionales, así como un importante renglón agroindustrial de acumulación de capital y concentración económica.

## **LA DISPUTA 'ORIGINARIA' POR EL INGRESO: PRODUCCIÓN PRIMARIA VERSUS INDUSTRIA**

La puja histórica por la distribución del ingreso en la actividad se dio entre la producción primaria y el resto de la cadena de valor, en el contexto “macro político” de mantener a la yerba mate como un producto de consumo masivo de la canasta básica a partir de sus bajos precios. Superada la primera etapa de disputa entre los molinos brasileños y los locales -en los inicios del cultivo en nuestro país-, y afianzada la posición dominante de estos últimos a partir de la cuarta década del siglo pasado (*Magán, M.V., 2005a; Bolsi, A., 1986; Linares, T., 1969*), los precios de la materia prima nacional fueron regulados por el accionar de la CRYM, que a través de una combinación de los permisos para nuevas plantaciones, cupificación de cosechas, autorización de los porcentajes de palo en el producto y los precios de referencia en el Mercado Consignatario, mantuvo un cierto equilibrio entre oferta y demanda, y en consecuencia un margen de rentabilidad para el productor con rin-

des promedios. En ese contexto, la variable de ajuste para bajar costos siempre fueron los salarios y las condiciones de trabajo de los obreros rurales empleados en las tareas culturales del cultivo y la cosecha.

Al momento de la disolución de la CRYM en 1991, la producción primaria participaba de un 30% del valor al público de la yerba mate: \$ 0,20 el kilo de hoja verde puesto en secadero, para un precio de góndola del orden de los \$2 (sobre la base de una relación técnica de 3 kg de hoja verde para 1 kg de producto final).

Diez años después, en plena crisis de 2001, esta participación había bajado al 9%: para el mismo precio al consumidor final de \$2, el kilo de hoja verde puesto en secadero se redujo a \$0,04. A los pesos convertibles de entonces eso significó una transferencia anual superior a los U\$S 100 millones desde la producción primaria a la esfera industrial/comercial (*Magán, M.V., 2005*).

A partir de 2002 el accionar del INYM, que por ley debe fijar precios de la materia prima cada 6 meses, permitió recuperar paulatinamente esta participación, con algunas oscilaciones producto de las variaciones de precios de la materia prima según la abundancia o no de la oferta y la escasa capacidad del organismo para hacer cumplir los valores establecidos. Los impactos de estas oscilaciones se pueden dimensionar considerando que por \$ 0,10 de menos que se pague el kilo de hoja verde, para una producción anual del orden de los 700 millones de kilos, eso significa una transferencia de ingresos de U\$S 10 millones anuales extraídos del sector primario en favor del resto de la cadena de valor.

Al cumplirse 10 años de funcionamiento del INYM, se llegó con una participación restablecida del 30% del sector primario (a \$3 el kilo de hoja verde y \$30 el valor promedio del kilo de yerba en góndola en 2013). Esto que podría en principio razonarse como una buena situación para productores y obreros rurales, no lo es tanto si analizamos cómo se produce la distribución del ingreso al interior del sector de la producción primaria como tal.

## **DE PEQUEÑOS Y GRANDES PRODUCTORES: EL TAMAÑO IMPORTA**

En lo que hace a los productores, podemos observar la diferenciación social existente en el sector:

Productores por tamaño de yerbal, rendimiento y producción.

Total país. Año 2007

Tamaño del yerbal (ha)	Cantidad de productores	Superficie total (ha)	Rendimiento promedio (kg/ha)	Producción potencial(kg)
hasta 10	13.273	75.080	4.381	329.000.000
>10 / 25	2.740	45.700	5.098	233.000.000
>25 / 100	1.000	42.400	5.684	241.000.000
> 100	115	32.740	6.811	223.000.000
Total	17.128	195.920	5.240	1.026.000.000

Tamaño del yerbal (ha)	% total de productores	% total de superficie	% total de producción
hasta 10	77	38	32
>10 / 25	16	23	23
>25 / 100	6	22	23
> 100	1	17	22
TOTAL	100	100	100

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

Esta información se corrobora con la obtenida por el Equipo Técnico del Plan Estratégico para la Yerba Mate (PEYM), sobre las bases de datos del INYM. De acuerdo a los documentos de trabajo del PEYM, en el año 2011 se comercializaron 285 millones de kilos de yerba molida: 250 millones en el mercado interno y 35 millones se destinaron a la exportación. (PEYM, 2012)

El abastecimiento de hoja verde se concentró en los 2 estratos de productores más grandes: esto es 1.115 productores (el 7% del total) que aportaron más del 50% de la materia prima. Lo que nos habla de que el proceso de concentración se viene profundizando, fenómeno que se reitera en las etapas industriales de secanza y molinería. En el caso de la producción de materia prima, la política pública de fijación de precios de referencia de manera indiferenciada, resulta funcional a este proceso de concentración: los costos que sirven de base para la propuesta de precios se hacen sobre yerbales con rendimientos de 4.000 kg/ha, cuando las plantaciones de alta densidad de los grandes productores superan ese rendimiento en más del 50%. Por lo que esos precios de referencia que a un productor chico le permiten, en el mejor de los casos, sostenerse en la actividad, están generando en el estrato de grandes productores importantes ganancias que a su vez refuerza la diferenciación social y productiva, a partir de las posibilidades de inversión en mejoramiento de suelos, fertilización, manejo de plagas, riego, cuadrillas estables de

obreros rurales capacitados, maquinaria y equipos, electrificación rural, etc. La oportunidad de mayores ganancias en estos estratos se refuerza además con la creciente integración vertical observada entre grandes plantaciones y la etapa industrial, aprovechando economías de escala y disminuyendo costos de intermediación y la carga fiscal (impuesto a los ingresos brutos).

El impacto final sobre la producción primaria de las dos caras del fenómeno de mayor concentración/integración por un lado y crecientes dificultades/pérdida de productividad/abandono de yerbales en la pequeña producción por el otro, aún es incierto. Y si bien en la actualidad se atraviesa por una demanda sostenida y buenos precios, en paralelo a problemáticas climáticas de sequías y heladas tardías, así como de escasez de materia prima en Paraguay y Brasil, las reuniones de trabajo con representantes de productores en el marco de la formulación del Plan Estratégico, evidencian el temor a que en unos años se vuelva a una situación de sobreproducción por el ritmo de plantación actual (entre 2002 y 2011, la superficie de yerbales creció en un 12,6%, a un ritmo 2.300 has/año: de 183.000 has según Censo Agropecuario, a 206.000 has de acuerdo a los registros del INYM. En tanto que la población nacional -principal factor de demanda- creció un 10,6% en el período intercensal 2010/2001). Lo que explica que en las acciones propuestas en el marco del PEYM, aparezca con fuerza la idea de un Mercado Consignatario que garantice precios de referencia a futuro, e inclusive la alternativa -prevista en la ley de creación del INYM- de que se instrumente la cupificación de cosecha (para limitar la incidencia de la gran producción) y/o la prohibición de nuevas plantaciones.

La actividad de los viveros que producen plantines para nuevas plantaciones o renovación de yerbales, está directamente vinculada al desempeño y las expectativas futuras de rentabilidad de la producción primaria. De acuerdo al documento ya citado del PEYM, al año 2011 estaban registrados en el INYM solo 15 viveros, sobre un total de aproximadamente 50. Lo que nos habla de una problemática en la calidad genética del material de replante. Sobre una producción de 6.000.000 de plantines/año en 2011, que equivalen a 2.700 hectáreas de nuevas plantaciones de alta densidad (2.200 plantas/ha), el 50% se hace en los viveros registrados que son los que trabajan con semillas seleccionadas provistas por el INTA y/o empresas privadas integradas. En este sentido es interesante el Programa del INYM de financiar el reemplazo de 3 hectáreas de viejos yerbales poco productivos por una de yerbal nuevo con plantines generados a partir de semillas seleccionadas del INTA.

En este marco, las cooperativas, en tanto forma organizativa que permitiría a los pequeños productores unirse para compensar sus desventajas individuales de capacidad económica y gestión industrial/comercial, han mantenido una participación del 20% en cuanto al acopio de hoja verde en los últimos 7 años (*PEYM, op.cit*). Evidenciando tres características propias del sector cooperativo yerbatero: presencia, permanencia y limitada incidencia en las definiciones globales de la actividad. Relacionando porcentajes de procesamiento cooperativo con la proporción de producción en los estratos pequeño y medio -que es en los que mayor incidencia tiene, sea limitada a la etapa del secado o integrando todo el ciclo productivo hasta la comercialización con marca propia, como los emblemáticos casos de Piporé (Coop. Santo Pipó), Playadito (Coop. Liebig) y Aguantadora (Coop. Montecarlo)- podemos concluir que hay también un impacto socio económico significativo del cooperativismo en la producción yerbatera. Y en este sentido queda en evidencia su potencialidad como vehículo de políticas públicas diferenciadas de sostén y fortalecimiento a la pequeña y mediana producción. En tal entendido es que fueron sujeto de políticas crediticias favorables por parte del gobierno provincial, adelantando fondos para el levantamiento de la cosecha y/o para inversiones en líneas de secaderos, depósitos y equipos/maquinaria de trabajo, así como de programas del INYM para productores de hasta 50 hectáreas (renovación de viejos yerbales, mejoramiento de la productividad, manejo de suelos, financiamiento de tasas de interés de la operatoria crediticia para compra de materia prima y equipamiento para mejorar las condiciones de la cosecha).

Sobre la base de los datos suministrados por el INYM (*INYM, 2011*), podemos hacer un ejercicio hipotético de distribución del ingreso en la producción primaria. Para una producción de hoja verde que estuvo en los últimos años en unos 700 millones de kilos y al precio actual de \$3 por kilo establecido por el INYM en septiembre de 2013, nos da un valor de producción anual de \$2.100 millones.

De cada \$3 por kilo, \$2 se queda el productor y el peso restante se distribuye en números redondos de la siguiente manera: \$0,50 para el contratista, \$0,40 al tarefero y \$0,10 carga fiscal y aportes. Es decir, de aquellos \$2.100 millones, \$1.400 millones van a los productores, \$350 millones a los contratistas, \$280 millones para los tareferos y \$70 millones al fisco.

Si aplicamos los datos de producción de 2011, tenemos que el 50% de los \$1.400 millones se distribuyen entre los 1.115 productores grandes, con un ingreso promedio anual de \$627.000 por cada productor. En

tanto los otros \$700 millones se reparten entre algo más de 16.000 productores, llevándose en promedio cada uno un valor de \$43.750 anuales. Llevado a valores mensuales comparativos tenemos que mientras aquellos productores más grandes tienen un ingreso mensual promedio por su producción yerbatera anual del orden de los \$52.000, los productores más chicos reciben en promedio \$3.650 mensuales, **una relación de 14 a 1**. Esta situación, con todas las variantes propias de las situaciones particulares y los matices entre productores, pone en evidencia el anclaje socio productivo del proceso de concentración económica en la actividad primaria yerbatera, y la necesidad desde el Estado de impulsar políticas públicas diferenciadas si se pretende dar contención e impulso al estrato mayoritario de la pequeña producción y el contexto de agricultura familiar diversificada en que funciona.

En la misma lógica podemos hacer una aproximación -a precios de hoy- de lo que reciben los cosecheros de yerba mate, los tareferos. Aplicando el \$0,40 por kilo a los 700 millones de kilos cosechados por año, nos da un valor total de \$280 millones pagados a los tareferos. Distribuidos entre 15.000 tareferos eso da un ingreso anual promedio de \$18.670, equivalentes a **\$1.550 mensuales (menos de la mitad del valor del salario mínimo de \$3.300** fijado a partir de agosto de 2013 por resolución del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil). Si a los bajos ingresos, los contextualizamos con la vulnerabilidad social de las condiciones de vida y la precariedad laboral del trabajo no registrado, tenemos un cuadro aproximado de la compleja situación social que aflige a una importante proporción de la población de Misiones ligada desde siempre a la actividad yerbatera. De acuerdo al relevamiento realizado por la Universidad Nacional de Misiones, en lo que hace a situación laboral se detectó trabajo infantil generalizado, mayoritaria proporción de trabajo en negro, sin cobertura de salud ni aportes jubilatorios y condiciones de precariedad absoluta en lo que hace al traslado a los yerbales en las cajas de los camiones usados para transportar la yerba, así como en los campamentos improvisados con plásticos para protegerse de la intemperie, sin agua potable, sin sanitarios ni instalaciones para cocinar, sin electricidad y sin acceso a comunicaciones. En cuanto a las condiciones de vivienda de estas familias en los barrios de las ciudades del interior de la Provincia, el mismo estudio revela que se trata de asentamientos irregulares, con calles de tierra sin veredas ni desagües, la mayoría de madera con techos de cartón, pisos de tabla, letrinas para las excretas y cocina a leña, con reducido acceso a la red de agua potable y niveles

críticos de hacinamiento (*UNaM, 2012*). (A un promedio de 4 hijos por familia nos da un contingente poblacional de 90 mil personas que subsisten en estas condiciones).

En lo que respecta a los contratistas están registrados en el INYM cerca de 180. Si consideramos cuadrillas promedio de 20/30 tareferos deberíamos calcular entre 500/700 el número de estos intermediarios para un total de 15 mil cosecheros. Dado que una parte de los tareferos trabaja en forma regular en algunas de las empresas más grandes, siendo destinados a actividades diversas del cultivo durante el período interzafra, no entran en el reclutamiento de los contratistas. Por lo que haremos un estimado de ingresos sobre la base del número de 500 contratistas para toda la actividad yerbatera. Para cosechar 700 millones de kilos de hoja verde, recibirían en total un ingreso -a \$0,50 por kilo- de \$350 millones, lo que distribuido entre 500 contratistas da un promedio de \$700.000 para cada uno. Si limitamos al 50% del total a la yerba que es cosechada a través de contratistas, ese ingreso anual se reduce a \$350.000. Aun así, estamos hablando de valores que multiplican 10 veces lo que recibe el pequeño productor promedio. Lo que a su vez nos hace reflexionar sobre la incidencia social, productiva y económica de este nuevo actor de la cadena de valor incorporado en los últimos 20 años a la actividad yerbatera.

Este costo de la intermediación de la cosecha, que es menor en los productores más grandes por las economías de escala y la utilización de mano de obra permanente, es un factor adicional que incide en la mayor rentabilidad que tiene este estrato de productores. Y por otro lado, promueve en los contratistas -que negocian con los pequeños y medianos productores su participación en el negocio en el marco de valores “oficiales” para el producto y el trabajo de cosecha-, la reducción al máximo de los costos asociados a esta tarea: es decir, las condiciones laborales de los tareferos.

### **LA ETAPA INDUSTRIAL: OLIGOPOLIO Y DESPUÉS**

De acuerdo a los datos elaborados por el equipo técnico del PEYM sobre la base de los registros del INYM, los secaderos de yerba mate pasaron de 210 establecimientos en 2005 a 166 en 2011, un 20% menos.

### Cantidad de Secaderos según Volumen de Producción

% Volumen de producción	Año 2005	Año 2011
27,5%	6	4
22,5%	16	12
25,0%	38	29
25,0%	150	121
100 %	210	166

Fuente: PEYM Descripción y análisis de la estructura de la cadena productiva de la yerba mate.

Los 4 secaderos más grandes procesan casi el 30% de la hoja verde. Este porcentaje llega al 50% cuando sumamos la elaboración de los 16 secaderos más importantes, que representan el 10% del total de los establecimientos y corresponden básicamente a empresas integradas.

El sector cooperativo (integrado y no integrado) procesa el 24% de la producción, participación que se mantuvo estable en el período 2005/2011. Con 5 cooperativas que han logrado completar el ciclo producción/distribución con marca propia y posicionamiento relevante en el mercado, y unas 25 cooperativas que producen yerba canchada para venderla a los molinos privados.

A los valores actuales de \$11 el kilo de yerba canchada -establecido por el INYM en septiembre 2013- y para una elaboración que en 2011 llegó a 245 millones de kilos (con un rendimiento promedio de 2,86 kilos de hoja verde para 1 kilo de yerba canchada), nos da un valor de producción en secaderos de \$2.695 millones. De los cuales el 27,5% se distribuye entre 4 establecimientos, con un valor de producción promedio de \$185 millones anuales. En el otro lado, el 90% de los secaderos que elabora la otra mitad de la materia prima, alcanza un valor de producción anual promedio de \$9 millones, lo que da **una relación de 1 a 20** en cuanto a tamaño económico de volumen procesado con aquellos 4 secaderos más grandes.

En la etapa de molinería el proceso de concentración es más pronunciado: sobre un total de 96 molinos que registraron actividad en 2011, los 4 establecimientos más importantes procesaron el 50% de la producción, este porcentaje llega al 75% sumando la producción de las 9 industrias más grandes y al 90% con las 17 empresas mayores. Por otro lado el 82% de los molinos en actividad, 79 industrias, elaboraron entre todas el 10% del total de producción. La cantidad de molinos totales se redujo en los últimos 7 años de 120 a 96. El 51% de la producción se industrializa en Misiones, el 29% en Corrientes y el 20% restante fuera de la zona productora.

Cantidad de Molinos según Volumen de Producción

% Volumen de producción	Año 2005	Año 2011
50%	5	4
25%	8	5
15%	15	8
10%	92	79
100%	120	96

Fuente: PEYM Descripción y análisis de la estructura de la cadena productiva de la Y. Mate.

La industria molinera de yerba mate aparece así entre las Ramas Altamente Concentradas cuyo comportamiento se analiza en el artículo *Oligopolio e Inflación* de la revista Realidad Económica N° 273 de enero/febrero de este año (*Manzanelli P. y Schorr M., 2013*), en el que los autores concluyen, entre otras cuestiones, que en la posconvertibilidad los capitales oligopólicos han logrado mantener las barreras al ingreso y sostener los elevados niveles de concentración económica, en tanto que la política gubernamental de controlar los precios negociando directamente con las compañías líderes de las diferentes ramas, no ha contemplado que los costos de esa negociación son trasladados al resto de la cadena de valor que esas empresas dominan. En el mismo sentido concluye un exhaustivo trabajo de la Red de Economía Política de Rosario (*Corbey N., Koffman L. y otros, 2012*).

Para los valores sugeridos por el INYM en septiembre de este año, de \$20 el kilo de yerba a salida de molino y el nivel de actividad registrado en el año 2011 de 245 millones de kilos industrializados, podemos hacer también un ejercicio de cómo se distribuye el ingreso dentro de la industria molinera.

Los 4 molinos más grandes alcanzarían un valor de producción de \$2.450 millones, a un promedio de \$612 millones por molino, suma equivalente a 100 millones de dólares anuales por cada molino considerado.

Las 5 industrias que le siguen en tamaño concentran el 25% del total, lo que hace un valor total de producción de \$1.225 y un promedio de \$245 millones, equivalentes a 40 millones de dólares por cada una de ellas.

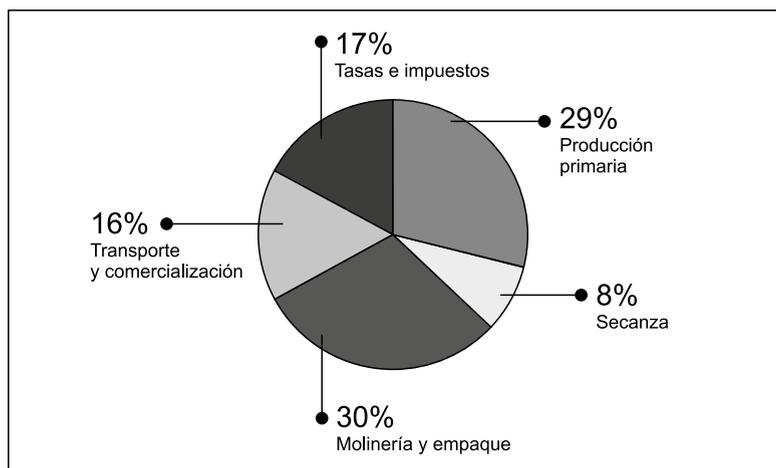
En el otro extremo, los 79 molinos más pequeños habrían tenido un nivel de elaboración total de \$490 millones, lo que da un promedio individual de \$6,2 millones, equivalentes a un millón de dólares anuales para cada uno de ellos. Esto da ***una relación de 1 a 100*** en cuanto a

volumen y valor de producción con los 4 molinos más grandes, evidenciando que el proceso de concentración se agudiza cuando avanzamos en los niveles de elaboración de la producción yerbatera.

Los \$10 de diferencia entre el precio a salida de molino y el precio en góndola (\$30 promedio el kilo), se distribuyen entre la comercialización mayorista y minorista -incluidos gastos de flete- y la carga fiscal (\$0,14 de la tasa de fiscalización del INYM y 25% del IVA e ingresos brutos sobre los \$20 de salida de molino). Lo que nos da un aproximado de \$1.191 millones que se queda en la intermediación comercial (US\$ 200 millones), \$34 millones para el INYM (US\$ 6 millones) y unos \$1.225 millones que recauda el fisco en impuestos al consumidor de yerba mate (US\$ 200 millones).

Participación en el Valor Bruto de Producción

Producción primaria	\$ 2.100.000.000	29%
Industria de secanza	\$ 595.000.000	8%
Industria molinera	\$ 2.205.000.000	30%
Transporte y Comercialización	\$ 1.191.000.000	16%
Impuestos y tasas	\$ 1.259.000.000	17%
Total valor bruto de producción	\$ 7.350.000.000	100%



Fuente: elaboración propia en base a datos del INYM (producción 2011), resoluciones de precios para la materia prima (INYM, septiembre 2013) y para las tareas de cosecha (Comisión Nacional de Trabajo Agrario, 2013), precio promedio de góndola a \$30 y otros valores estimados en base a informantes del sector.

Todo lo expuesto nos permite concluir que la actividad yerbatera registra importantes niveles de concentración en todas las etapas de la cadena productiva y que esta concentración se agudiza a medida que avanzamos en los diferentes procesos de elaboración. Podemos decir también que así como genera ingresos de importancia a los actores concentrados, sustentando sostenidos niveles de acumulación de capital y expansión económica, esa misma concentración provoca que cerca de 30 mil familias de pequeños productores y obreros rurales subsistan con ingresos mínimos que refuerzan el proceso de descapitalización en los primeros y situaciones de vulnerabilidad social extrema en los segundos (*Oviedo A. y otros, 2012, Slutzky D., 2013*). La política pública de precios de referencia para la materia prima establecidos por el INYM y los valores de las tareas de cosecha que determina la Comisión Nacional de Trabajo Agrario, han resultado funcionales a este proceso. Incluso han provocado transferencias de ingresos entre estos dos grupos, generando una disputa económica entre “pobres” a lo interno del sector yerbatero (*Reutemann G., 2013*). Del mismo modo, los aportes y subsidios que reciben pequeños productores y trabajadores rurales, como la AUH y otros específicos como la ayuda interzafra, si bien aparecen como inobjetable en términos de garantizar cuestiones básicas para la subsistencia y promover la escolaridad y la salud en los niños y jóvenes de esta población, sirven asimismo para sostener la reproducción de la fuerza de trabajo y resultan funcionales al proceso de extracción de excedentes en beneficio de los actores más concentrados de la cadena productiva.

## **YERBA CONCENTRADA**

El nivel de concentración/diferenciación social que genera este estado de cosas, se puede dimensionar relacionando los ingresos promedios por ventas de los actores más concentrados -que detentan el 50% del total de esas ventas- respecto a los ingresos promedios que recibe el resto de los actores en cada etapa de la cadena de valor:

## CONCENTRACIÓN ECONÓMICA EN LA CADENA DE VALOR DE LA YERBA MATE

### 1) COSECHA (Ingreso total anual por ventas: \$700.000.000)

Cantidad de agentes	50% del ingreso anual por ventas	Ingreso individual promedio/año	Índice de concentración 15
15.000 tareferos	\$350.000.000	\$23.300 (sueldos +cargas sociales)	
500 contratistas	\$175.000.000 (mitad de la cosecha)*	\$350.000 (serv. cosecha + fletes)	

*\* (la otra mitad damos por supuesto que se cosecha en forma directa, sin intermediarios, por asalariados estables de los grandes establecimientos en sus propias plantaciones)*

### 2) HOJA VERDE (Ingreso total anual por ventas: \$1.400.000.000)

Cantidad de productores	50% del ingreso anual por ventas	Ingreso individual promedio/año	Índice de concentración 14
16.000 peq. y med. productores	\$700.000.000	\$43.750	
1.115 grandes productores	\$700.000.000	\$627.800	

### 3) SECADEROS (Ingreso total anual por ventas: \$2.695.000.000)

Cantidad de secaderos	50% del ingreso anual por ventas	Ingreso por secadero promedio/año	Índice de concentración 9
150 peq. y med. secaderos	\$1.347.500.000	\$9.000.000	
16 grandes secaderos	\$1.347.500.000	\$84.200.000	

### 4) MOLINERÍA (Ingreso total anual por ventas: \$4.900.000.000)

Cantidad de molinos	50% del ingreso anual por ventas	Ingreso por molino promedio/año	Índice de concentración 23
92 molinos	\$2.450.000.000	\$26.630.000	
4 molinos	\$2.450.000.000	\$612.500.000	

Fuente: elaboración propia en base a datos de Producción y Comercialización del INYM (año 2011), resoluciones de precios para la materia prima (INYM, septiembre 2013) y para las tareas de cosecha (Comisión Nacional de Trabajo Agrario, 2013), precio promedio de góndola a \$30/kg (2013) y otros valores estimados.

Índice de concentración: ingreso unitario promedio de los agentes más concentrados a los que corresponde el 50% de los ingresos por ventas, dividido el ingreso unitario promedio del resto.

La discusión y elaboración del Plan Estratégico para la Yerba Mate en estos últimos 2 años, apunta entre otros objetivos, a salir de esa lógica de suma cero y potenciar sinergias en el sector, de modo de hacer de la producción yerbatera una actividad económica, social y ambientalmente sustentable en la región (*PEYM, 2013*). En ese sentido es interesante el análisis de las potencialidades de la yerba mate desde la perspectiva teórica de los Sistemas Agroalimentarios Localizados (SIAL), en tanto producción alimentaria con un fuerte anclaje simbólico en la dimensión histórica, identitaria y cultural del producto y su singularidad socio territorial (*Rau V., 2009*).

Esto implica poner en debate la cuestión del poder en el sector así como las disputas por la distribución del ingreso al interior de la cadena productiva. Lo que a su vez supone entender también la necesidad de formular políticas diferenciales para los distintos actores, reconociendo que las políticas generales no hacen más que reproducir y acentuar la diferenciación social y económica en favor de los actores más concentrados. (*Sena A., 2012, Tsakoumagkos P., 2013, Rofman A. y otros, 2013*).

## **TENSIONES ESTRATÉGICAS**

En ese aspecto resulta propicio señalar algunas tensiones que se pudieron detectar en el marco de los talleres participativos de elaboración del PEYM, como para ser consideradas al momento de la formulación de los planes operativos del Plan Estratégico sectorial:

- Tareferos /Contratistas (condiciones laborales, formalización contractual, precio cosecha)
- Tarefero/Estado (formalización, continuidad del pago de la AUH, acuerdo de corresponsabilidad gremial, subsidio interzafra, programas de vivienda y salud)
- Contratista /Estado (condiciones de trabajo, formalización laboral)
- Pequeño productor/Tarefero (precio de la cosecha, condiciones laborales)
- Pequeño productor/Contratista (precio de la cosecha, precio del producto, precio del flete)
- Pequeño productor/Estado (formalización laboral, condiciones de trabajo, impuestos)
- Pequeño productor/Productor capitalizado (precio de referencia)
- Pequeño productor/Cooperativa (adelanto para cosecha, condiciones de pago de hoja verde)

- Pequeño productor/Secadero (precio de hoja verde, condiciones de pago)
- Cooperativa /Estado (acceso a créditos blandos, facilitación comercial)
- Secadero / Estado (condiciones laborales, formalización del trabajo, impuestos)
- Secadero /Molino (precio de la canchada, condiciones de pago)
- Molino/Hipermercado (precio de la yerba molida, condiciones de pago y acceso a góndola)
- Molino / Secretaría de Comercio (precio de la yerba molida)
- Molino / Molino (competencia comercial, inversión en marketing, competencia desleal)
- Molino / Consumidor (precio final, calidad y diferenciación del producto)

Y aquellas más generales, más estratégicas, que implican un debate sobre el modelo de desarrollo y su impacto sobre el bienestar general, la democracia económica, el medio ambiente y el progreso humano:

- Monocultivo - agronegocio - latifundio especulativo / Agricultura familiar - distribución de la tierra
- Oligopolio / Cooperativismo-Pymes
- Trabajo “esclavo”- infantil / Trabajo digno-organización gremial genuina- convenio de corresponsabilidad gremial/AUH y escolarización/salud de niños/as y jóvenes de las familias de los trabajadores rurales.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Amable, M.A. y Rojas, L.M. (19829)

*Historia de la Yerba Mate en Misiones.* Ed Montoya. Posadas.

Bolsi, A. (1986)

*Misiones (una aproximación geográfica al problema de la yerba mate y sus efectos en la ocupación del espacio y el poblamiento)* Folia Histórica del Nordeste N°7. Instituto de Historia, Facultad de Humanidades (UNNE); Instituto de Investigaciones Geohistóricas, CONICET, FUNDANORD. Resistencia, Chaco.

- Corbey, N., Koffman, L. y otros (2012)  
*Formación de precios oligopólica: el caso del sector yerbatero.*  
Red de Economía Política de Rosario.
- Daniel, O. (2009)  
*Erva-mate.* Editora da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) - Dourados, Mato Grosso do Sul, Brasil.
- ExportAr (2012)  
Análisis de la tendencia del mercado internacional de Yerba Mate. Área de Inteligencia Comercial. Presentación en Foro del PEYM. INTA, Posadas.
- Garavaglia, J.C. (1983)  
*Mercado interno y economía colonial: tres siglos de historia de la yerba mate.* Editorial Grijalbo, México.
- Gortari, J. (1998)  
*El Mercosur y la economía yerbatera: una aproximación al impacto en la pequeña producción regional.* Realidad Económica N° 154, IADE, Buenos Aires.
- Gortari, J. (2002)  
*La Yerba Mate: un rito guaraní de proyección universal.* En: Proyecto “Ruta cultural del Mate”. Secretaría de Cultura de la Nación, Buenos Aires.
- INYM, (2011)  
*Anuario.* Posadas.
- Gortari, J. (2012)  
*Mate en Jaque.* Revista maíz, año 1, n°1, diciembre. Facultad de Periodismo y Comunicación Social. Universidad Nacional de La Plata.
- Kelm, J.R. (2013)  
*El tractorazo, crónica de una epopeya.* Editorial Universitaria, Posadas.

- Las Marías S.A. (1986)  
*Imagen del hábito y de marcas entre grupos consumidores y no consumidores.* Informe Final. Estudio Prisma, Buenos Aires.
- Linhares, T. (1969)  
*Historia Económica do Mate.* Livraria José Olympo, Editora Río de Janeiro.
- Magán, M.V.(2005 a)  
*El intercambio de yerba mate entre Brasil y Argentina y los tratados de comercio de 1933 y 1935.* II Jornadas de Historia Regional Comparada. Porto Alegre.
- Magán, M.V. (2005 b)  
Once años sin regulación. La evolución del sector yerbatero argentino desde 1991 a 2002. Documentos del CIEA N° 3. Fac. de Cs. Económicas. UBA. Bs. As.
- Manzanelli, P. y Schorr, M. (2013)  
*Oligopolio e inflación: aproximación al proceso de formación de precios en la industria argentina en la posconvertibilidad.* Realidad Económica N° 273, IADE, Buenos Aires.
- Oviedo, A. y otros (2012)  
*Trabajadores y productores de tabaco y yerba ante transformaciones económicas y cambios en políticas públicas en Misiones.* Programa de Post grado en Antropología Social. Quinta Reunión del Grupo de Estudios Rurales y Desarrollo. Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales. UNaM. Posadas.
- PEYM (2012)  
*Diagnóstico Prospectivo.* Documento de trabajo del Plan Estratégico para la Yerba Mate. INYM. Posadas.
- PEYM (2013)  
*Plan Estratégico para el Sector Yerbatero Argentino 2013/2028.* Documento Final. Equipo Técnico PEYM. INTA/UNaM/INYM/Ministerio del Agro y la Producción de Misiones/Ministerio de Producción, Trabajo y Turismo de Corrientes.

- Rau, V. (2012)  
*Cosechando Yerba Mate: estructuras sociales de un mercado laboral agrario en el Nordeste argentino*. Editorial CICCUS, Buenos Aires.
- Rau, V. (2009)  
*La yerba mate en Misiones (Argentina). Estructura y significados de una producción localizada*. Agroalimentaria Vol.15 N° 28. Centro de Investigaciones Agroalimentarias (CIAAL). Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Mérida, Venezuela.
- Reutemann, G. (2013)  
*Estado, regulación de precios y salarios, y disputas por el pan en la base de la economía yerbatera*. Jornadas Científico Tecnológicas “40 Aniversario”. UNaM. Posadas.
- Rofman, A. y otros (2013)  
*Documento sobre las economías regionales: problemática y propuestas de acción*. XIV Encuentro Nacional de la Red de Economías Regionales del Plan Fénix. Universidad Nacional del Nordeste. Resistencia.
- Roulet, F. (1993)  
*La Resistencia de los Guaraníes del Paraguay a la conquista española 1537-1556*. Editorial Universitaria, Posadas.
- SAGPyA (2001)  
*Diagnóstico preliminar de la región yerbatera*. Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca, Buenos Aires.
- Schmalko, M. (2012)  
*Últimos avances en Compuestos Funcionales y Nutricionales en Yerba Mate*. Universidad Nacional de Misiones. Presentación en Foro del PEYM. INTA, Posadas.
- Sena, A. (2012)  
*Extracción y transferencia de excedentes en el circuito productivo de Yerba Mate*. Trabajo final del Seminario de Sociología y

Antropología Rurales. Maestría en Desarrollo Rural. Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales. UNaM. Posadas.

Slutzky, D. (2013)

*Quién es quién en la producción, procesamiento y distribución de la Y. Mate: sobre la distribución desigual del excedente entre distintos agentes de la cadena agroindustrial.* IADE. Buenos Aires.

SuCeI (1996)

*Programa de Promoción del Consumo de Yerba Mate: "Evaluación".* Subsecretaría de Comercio e Integración. Posadas.

Tsakoumagkos, P. (2013)

*Presentación en III Jornada-Debate "La Problemática Agraria en la Argentina"* Cátedra libre de Estudios Agrarios Ing. Horacio Giberti. IADE/ Fac. de Filosofía y Letras, UBA/Centro Cultural de la Cooperación. Buenos Aires. Revista Realidad Económica N° 280, nov/dic. IADE.

UNaM (2012)

*Relevamiento Provincial de Tareferos.* Documento de trabajo y presentación en el Primer Encuentro Nacional de Tareferos. Universidad Nacional de Misiones/Gobierno de la Provincia de Misiones/Subsecretaría de Agricultura Familiar de la Nación/RENA-TEA. Jardín América, Misiones.



# EXCEDENTE YERBATERO: TRANSFERENCIA, EXTRACCIÓN Y APROPIACIÓN

Jorge Aníbal SENA

anibalsena@hotmail.com

Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales - Universidad Nacional de Misiones

## RESUMEN

El circuito productivo de la Yerba Mate involucra distintos agentes económicos-sociales, que van desde la producción primaria, los trabajadores rurales ‘tareferos’, los secaderos y molinos de yerba mate, los mercados mayoristas y minoristas y un sector exportador, todos ellos con un alto grado de diferenciación a lo largo de toda la cadena. Tales diferencias se pueden observar en las distintas formas de producción que se establecen, la tecnología utilizada, el tamaño de las unidades de producción, los canales de comercialización (supermercados e hipermercados), su vinculación con el comercio exterior, su capacidad económica-financiera y la integración de distintos eslabonamientos en una sola empresa, etc.

En este contexto, la desregulación del mercado yerbatero en los años ‘90 y las dificultades económicas sufridas por el sector dejaron a los pequeños productores en desventaja respecto a los de mayor tamaño y al sector industrial integrado, tanto por sus diferencias en la capacidad económica-financiera, como por los distintos niveles de productividad. Frente a estas situaciones se produce y profundiza la concentración económica vía mecanismos de extracción de excedentes, los cuales son transferidos entre los distintos agentes económicos.

La creación del Instituto Nacional de la Yerba Mate INYM en el año 2002, busca revertir dicha situación con el claro objetivo de “promover, fomentar y fortalecer el desarrollo de la producción, elaboración, industrialización, comercialización y consumo de la yerba mate y derivados en sus diferentes modalidades de consumo y usos, procurando la sustentabilidad de los distintos sectores involucrados en la actividad” (Ley 25.564).

Un mecanismo utilizado por el INYM para tal fin es la potestad de acordar el precio de la materia prima (hoja verde y canchada), con el fin de evitar (vía precio de mercado) la extracción de excedentes entre

el eslabón primario y los otros eslabones del circuito productivo yerbatero. A pesar de los mejores precios obtenidos, aumentó la brecha entre los agentes con mayor poder económico y los pequeños productores yerbateros.

### **LA PRODUCCIÓN DE YERBA MATE, UN POCO DE HISTORIA**

El desarrollo de la producción yerbatera<sup>8</sup> se remonta a épocas de las Reducciones Jesuíticas, donde se aprovechaban los yerbales silvestres para su explotación. Posteriormente, con el proceso de colonización a partir de la Ley Avellaneda y de las reglamentaciones para el acceso a la tierra de la Dirección Nacional de Tierras, se inicia la implantación de yerbales para la explotación a partir de pequeños y medianos productores y de mano de obra temporal para las tareas de la cosecha '*tarefa*'.

La estructuración de la cadena de la yerba mate, desde sus inicios, condicionará fuertemente la producción primaria a intereses externos a la zona, debido a que los molinos se instalaron cerca de los mercados de consumo (en Buenos Aires y Rosario), y se vincularon con la importación de materia prima de Brasil y de Paraguay.

Históricamente, distintos problemas en la actividad yerbatera (caída de precios, sobreproducción, bajo rendimiento por hectárea, yerbales envejecidos, problemas de comercio exterior, etc.), determinaron la creación por ley 12.236 de la Comisión Reguladora de la Yerba Mate, por la manifiesta necesidad de regular la actividad, y para no afectar los intereses de las exportaciones de trigo al Brasil.

En su historia el sector yerbatero ha sufrido sucesivas crisis, que sin embargo no llevaron a la erradicación de yerbales o al abandono de la producción. La industria de molinos y secaderos paulatinamente fue instalándose en la zona productora (Misiones y Corrientes), junto a la consolidación de productores locales medianos y grandes. Es interesante destacar que, si bien los pequeños productores han quedado en desventaja en relación a los de mayor tamaño y a los industriales, han subsistido gracias al accionar de las cooperativas (que se encargaron de articular en gran medida la producción e industrialización de la yerba mate) y de la presencia del Estado regulando el mercado.

Por otro lado, hay que destacar que los más perjudicados han sido los '*tareferos*', mano de obra principal y necesaria para la cosecha yer-

---

8- Ver Diagnóstico de la estructura social de la región del NEA. Formación y desarrollo de las estructuras agrarias regionales: Misiones y Formosa. Bs. AS., Consejo Federal de Inversiones/ (CFI), 1975.

batera. Al principio, el trabajo de implantación y cosecha de yerba mate era proporcionada por *'trabajadores golondrina'* y por campesinos que habían sido desplazados a zonas marginales (producto de la colonización), donde vivían a partir de una economía de autoconsumo y con ingresos extra prediales; estas actividades requeridas por los colonos surgían de la necesidad de incorporar mano de obra asalariada para las tareas en las cuales la mano de obra familiar no era suficiente. Con el paso del tiempo, muchos trabajadores, se incorporaron como mano de obra permanente a las explotaciones medianas y grandes, mientras que otros, la gran mayoría, han entrado en un proceso de pauperización, convirtiéndose en trabajadores estacionales y ubicándose en villas en las afueras de las ciudades de las distintas zonas yerbateras.

A partir de la desregulación del Estado y la desaparición de la Comisión Reguladora de la Yerba Mate (CRYM)<sup>9</sup>, se agudizaron las lógicas de acumulación capitalista, de integración vertical de las mayores empresas, como así también de diversificación en otras actividades, como la ganadera y la forestal.

## **PRODUCCIÓN, CONSUMO Y ESTRUCTURA AGRARIA DE LA YERBA MATE**

La producción de yerba mate está orientada al consumo nacional y en un porcentaje menor, a la exportación. Las características climatológicas y edafológicas de la provincia de Misiones y del Norte de Corrientes las convierten zonas productoras de la materia prima necesaria para la elaboración de la yerba mate en la Argentina (también se encuentra en zonas de Paraguay y Sur de Brasil).

La mayoría de las explotaciones agrícolas con yerbales implantados no exceden las 10 Has, y poseen una baja densidad de plantación, con costos y rendimientos que dificultan la permanencia frente a un mercado cada vez más concentrado.

A esta situación vivida por los pequeños productores yerbateros se suma la difícil situación de los trabajadores tareferos, que aparecen como los agentes económicos sociales más débiles del encadenamiento productivo.

El consumo de yerba mate en Argentina es estable, con un crecimiento leve que acompaña el crecimiento vegetativo de la población.

---

9- En 1936 se dictó la Ley 12.236 que creó la Comisión Reguladora de la Yerba Mate y el Mercado Consignatario de Yerba Mate Nacional Canchada, hasta que en el año 1991, mediante el Decreto nacional 2284/91 de Desregulación Nacional, se disuelven.

Es un bien de consumo popular y se orienta fundamentalmente al consumo interno, con un margen de exportación de un 15% aproximado del total producido. A este último eslabón de la cadena (exportación) sólo acceden los agentes económicos de mayor capacidad financiera y económica.

El consumo per cápita en Argentina es de 6,2 kg por año, mientras que en Uruguay es de 9,4 kg. Se podría decir que, en términos empresariales, ocupa un segmento de mercado seguro, masivo, arraigado en costumbres y que no muestra indicios de decaer, en fin, un negocio seguro a largo plazo. Lo paradójico es que desde hace varias décadas viene atravesando profundas ‘crisis’ que se manifiestan en el bajo precio de la materia prima (hoja verde).

El sector industrial (secaderos y molinos) se encuentra altamente concentrado, y en muchos casos, en empresas integradas, generando una estructura oligopsonica capaz de manejar la producción a mayor escala y con menores costos, gran capacidad financiera y económica. A pesar de las recurrentes crisis, la yerba mate no ha dejado de ser un ‘buen negocio’, en relación a la generación de valor y al proceso de acumulación en grandes empresas yerbateras, que también amplían sus actividades al sector forestal y ganadero.

En el devenir de su historia, la expansión de la producción de yerba mate y las sucesivas crisis afectaron diferencialmente a distintos agentes económicos y sociales. Para comprender mejor la situación comenzaremos analizando la estructura agraria yerbatera<sup>10</sup>.

Según los datos del Censo Nacional Agropecuario del año 2002, Argentina cuenta con 297.425 explotaciones agropecuarias, totalizando 174.808.564 Has de superficie cultivada: el 2% de las explotaciones (de 5.000 Has y más) posee el 50% de la superficie<sup>11</sup>. En la Provincia de Misiones, se censaron 27.072 explotaciones agropecuarias (CNA 2002), totalizando 2.067.805 Has de superficie cultivable: el 96% de las explotaciones (de 1 a 200 Has) posee sólo el 43% de la superficie

---

10- Siguiendo a Paz y Jara, podemos afirmar que “la estructura agraria constituye una formación histórica particular que materializa relaciones de poder y luchas por la ocupación del espacio entre sujetos con distintas lógicas de territorialización, cuya contextualización responde a variables de larga duración y a dinámicas más recientes, como la expansión de la frontera agropecuaria y el acaparamiento mundial de tierra de la última década” Paz Raúl y Jara Cristian. Estructura agraria, tierras, campesinos y conflictos en Santiago del Estero. p 6.

11- Esta situación de concentración de tierras en pocas manos, es un hecho que no ha variado mucho en el tiempo, ya que en el año 1914, el 1,7% de las explotaciones poseía el 49 % de la superficie cultivada.

total. Si miramos los estratos de mayores tamaños (de 1000 Has y más), 161 explotaciones (0,6%) poseen el 44% de la superficie total. Aunque perduran unidades productivas de menor tamaño relativo, la estructura agraria misionera no escapa a los procesos de acumulación y concentración de la tierra.

Esta concentración de la tierra tiene repercusiones directas en la estructura yerbatera: en el estrato hasta 10 Has se encuentran la mayor cantidad de productores yerbateros (75%), pero con una superficie ocupada de tan solo del 36%, y una participación del 30% en la producción de hoja verde. El eslabón primario del circuito de la yerba mate evidencia un proceso de concentración de superficies cultivadas<sup>12</sup>.

Estructura Agraria Yerbatera

Estrato Has.	Productores	%	Hectáreas	%	Producción de Hoja Verde	%
01-10	13.379	75,46	74.651	36,15	331.517.657	29,77
10-25	3.157	17,81	51.491	24,94	267.322.035	24,01
25-50	819	4,62	28.840	13,97	165.132.660	14,83
50-100	247	1,39	16.923	8,20	100.631.207	9,04
100-150	59	0,33	7.258	3,52	44.321.998	3,98
150 y más	69	0,39	27.316	13,23	204.676.944	18,38
<b>Totales</b>	<b>17.730</b>	<b>100,00</b>	<b>206.479</b>	<b>100,00</b>	<b>1.113.602.502</b>	<b>100,00</b>

Elaboración propia en base a INYM.

Página Web, consultada 08 de Noviembre de 2011.

## CIRCUITO PRODUCTIVO YERBATERO

Los pequeños productores yerbateros han enfrentado la caída del precio de la hoja verde con múltiples estrategias: sosteniendo una lógica de agricultura familiar y/o campesina y por otro lado, a través de la creación de cooperativas que se encargaron de articular producción e industrialización de la yerba mate. “El reconocimiento y la caracte-

12- La producción de yerba mate en la Argentina se localiza en Misiones 186.013 Has (90%) y Norte de Corrientes 20.466 Has (10%), totalizando 206.479 Has de superficie cultivada. En Misiones existen distintas zonas productoras, las cuales abarcan los siguientes departamentos: Centro (Caingúas, 25 de Mayo, Oberá, L.N.Alem, San Javier, 37 % de la superficie cultivada); Noroeste (Iguazú, Eldorado, Montecarlo, 10% de la superficie cultivada); Noreste (Gral. Manuel Belgrano, San Pedro, Guaraní, 19%); Oeste (Libertador Gral. San Martín, San Ignacio, 18%), Sur (Capital, Candelaria, Apóstoles, Concepción, 15%). En Corrientes, solamente se produce yerba mate en dos Departamentos: Santo Tomé (37%), e Ituzaingó (63% de la superficie cultivada).

rización de los procesos de transformación de la pequeña producción, necesariamente conllevan a un análisis más amplio y a un intento de conceptualización en relación a la presencia de la agricultura familiar y el desarrollo capitalista, especialmente en aquellos países como Argentina donde se suele pensar que no hay un sector de pequeños productores y menos aún de campesinos”<sup>13</sup>.

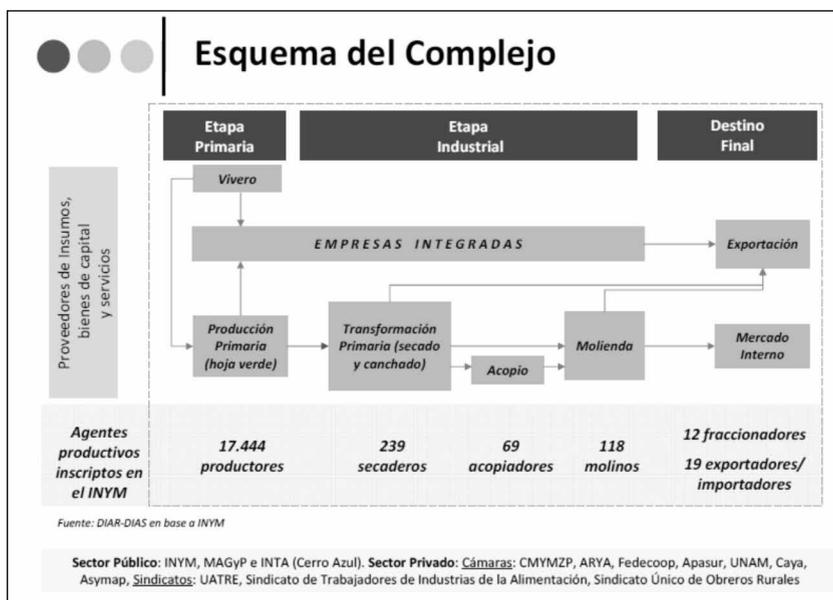
Por otro lado, para poder analizar el circuito productivo entendiendo la complejidad del mismo, retomamos la definición de Alejandro Rofman (citando a Levin): “El circuito productivo abarca un conjunto de unidades de producción, distribución y consumo que operan intervinculadas entre sí a partir de una actividad común a todas ellas. ( ) reconoce una cierta y determinada ubicación espacial. La participación que tiene cada uno de los procesos productivos de las respectivas unidades regionales en el conjunto del fenómeno que se efectiviza en el circuito global es lo que nos interesa rescatar para el análisis espacial del proceso productivo global. Sin embargo, en cada espacio territorial no solamente tiene efecto un proceso de crecimiento referido a una sola actividad productiva; son muchos y muy complejos los fenómenos económicos-sociales que se producen y se entrelazan en su seno. Al primer encadenamiento secuencial se le agregan otros que, por algún motivo, reciben impactos o generan efectos sobre los demás. Cada uno de estos conjuntos de eslabonamientos en que se puede desdoblar el proceso de crecimiento recibe, en la dimensión espacial, la denominación de ‘circuito productivo regional’”. Más adelante agrega que para poder analizar el circuito productivo, será necesaria la construcción de un esquema tipológico general, en el que “...están presentes agentes de muy diferente perfil y organización de su actividad productiva, de modo que luego se pueda dar cuenta de todas las modalidades posibles en que se pueden comportar tales actores en sus vinculaciones e interrelaciones”<sup>14</sup>.

---

13- En esta dirección, Raúl Paz haciendo referencia a Long, plantea que “avanzar sobre estos modelos conceptuales alternativos requiere el reconocimiento sobre los intrincados caminos y las formas más variadas de articulación con los mercados. Establecer la dinámica del capitalismo y los cambios agrarios, requiere una sutil combinación de abordajes desde la perspectiva histórica y de clases con abordajes microeconómicos y locales donde los actores mantienen un papel activo en sus propias estrategias de reproducción” Paz, Raúl. Agricultura familiar en el agro argentino: una contribución al debate sobre el futuro del campesinado. *European Review of Latin American and Caribbean Studies* 91, October 2011. p 50, 65.

14- Rofman, Alejandro “Las Economías Regionales a fines del siglo XX”, Bs. As, Ediciones Ariel, 1999. p 35-59.

En el siguiente esquema<sup>15</sup>, podemos observar la estructura del circuito productivo de la yerba mate.



Podemos observar que la **Etapa Primaria** cuenta con 17.444 Productores. Estos difieren en tamaño de explotación y en rindes por Ha y en costos de producción (en relación a su escala). En este sentido, los “tareferos” (organizados a veces por cuadrilleros o contratistas), no se visualizan claramente en el esquema, aunque sean los principales encargados de realizar las tareas de cosechas necesarias para dar inicio al circuito. Las relaciones que se pueden establecer con los productores yerbateros varían. A veces se encuentran como asalariados, otras como trabajadores estacionales y, la mayoría de las veces, como mano de obra en negro, llegando inclusive a situaciones que remiten a relaciones ‘semi esclavas’, similares a la de los ‘mensúes’ de comienzos de siglo. En este mismo eslabón primario, es necesario resaltar la participación creciente de empresas Integradas, con ventajas comparativas por su vinculación directa a otros eslabones de la cadena productiva, al poseer mayor escala, y gran poder de negociación económico y financiero, menores costos de producción, y salida directa al mercado interno y externo.

15- [http://www.mecon.gov.ar/peconomica/docs/Complejo\\_Yerbatero.pdf](http://www.mecon.gov.ar/peconomica/docs/Complejo_Yerbatero.pdf)  
 fecha 04/03/2012.

Por otro lado, en la **Etapa Industrial**, observamos a 239 Secaderos, 69 Acopiadores y 118 Molinos. Al vincularse entre sí, generan una concentración, mucho mayor que la que se refleja a simple vista en el esquema analizado.

El **Destino Final** de la producción, para el consumo en el Mercado Interno o para su Exportación, lo determinan 12 Fraccionadores y 19 Exportadores. En este último eslabón, no aparecen de manera explícita las cadenas de supermercados e hipermercados, que son en última instancia los que van a comercializar el producto para el consumo final. Es interesante destacar que estos últimos agentes del circuito, en algunos casos, exigen el fraccionamiento con marcas propias, garantizándose así una mayor participación en el precio final, por ser ellos dueños de cadenas distribución mayorista y minorista.

### **EXCEDENTE AGRÍCOLA: TRANSFERENCIA, EXTRACCIÓN Y APROPIACIÓN**

La desregulación del mercado en los años '90 y las dificultades financieras de varias Cooperativas dejaron a los pequeños productores en desventaja respecto a los de mayor tamaño y al sector industrial integrado, tanto por sus diferencias en la capacidad económica-financiera, como por los distintos niveles de productividad.

Frente a ésta situación, un análisis centrado en las distintas formas que puede ser transferido o extraído el excedente agrícola en el sector yerbatero arrojaría algo de luz sobre el devenir de la pequeña producción. “Aquí es preciso hacer una breve aclaración del significado del concepto excedente agrícola, pues respecto de este término hay muchas acepciones y varias formas de medirlo. Un significado común y simple de excedente agrícola se refiere al valor total de la producción agrícola menos lo que el sector agrícola retiene para su propio consumo y reproducción. Así, pues, el concepto se refiere a esa parte de la producción total que no es retenida por el propio sector y que es transferida a otros sectores económicos a través de una variedad de medios”. Continuando con Cristóbal Kay, “hay varias formas en que un excedente agrícola puede ser transferido a otros sectores económicos. Un excedente agrícola puede ser transferido voluntariamente o de una forma obligatoria. Una transferencia voluntaria ocurre cuando, por ejemplo, los agricultores depositan sus ahorros en un banco, el que puede prestar el dinero a un industrial, o cuando los propietarios de las tierras invierten directamente en una operación no agrícola, como una planta de procesamiento agroindustrial o un molino textil. Una transferencia obligatoria ocurre

cuando, por ejemplo, el gobierno impone impuestos a los ingresos de los agricultores o introduce compras obligatorias de productos agrícolas por acuerdo de una junta de mercadeo estatal a un precio por debajo del margen del precio internacional. Las transferencias voluntarias del excedente agrícola pueden ser consideradas como si fueran inducidas por el mercado; por ejemplo, cuando los dueños de las tierras consideran que la tasa de las utilidades es más alta fuera del área de la agricultura, invertirán una parte o el total de sus ganancias o rentas en el sector más lucrativo. Las transferencias obligatorias son inducidas por decisiones políticas, ya que provienen de la intervención del gobierno (por ejemplo, tributación o precios de cambio sobrevaluados)". La creación del Instituto Nacional de la Yerba Mate INYM (Ley 25.564), y su intervención fijando el precio de hoja verde y canchada, o del Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca de la Nación ("laudo nacional"), no ha eliminado las fuertes asimetrías entre los distintos agentes económicos del circuito yerbatero. Al establecer dichos precios tomando como base costos promedios, aumentan la brecha entre los que pueden incorporar tecnología, mayor densidad de plantación por Ha, altos rendimientos, y los pequeños productores. Podemos afirmar entonces que "los diferentes mecanismos de traslado de excedentes tienen diferentes impactos en el comportamiento de los agentes y, por lo tanto, crean diversos resultados económicos, sociales y políticos"<sup>16</sup>.

Es interesante destacar en este punto, que el tamaño de la explotación y su relación con la industria, determina desde el inicio una situación favorable o desfavorable, dependiendo el caso, convirtiéndolos en ganadores o perdedores en el circuito yerbatero.

Para graficar la participación del sector primario en relación a la industria, y sus implicancias a la hora de la distribución "...de acuerdo a fuentes de la Asociación de Productores Agropecuarios de Misiones (APAM), durante la cosecha 2009 se pagaba, en plazos de hasta 120 días, \$33 centavos el kilo de hoja verde (\$30 centavos menos que el valor de \$0,63 establecido por el INYM a principios del año). Esto supone una transferencia anual del orden de los \$ 250 millones (60 millones de dólares) desde el sector productivo al industrial/comercial. (Cada 10 centavos que se paga de menos el kilo de hoja verde, significan 20 millones de dólares menos que recibe el sector productivo por año) Si a los \$0,33 efectivamente recibidos, se le restan \$0,16 en concepto de costos

---

16- Kay, Cristóbal. Reforma Agraria, industrialización y desarrollo: ¿Por qué Asia Oriental supero a América Latina? p 48-50.

de cosecha y flete a secadero, le quedaron netos al productor \$0,17 por kilo de hoja verde.

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

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

Esta diferente realidad dentro del sector productivo, dificulta una acción coordinada y se traslada a la toma de decisiones en el INYM. Por un lado una multitud dispersa de pequeños productores sin representación orgánica o gremial. Por el otro, unos pocos grandes productores organizados y asociados o integrados a las grandes industrias, que se benefician de la ‘renta’ diferencial que les genera tener rendimientos promedio de un 50% por encima del primer estrato. Y que en la fase comercial del producto terminado ‘realizan’ la plusvalía derivada de la conjunción bajos precios de la materia prima/bajas remuneraciones al trabajo que la produce”<sup>17</sup>.

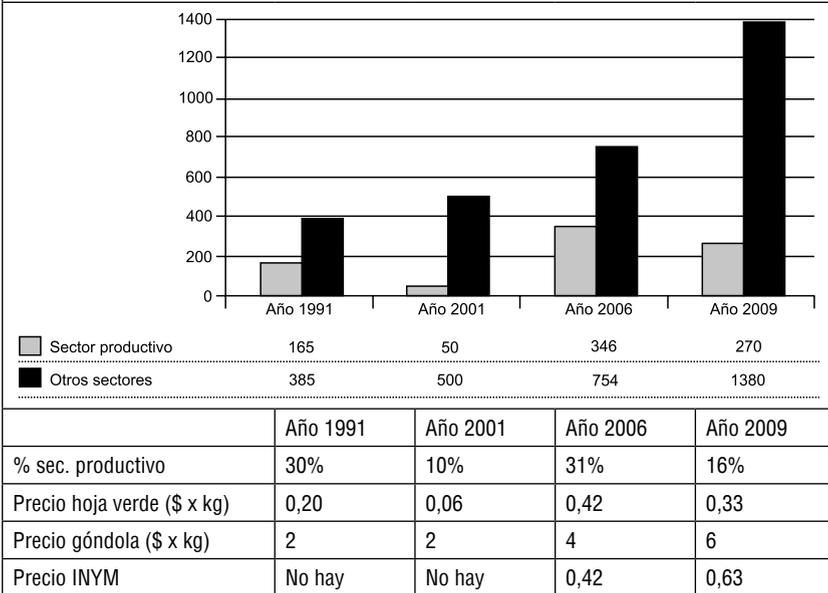
En los siguientes cuadros elaborados por Gortari y Espínola, pertenecientes al trabajo “Política pública y distribución del ingreso en la economía regional yerbatera”, podemos observar con más claridad la situación del Sector Primario en relación a la Industria.

---

17- Gortari Javier y Espínola Marta. Política pública y distribución del ingreso en la economía regional yerbatera. Ponencia en las V Jornadas Nacionales de Investigadores de las Economías Regionales y XII Encuentro Nacional de la Red de Economías Regionales en el marco del Plan Fénix - Universidad Nacional de La Pampa, Facultad de Ciencias Humanas, Santa Rosa, 14, 15 y 16 de septiembre de 2011).

### Distribución del ingreso en la economía regional yerbatera (Argentina)

Participación del sector productivo (millones de pesos)



### ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

Teniendo en cuenta la estructura, los mecanismos de apropiación de excedentes, el proceso concentración de la producción, de la integración industrial y comercial, en definitiva, de la penetración del capitalismo y sus lógicas de funcionamiento en la producción yerbatera, se nos presentan algunos interrogantes: los pequeños productores yerbateros ¿Están condenados a desaparecer? ¿Por qué se mantienen? ¿Es posible que estén convirtiendo sus estrategias productivas en estrategias de tipo campesinas? Quizás, esta pregunta final sobre el proceso de transformación o de campesinización puede ser estudiado para identificar los mecanismos utilizados en los distintos momentos de su reproducción, constituyendo un esfuerzo conceptual que hoy se está dando en muchos trabajos, más allá de la definición de que es un campesino. El campesino como uno de los actores rurales más pobres ha desarrollado estrategias que le han permitido sobrellevar la pobreza y muchas veces salir de ella. Reconocer dichas estrategias (productivas, sociales, culturales y económicas), para luego profundizar en investigaciones tendientes a aumentar su eficiencia, reduciendo sus costos (no sólo económicos, sino también culturales y sociales) y ampliando sus

efectos multiplicadores sobre el entorno, es un compromiso ineludible de los estudiosos sociales<sup>18</sup>.

Este proceso complejo de transformación ya era evidenciado en un trabajo del Consejo Federal de Inversiones (CFI) del año 1975, en el cual se planteaba: “No podemos hablar entonces de una liquidación de sectores productores familiares como consecuencia de la situación generalizada de crisis y de concentración de la demanda; lo que se registra es un debilitamiento del conjunto de los sectores productores pequeños y medianos debido a un fuerte proceso de pauperización. Dicho proceso coloca a la mayoría de los productores entre dos alternativas extremas: la emigración o la campesinización”<sup>19</sup>.

Avanzar en el estudio y análisis de estos procesos nos podrá brindar elementos y herramientas para generar propuestas de intervención en materia de políticas de Estado para el sector. Las mismas no podrán ser las mismas utilizadas en el pasado, debido a que los agentes y contextos han cambiado sustancialmente. Deberán ser políticas económicas de regulación selectivas, que puedan tener una base económica concreta, evitando caer en medidas de corte netamente coyuntural.

En sintonía con estas ideas finales, traemos declaraciones de Ricardo Maciel<sup>20</sup> quien expuso algunas reflexiones<sup>21</sup> sobre la cadena de la yerba mate

*“El precio y los acuerdos: en el tema yerbatero siempre aparece la discusión por el precio. El precio es de interés para los pequeños productores que representan el 30% del volumen de la hoja verde que se vende. El 70 % del volumen de la yerba no se comercializa como hoja verde, porque están integrados. Al productor le interesa el precio elaborado porque son productores que comercializan su volumen. Entonces, debemos trabajar una política diferenciada para hacer un trabajo de intervención en lo productivo de este conjunto de productores, que son agricultores familiares*

---

18- Paz, Raúl. El campesinado en el agro argentino: ¿repensando el debate teórico o un intento de re conceptualización? European Review of Latin American and Caribbean Studies N° 81, October 2006. p 8.

19- Diagnóstico de la estructura social de la región del NEA. Formación y desarrollo de las estructuras agrarias regionales: Misiones y Formosa. Bs. As., Consejo Federal de Inversiones (CFI), 1975. p 93.

20- Presidente del Instituto de Fomento Agropecuario e Industrial (IFAI) y representante por la provincia de Misiones en el Instituto Nacional de la Yerba Mate (INYM)

21- Charla Debate “La cadena de la Yerba Mate”, organizada por la LINEA (Línea INTA Nacional por la Equidad Agropecuaria):

*que tienen yerba. También, una política diferenciada de intervención en tecnología para llevarles estrategias de comercialización. Como abordar la cadena Tenemos que trabajar la cadena de la yerba mate pero segmentándola. Nos interesa trabajar, dentro de un esquema de producción de Agricultura Familiar, con el piso de 13.000 productores que manejan el 30% del volumen. Ese 30% del volumen es necesario en la cadena. Prácticamente no hay ninguna industria que se autoabastezca. Todos necesitan de ese 30%. Todos, salvo una empresa que trabaja casi con su propia producción. El 85 % de los productores tienen menos de 13 Has y un rendimiento de 4.500 kg por Ha. Además, son los productores que sobrevivieron a los noventa donde se decía que la yerba no valía. Son los que mantuvieron la actividad yerbatera en el contexto del 'desprecio de la yerba' siendo que el negocio yerbatero nunca dejó de ser un negocio. Un producto entra en crisis cuando no se vende. La yerba nunca se dejó de vender. Lo que siempre existió es un serio problema en la distribución de las ganancias generadas a partir de esa venta''<sup>22</sup>.*

A la hora de abordar del circuito yerbatero, debemos tener en cuenta que la heterogeneidad de situaciones, nos obliga a tener una mirada analítica de la situación diferencial de los distintos actores económico-sociales.

Si bien históricamente se ha planteado la recurrencia de situaciones de crisis en sector, podemos afirmar que éstas afectaron particularmente a algunos eslabones de la producción. Paralelamente, unos pocos agentes han acumulado gran cantidad de capital a partir del control de mecanismos estratégicos de la cadena yerbatera, expandiéndose en la integración vertical, comprando tierras para plantar, e inclusive invirtiendo excedentes en otras actividades productivas.

Para finalizar, es fundamental remarcar el mecanismo de fijación de precios desde la hoja verde, hasta el producto final. La intervención del INYM y del Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca de la Nación en el circuito yerbatero acordando el precio de hoja verde y canchada, si bien intenta regular parte de la distribución de excedentes, no ha eliminado las asimetrías entre los distintos agentes económicos del

---

22- Amanecer Agrario. Recuperando la memoria histórica de los agricultores misioneros. Periódico de la subsecretaría de agricultura familiar de la nación. Delegación misiones. Año 1 - Numero 2 - Julio / Agosto de 2012. Misiones. Artículo: La Argentina ya no toma mate. p. 6 y 7.

circuito yerbatero. Al establecer precios tomando como base los costos promedios, se mantiene la brecha entre los que pueden incorporar tecnología, aumentar la densidad de plantación y por ende los rendimientos por hectárea y los que no cuentan con capital propio para hacerlo.

Superficie cultivada total por departamento

Provincia	Departamento	Superficie en ha	%	% provincia	
Corrientes	Ituzaingó	7.586,33	37		37%
	Santo Tomé	12.880,12	63		63%
	Superficie Total	20.466,45	100	10%	100%
Misiones	Apóstoles	16.587,64	9		Sur
	Candelaria	1.434,50	1		15%
	Capital	3.501,78	2		
	Concepción	7.281,01	4		
	Iguazú	4.968,69	3		
	Montecarlo	7.206,78	4		No-roeste
	Eldorado	7.204,70	4		10%
	San Pedro	8.862,75	5		
	General Manuel Belgrano	14.463,60	8		Noreste
	Guaraní	12.530,80	7		19%
	25 De Mayo	5.858,32	3		
	Leandro N. Alem	8.974,00	5		
	San Javier	3.945,54	2		Centro
	Cainguás	20.935,01	11		37%
	Oberá	29.479,55	16		
	Libertador General San Martín	12.529,35	7		Oeste
	San Ignacio	20.249,19	11		18%
	Superficie Total	186.013,21	100		90%
<b>Total</b>		<b>206.479,66</b>		<b>100%</b>	

Elaboración propia en base a información publicada por el INYM, página Web consulta 08/11/2011.

# CAMBIOS EN EL PROCESO PRODUCTIVO DE TÉ EN MISIONES

Víctor A. ROSENFELD, Gustavo ALVES y Guido DIBLASI  
vicrosen@yahoo.com.ar  
Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales - Universidad Nacional de Misiones<sup>23</sup>

## EXPANSIÓN Y CONSOLIDACIÓN PRODUCTIVA DEL TÉ

Desde la segunda década del siglo XX se realizaron introducciones y pruebas con té en algunas zonas del Sur de la Provincia de Misiones, pero recién a partir de la década de 1950 hubo condiciones para el rápido desarrollo del cultivo, primero como sustitución de importaciones y luego para la exportación. Ello fue consecuencia de las restricciones que impuso el tipo de cambio libre para la importación del producto.

Tal es que en los años 1946-1949 se registraban 351 has plantadas y en 1959-1960 se llegó a las 29.300 has plantadas. Un enorme crecimiento en 10 años solo posible con la participación de miles de pequeños productores de la zona centro de Misiones, con pequeñas superficies y tierras apropiadas (suelos lateríticos rojos profundos). Interesante resulta la información que suministra un informe<sup>24</sup> del año 1969 que da 12.300 has cosechadas para 1959/60 y 26.000 has cosechadas para la campaña 1967/68. Puede inferirse fácilmente que tiene que ver con la demora de varios años en la entrada y plena producción de este cultivo perenne. La implantación se dio, en su gran mayoría, en pequeñas superficies, no más de 2,5 has (sobre explotaciones de hasta 25 has), aún cuando se registra un pequeño grupo de explotaciones de mayor superficie.

La evolución de los precios al productor refleja la influencia de esta gran corriente plantadora de té en la Provincia de Misiones: en 1955-56 el precio del kg de té verde al productor era de \$0,241, en

---

23- La Ponencia es parte del Informe de avance 2013 en el marco del Proyecto 16H351 Organizaciones Agrarias y Cooperativas: Transformaciones en trabajo, producción, y acceso a la tierra en Misiones, (SInvyP, FHycS, UNaM). Participan del mismo los alumnos Gustavo Alves y Guido Diblasi.

24- Lasserre, Santiago et. al. (1969). Informe de la Comisión mixta de la yerba mate. E.A. Cerro Azul.

1959-60 de \$0,075 y en 1972-73 \$0,026 (medido en precios reales deflacionados por el índice de precios mayoristas nivel general).

Hay que tener en cuenta que se necesitan aproximadamente 5 años desde la implantación para obtener cosechas redituables en volumen y plantaciones adaptadas luego para la cosecha mecánica.

Fue claramente determinante el impulso dado por los precios como puede verse en los datos existentes del período, y el descenso producido luego de la gran ‘explosión’ productiva. “El año 1959 es justamente cuando el mercado interno es totalmente satisfecho por la producción nacional y se comienzan a exportar excedentes crecientes”<sup>25</sup>.

En los años 1972-73 el precio de la hoja verde del té al productor era de aproximadamente el 10% del vigente al inicio de la expansión del cultivo, lo que produjo reclamos por los precios. La baja de precios se vincula a la saturación del escaso mercado interno y las dificultades para la exportación.

El té argentino era considerado de mala calidad en los exigentes mercados internacionales, salvo excepciones de algunos grandes elaboradores, y en partidas limitadas. Por tanto su destino en el mercado mundial era para mezcla, o para dar volumen y color<sup>26</sup>.

Para principios de los años ‘60 se estimaba la existencia de 250 secaderos, de los cuales 150 eran muy pequeños. Luego se establecieron secaderos más grandes y con creciente concentración económica a partir del año 1965, principalmente.

Para 1969 se estimaba que existían en Misiones 180 secaderos de té que absorbían la producción de “unos ocho mil productores”, siendo que “el 60% se elabora en Establecimientos con máquinas perfeccionadas y el 40% en instalaciones primitivas y semiprimitivas”<sup>27</sup>.

## **ESTRUCTURA PRODUCTIVA EN LOS AÑOS ‘70**

Puede darse por finalizado el ciclo expansivo del té en la provincia hacia principios de los ‘70. Según N. Pereson<sup>28</sup> existían para el año 1972 un total de 9.863 explotaciones, con la siguiente distribución:

---

25- Cafferata, A.; De Santos, C.; Tesoriero, G. (1975). Diagnóstico de la Estructura Social de la Región NEA. CFI. Pág. 70.

26- Efectivamente la calidad no era buena, y así lo confirma el técnico indio que trabaja en el Convenio Argentino Alemán entre 1978 y 1982 (INTA-FEDECOOP-GDZ y FAO) que se menciona más adelante.

27- Lasserre, Santiago (1969). Informe de la Comisión mixta de la yerba mate. E.A. Cerro Azul. Pág. 297.

28- CFI, (1973). Procesos de transformación, comercialización y financiamiento del té. Diagnóstico de la Estructura Social del NEA.

Superficie de las explotaciones (has)	Número de explotaciones	Superficie total	% de explotaciones	% de la superficie
0 - 10	9.504	21.524	96,4	72,6
11 - 50	356	7.433	3,6	25,1
+ de 50	3	689	(-)	2,3
Total	9.853	29.647	100,0	100,0

Se había producido un gran salto desde las 351 has plantadas y unos pocos productores de 1949-50 a las 30.000 has plantadas en los años 70. Informes del IPICA<sup>29</sup> de 1974 daban un número de 10.091 productores, con la característica de que el 70% se encontraba distribuido entre los departamentos de Oberá (3.234) y Cainguás (3.622) en partes casi iguales. Otro departamento importante era el de 25 de Mayo con 744 productores y L. N. Alem con 629 productores para ese año.

Para 1972 se había producido una importante concentración en industrias de gran tamaño y tecnificación “ya que pocas empresas (algunas con varios establecimientos) cubren gran parte de la producción total”<sup>30</sup>.

Sin embargo, interesa destacar que en aquella época lo principal de la producción provenía de campesinos pobres y medios, y no existía aún gran concentración en la producción primaria.

Más del 70% de los productores poseía maquinaria de cosecha propia y solo se contrataba el servicio de poda (previa al inicio de la cosecha). La entrega se efectuaba directamente en secaderos o en acopios instalados por cuenta de los establecimientos elaboradores, que poseían los medios (camiones) para transportar el producto<sup>31</sup>.

Era importante para esa década la participación en la industrialización y comercialización de grandes cooperativas como la Cooperativa Agrícola de Oberá Ltda. y la Cooperativa Picada Libertad Ltda. (L.N.

29- IPICA, Instituto Provincial de Industrialización Agropecuaria y Forestal. Inédito.

30- CFI, (1975). Diagnóstico de la Estructura Social de la Región Nea. Estructuras Agrarias Regionales - Misiones y Formosa. Pág. 74.

31- Respecto a la estacionalidad de la producción, Provasi determina, sobre base de datos de los registros 1973-76 del IPICA, que la distribución mensual de la producción comienza en octubre con el 8 % de la producción anual promedio de brotes verdes, sigue noviembre con el 9%, diciembre 14%; enero es el mes de mayor oferta con el 19%, febrero 18,5%, marzo 17%, abril 12%, siendo irrelevantes el resto de los meses. Provasi, Antonio A. (1986). Té: estructura regional y destino de la Producción Nacional. Informe Técnico N° 47 INTA E.E.A. Misiones.

Alem) que poseían importantes plantas elaboradoras y acopios propios para sus asociados.

El Ing. Domingo Acuña<sup>32</sup> hace una detallada tipificación de la estructura productiva del té con base en el Empadronamiento Nacional Agropecuario del año 1974.

Con los datos aportados por este informe es interesante destacar la conformación de la estructura productiva y algunas de sus características:

Subzona	Cantidad explotaciones	has con té	Promedio de has por explotación
Hasta 25 has	2.342	6.517	2,8
+25-100 has	1.094	6.102	5,6
+100-250 has	71	1.606	22,6
+250 has	19	1.794	94,4
Centro Sudeste (Oberá, Alem, San Javier)	3.526	16.019	
Hasta 25 has	2.932	6.941	2,4
+25-100 has	1.236	4.512	3,6
+100-250	36	803	22,3
+250 has	7	118	16,9
Centro Nordeste (Cainguás, Guaraní, 25 de Mayo)	4.211	12.374	
Hasta 25 has	455	1.083	2,4
+25-100 has	482	1.982	4,1
+100-250	66	523	7,9
+250 has	30	864	28,8
Resto de la Provincia	1.033	4.452	

Fuente: elaboración propia, con datos de Domingo Acuña, Ob. Cit. INTA, 1981.

Podemos ver como se concentra la cantidad de explotaciones en dos zonas y cerca del 95% de los casos con superficies promedios con té no mayores a 5 has por explotación.

Señala el autor que un signo distintivo es que la zona Centro Nordeste (Cainguás, Guaraní, 25 de Mayo) tiene el mayor número de explotaciones no diversificadas y el té como único cultivo perenne presente en el 41,4% de las explotaciones.

32- Acuña, (1981). Té: Estructuras Productivas Regionales. Cerro Azul. E.E.A.-Misiones INTA (Informes Regionales Nº 14).

La contracara de esta estructura productiva de pequeña escala es la concentración de la demanda en grandes industrias y en aún menos exportadores, que generó una baja de precios muy marcada, que trajo consigo un período de conflictividad de los campesinos. Esta situación incidió en el surgimiento del MAM (Movimiento Agrario de Misiones), y es “ejemplificador el conflicto ocurrido en la campaña 1972-73 que determinó fuertes movilizaciones de productores...”<sup>33</sup>.

## **INTERVIENE EL ESTADO CON PARTICIPACIÓN DE SECTORES PRODUCTIVOS**

Llegado este momento histórico y con la vuelta a la democracia representativa, a fines del año 1974 se crea el Instituto de Producción y Comercialización Agropecuaria y Forestal (IPICA). El mismo tenía un directorio con designación de representantes del sector productivo agropecuario, trabajadores rurales y otros sectores<sup>34</sup>.

El Instituto tenía un ámbito de acción e intervención muy amplio; en concreto, con respecto al té, se lo facultó como órgano de aplicación de una Ley Tealera destinada al control y regulación de la producción. Bajo su órbita funcionó en esos años una mesa (comisión) encargada de fijar los precios del producto.

Asimismo el IPICA fue ejecutor de una política destinada al sector:

- Subsidios directos a los productores.
- Incentivos a las plantas industriales que cumplieran los precios mínimos acordados en mesa de negociación. Se estableció un reembolso a la exportación de té en forma directa y a la industria por medio de la certificación de cumplimiento de los precios según calidades acordadas. La certificación la realizaba el IPICA en los permisos de exportación para su cobro por parte de los industriales.
- Elaboración y exportación de té por parte del IPICA que daba una directa información sobre el mercado.

El IPICA llegó a contar con tres plantas elaboradoras de té, centros de acopio, comercialización directa a la exportación y tenía a su

---

33- Cafferata, A.; De Santos, C.; Tesoriero, G. (1975). Diagnóstico de la Estructura Social de la Región NEA. CFI. Pág. 74.

34- Significativo es mencionar que los productores con té constituían aproximadamente el 30% de los productores de Misiones. El área plantada llega a las 41.000 has a mediados de la década y se mantiene en esa superficie, variando el área cosechada según los años, la demanda y los precios al productor.

cargo la intervención en la regulación de la producción, inspección de secaderos, registro de producción, etc.

Se creó el registro de industrias elaboradoras de té seco clasificado y de té “en rama”, sin clasificar y el registro de acopiadores. Cada industria tenía libros “oficiales” de movimiento del producto y listado de entregadores, así como los despachos de té elaborado.

Estaba facultado el Instituto a autorizar los permisos de exportación de los secaderos para que puedan recibir los reembolsos a la exportación asignados por el Estado nacional, dado que existía un completo control de cambios y nacionalización de los depósitos bancarios. Mediante esa facultad se ejercía el control del cumplimiento del precio mínimo para el kg de hoja de té verde en secadero al productor. Solo las industrias que cumplían con el precio mínimo podían recibir los reembolsos a la exportación que fijaba el Ministerio de Economía de la Nación.

El control se ejercía con un cuerpo de inspectores en la zona productora, que controlaba los libros oficiales y rubricados por el Instituto y realizaba la inspección sobre el cumplimiento de normas de calidad y precios al productor.

Además el Instituto incursionó en la industria frigorífica y en el apoyo a la creación de cooperativas de comercialización de productos de consumo en zonas rurales<sup>35</sup>. Estos antecedentes explican la rapidez con la que fue intervenido el IPICA por la Dictadura de 1976 y luego disuelto totalmente, desmantelando en etapas toda su estructura.

## **SINTÉTICAMENTE**

### **PROCESO DE CONCENTRACIÓN Y CAMBIOS EN LA CADENA PRODUCTIVA**

Un informe de 1978, da cuenta de los problemas de precios, calidad y destinos de la producción, citando el estudio del consultor de la FAO T.N Ramakrishnan que realizó un importante asesoramiento e informes en la época, contratado por el Convenio Argentino-Alemán con

---

35- Es de destacar que el IPICA, en su corta vida, también incursionó en el apoyo de Tabaco Kentucky y Criollo Misionero y en su exportación; así como en la fabricación de cigarros de gran consumo en el centro sur del país, elaborados a mano con tabaco tipo Kentucky en una fábrica con cerca de 300 empleados en Posadas. Todo el proceso del Kentucky era controlado por una firma de origen inglés con intereses en el sur del país en la elaboración de sal de mesa: Compañía Introdutora de Buenos Aires. El cigarrillo de calidad artesanal elaborado en grandes cantidades se vendía con una marca con mercado consolidado en Santa Fe, Buenos Aires y Córdoba: “AVANTI”.

participación de la Federación de Cooperativas Agrícolas de Misiones. Allí se señala que si bien la producción de té contribuía a estabilizar la economía de las unidades productivas, las crisis de precios hacían peligrar la rentabilidad de las explotaciones. El técnico de India resalta la alta tecnificación del proceso de producción y elaboración en la Provincia de Misiones y hace hincapié en los problemas de calidad de las plantaciones, cosecha, entrega y elaboración. Compara los precios promedio del té argentino exportado (0,74 U\$S/kg) con los precios internacionales de los principales mercados de té en Europa (entre 1,51 y 2,41 U\$S). “El té de procedencia argentina participa con alrededor del 3% del comercio mundial de té y sus cotizaciones no llegan al 50% de los valores de té de otras procedencias”<sup>36</sup>.

Incluso se destaca que en Chile se obtienen mejores precios, donde va el té para consumo directo y es muy importante su consumo como bebida ‘caliente’ en los sectores populares que no son exigentes en calidad, mientras que en los mercados europeos los precios dependen en mayor medida de la procedencia, y de la calidad. Esto tiene que ver con la competencia que allí se tiene con el té proveniente de India o Ceylan, de mucha mejor calidad. Sostiene el técnico de India que es posible mejorar de inmediato la calidad, y propone un plan de sustitución paulatina de plantaciones por té de origen clonal, en la línea impulsada por el INTA, y aconseja tipificar el pago de la hoja verde a la entrega, diferenciando los precios por calidad.

Argentina en su mercado interno tiene un consumo que varía entre 300 a 400 gramos per cápita. Mucho menor a los 3,4 y hasta 5 kgs de los países tradicionalmente consumidores y del importante consumo que tiene Chile.

Para el período, el destino de la producción fue principalmente el mercado externo (90%), siendo el principal mercado Chile (con el 33%), Reino Unido (30%) y Holanda (8%). Después de la Guerra de Malvinas comienzan a incrementarse las exportaciones a EE.UU.

Aunque existían perspectivas de mejorar la producción y calidad del té, Provasi<sup>37</sup> estima que la elaboración de té de calidad no alcanzó el 15% de la producción (el grueso se destinaba al consumo directo en Chile y en otros países consumidores como mezcla con té de mejor calidad, con el objeto de dar volumen).

---

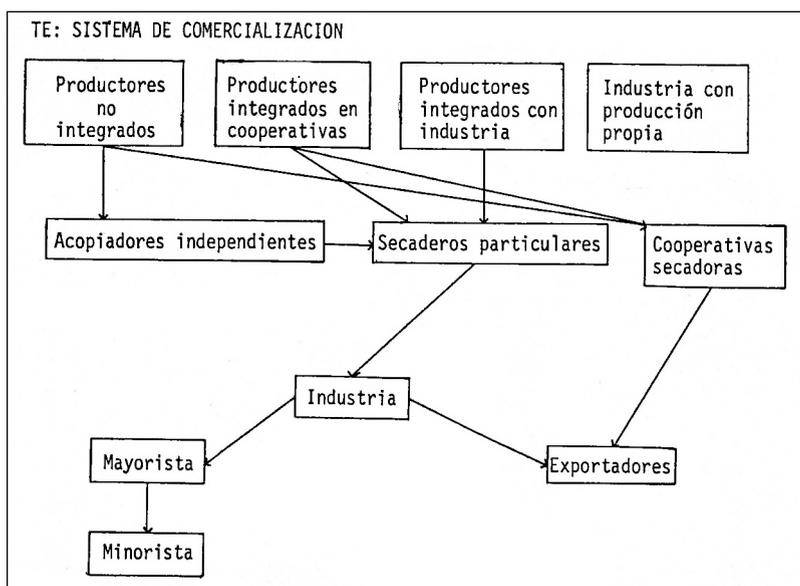
36- Rosenfeld, Víctor A. (1978). Contraparte FEDECOP de Misiones en convenio Argentino-Alemán. Revista “Federación”, Nov. 1978, Nº 12.

37- Provasi, Antonio A. (1986). Té: estructura regional y destino de la Producción Nacional. Informe Técnico Nº 47, INTA E.E.A. Misiones.

## 1980 - 2002: DISMINUYE LA SUPERFICIE COSECHADA, PERO AUMENTA LA PRODUCCIÓN

En este largo período<sup>38</sup> se produce un aumento de la producción del 70% con una disminución de la superficie cosechada del 25%. Se suceden en el período subsidios directos al productor en algunas zafas, créditos a elaboradores y exportadores con compromisos de pago de precios mínimos, pero sin distinción de calidades. Se otorgan créditos y anticipos a los productores por la cosecha y se desarrollan maquinarias y técnicas de recolección particulares con control de malezas y ácaros que incrementaron la productividad.

Efectivamente la producción superó en varios años las 60.000 tn de té seco, y la exportación las 50.000 tn. Sin embargo, los autores señalan que, pese al incremento de los rendimientos, se mantuvo el deterioro de la calidad del producto elaborado y por ende el bajo precio obtenido en el mercado internacional. Y subrayan una situación nueva: “En la actualidad los elaboradores financian a los productores los abonos y plaguicidas, con el compromiso de la entrega exclusiva. Otros efectúan el servicio completo de poda, fertilización, control de malezas y cosecha, asegurando al propietario por contrato una suma fija por hectárea”.



Fuente: Plan Misiones 2000. Pág. 226-1980.

38- De Bernardi, Luis A. y Prat Kricum, Sergio Dante (2002). Cadena Alimentaria del Té '*Camellia sinensis*'. Diagnóstico de la Región Tealera. SAGPyA.

Aparece por primera vez un señalamiento del avance del ‘contratismo’ y del ‘arrendamiento’ de los teales, que aflora como fenómeno producto de la expansión del ‘capitalismo flexibilizador’ en la agricultura, la concentración del capital y la retracción de los mecanismos de regulación estatal para esos años.

En el estudio realizado por Jardón C.M. Fernández, en base a una encuesta a 95 productores primarios (en 2002-2003), el 84% de los productores de té hacía la cosecha, el 12% contrataba el servicio y menos del 4% lo tercerizaba. Más del 80% de los productores tenían cosechadoras y transporte propio<sup>39</sup>.

En el año 2002 se realizó el Censo Nacional Agropecuario, hasta ahora el último completo y confiable en cuanto a información publicada. En este Censo se aplicaron cuestionarios con preguntas adaptadas a producciones agropecuarias locales y con ello el INDEC realizó un informe especial<sup>40</sup>.

Resulta importante el descenso en el número de explotaciones teaieras con respecto a informaciones anteriores (10.091 explotaciones en 1974, según N. Pereson): el CNA 2002 registra 6.108 explotaciones, es decir alrededor del 40% menos<sup>41</sup>.

Evolución del número de productores de té y superficies

Estratos	1969		1988		2002	
	Nº de EAPS	Has	Nº de EAPS	Has	Nº de EAPS	Has
0 a 5 has	8.669	15.410	6.568	15.450	4.376	11.619
5 a 10 has	805	6.115	1.264	9.569	1.149	8.714
Más de 10 has	359	8.122	588	15.638	583	14.567
Total	9.833	29.647	8.420	40.707	6.108	34.899

Fuente: elaboración propia en base a información de los CNA.

Por otro lado, ya aparece una concentración de la producción importante. Para N. Pereson los datos de superficie y tamaño eran 21.524 has en explotaciones con menos de 10 has con té que constituían el 96%

39- Jardón Carlos María Fernández et. al. (2006). La Cadena Empresarial del Té en Misiones (Arg.). Un enfoque estratégico. Universidad de Vigo, Inst. Univ. Gastón Dachary, UNaM, Xunta de Galicia.

40- INDEC, (2007). Censo Nacional Agropecuario 2002: características socio-productivas de las explotaciones agropecuarias con té, yerba mate y cítricos. Provincias de Corrientes y Misiones. Bs. As.

41- Para el Ing. Domingo Acuña, 27.110 has se encontraban en explotaciones menores a las 100 has totales de superficie por E.A.P. (estudio publicado en 1981), es decir, el 82,5% estaba en superficie menores.

de los productores y el 73% de la superficie con té en Misiones. En el mismo sentido Darío Günter<sup>42</sup> señala que para el año 2002 se redujeron al 90% las explotaciones menores a 10 has con té y representaban solo el 58% de la superficie total de té.

En el otro extremo, según el CNA 2002, las explotaciones con superficies mayores a las 10 has con té, alcanzaron 583 EAPs que detentaban 14.567 has de té, es decir el 9,5% de las explotaciones controlaban el 42% de la superficie. Estas comparaciones muestran una gran disminución de las explotaciones (-40%) y denotan una creciente concentración de la producción en superficies mayores a las 10 has.

Podemos inferir que esta tendencia se agudizó con las desregulaciones y cambios en la política agraria de fin de siglo y, por tanto, es posible que el próximo censo revele una situación de mayor concentración aún.

Otro dato importante que podemos extraer del Censo 2002, que explica el aumento del volumen de producción de esos años, es que el 67% de las EAPs realizaba fertilización con urea (fertilizante nitrogenado de rápida respuesta) en sus teales<sup>43</sup>.

Se pasó de 62.000 tn en el año 2003 a 91.000 tn en 2010-2011: con aproximadamente la misma superficie de té aumentó la producción un 48%.

En cuanto al grado de mecanización de la cosecha solo el 38% de los productores cuenta con cosechadoras de té y el 75% de estas tiene una antigüedad mayor a los 15 años.

Ello implicaría que la modernización de la cosecha ha pasado por un proceso que el Censo 2002 no refleja aún con claridad, como podría ser el desarrollo de nuevas cosechadoras de alto rendimiento.

Lysiak<sup>44</sup> hace algunas apreciaciones muy importantes sobre los cambios que ya se vislumbran en la actividad tealera y la relación del sector primario con el industrial. Repasa la conclusión del CNA 2002 y realiza una estimación sobre la concentración: entre el 15 y 20% de la superficie implantada en Misiones pertenece a empresas integradas totalmente (con plantas industriales). Destaca la disminución de la importancia de la figura del “acopiador”, que en general trabajaba a comisión dependiendo de los secaderos. Y menciona cinco formas de

---

42- Economía de los cultivos industriales: algodón, caña de azúcar, maní, tabaco, té y yerba mate. INTA Manfredi. Rodolfo Bongiovani Editor. 2008.

43- CNA 2002. INDEC.

44- Lysiak, Emiliano (2008). El sistema Agroindustrial del Té. En: Economía de los cultivos industriales: algodón, caña de azúcar, maní, tabaco, té y yerba mate. INTA Manfredi. Rodolfo Bongiovani Editor.

relación entre partes: “La forma más general es la de acuerdos verbales con los secaderos para la entrega de la producción de la campaña. Estos acuerdos se repiten campaña tras campaña existiendo nexos más estrechos”. Señala como otras formas de relación importantes el alquiler de plantaciones, la aparcería y la tercerización a secaderos, principalmente en períodos de bajos precios.

Podemos ver que el CNA 2002 refleja como canal de comercialización principal la forma directa a la Industria: el 69% de los productores comercializaron de esa forma. Y aparece otra forma particular a corredores, comisionistas, consignatarios, acopiadores y otros productores (categorías del CNA 2002) con un 29% de los productores. Empiezan a vislumbrarse cambios muy importantes en las formas de relación en la comercialización del producto, como el desarrollo del capitalismo en sistemas productivos, tecnificación y economías de escala. Ya se advierten nuevas formas de contratación y aparece el ‘contratista’, como sucede en otras producciones de la pampa húmeda, tal el caso de los cultivos extensivos (soja, maíz, trigo, etc.).

Con estimaciones de informantes calificados sobre los tipos y cantidad de secaderos<sup>45</sup>, se destaca que de los 180 que había en 1969, llegaron a 132 en el año 1999, de los cuales 52 son secaderos con tipificación y 68 son secaderos de “té en rama”<sup>46</sup>.

## **MERCADOS DE EXPORTACIÓN Y CALIDADES**

El mercado interno argentino consume menos del 10% de la producción anual de té. El resto se destina a la exportación. Con respecto al mercado mundial, amerita destacar que Argentina, siendo el 9º exportador (con alrededor del 4% de las exportaciones mundiales), se encuentra muy alejado de los principales productores (India, Sri Lanka). El precio del té argentino es de los más bajos del mercado internacional, se aproxima al 50% del precio promedio de los exportadores tradicionales. Es decir, que en este último sentido no han variado las condicio-

---

45- Aunque como algunas firmas tienen más de un secadero, el número de empresas es menor.

46- ‘Té en rama’ es el té elaborado por establecimientos que no tienen la línea de ‘tipificación’ a continuación de la secanza. Este té debe ser sometido luego a otro proceso de tipificado con nuevo proceso de calentamiento del producto y paso por diversas máquinas que por procedimientos electrostáticos y de zarandeo especial realizan la separación de los excesos de palos y la tipificación por tipos característicos de té. Incluso hay luego procesos de preparación de mezclas o ‘blends’ de té con la inclusión de ‘palo molido’, que se procesa por separado.

nes del mercado con respecto a períodos anteriores, sí el destino de las mismas<sup>47</sup>.

A partir de los años '90, EE.UU. se consolida como en el principal comprador del té elaborado en Misiones. De acuerdo a un informe de la Dirección de Comercio Exterior del Gobierno de la Provincia de Misiones, en el año 2000, EE.UU. compraba el 70% de las exportaciones de té argentino, aunque a precios sensiblemente inferiores a los de otros destinos.

Provincia de Misiones: Destino de las Exportaciones de Té - Año 2000

Principales Destinos	Miles de U\$S	Toneladas	U\$S por kg Promedio
Estados Unidos	26.946	35.506	0,76
Chile	3.406	4.617	0,74
Reino Unido	2.558	3.184	0,80
Alemania	1.215	1.386	0,88
Países Bajos	682	817	0,83
Otros Europa	459	570	0,81
Rusia, Ucrania	1.070	1.121	0,95
Nueva Zelanda, Australia	277	533	0,52
Kenya	140	381	0,37
Otros América	809	1.119	0,72
Otros	6	6	1,00
Total	37.568	49.240	0,76

Fuente: Subsecretaría de Comercio Exterior e Integración (SuCel) - Gobierno de la Provincia Misiones, elaborado en base a datos INDEC.

La exportación de té argentino está incluida fundamentalmente en la categoría de “té negro a granel”, siendo el principal mercado EE.UU., seguido por Chile y países de Europa. Como el mercado estadounidense está especializado en el “Ice tea” (té frío o helado) no exige alta calidad, lo que es valorado por los exportadores como ventaja, en tanto es un mercado de grandes volúmenes y bastante seguro. Pero para los productores es una desventaja que conspira con la posibilidad de mejorar la calidad del té y por tanto los precios obtenidos y la proporción que llega al productor primario.

47- Lysiak, Emiliano (2008). Mercado Mundial del Té. En: Economía de los cultivos industriales: algodón, caña de azúcar, maní, tabaco, té y yerba mate. INTA Manfredi. Rodolfo Bongiovani Editor.

En general las informaciones recientes mantienen la importancia relativa de los mercados que se presenta en el año 2000 con EE.UU. a la cabeza variando entre el 60 y 70% del destino de té de exportación. Le siguen Chile y por el tercero y cuarto lugar “compiten” el Reino Unido y Países Bajos. Siempre los precios a EE.UU. y Chile son menores que los otros destinos.

Importa destacar que los precios internacionales de té han crecido un 55% entre 2008 y 2012 y entre esos años las exportaciones argentinas registraron un aumento del 44%<sup>48</sup>; se pasó de los promedios de U\$S 0,76 por kg del año 2000 a U\$S 1,30 por kg promedio para el 2012.

En el mercado norteamericano Argentina tiene como competidor al té proveniente de Vietnam, pero señalan los estudios que si bien compiten en precio y calidad, Argentina aún mantiene ventajas por el menor uso de agroquímicos con respecto a Vietnam.

No se registran importantes amenazas en cuanto a la continuidad de los mercados, por el contrario, hay un continuo aumento en las ventas y en la participación relativa en los mercados. Un nuevo comprador en crecimiento ha sido la Federación Rusa.

## **PRODUCCIÓN, ELABORACIÓN Y COMERCIALIZACIÓN A LA LUZ DE ESTUDIOS RECIENTES**

Aunque no se publicaron los datos definitivos se puede inferir según los datos provisorios del CNA 2008 que, con alrededor de 36.000 has, la superficie implantada con té no ha variado sustancialmente.

Sin embargo, Lysiak, en base a una encuesta a 29 empresas elaboradoras en los años 2009-2010, estima que el 25% de la superficie con té ya está bajo producción de las grandes empresas. Con relevamientos que realiza el investigador construye una estimación más actualizada de las empresas elaboradoras de té, con solo 59 plantas, una cifra mucho menor a estimaciones anteriores, lo que permitiría deducir que también se ha producido una gran concentración en la industria, ya sea por mejoramiento tecnológico o ampliación de plantas.

---

48- Schwartz, Gerardo A. IERAL. Actualidad y Desafíos de la Cadena del Té. Doc. de Trabajo. Nº 123. 2013.

Cantidad y tipo de empresas de elaboración de té

Tipo de elaboración	Empresas Privadas	Cooperativas
Elaborador en rama	21	3
Elaborador tipificador	15	
Elaborador tipificador exportador	11	4
Tipificador	1	
Elaborador para el mercado interno	4	
Total	52	7

Fuente: Lysiak, Emiliano (2012).

El autor señala que dentro del grupo de ‘tipificadores-exportadores’ existen 5 empresas privadas líderes con gran capacidad de elaboración que pueden comprar té en rama para tipificar y que, en general, “son la referencia para el resto del sector”.

Entre las formas de abastecimiento de las 29 plantas encuestadas 47% compra a productores en el secadero; 21% cosecha en superficie propia, 12% alquila, 15% compra a contratistas o acopiadores; en el 3% de los casos brinda servicio de cosecha y resalta que entregan insumos al 56% de los productores que los abastecen de materia prima<sup>49</sup>.

Evidentemente la reducción en el número de plantas procesadoras y la concentración del sector industrial han modificado la relación con los productores, por lo que las industrias buscan asegurarse la entrega del producto. Además de contar con un 21% de producción propia, concentran la compra en una menor cantidad de productores entregadores, acompañando la concentración producida en las superficies explotadas.

Confirmando esta tendencia Acuña (2012) analiza los costos y resultados en Misiones, concluye que para el inicio de la campaña 2011-12 el margen bruto de las plantaciones de té se mantiene negativo en la mayoría de los casos, determinándose que solo en aquellos de utilización de niveles tecnológicos altos (plantaciones clonales y/o utilización de fertilización) “el ingreso bruto supera los gastos operativos”. Si bien el estudio utiliza una buena variabilidad de situaciones (origen semilla/clonal y niveles tecnológicos alto/medio/bajo) en todos ellos el productor trabaja en forma individual o con maquinaria propia. El investigador alerta que la situación de las plantaciones originadas por semilla y las “escasas tierras aptas para té en manos de pequeños y medianos

49- Lysiak, Emiliano (2012). Las plantas elaboradoras del té en la cadena. En: “Competitividad y Calidad de los Cultivos Industriales”. INTA - E.E. Manfredi.

productores está produciendo el arrendamiento o la compra de sus teales por parte de contratistas o la industria elaboradora<sup>50</sup>.

Aunque respecto a los mercados se mantienen las condiciones destacadas en el punto anterior, hay un fuerte aumento de producción desde 62.617 tn en el año 2003, a 91.172 tn del año 2011; con un incremento estimado de la superficie del 15% aumentó 50% la producción<sup>51</sup>.

Los precios a los productores publicados por el IPEC<sup>52</sup> y que tienen origen en la publicación del Boletín de precios del Ministerio del Agro y la Producción indican la siguiente evolución hasta el 2013; falta la campaña 2014 próxima a empezar:

Precios a los productores de té y variación anual

Año	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Valor \$/tn	228	287	350	395	550	680
Variación %		26	22	13	39	24

Fuente: Instituto Provincial de Estadísticas y Censos. Prov. de Misiones. Té Informe Sectorial 2014.

Otra información relevante es la variación de los precios de exportación del té, que en el período citado pasan de menos de U\$S 1, a U\$S 1,35 por kg en el año 2011, con una evolución que fue acompañando los precios internacionales, siempre con valores menores al 50% de los mejores obtenidos en las principales subastas del mundo.

Para el primer semestre del 2012, mantiene su preeminencia el mercado de EE.UU. con cerca del 60% de las exportaciones, y un valor de 1,55 U\$S/kg; en tanto Chile con el 15% se constituye en el segundo mercado en importancia con un precio promedio de 0,77 U\$S/kg.

El promedio del precio del té exportado a todos los destinos fue de 1,37 U\$S/kg.

Parra (2012) registra en su estudio que solo 4 empresas son responsables del 60% de las exportaciones de té desde Argentina, según sus marcas: ‘Las 30’, ‘El Vasco’, ‘Casa Fuentes’, ‘Don Basilio’; le siguen en volumen ‘Yerbaterra del Nordeste’, ‘Don Eduardo’, ‘Valmi-tran’, ‘Klimiuk Hermanos’. Con estas firmas se estaría llegando al 80%

50- Acuña, Domingo O. (2012). Margen Bruto de plantaciones de té. INTA E.E.A. Cerro Azul. En: “Competitividad y Calidad de los Cultivos Industriales”. INTA - E.E. Manfredi.

51- Parra, Patricia (2012). Panorama de la Cadena Té en Argentina; Informe de Coyuntura - Cadena Infusiones. Abril 2012 y setiembre 2012. MAGyP de la Nación.

52- Instituto Provincial de Estadísticas y Censos- Provincia de Misiones. Té Informe Sectorial 2014.

del volumen exportado, confirmando la tendencia del proceso de concentración en la cadena tealera<sup>53</sup>.

## **CAMBIOS TECNOLÓGICOS E INCREMENTO PRODUCTIVO Y NUEVAS FORMAS DE ORGANIZACIÓN**

En los últimos 10 años se ha pasado de una producción de 71.682 tn a 91.171 tn en el año 2011. Los rendimientos por ha han tenido un significativo incremento: en el año 2003 se registra 7,2 tn de hoja verde de té por ha promedio y en el 2010 se llega a las 9,1 tn por ha. Estos valores son muy superiores a los rendimientos de los años 1970 y 1980, que rondaban la cifra promedio de 5 tn por ha. “Este crecimiento de la productividad puede deberse, en parte, a nuevas plantaciones con material genético de clones provistos por el INTA, como así también a la implementación de técnicas recomendadas en las actividades culturales referentes a la fertilización y podas, a la mejora en las maquinarias agrícolas utilizadas para la cosecha, con el desarrollo e implementación de cosecha y transporte a granel”<sup>54</sup>.

Entre los sucesivos cambios en el desarrollo tecnológico del cultivo, en la tecnología de cosecha y en la fabricación local de máquinas podemos destacar algunos por su impacto productivo.

La introducción y expansión de las plantaciones de té en Misiones se realizaron por medio de semillas, habiéndose identificado tres variedades principales: *china*, *assámica* y *camboyana*. Por ser una planta autoincompatible se producen grandes cantidades de cruzamientos y variación en las plantaciones. Esto causa diferentes brotaciones, tipos y formas de hojas.

Es a partir de los años ‘80 que, por impulso del INTA, se incursiona seriamente en el mejoramiento de la calidad y productividad, con la creación de diferentes clones de calidad. Con la particularidad que los mismos requieren la propagación agámica (por reproducción vegetativa) y no por semilla. Se elevan así los costos de implantación y la producción misma. Como durante mucho tiempo la industria no hacía dis-

---

53- Entre enero y mayo del 2013 el precio promedio fue de U\$S 1,37, cuando se había exportado en el período alrededor de 34 millones de kgs y se mantenían como principales exportadores las marcas “El Vasco” (17.57%), “Casa Fuentes” (17.26%), “Don Basilio” (14.97%), “Las Treinta” (6.31%). Planilla de informantes calificados provenientes de datos de Aduana.

54- Min. Economía y Finanzas Públicas de la Nación (2013). Plan de Competitividad Conglomerado Productivo Tealero de la Provincia de Misiones. Programa Competitividad Norte Grande.

tingos de calidad en la recepción de la materia prima, la expansión de las plantaciones clonales no se desarrolló inicialmente en forma rápida.

El aumento de la productividad también puede asociarse a la mayor utilización de agroquímicos, por ejemplo la fertilización de las plantaciones, que elevaría el rendimiento en las plantaciones “modales” de origen semilla en un 75% y en las plantaciones de origen clonal en un 100% y aun más con fertilización intensa<sup>55</sup>.

Günter (2008), en base a modelos presentados en su trabajo, sostiene que el **margen bruto** (ingresos menos egresos) de las explotaciones de origen semilla es negativo en todos los casos, aún con la utilización de fertilizantes. En el caso de té de origen clonal recién encuentra margen bruto positivo en niveles de tecnología media y alta (con mayor cantidad de fertilizantes por ha). Al realizar la investigación “sin considerar la mano de obra del productor” se obtiene un margen bruto mayor, lo que “sugiere... que probablemente el productor se encuentre resignando la retribución a la mano de obra propia a los valores legales vigentes como estrategia de llevar adelante esta actividad”. En otras palabras, el productor no alcanza a retribuirse su propio trabajo, o se lo retribuye con valores más bajos que los fijados por ley para la mano de obra asalariada o contratada.

Respecto a la cosecha, se puede establecer una secuencia de innovaciones, aunque la mayoría de los pequeños productores no la pudo transitar hasta el final<sup>56</sup>:

- primero, máquinas a ‘tracción humana’ con 3 personas y apoyo para la recolección y traslado del té a fábricas o acopios; se podía llegar a cosechar entre 3 y 5 has por día;
- segundo, la aparición y generalización de máquinas automotrices con operarios para la descarga y operación; con una operación mayor, de 5 a 15 has por día;
- tercero, máquinas automotrices con mecanismos hidráulicos para la descarga del producto a granel para su transporte a la industria; con posibilidad de cosechar entre 40 y 90 has por día en cada “pasada”.

Este último equipamiento es el utilizado por los contratistas y requiere máquinas de alto valor y camiones de transporte adecuados

---

55- Günter, Darío F. (2008). Margen Bruto de Plantaciones de Té. Economía de los cultivos industriales: algodón, caña de azúcar, maní, tabaco, té y yerba mate. INTA Manfredi. Rodolfo Bongiovani Editor.

56- Maquinaria propia automotriz con descarga hidráulica y camión transporte a granel.

para el traslado al secadero de té verde a granel (ya no con el sistema de ‘ponchadas’ y con descarga hidráulica. Cada uno de estos cambios tecnológicos implica fuertes incrementos en los precios de los equipamientos para mantenimiento y cosecha, cuestión que vuelve cada vez más selectiva la posibilidad de adquisición de tecnología más avanzada y de mayores rendimientos.

Estos cambios han sido acompañados por la aparición y generalización del ‘concretismo’ con diversas metodologías y formas de operación que han modificado el ‘sistema de comercialización’. La concentración de la exportación de té en pocas empresas impulso también la concentración en el control de la producción primaria mediante contratos con los propietarios de teales y de las maquinarias para la cosecha.

Se produjo al mismo tiempo un proceso modernizador y de reducción de costos en la elaboración del té seco. Por ejemplo, el sistema actual de cosecha ha llevado a que solo se realicen 4 cosechas (paso de máquina sobre los brotes) en cada periodo anual. Mientras hace unos años se realizaban por lo menos 8 pasadas de cosechadora sobre el tesimal. Esto inevitablemente influye en la calidad del té – bajándola- lo que se adaptó a los requerimientos del mercado de EE.UU.



Plantación de té adaptada a la cosecha mecánica y máquina cosechadora moderna, con adaptación del viejo tractor FIAT U25 de hace más de 30 años. Fabricación local.



Moderna máquina automotriz, con descarga hidráulica (fabricación local) y equipo completo de cosecha y traslado de maquinaria y transporte de materia prima a granel (pertenece a un contratista). Fotos propias.

## PROGRAMAS DE COMPETITIVIDAD Y ASOCIATIVISMO

En los últimos años, sobre todo a partir de 2006, se han realizado desde el Estado nacional en colaboración con el Estado provincial, la Universidad Nacional de Misiones y la Universidad Gastón Dachary, diversos planes de ‘competitividad’ del denominado “Conglomerado Productivo Tealero de la Provincia de Misiones”<sup>57</sup>.

A partir de la actualización de la situación del mercado externo del té, se realizan propuestas de acción para cada eslabón de la cadena. Hacen una evaluación de las estrategias aplicadas en años recientes, de acuerdo a lo que denominan ‘temas candentes’, ‘estrategias probadas’, ‘resultados de las estrategias’ y ‘nuevas opciones estratégicas’<sup>58</sup>. Estas estrategias estuvieron dirigidas a: 1. aumentar la rentabilidad de la producción primaria; 2. reducir los costos energéticos para la elaboración del té; 3. implementar Buenas Prácticas Agrícolas y Buenas Prácticas de Manufactura; y 4. transparentar la compra-venta de brotes de té. Concluye el análisis en que se realizaron avances en los puntos 2 y 3, pero no hubo casi resultados en los puntos 1 y 4, o sea, aquellos dirigidos a mejorar la rentabilidad del productor y transparentar el mercado. Como nuevas opciones estratégicas se plantean: implementar un “fondo compensador de precios” y un “mercado de subastas electrónicas”.

---

57- COP es la nomenclatura del Programa de Competitividad del Norte Grande. Pequeños productores y Cooperativas Frente a los cambios del Mundo Tealero, en Búsqueda de una Visión Conjunta. Dr. Ulrich Harmes-Liedtke, T. Kairiyama, S. Kummritz. MECON. Bs. As. Oberá, Posadas. 2012.

58- *Ibidem*. Pág. 53 y siguientes.

En general, estos Programas<sup>59</sup> tienen líneas de acción orientadas a eficientizar la cadena productiva mediante asociaciones de productores y de estos con las industrias cooperativas (consorcios de ventas). Buscan avanzar en las medidas de mejora de los procesos y su entorno con prácticas de certificación de la producción, Buenas Prácticas Agrícolas, Buenas Prácticas de Manufactura, etc. En sus conclusiones señalan el aumento de hectáreas de producción de té en manos de empresas grandes y, al mismo tiempo, respecto a pequeños productores, que "...muchos de ellos dejaron la producción y vendieron sus chacras"<sup>60</sup>.

Como propuestas para cambiar la situación o moderar los efectos perniciosos de la concentración proponen fortalecer las cooperativas tealeras, con apoyos externos por parte del Estado para garantizar precios apropiados y financiar el acopio. Prevé cambios hacia adentro del sector productivo, con dos líneas de acción principales: aumento de la productividad y exploración de nuevos mercados.

Estos planes propuestos en los últimos años orientados a la "mejora de la competitividad", como su nombre lo indica, priorizan avanzar en: la organización de negocios, la exploración de nuevos mercados, la diferenciación por calidad (aún cuando se reconoce que es un mercado muy pequeño), la asociación con el desarrollo turístico.

También refieren al asociativismo para bajar los costos de cosecha, fletes, elaboración, certificación de calidad para chacras y la industria, y para la capacitación en el sector productivo primario y manufacturero.

## **ALGUNAS CONCLUSIONES PRELIMINARES**

En la expansión de la producción de té en la Provincia de Misiones se han producido importantes cambios que han modificado las relaciones entre los distintos eslabones de la cadena productiva y aún al interior de cada uno de ellos, con una tendencia a la concentración económica que no ha podido ser revertida por las discontinuas políticas públicas implementadas para el sector.

A partir de la década de 1950, la expansión de la producción primaria de hojas de té estuvo motorizada por cerca de 10.000 pequeños productores que en pocos años plantaron 25.000 has (con 2 a 5 has de té por explotación), ubicadas en la zona Centro y Centro Nordeste de la Provincia de Misiones, con disponibilidad de tierras rojas profundas, con cierta altura, muy aptas para la producción de té.

---

59- Durante 2012 se han financiado por el programa del Norte Grande (Ministerio de Economía de la Nación) 7 Proyectos por un importe total de \$3.002.062.

60- *Ibidem*. Pág. 71.

En las últimas dos décadas se vienen acelerando las transformaciones en la producción y en la elaboración, en un contexto económico de procesos de concentración, que se advierten en un descenso pronunciado de la cantidad de productores de té, que se redujeron a cerca de 6.000 en los últimos registros (para el censo del año 2002 solo 4.700 cosechaban la producción). Aunque haya aumentado la superficie en producción (20%) y, sobre todo los volúmenes producidos, ha descendido el número de productores a casi la mitad. Siendo originalmente una producción realizada por pequeños plantadores, se puede prever que el próximo censo registrará un aumento de la participación de los estratos de productores de mayor tamaño, muchos de ellos integrados verticalmente al eslabón de industrialización.

El incremento productivo y de los precios internacionales ha llevado a que las exportaciones de té alcancen unos 100 millones de dólares por año, una de las principales fuentes de divisas para la economía de Misiones. Ha tenido un incremento constante en los últimos 10 años en razón de la demanda sostenida y de precios crecientes para el tipo de té que exporta Argentina.

Estos cambios se explican en parte por la innovación tecnológica que permitió importantes incrementos en la productividad, tanto en la producción primaria (té clonal, mecanización de las labores de cosecha y de traslado) como en la elaboración del té.

Pero que también significaron la concentración en la oferta (mayores superficies plantadas con té) y en la demanda (menos establecimientos elaboradores y pocos exportadores). Se pasa de miles de productores que participaban directamente en la plantación y en la cosecha a formas de intermediación con nuevos actores que controlan maquinarias de gran capacidad de cosecha y equipos para su manipulación y traslado, inversiones fuera del alcance de los pequeños productores.

No es menor el dato que, de acuerdo a los costos elaborados por técnicos del INTA, solo los teales con mayor productividad por hectárea, con aplicación de tecnología y fertilización, serían 'rentables'.

Un intento de regulación y control de la economía tealera se dio entre los años 1974-76 con la creación del Instituto de Producción y Comercialización Agropecuaria y forestal (IPICA), con una comisión encargada de fijar los precios del té, canalizar subsidios a los productores e incentivos a las plantas industriales que cumplieran los precios mínimos acordados en mesa de negociación.

Sin embargo, luego de esta breve intervención del Estado, las políticas de liberalización del mercado agudizaron el proceso de concen-

tración. Como en otras producciones agropecuarias atomizadas de Argentina, en los '90 aparecen nuevos intermediarios en la cadena tealera: los contratistas, ya sea con la modalidad de servicios de mantenimiento, para levantar la cosecha, o alquilar los teales, más subordinados a los intereses de organización productiva de la gran industria exportadora que a las expectativas de los productores.

En la última década se plantearon algunos programas para el 'conglomerado del té'<sup>61</sup> con el objetivo de mejorar la eficiencia de la cadena productiva y la competitividad en los mercados y con la promoción de la asociatividad como manera de afrontar problemas de calidad y de escala productiva. Pequeñas cooperativas tealeras y asociaciones de productores, con apoyo de los municipios de la zona productora, del gobierno provincial y nacional, del INTA, y de universidades conformaron el denominado 'Conglomerado del Clúster Tealero'<sup>62</sup>. Plantean que "...el COP representa otro modelo productivo alternativo basado en la colaboración y el cooperativismo. En la práctica, el COP está en una relación de *competencia* con las grandes empresas privadas, es decir, compite con ellas por comprar la materia prima y con la venta del producto procesado y a la vez depende de la cooperación con ellos cuando se trata de promocionar el té argentino o defender los intereses del sector"<sup>63</sup>.

Aunque en la última década prácticamente se han duplicado los rendimientos por ha y la producción no están asegurados los ingresos que garanticen a los productores primarios su permanencia en la actividad productiva y el campo. Por eso, se encuentra nuevamente en debate la propuesta de crear un Instituto Nacional del Té<sup>64</sup> (homólogo al Instituto Nacional de la Yerba Mate, INYM), como mecanismo de con-

---

61- Plan de Competitividad Conglomerado Productivo Tealero de la Provincia de Misiones. Min. Econ. y Finanzas Públicas de la Nación. Programa Competitividad Norte Grande. Año 2013.

62- Representaría el 20% de los productores, 11% de las has cultivadas, 14% del volumen de la producción, 11% de las empresas industrializadoras y el 7% de la exportación. Harnes Ulrich, Liedtke, Kairiyama, Kummritz, (2012). Pequeños productores y Cooperativas Frente a los cambios del Mundo Tealero, en Búsqueda de una Visión Conjunta. MECON. Bs. As. Oberá, Posadas.

63- *Ibidem*. Pág. 49.

64- De acuerdo al Proyecto de Ley presentado al parlamento nacional por la Legisladora Nacional por la Provincia de Misiones Sandra D. Giménez en 2013, los principales fondos del Instituto provendrían de una parte de las retenciones a la exportación del té, el té tiene una retención del 5% sobre el valor exportado. El mismo se encuentra en período de discusión parlamentaria en comisiones y de consulta a los distintos sectores de la cadena productiva.

certación y de regulación, con facultades para fijar y controlar precios entre los distintos eslabones de la cadena productiva.

Desde el equipo de investigación nos proponemos continuar con el seguimiento de las transformaciones actuales en la producción y elaboración de té, como de la implementación de políticas públicas sectoriales, incorporando entrevistas a distintos sujetos representativos de las organizaciones e instituciones involucradas, para relevar diversos posicionamientos, intereses y perspectivas, así como las propuestas que están en debate sobre el futuro del té en Misiones.

Pretendemos llegar en la próxima etapa del trabajo a representar la actual cadena productiva del té, cadena de valor y su distribución según los sectores constitutivos, representación que vislumbramos muy distinta a la presentada para el año 1980.



# POLÍTICAS PÚBLICAS AGROPECUARIAS EN MISIONES, CONTRASTES Y CONTRADICCIONES

Alejandro Daniel OVIEDO  
oviedoalejandrodaniel@yahoo.com.ar  
Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales  
- Universidad Nacional de Misiones<sup>65</sup>

## RESUMEN

Los recientes intentos de cambios en las políticas públicas frente a las desigualdades sociales y regionales en el sector agropecuario, enfrentan la persistencia de las tendencias de concentración económica y exclusión en los principales sistemas agroindustriales, agudizadas por políticas neoliberales de los '90, que repercutieron en Misiones con una abrupta caída de los ingresos de los productores y de los trabajadores agropecuarios.

Tratando de superar las limitaciones de programas y proyectos sectoriales focalizados y dispersos, en la última década se comienzan a formular nuevas orientaciones de política pública, tanto a nivel provincial, como de instituciones nacionales con presencia en el territorio. La revalorización de la producción de alimentos de pequeños productores y el apoyo a formas asociativas (cooperativas, ferias francas, centros de comercialización alternativos, abastecimiento de programas públicos, etc.) se conjugan con la necesidad estratégica de garantizar el abastecimiento de un mercado interno en expansión.

Pero la concentración económica en ciertos eslabones de las cadenas productivas, produce una transferencia de ingresos cada vez más regresiva, sobre todo en sistemas agroindustriales monopólicos, orientados a la exportación (como el tabaco, y la foresto-industria). En esta ponencia mencionaremos algunos contrastes socioeconómicos, en la provincia de Misiones, frente a la expansión de agresivos mecanismos de penetración del capital y de precarización de las condiciones de tra-

---

65- La presente ponencia se inscribe en actividades que venimos desarrollando como integrantes del equipo del Proyecto de investigación "Organizaciones Agrarias y Cooperativas: transformaciones en trabajo, producción, y acceso a la tierra en Misiones" (16H351 Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales - Universidad Nacional de Misiones). El proyecto incluye diferentes líneas de investigación, algunas que también serán presentadas en esta Jornada, debatiendo sobre la necesidad de identificar y analizar transformaciones recientes en el trabajo rural, en los procesos productivos agroindustriales y en las organizaciones agrarias, en el territorio de la Provincia de Misiones.

bajo y de vida, y plantearemos ciertas contradicciones en la orientación de políticas agrarias, poniendo en discusión diferentes modelos de desarrollo rural, y múltiples dinámicas regionales de organización de las cadenas de valor en los territorios.

## **BREVE CARACTERIZACIÓN ECONÓMICO-PRODUCTIVA DEL TERRITORIO DE MISIONES**

Según varios indicadores, Misiones permanece entre las provincias argentinas con mayores problemas de desigualdad, exclusión y falta de acceso a bienes y servicios esenciales. Mientras el aumento del Producto Bruto Geográfico en Misiones en los años '90 exhibía un crecimiento de la economía, la caída de los precios de productos primarios, el aumento de la desocupación y la emigración rural, generaban un fuerte aumento de la pobreza, agravando desigualdades históricas.

A pesar de sus limitaciones, y ya que no existen otros indicadores de pobreza para el área rural<sup>66</sup>, si tomamos el indicador de NBI para el año 2010, ubica a Misiones (19%), junto a las provincias del NEA, muy por arriba del promedio nacional (12,5%)<sup>67</sup>.

## **CONFLICTOS POR EL ACCESO A LA TIERRA**

La provincia de Misiones tiene una extensión total aproximada de 3.000.000 has. (1,1 del territorio nacional), de las cuales 2.000.000 están ocupadas por 27.072 explotaciones agropecuarias productivas (EAP), según el Censo Nacional Agropecuario de 2002. Se destinaban a cultivos perennes 200.000 has (10%) y a cultivos anuales 55.000 has (2,7%). Mientras que 372.000 has (18%) eran ocupadas por bosques y/o montes implantados.

El 97% de las EAP con límite definido (tiene menos de 200 has) y acceden sólo al 43% de la tierra. En el otro extremo, 161 EAPs (con más de 1000 has), concentran más del 44% de la superficie, dando cuenta de la desigualdad y de los crecientes problemas de los agricultores para acceder y/o permanecer en la tierra.

---

66- Con 289.000 habitantes en áreas rurales, Misiones seguía siendo en 2010 una de las provincias que presenta mayor porcentaje (26%) de población rural en Argentina y con mayor densidad poblacional (37 h/km<sup>2</sup>). Aunque si observamos su dispersión en el territorio, los departamentos del Este de la provincia superan el 40%, alcanzando en 25 de Mayo (Alto Uruguay) el 87% de población rural.

67- Según el Censo 2010, Misiones presenta los más bajos porcentajes de población con disponibilidad de agua de red (78%), cloacas (18%), sin redes de gas (0%), sólo disponen de computadoras el 28%. CNPyV 2010. Presentación [http://www.censo2010.indec.gov.ar/resultadosdefinitivos\\_totalpais.asp](http://www.censo2010.indec.gov.ar/resultadosdefinitivos_totalpais.asp)

En Misiones, la expansión de las actividades productivas en la agricultura históricamente estuvo condicionada por las posibilidades de acceso a la tierra. La disponibilidad inicial, constreñida luego por la abrupta apropiación privada de fines del siglo XIX, se vio nuevamente impulsada por las leyes y planes de colonización hasta mediados del siglo XX. Schiavoni (1996), analiza el posterior avance de la frontera agrícola a través de la ocupación espontánea de tierras fiscales y privadas, con productores provenientes de colonias rurales más antiguas del Sur de Misiones y de la región colindante de Brasil. El acceso a la tierra a través de la ocupación efectiva de tierras fiscales y privadas que no estaban en producción, fue una estrategia lenta y protagonizada por grupos familiares.

Ante los procesos de valorización de la tierra asociados a la expansión de actividades agropecuarias y forestales extensivas, y bajo la presión de viejos propietarios, nuevas empresas que adquirieron los títulos, o de especuladores inmobiliarios, se comienzan a concretar amenazas de desalojo de los productores que por años venían viviendo y desarrollando sus actividades productivas, principalmente en el Nordeste de Misiones. Estos conflictos comienzan a tomar trascendencia pública cuando los productores “poseedores” comienzan a organizarse para resistir los desalojos, y más tarde para requerir la intervención del Estado en la regularización de la situación de tenencia de las tierras.

Sin embargo, muchas de estas leyes provinciales, que buscaban facilitar el acceso a la tierra a cientos de familias productoras, han enfrentado trabas judiciales y económicas para su implementación, y el accionar violento de grandes propietarios que exigen su desalojo.

## **IMPORTANCIA DE LA AGRICULTURA**

Algunos indicadores del Ministerio de Economía de la Nación<sup>68</sup>, presentan la importancia relativa de la Provincia de Misiones, respecto al total del país: Con el 1% de la superficie continental, Misiones alberga cerca del 2,7% de la población argentina. Sin embargo, en términos de generación de valor registrado, el PBG de la provincia no alcanza el 1,2 del PBI nacional.

Los llamados cultivos agroindustriales (te, yerba mate y tabaco) característicos de ésta región agroecológica, superan el 80% de la producción nacional, mientras que los derivados de la forestación (rollizos,

---

68- Argentina MECON, 2012. “Provincia de Misiones” Ministerio de Economía y Finanzas Públicas - Subsecretaría de Planificación Económica - Dirección Nacional de Desarrollo Regional conjuntamente con la Dirección Nacional de Desarrollo Sectorial.

pasta celulósica) rondan el 50%, marcando un tipo de perfil productivo de origen primario con escasa transformación industrial.

Una parte sustancial de la producción de éstos complejos está destinada a la exportación, que se concentra en forma de pasta celulósica, maderas aserrada y tableros de fibras, y las ventas más tradicionales ‘a granel’ de tabaco, te y yerba mate.

Por tal motivo hay que analizar con mayor detenimiento los datos oficiales respecto a la composición del PBG, que asignan para el año 2012, sólo el 11,4% para el “sector primario”, cuando en realidad éste es fuente de valor para la agroindustria y para numerosas actividades de servicios (por mencionar las cadenas de los llamados “cultivos industriales”, con fuerte presencia en el territorio misionero).

También podemos entrever un fuerte sub-registro de buena parte de la producción y distribución de alimentos, como veremos más adelante. La importancia de la producción agropecuaria también se advierte en la generación de puestos de trabajo (con 28% de ocupados), superior al empleo público (que ronda el 20%) y a la industria (9%)<sup>69</sup>.

Parte importante de estas actividades productivas, son desarrolladas en forma cooperativa. De acuerdo a un relevamiento del Ministerio de Acción Cooperativa, en 2011 estaban registradas 215 “cooperativas agropecuarias” en Misiones. Con cerca de 11.000 productores asociados participarían del 20% de la producción de té, del 22% de Yerba Mate y del 37% de Tabaco.

En la estructura del poder ejecutivo del gobierno de la Provincia de Misiones, el área que se encarga de las políticas agropecuarias es el Ministerio del Agro y la Producción. Si bien fue cambiando la orientación de las políticas a corto plazo con las sucesivas administraciones de gobierno, primó la tendencia a impulsar una ‘modernización agrícola’ asociada a ‘cultivos dinámicos’ con inserción en mercados nacionales y de exportación<sup>70</sup>.

Es en la producción de tabaco, donde se advierte con mayor claridad la implementación de un modelo tecnológico heredero de la ‘revolución verde’, con un conjunto de ‘instructores’ que asisten a pequeños productores y difunden la tecnología definida por las grandes empresas.

---

69- Misiones, IPEC. Proporción de ocupados según actividad Año 2001.

70- “...en la década de 1990, la vinculación del Ministerio Provincial con las empresas y las organizaciones agrarias se plantea de manera creciente en las producciones más competitivas: tabaco, citrus, forestación (aunque) Desde 1986, la actividad forestal está regulada por el Ministerio de Ecología, Recursos Naturales y Turismo” (Schivoni - De Micco, 2008: 26)

Según Arzeno y Ponce, recién a finales de los '90 se fueron incorporando las problemáticas de la agricultura familiar en la estructura del gobierno provincial “a partir de la creación en el 2000 de la Dirección Provincial de Pequeños Agricultores, Huertas y Ferias Francas, dependiente del Ministerio del Agro y la Producción”.

Más allá de los discursos difundidos en los medios provinciales sobre la importancia económica de la producción de “alimentos misioneros”, es necesario indagar sobre los alcances y las implicancias de las políticas agrarias, y la relevancia de la intervención del Estado en la problemática alimentaria.

### **POLÍTICAS PÚBLICAS Y ENCADENAMIENTOS AGROINDUSTRIALES**

A fines del siglo XX la expansión del frente agroindustrial en estos territorios se concentró en grandes superficies forestales y en la ampliación del área tabacalera, en detrimento de otras producciones agropecuarias y de la producción de alimentos.

Algunas políticas nacionales y provinciales, favorecieron de forma directa o indirecta la expansión capitalista de determinados monocultivos, a través de fuertes transferencias con subsidios y créditos subsidiados a “sectores productivos”, como los canalizados a través del Instituto Forestal Nacional (IFONA)<sup>71</sup>, o del Fondo Especial del Tabaco (FET)<sup>72</sup>, sin analizar en perspectiva la distribución de dichos recursos al interior de las respectivas cadenas, ni los fuertes impactos sobre cambios en el uso de la tierra y el trabajo en la región.

En el territorio de Misiones son varios los niveles (nacional, provincial, municipal) y múltiples las instituciones que intervienen en relación con los productores y los trabajadores agropecuarios, y en muchos casos a partir de orientaciones contradictorias. Las disputas de poder inciden en la distribución de los presupuestos y en las acciones concre-

---

71- Creado en 1973, siendo visibilizado principalmente por la aplicación de la Ley N° 21.695 de Crédito Fiscal para fomento a la forestación. “su objetivo fundamental era lograr el mayor abastecimiento interno de maderas, pastas celulósicas, papeles y demás productos forestales, mediante el aprovechamiento equilibrado de los bosques nativos, incremento en obras de forestación con especies de rápido crecimiento...” (Fernández Nilda. Reseña histórica de la institución forestal argentina. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca)

72- Creado en el año 1972 por Ley N° 19.800 establece que ingreso al productor tabacalero se integra en parte por el pago de las empresas acopiadoras, que se completa con un fondo por parte del Estado; “...los fondos destinados a generar un incremento en el precio del producto, se transfirieron en gran medida a las empresas acopiadoras, ya que permitieron concertar precios inferiores a los que habrían pactado bajo otras condiciones” (Simonetti, 2011).

tas que se implementarán efectivamente. A modo de contraste analizaremos algunas de éstas políticas:

### **SUBSIDIOS A LA FORESTACIÓN**

La expansión del área reforestada se aceleró a partir de los '90 en la región NEA, promovida por una política estatal que creó las condiciones para la inversión de capitales, en un contexto de crecimiento de la demanda en el mercado internacional<sup>73</sup>.

“Misiones fue la provincia que más inversiones recibió entre 1992 y 2000: el 50 % de las inversiones gubernamentales y más del 40 % de las extranjeras, mayoritariamente de capitales chilenos (MAGyP, s/f). La mayor parte se orientó a implantación, adquisición de plantaciones forestales y de grandes empresas (como la compra de Celulosa Puerto Piray y de Alto Paraná por parte de la forestal chilena Arauco). Como resultado de esa política, la superficie forestada en Misiones casi se duplicó entre 1992 y 2004, pasando de las 260.700 ha a 420.700, lo cual significó un ritmo de crecimiento de 17.000 ha por año. En la última década la actividad siguió creciendo fuertemente subsidiada por el gobierno nacional a través de la Ley nacional 25.080 ‘Régimen de Promoción Forestal de Inversiones para Bosques Cultivados’ de 1999, que tuvo vigencia hasta 2009 y fue extendida por 10 años más, a través de la Ley 26.432/08” (Arzeno y Ponce, 2012: 13).

El continuo crecimiento de la actividad, no solo atrajo inversiones nacionales y extranjeras, sino que incrementó abruptamente la demanda de tierras, desalojando otras actividades. La reforestación a gran escala con especies exóticas, organizada por grandes empresas, agudizó los procesos de concentración, especialmente en el Norte de Misiones, presionando al mismo tiempo el incremento del precio por hectárea de la tierra en otras zonas de la provincia.

En la región NEA el complejo foresto-industrial se encuentra monopolizado por grandes empresas forestales intensivas en capital orientadas al mercado externo. Las principales plantaciones de pino en el Noroeste de Misiones crecieron impulsadas por las ventajas relativas en materia de productividad forestal, pero también por la promoción con fondos del Estado (Ley n°25.080). De 23 millones de pesos aprobados en 2003 para

---

73- “En 1992 se inició el Régimen de Promoción de Plantaciones Forestales, que reactivó los incentivos para la forestación. En 1995 se puso en marcha el Plan Nacional de Desarrollo Forestal, acompañado en 1997 por la Ley de Estabilidad Fiscal para esta actividad. En 1999 se dictó la ley 25.080 de Inversiones para Bosques Cultivados, que preveía subsidios para plantaciones hasta el 2009 (Bercovich, 2000: 44; Kostlin, 2005: 29)” (Arzeno y Ponce. 2012: 13).

el total de Argentina, se pasó a 150 millones en el año 2012, de los cuales alrededor del 40% llegaron a plantadores de Misiones.

Aunque en esta provincia el promedio de has forestadas por productor es menor que en otras, existe una fuerte asimetría entre los forestadores que reciben apoyo por parte del Estado: para el periodo 2001 a 2013, el 11% de los forestadores (grandes propietarios de más de 10 ha de forestación), recibieron el 69% de los fondos (200 millones), con un promedio de 36 has por forestador. Mientras que, en el otro extremo de la distribución, 16.732 pequeños productores agrupados (62% del total) accedieron sólo a 39 millones, para plantar poco más de 1 ha por productor.

Con un impacto inicial en el momento de la implantación, la larga espera por el crecimiento de las plantaciones requiere mucha más tierra y mucho menos trabajo que otras actividades agrícolas, restringiendo el impacto distributivo de la actividad en las economías locales. “La apropiación de la renta del complejo forestal tiende a una mayor concentración en la medida que las nuevas forestaciones se concentran en pocas manos con amplios recursos financieros que además se orientan a productos de escaso valor agregado. Es decir, la concentración se asocia con la primarización y el consecuente impacto sobre el empleo y la precariedad laboral” (Gorenstein, 2011: 22).

No sólo habría que evaluar en mayor profundidad el impacto real de los subsidios del Estado, sino también analizar su distribución entre los eslabones del encadenamiento, considerando las altas escalas necesarias para hacer rentable las inversiones, y los procesos de concentración a que la apropiación de rentabilidad diferencial han conducido.

Un caso que ejemplifica esta diferenciación, se advirtió frente al avance de la organización sindical de los trabajadores “motosierristas” frente a las pésimas condiciones de trabajo y a la tercerización de la contratación, y la reacción de las empresas que los reemplazaron por tecnologías mecánicas fuertemente ahorradoras de mano de obra.

## **PROMOCIÓN DE LA EXPANSIÓN DEL ÁREA TABACALERA**

Implantado inicialmente en la zona centro de la provincia como “cultivo anual de renta”, luego se expandió con fuerza por el Alto Uruguay y la zona Noroeste de Misiones, promovido por compañías transnacionales bajo una modalidad de producción basada en la ‘agricultura de contrato’.

La fragmentación de la parte más riesgosa de la producción primaria en miles de productores, y el control efectivo del acopio y la provisión de insumos, hace que las grandes empresas no necesiten la

propiedad de la tierra para apropiarse de gran parte del excedente generado por los productores (Simonetti, 2010:11). Para Arzeno y Ponce (2012) “estos procesos sugieren que la ocupación de tierras privadas que involucra a familias de pequeños productores tabacaleros, en particular en el Nordeste, resulta funcional a la estrategia expansiva de las grandes empresas, dado que de esta forma se aseguran el acceso a tierras productivas (más que en otras zonas con signos claros de agotamiento) y mano de obra barata para la producción”.

A éstas estrategias de grandes empresas, acompañaron políticas de promoción, nacionales y provinciales. En el año 1967, se crea el Fondo Tecnológico del Tabaco, reemplazado más tarde por el FET Fondo Especial del Tabaco (Ley N° 19.800), que se financia básicamente a partir de un impuesto al cigarrillo (7% del precio de venta al público). Este fondo, se reparte un 80% para pago al productor sobre el precio de acopio (‘retorno’) y un 20% para la financiación de asistencia técnica, administrativa y capacitación; asistencia financiera para la reconversión, tecnificación y diversificación; y para el desarrollo de servicios complementarios a la producción, manejado en las provincias productoras. Para viabilizar estas políticas, es importante el rol que jugaron organizaciones como la Asociación de Productores Tabacaleros de Misiones (APTM), y la Cooperativa Tabacalera de Misiones (CTM) como impulsoras de la actividad primaria, instaurada y gestionada por los acopiadores<sup>74</sup>.

La centralidad de las grandes empresas transnacionales en la comercialización internacional, les permite controlar directa o indirectamente el proceso productivo. Si bien existían 8 compañías acopiadoras, en 2007 “dos actores hegemonizan la organización directa de la producción y dan cuenta de más del 80% del mercado del tabaco, (...) Nobleza Piccardo y Massalin Particulares” (García, 2008: 162). El proceso de producción del tabaco en todos sus eslabones, así como el desarrollo tecnológico es apropiado, controlado, y difundido por estas empresas, restringiendo la posibilidad de los productores primarios directos de tomar decisiones técnicas, productivas y económicas. Mecanismos como la prefinanciación y provisión de los insumos, la obligatoriedad de recibir asistencia técnica, la arbitrariedad en los cupos y criterios de clasificación del tabaco en el acopio, muestran que a pesar de hablar de

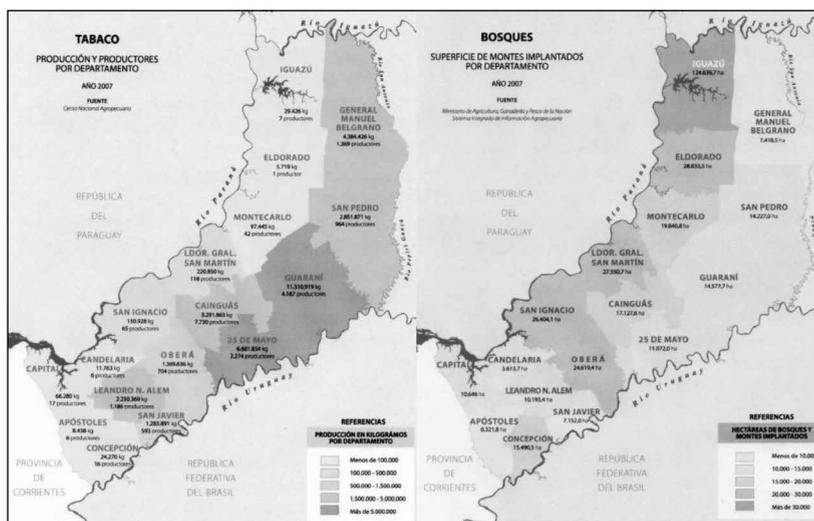
---

74- Desde fines de los '90, “los recursos totales girados desde la Nación en concepto de planes, 50% son controlados por el MAyP, 25 % por la CT y el 25 % restante por APTM” (García, 2008: 158).

‘agricultura de contrato’<sup>75</sup>, existe y se reproduce una tremenda asimetría entre el productor y las empresas.

A pesar de éstas desigualdades económicas, y de los problemas laborales y de salud asociados a la plantación de tabaco (como la aplicación de agrotóxicos), existen argumentos económicos, que explican la persistencia y la expansión de la actividad, aún entre los productores más vulnerables. “Entendemos que la regulación del FET funcionaría como un seguro social y un banco de fomento para el agricultor, ya que efectiviza préstamos para distintos planes de diversificación a interés cero y otorga un ingreso directo (‘retorno’). Con estas ventajas es difícil imaginar que, a priori, un productor rehúse a plantar tabaco, y de este modo relegue posibilidades de inversión” (García, 2008: 159).

### Provincia de Misiones: Expansión tabacalera y forestal por áreas



Fuente: Misiones (2012) Gran Atlas de Misiones. Pgs 126 - 127

75- “...una agricultura de contrato que vincula al productor con la empresa acopiadora, que le provee a cuenta todos los insumos necesarios para iniciar la producción: semillas, fertilizantes, agroquímicos (venenos), chapas para galpones de secado, entre otros. El proceso productivo es supervisado por instructores de las empresas que controlan las distintas etapas. En la entrega del producto final, la empresa evalúa la calidad de la materia prima y descuenta al momento del pago, los insumos entregados en el inicio de la etapa productiva, independientemente del rinde obtenido” (Arzeno y Ponce, 2012: 17).

Aunque los territorios rurales son presentados como “espacios de actividad y de producción de bienes y servicios que contribuyen al bienestar del conjunto de la sociedad misionera” desde el gobierno provincial se advierten algunos problemas de este tipo de desarrollo:

- “Envejecimiento de la población originaria;
- Éxodo rural de los jóvenes en busca de nuevas oportunidades laborales;
- Pérdida de empleos en zonas rurales por los procesos de mecanización;
- Avance de la silvicultura (bosques implantados) en desmedro de la agricultura;
- Progresivo deterioro de los suelos por falta de manejo ambiental adecuado.
- Pérdida progresiva de bosques nativos por desmontes;
- Pérdida progresiva de capital social y cultural en el área rural” (Misiones, 2013: 3).

Frente a éstos problemas se presenta como primer desafío “*Aplicar medidas dirigidas especialmente a la población rural, para el mantenimiento de un modelo agrícola fundado sobre la empresa familiar agraria y modos de vida rurales*” definiendo como protagonista del ‘desarrollo rural’ un sujeto abstracto general, y al mismo tiempo destinatario de “*políticas integrales del desarrollo territorial*” (Misiones, 2013: 3).

## **POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AGRICULTORES**

A partir del rápido deterioro de la calidad de vida de la población en los ‘90, comenzaron a tomar fuerza debates sobre la necesidad de combatir la pobreza rural y promover la producción agrícola, y se diseñaron e implementaron “programas de desarrollo rural” que, con el apoyo de organismos internacionales a través del crédito y la cooperación, impulsaron “programas ‘focalizados’, dirigidos a población previamente definida, organizados en proyectos de carácter grupal y alcance micro” (Carballo González, 2005).

En un contexto neoliberal, distintas instituciones y áreas del Estado nacional y provincial facilitaron créditos, capacitación y asistencia técnica, pero escaso apoyo organizativo y nulos mecanismos reguladores que mejoraran la capacidad de negociación frente a otros actores más poderosos y concentrados.

Pero incluso desde las instituciones del Estado orientadas a desarrollar acciones específicas, existían dudas y desacuerdos de cómo considerar a los agricultores misioneros: no eran objeto de asistencia por parte de Bienestar Social como los ‘pobres urbanos’, ni tampoco ‘empresas’ con patrimonio y escala productiva suficiente para ser atendidos por los Ministerios de Agricultura o Industria.

Las posiciones iban desde “un discurso integrador, que sostiene básicamente que el sector campesino, mediante la incorporación de capital y tecnología, preferentemente a través de una diversidad de formas asociativas, podría acceder a umbrales mínimos de competitividad en relación al resto de los actores sociales presentes en la estructura agraria”, hasta “el discurso de la inviabilidad del sector campesino, que no tendría un papel definido en el proceso de acumulación del capitalismo agrario, hegemonizado por el desarrollo de las cadenas y complejos agroindustriales. En consecuencia, no tendría objeto interferir en un proceso, donde naturalmente y siguiendo la lógica del mercado, los pequeños productores serían expulsados de la actividad agropecuaria” (Dios, 1999).

Uno de los programas pioneros, denominado inicialmente “Programa de Crédito Supervisado” FIDA-BID, comenzó a implementarse en Misiones en 1992, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo, con el objetivo de “...elevar el ingreso de los pequeños productores, insertarlos en el proceso de desarrollo mediante la promoción de grupos, y dotar de capacidad institucional a los organismos públicos vinculados a la pequeña producción” a través de créditos a tasa subsidiada, para incrementar la producción y la comercialización. Las modificaciones exigidas en las prácticas productivas, los plazos y tiempos de devolución, las dificultades para constituir grupos garantes, no fueron dificultades de la “lógica de los productores” como planteaban algunos expertos, sino limitaciones de los propios responsables de la implementación del Programa. “La concepción del crédito como aporte de capital que debe rendir determinados beneficios no fue reconocida por los beneficiarios” (Schiavoni, 2011b: 26).

En 1993 se comienza a implementar desde la entonces Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de la Nación, y con financiamiento internacional, el Programa Social Agropecuario (PSA). “Dicho Programa, de cobertura nacional, aparece como el esfuerzo más sólido por tratar de mejorar el ingreso y las condiciones de vida de los productores minifundistas mediante el apoyo a emprendimientos productivos con créditos a tasas y en condiciones más favorables que

las del mercado financiero, con la asistencia técnica necesaria y con la capacitación específica que requiera la ejecución de los proyectos. Se incorporan además conceptos como el asociativismo y la participación activa los beneficiarios en la elaboración y ejecución de las propuestas” (Dios, 1999).

Sin embargo, la atención focalizada a unidades productivas, hace que muchos de éstos programas, más allá de los objetivos de su formulación, descuidaran las relaciones de los productores con otros eslabones de las cadenas económicas, lo que se evidencia en los reiterados problemas de comercialización como factor de fracaso de muchas de las iniciativas promovidas.

Aunque objetivos y modalidades de intervención de los proyectos mostraran numerosas similitudes, muchas veces hubo superposición y dificultades para coordinar políticas de desarrollo rural común. Como contrapartida, la focalización y escasa cobertura territorial, vedó el acceso a la mayoría de los productores y trabajadores rurales que necesitaban de apoyo público. La modalidad de trabajo con pequeños grupos de productores dispersos en un amplio territorio, y la discontinuidad en la ejecución de los programas, no contribuyeron a la construcción de políticas de desarrollo con impactos significativos sobre el territorio y la comunidad. Si bien hubo valiosos intentos de organizaciones de productores y de algunos técnicos de fortalecer la organización y autonomía en la toma de decisiones<sup>76</sup>, no tuvieron el apoyo suficiente de instituciones preocupadas por implementar eficientemente los “paquetes” para tratar de dar continuidad al financiamiento externo de los programas y, por lo tanto, de sus estructuras profesionales y administrativas (Carballo González, 2005).

Las disputas políticas entre las conducciones nacionales, funcionarios de los gobiernos provinciales y autoridades locales, frente a una fuerte presión política para reducir la conflictividad social, muchas veces agravaron las limitaciones de estos programas de desarrollo fragmentados y discontinuos, que en el contexto económico concentrador, y excluyente de los años ‘90 se fueron acotando a “políticas compensatorias”.

---

76- Según Schiavoni (2006:3) en este período “...se consolidó en Misiones un polo de desarrollo rural alternativo, aglutinado en torno al uso de métodos participativos y la defensa de la pequeña agricultura. Integrado por ONG, sindicatos agrarios y agencias estatales vinculadas a la ejecución de programas compensatorios (Programa Social Agropecuario, 1993; Pro-huerta, 1994, y proyectos de la Unidad de Minifundio de INTA).

Estas políticas orientaron recursos y asistencia a “pequeños productores”, con el objetivo primordial de incrementar su capacidad de producir. No obstante, presentaron graves dificultades para mejorar sus ingresos de manera continua y sustentable, siendo los intermediarios más concentrados del mercado los que terminaron usufructuando los incrementos de producción logrados con el esfuerzo de quienes trabajan la tierra, produciendo una transferencia de valor muy regresiva.

## **POLÍTICAS DE PRODUCCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN DE ALIMENTOS**

Por las características económicas y sociales de Misiones, con miles de productores agropecuarios, y con protagonismo histórico de **organizaciones de productores y de cooperativas**, es uno de los territorios donde más se debate sobre la importancia de recuperar la producción de alimentos.

Desde las estrategias que emergieron en momentos de crisis económica, como las **ferias francas**, orientadas a mejorar el ingreso y la alimentación de los propios productores, a los intentos más recientes de apoyar la producción de alimentos para garantizar la seguridad alimentaria a nivel provincial, se empieza a revalorizar de la producción de alimentos de “agricultores familiares” y el apoyo a formas asociativas (cooperativas, asociaciones, ferias, organizaciones) que se conjugan con políticas estratégicas del Estado que buscan garantizar el abastecimiento alimentario de un mercado interno en expansión. Las organizaciones de agricultores<sup>77</sup> juegan un rol mucho más activo en la definición e implementación de estas nuevas políticas agropecuarias, basadas en la promoción de formas asociativas, que buscan promover encadenamientos económicos (producción, transformación, distribución y comercialización), para abastecer a consumidores locales en esquemas que promuevan una distribución de los ingresos más equitativa.

“La Subsecretaría de Agricultura Familiar de la Nación en la provincia, ejecuta proyectos productivos a través de las organizaciones y municipios y participa activamente del Foro Provincial de la Agricultura Familiar, que nuclea a 150 organizaciones del sector (en términos generales, que nuclean pequeños productores en situación desfavorable en lo que refiere a disponibilidad de recursos, tenencia de la tierra, etc.). Más allá de las acciones concretas que se llevan adelante (como

---

77- Si bien la categoría ‘agricultor familiar’ aparece como un nuevo sujeto de políticas públicas en Argentina (como en el caso del Registro Nacional de Agricultores Familiares) y en el Mercosur (Reunión Especializada de Agricultura Familiar REAF), el presente trabajo enfatiza la dimensión asociativa de la actividad agropecuaria y la potencialidad de las organizaciones para desarrollar estrategias colectivas.

la electrificación rural, proyectos de producción de alimentos y comercialización, capacitación, entre otras) la Subsecretaría ha tomado como ejes (o lineamientos) de su accionar aquéllos que surgieron de las discusiones del Foro como ser las propuestas de regularización dominial de las tierras y un plan de uso sustentable de las mismas (modelo social y productivo de desarrollo)” (Arzeno y Ponce, 2012: 6).

### **ACCIONES DESDE EL MINISTERIO DEL AGRO Y LA PRODUCCIÓN**

En contraste, se presentan otros programas con una metodología y destinatarios muy diferentes, como el caso de los Planes Proalimento<sup>78</sup>, financiados por el gobierno de Misiones. Frente a la oportunidad de expansión de la producción ganadera provincial, se otorgaron créditos para su promoción, partiendo de la constatación de que, como en otros rubros alimentarios, la provisión de carne para la población misionera provenía en su gran mayoría de mercados extra-provinciales, y ante el corrimiento de las frontera agraria que desplazó la actividad de zonas tradicionalmente ganaderas, se comenzaron a dar una serie de acciones para promover la producción ganadera para el mercado. Misiones, si bien contaba con cerca de 200 mil cabezas de ganado, no era considerada una provincia ganadera. Pero en 2006 se inicia el Plan de Desarrollo Ganadero, como política pública que buscaba aumentar la producción, para mejorar el abastecimiento del mercado local. En 2008 tomará mayor auge, con la implementación de créditos a valor producto para la compra de animales, incorporación de tecnología, adecuación de instalaciones de manejo, etc.

Aunque está destinado a ‘pequeños y medianos productores’, los requisitos para presentar proyectos y acceder a la financiación del gobierno provincial, excluye a muchos productores que no cuentan con derechos legales sobre la tierra<sup>79</sup>, o que no demuestren capacidad económica para devolver los créditos.

Aunque uno de los criterios para el otorgamiento de los créditos es que los solicitantes estén agrupados en asociaciones o en cooperativas,

---

78- El Plan Provincial de Producción de Alimentos (Decreto 677/08), plantea entre sus objetivos el incremento de la producción de alimentos misioneros, por cuencas productivas y comienza a otorgar créditos a productores agropecuarios, organizados por rubros productivos: ‘Plan bovino carne, bovino leche, porcino, caprino, cunícola, apícola, piscícola, hortícola y frutícola’.

79- Los beneficiarios del plan: “Podrán ser propietarios, ocupantes de tierras fiscales con permiso de ocupación vigente, ocupantes de tierras privadas con contrato de venta, arrendatarios y/ comodatarios con contrato formal...” (MAyP, s/f; cit por Arzeno y Ponce, 2012: 6).

el objetivo operativo parece estar más orientado a bajar los costos de implementación del programa, nuclear el asesoramiento y acompañamiento técnico, y el seguimiento de las inversiones, que a fortalecer mecanismos organizativos y solidarios.

Una experiencia diferente, que se basa en la articulación de diversos programas provinciales y nacionales, y organizada en torno al protagonismo de cooperativas y de los municipios, es el llamado programa de lo “maíces criollos”.

Herederos de las iniciativas de revalorización y recuperación de variedades de semillas locales frente a las dificultades de los productores de acceder a las mismas, incluso para producir sus propios alimentos, tiene como inmediato antecedente la 1ª Feria Regional de Intercambio de Semillas realizada en San Vicente, en 1997 en la que participaron más de 200 agricultores de Misiones y la región, y en las que se intercambiaron más de 500 variedades de semillas. Como resultado de los encuentros y los intercambios en reuniones locales y provinciales se fue conformando el Movimiento en Defensa de las Semillas Campesinas de Misiones.

Retomando esta problemática, la iniciativa pública promueve la recuperación de semillas de ‘maíces criollos’, con apoyo de compra estatal a productores misioneros asociados en cooperativas, para luego distribuir entre otros productores agrarios. El Programa Misiones Autoconsumo se inicia en el año 2003 en el marco de un convenio entre el Ministerio de Bienestar Social, la Mujer y la Juventud, y el Ministerio del Agro y la Producción de Misiones. Inicialmente orientado a abastecer de semillas a familias rurales con NBI, amplía su impacto cuando se decide comprarlas a proveedores locales, generando ingresos para productores agropecuarios que venían organizándose para promover la recuperación de variedades de semillas criollas y los saberes vinculados a su producción. A pesar del impacto generado, y a la cantidad de productores agrarios involucrados, como proveedores o destinatarios de las semillas<sup>80</sup>, existieron limitaciones presupuestarias a nivel provincial para la continuidad de financiación del programa. Con la vigencia del Plan de Seguridad Alimentaria, y luego con un nuevo impulso del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, se da

---

80- “...la intervención del Estado en la compra de maíz criollo ha sido una decisión estratégica cuyas consecuencias recién comenzaron años después, ya que no se redujo a una simple transacción comercial si no que constituyó una decisión explícita que las semillas estén en manos de los agricultores, en sintonía con lo propuesto por el Movimiento Semillero” (Rodríguez Otaño- Carballo G. 2009: cit por Castuariense, 2012).

continuidad a las actividades a través Programa Sosténimiento del Empleo y la Seguridad Alimentaria, ampliando los objetivos: “Promover el rescate, la producción comercial y multiplicación de semillas de maíz adaptados localmente, poroto negro y arroz de secano, a fin de favorecer el autoempleo en la familia agrícola, la autonomía en la producción de alimentos y la seguridad alimentaria del pequeño productor y consumidor de la provincia de Misiones” (Castuariense, 2012). Se entregan semillas a productores familiares para sembrar una parcela que alcance para el autoconsumo (choclos, harina de maíz), para alimentar a los animales (ganado lechero, cerdos, aves) o para obtener ingresos a través de la venta de las semillas o de la proteína animal obtenida.

De la provisión de granos para la compra estatal prevista para el año 2012 (80 Tn de maíz, 20 de porotos negros, y 2 de arroz de secano) además participarían numerosos productores asociados en Cooperativas, mientras que los destinatarios reciben las semillas a través de la mediación de distintos municipios, o de la participación de organizaciones sociales.

## **REFLEXIONES FINALES**

En la Provincia de Misiones, al Nordeste de Argentina, en la frontera con Paraguay y Brasil, con el protagonismo de miles de productores agropecuarios, y con una fuerte participación de organizaciones como las Asociaciones de Productores y las Cooperativas, se plantean intensos debates sobre la orientación del desarrollo rural, y sobre las políticas públicas que permitan mayor inclusión y sustentabilidad.

En los últimos años, las políticas de producción y abastecimiento alimentario como responsabilidad pública del Estado, comienzan a ser debatidas por las organizaciones de productores, que plantean la necesidad de acciones concertadas, fruto de un debate continuo, amplio y democrático.

La complejización de los objetivos del accionar del Estado en los últimos años, tienen que ver con la articulación interinstitucional en torno al compromiso público con la seguridad alimentaria y el desarrollo sustentable local, pero fundamentalmente con el fortalecimiento de las organizaciones de productores que se fueron involucrando en la implementación de los programas, en cada instancia territorial, y a través de la participación activa. Iniciado como acciones focalizadas del Estado para asistencia, en una coyuntura de crisis, se fueron consolidando como programas más ambiciosos y complejos, ampliando considerablemente la cantidad de agricultores involucrados.

Pero, más allá de los discursos sobre la importancia de la “producción de alimentos”, ampliamente difundidos en los medios provinciales, hay que continuar investigando sobre los alcances y las implicancias de las políticas públicas, y la relevancia de la intervención del Estado en la producción, distribución y acceso a los alimentos. Implica al mismo tiempo indagar sobre su importancia para abastecer una demanda alimentaria creciente. El desafío de investigar en forma interrelacionada el potencial de producir y las formas de garantizar el abastecimiento alimentario, nos coloca en el cruce de la formulación e implementación de políticas productivas, regulatorias y redistributivas, de políticas económicas y sociales.

Los discursos, se confrontan con las dificultades de definir e implementar políticas agropecuarias específicas. Desde una visión estratégica, en lugar del apoyo de los programas agrícolas compensatorios a “pequeños productores” para la producción primaria, el eslabón más débil y más riesgoso del mercado, las Organizaciones Agrarias y Cooperativas demandan el diseño y la implementación de políticas que permitan el fortalecimiento de formas de comercialización alternativa, construyendo una diferente relación con el mercado. Las estrategias de producción de alimentos para abastecer mercados locales y regionales, con el protagonismo de agricultores asociados, aparece entonces como una construcción colectiva en debate, exigiendo a las instituciones de desarrollo rural y a las políticas públicas repensar los sistemas alimentarios regionales, sin descuidar los condicionantes que devienen de la estructuración del mercado y de los sistemas alimentarios globalizados.

## **Referencias bibliográficas**

Arzeno Mariana, Mariana Ponce, (2012)

El rol del estado y las políticas públicas de “desarrollo” en Misiones. Contradicciones emergentes con relación a la agricultura familiar. Ponencia a la V Reunión del Grupo de Estudios Rurales y Desarrollo. Posadas, Misiones.

Carballo González Carlos, (2005)

“Desarrollo rural. Nuevos enfoques y temas claves a considerar”. En *VI jornadas interdisciplinarias de estudios agrarios y agroindustriales*, Centro Interdisciplinario de Estudios Agrarios de FCE-UBA, Buenos Aires.

Castuariense Jorge, Andrés Rodríguez Otaño, (2012)

“Acciones del Estado en la cadena de maíces criollos de la agricultura familiar de Misiones”. Ponencia a las VI Jornadas Nacionales de Investigadores en Economías Regionales: CEUR-CONICET - Facultad de Ciencias Sociales - UBA.

Dios Rubén de (1999)

Políticas activas de desarrollo sustentable para la pequeña producción agropecuaria en Argentina. En: Trabajo y Sociedad, Indagaciones sobre el empleo, la cultura y las prácticas políticas en sociedades segmentadas N° 1, vol. I, junio-septiembre de 1999, Santiago del Estero, Argentina.

García Ariel (2008)

Actividad tabacalera y federalismo fiscal. Actores, regulaciones estatales y posicionamientos en la provincia de Misiones”. En Desarrollo y Estudios Rurales en Misiones. Buenos Aires: CICCUS, 2008. p. 147-174.

Gorenstein Silvia, Martín Schorr y Esteban Ferreira, (2011)

Complejos agroindustriales en el Norte argentino. Nuevas dinámicas y problemáticas territoriales. Ponencia a la VII Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales. CIEA - FCE - UBA. Buenos Aires.

MISIONES Gobierno de la Provincia, (2013)

Compendio de Información Estadística y Bibliográfica para un Desarrollo Rural Sustentable. Dirección SIMOSE. Secretaria de Estado General y de Coordinación de Gabinete. Posadas, Misiones

MISIONES Gobierno de la Provincia, (2012)

Gran Atlas de Misiones. IPEC Instituto Provincias de Estadísticas y Censos. Posadas, Misiones.

Schiavoni Gabriela (2011)

El Registro Nacional de Agricultores Familiares: ¿Instrumento de conocimiento o Forma de representación política? Ponencia a la

VII Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales. CIEA - FCE - UBA. Buenos Aires

Schiavoni Gabriela (2011b)

Fabricando al homo economicus. Dispositivos cognitivos en un programa de crédito para pequeños agricultores, REDES Revista de Estudios Sociales de la Ciencia y la Tecnología Vol . 17, n° 33, Bernal, diciembre de 2011- Universidad Nacional de Quilmes Editorial. ISSN: 0328-3186

Schiavoni Gabriela (2006)

“Lecturas para agricultores. Herramientas intelectuales y representaciones de la agricultura familiar en Misiones (Arg.)”. En: Mundo Agrario, vol. 6, n° 12, primer semestre de 2006. ISSN 1515-5994. <http://www.mundoagrario.unlp.edu.ar/> Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Centro de Estudios Histórico Rurales

Schiavoni Gabriela (1996)

“Colonos y ocupantes. Parentesco, reciprocidad y diferenciación social en la frontera agraria misionera”. Posadas, Editorial Universitaria UNaM.

Schiavoni Gabriela, Carla de Micco, (2008)

“Los ingenieros y los técnicos. Producción y circulación de conocimientos agrícolas en Misiones”. En: Bartolome, Leopoldo, Gabriela Schiavoni (comp) (2008): *Desarrollo y estudios rurales en Misiones*, Ciccus, Buenos Aires. Pgs 13-37

Simonetti Eduardo, Guillermo Reutemann, Rogelio Dalmaroni, Oscar Bistocco, (2010)

“De productores familiares a plantadores: el caso de los tabacaleros en la provincia de Misiones, Argentina”. IV Reunión del Grupo de Estudios Rurales y Desarrollo, PPAS-UNaM- Posadas, Misiones 12 y 13 de Agosto 2010.



# EL AVANCE DE LA SOJA HACIA FUERA DE LA REGIÓN PAMPEANA. REFLEXIONES SOBRE EL PAPEL DE LA RENTA AGRARIA

Diego Fernández, Ariel Krysa y Lucía Ortega  
fernandez2diego@yahoo.com.ar  
Centro Interdisciplinario de Estudios Agrarios  
(CIEA), FCE-UBA81

El cultivo de la soja se ha expandido de una forma notable desde su tardía adopción en tierras argentinas a mediados de los '70 (Martínez Dougnac, 2013). Si bien desde la década del '80 ya resulta evidente su vigoroso crecimiento, es a partir de los '90, y en especial desde la liberación de la semilla transgénica en 1996, que el mismo adquiere un paso que mueve a muchos investigadores en ciencias sociales y agronómicas a hablar de *monocultivo*. La evolución de los precios internacionales en la primera década del siglo XXI –en ausencia de políticas estatales tendientes a modificar esta realidad– ha potenciado aún más este proceso, que en esta fase de su desarrollo incorpora una nueva dimensión: el corrimiento de sus límites hacia fuera de la región pampeana; concretamente hacia el norte del país. Previamente, el incremento en la producción sojera se había expresado en el retroceso del área ganadera (en especial en la “zona mixta” de la región pampeana), así como de otros cultivos extensivos de menor rentabilidad relativa. El avance sobre territorios no pampeanos aparece como particularmente disruptivo, dado que produce modificaciones en el medio ambiente sobre las que virtualmente no se realiza ningún estudio previo; además de que, siendo que la población campesina de estas áreas cuenta con pocos recursos y posee la tierra en condiciones de mayor precariedad jurídica, la toma de tierras por parte de los concentradores tiene expresiones de marcada violencia.

---

81- Este trabajo se enmarca en la programación UBACyT y cuenta con apoyo CONICET.

En este trabajo, luego de resumir las cifras productivas que dan cuenta del avance de la agricultura pampeana sobre el Noroeste y Noroeste (apartado 1), se reflexiona sobre la existencia y magnitud de renta agraria en el Norte Argentino (apartado 2). La misma es el excedente que se genera al requerir la inversión de capital en estas ramas de un activo *limitado y no reproducible*, la tierra. La barrera que es así impuesta es tanto más restrictiva en cuanto más fértil sea naturalmente determinada parcela y en cuanto mejor ubicación tenga (en la soja, esto equivale en términos generales a la proximidad con la Hidrovía u otros puertos exportadores); siendo que ambos factores están sumamente debilitados fuera de la región pampeana, donde el rinde es inferior y las distancias hasta las aduanas son muy considerables. Por otra parte, disminuye asimismo el excedente la necesidad de realizar una inversión fuerte al inicio de la actividad que es la que insume el *desmonte*. Todos estos condicionantes serán cuantificados en el segundo apartado de este trabajo, mostrando cómo la ganancia extraordinaria supera estos impedimentos, al menos a los niveles actuales de los precios relativos.

En el apartado 3 nos introducimos a otra discusión que resulta pertinente a la hora de evaluar el tema a trabajar, dado que la formación del precio de referencia de la soja hace a la masa de renta que se genera y que guía las decisiones de inversión. Durante los conflictivos meses en los que se debatiera la afamada resolución 125, se incluyeron enmiendas a esa norma que regulaban un sistema de subsidios para las provincias no pampeanas, *considerando*:

*“Que el Gobierno Nacional se encuentra comprometido con el establecimiento de un modelo de país con eje en la inclusión social y la distribución justa y equitativa del ingreso.*

*“Que ello supone el reconocimiento del costo diferencial que debe soportar un productor alejado de la Pampa Húmeda o de la Hidrovía.*

*“Que en este orden se torna conveniente establecer un mecanismo para compensar el transporte de granos oleaginosos (soja y girasol) producidos en las provincias extra-pampeanas, desde el lugar de producción hasta su destino final dentro del territorio nacional”* (Resolución del Ministerio de Economía y Producción 285/2008).

El mismo iba en el sentido de compensar los elevados costos de fletes (camión) que deben afrontar los productores de soja del NOA y el NEA. Esto, por supuesto, al debilitar uno de los condicionantes que

limita el excedente incrementa la rentabilidad (extraordinaria) del cultivo, generando un poderoso incentivo para su desarrollo.

¿En qué medida una norma de este tipo no anulaba toda virtud anti-sojización que podía tener el incremento en la parte de la renta que es retenida por el Estado cuando elevaba los derechos de exportación?

Finalmente, el cuarto apartado reflexiona sobre el documento más importante del PEA<sup>2</sup>, interpretando a la luz de una estrategia estatal explícita los procesos bajo análisis.

## **1. LA DINÁMICA DE LOS PROCESOS DE EXPANSIÓN DE LA SOJA HACIA EL NEA Y NOA EN LOS ÚLTIMOS 20 AÑOS.**

En nuestro país, el fenómeno de la extensión de la soja ha traspasado las fronteras de la región agrícola productora de *commodities* por excelencia, la región pampeana, para instalarse de forma disruptiva y a ritmos acelerados en regiones y provincias cuyos esquemas agrarios estaban sustentados en configuraciones y dinámicas predominantemente regionales.

Los procesos de agriculturización en Argentina que se inician en los años '60 a partir de mejoras tecnológicas diversas (maíz híbrido, mecanización de labores, doble cultivo, entre otras) se corresponden en las últimas dos décadas, práctica y unívocamente, a una igualdad con los procesos de *sojización*. A partir de los años '70 y en sólo tres décadas la soja pasó de ser un cultivo exótico o “marginal” a liderar las estadísticas nacionales de superficies implantadas, producción y exportaciones. Lejos de detenerse o revertirse, en los últimos diez años la tendencia manifestada ha sido la consolidación del protagonismo económico de dicho cultivo. Asimismo, lo acontecido en estos territorios es parte integrante de un fenómeno más general en América del Sur como consecuencia de transformaciones estructurales en la demanda global de alimentos. En 2010 la producción en Argentina de soja llegó a 49 millones de toneladas (52 millones la campaña previa), cubriendo un área de 19 millones de ha, más del 50% de la tierra agrícola del país (SIIA- MAGyP).

Este proceso estuvo favorecido por la introducción de la soja RR (genéticamente modificada) en el año 1996 y un paquete tecnológico que, combinado con el método de siembra directa, permitió el incremento de la productividad del trabajo y de la rentabilidad por monto de capital invertido. Los nuevos modelos biotecnológicos reemplazaron rápidamente los anteriores métodos productivos consistentes en un paquete de herbicidas e insecticidas de control y un uso restringido de

fertilizantes. Así, logró quebrarse el lento crecimiento de la producción de granos de la década de 1980 y se sentaron las condiciones tecnológicas que potenciaron el impacto productivo de un breve período de alza de precios internacionales (1996-1997). Posteriormente, la recuperación de la tendencia creciente de precios internacionales a partir de los primeros años del nuevo siglo, sumado a los altos beneficios de la pesificación de costos y la revalorización cambiaria de los ingresos del sector que implicó la fuerte devaluación de la moneda nacional en 2002, empujarían nuevamente a la soja a expandirse sobre más superficies pampeanas y también extrapampeanas del norte.

Entre 1988 y 2002 los censos agropecuarios constatan que la superficie agrícola implantada creció un 15% (4,8 millones de hectáreas), explicada un 60% por la región pampeana, un 25% por el Noroeste (con gran ponderación en Salta y Santiago del Estero) y un 15% por el Noreste (fundamentalmente en la provincia de Chaco). En la región pampeana la consecuencia más notable y controvertida ha sido el retroceso del área ganadera (especialmente en su “zona mixta”), una presión creciente sobre los campos ganaderos con tendencia a la reconfiguración como campos exclusivamente agrícolas y la competencia con otros cultivos de menor rentabilidad relativa. Mientras que en las regiones restantes el incremento de la superficie implantada fue del 74% para el NOA y un 43% en el caso del NEA, trayendo consigo profundas repercusiones en la actividad agropecuaria en las zonas y departamentos más destacados y, asimismo, introduciendo cultivos en departamentos que nunca antes habían tenido relevancia agrícola.

Tomando un período más amplio, desde el año 1988 al 2010<sup>82</sup>, la expansión agrícola fue de 14,5 millones de hectáreas (71%), dentro de las cuales el conjunto de las provincias del norte del país habrían incorporado 4 millones, esto es, un poco menos de un tercio del área adicionada a la producción agrícola total. Más sorprendente aún es que, de las 14,5 millones de hectáreas mencionadas, la soja sumó 14 millones (lo que resulta en un incremento de un 304%), alcanzando así los 19 millones de hectáreas implantadas en 2010. La región pampeana explica el 83% de ese incremento en el período, mientras el NOA el 13% y el NEA el 4%. Los cereales, por su parte, se expandieron un 27%, dentro de los cuales el trigo se mantuvo estable en torno a los 5,5 millones de hectáreas implantadas.

---

82- Según estimaciones del Sistema Integrado de Información Agropecuaria (SIIA), MAGyP.

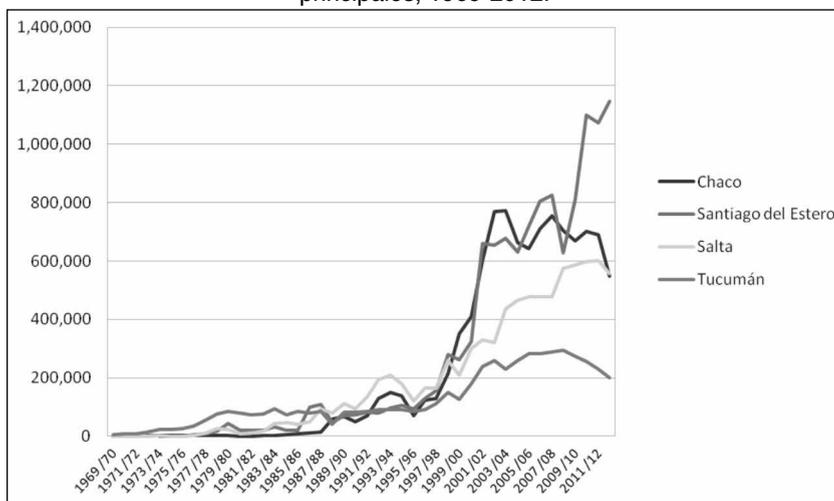
Cuadro I: Incremento de la superficie implantada (ha) total país, región pampeana, NOA y NEA, 1988-2010.

	Total	Var	Pampeana	Var	NOA	Var	NEA	Var
1988/2002	7.633.088	37%	5.330.458	140%	1.247.730	120%	775.863	171%
2002/2010	6.824.817	24%	5.596.914	53%	1.796.935	79%	139.461	21%
<b>1988/2010</b>	<b>14.457.905</b>	<b>71%</b>	<b>11.749.769</b>	<b>53%</b>	<b>3.044.665</b>	<b>294%</b>	<b>915.324</b>	<b>218%</b>

Fuente: elaboración propia en base a estimaciones agrícolas MAGyP.

La historia del cultivo de soja tiene pocas páginas en nuestro país. Se pueden rastrear las primeras experiencias de implantación de soja en la Estación Experimental Agronómica de Córdoba a principios de siglo XX. Hasta la década del '40 no llega a superar las 1.000 ha encontrándose muy marginalmente ubicada en algunas provincias extrapampeanas (Martínez Dougnac, 2004) en particular en la provincia de Misiones además de las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe. Recién en los años '80 adquiere cierta relevancia, principalmente en la región pampeana, alcanzando en total las dos millones de hectáreas implantadas y 3,5 millones de toneladas. En el ámbito extrapampeano por esta época es Tucumán la provincia con algún desenvolvimiento sojero destacable, aunque sin alcanzar las 100 mil hectáreas, siendo superada momentáneamente por Santiago del Estero a mediados de la década del '80. Luego la provincia de Salta pasó a predominar sensiblemente durante diez años hasta la campaña 1998/99 cuando fueron finalmente las provincias de Santiago del Estero y Chaco las que lideraron el proceso en el norte, rondando las 800 mil hectáreas cada una desde 2002/03 hasta el 2010, año que Santiago del Estero comportó un nuevo salto en el área utilizada. Después de Salta, se alternan en orden de importancia Tucumán, San Luis, Catamarca, Corrientes, Formosa, Jujuy y Misiones.

Gráfico I. Superficie implantada con soja (ha) en provincias extrapampeanas principales, 1969-2012.



Fuente: SIIA, MAGYP.

Tomando las provincias más destacadas del NOA y NEA en cuanto al impacto de la sojización, pueden encontrarse distintas particularidades. A continuación se mencionarán brevemente las zonas y las actividades sobre las que se asienta.

En la región del noreste se destaca sin lugar a dudas la provincia de Chaco. El enorme salto expansivo de fines de los años '90 quintuplicó la superficie sembrada con soja. Sin embargo, en la década del 2000 la superficie se mantuvo con una tendencia estancada, oscilaciones en torno a las 700 mil ha y una caída a partir de 2010. Aquí se distinguen, de una parte, los departamentos del sudoeste tradicionalmente agrícola (alguneros), y de otra parte la zona centro que abarca superficies de Almirante Brown, Gral. Güemes y Maipú donde la soja se sembró predominantemente sobre terrenos desmontados. En un primer momento los departamentos con mayor tradición agrícola del sudoeste fueron receptivos del cultivo sojero, sustituyendo en gran parte su vocación algodonera debido a un período de crisis de dicho cultivo, caída de rentabilidad y concentración de la estructura agraria. En la actualidad, los cuatro departamentos más importantes de la zona (Gral. Belgrano, 9 de Julio, Chacabuco y 12 de Octubre) concentran el 34% de la superficie provincial cubierta con soja. En una segunda fase de la expansión cobra mayor protagonismo el avance del cultivo sobre superficies de

monte chaqueño y en menor medida como sustituto de otra producción netamente agrícola o ganadera. Se destaca en este sentido el desarrollo productivo en el departamento de Almirante Brown, al levantar actualmente el 26% de la superficie sojera de la provincia mientras que, salvo breves interregnos en donde el algodón o el girasol tuvieron un desempeño moderado, casi no destina superficie de sus explotaciones al cultivo de otros cereales u oleaginosas. Por último, aún con números muy reducidos, es importante tener en cuenta la puesta en producción de nuevas tierras. En los departamentos 2 de abril,<sup>83</sup> Cmte. Fernández, Independencia, O'Higgins la superficie implantada actualmente supera las 30 mil hectáreas.

Por otra parte, en el Noroeste las provincias más relevantes desde el punto de vista de la superficie neta implantada son Santiago del Estero y Salta. En la primera de ellas, la sojización en estos últimos tres años ha continuado su curso en forma acelerada, como puede constatare en el gráfico I. En líneas generales se extendió en dos zonas, centro-este y noroeste, abarcando cinco departamentos (Moreno, General Taboada, Belgrano, Jimenez y Pellegini) en donde llamativamente no hubo ningún otro cultivo que experimente un movimiento productivo similar o en igual sentido que lo ocurrido con la soja. Esto abona a la hipótesis de que no se trata de un proceso de agriculturización “en general”, ni del reemplazo de otros cultivos, sino un fenómeno estrecho y únicamente ligado con la posibilidad de sembrar soja de manera rentable en tierras ganadas al monte o a la ganadería extensiva. Asimismo, a partir de 1996, se ha intensificado el cultivo en los departamentos de Alberdi y J.F Ibarra con una superficie actual de 70.000 has en soja; y Choya, Copo, Guayasan, Mitre, Rio Hondo y Rivadavia, todos estos departamentos con más de 10.000 has cultivadas cada uno, en algunos de ellos nunca antes o rara vez se había desarrollado esta producción.

Mientras tanto en Salta no se registra un salto productivo tan marcado hacia finales de la década del '90, sino una tendencia de crecimiento más gradual desde inicios de la década (con cierto retroceso entre 1993 y 1995) y una aceleración en la década del 2000. El departamento que concentra mayores superficies cultivadas (54% de las tierras sojeras en 2011) y que explica lo principal de la tendencia es Anta, que ya cuenta con un antecedente de expansión agrícola con el “ciclo del poroto” en los años '70. En los años '80, comienzan a aparecer los primeros sembradíos de soja en este departamento, disminuyendo

---

83- El departamento 2 de abril fue creado en 1992 por Ley provincial 3814, con tierras de Fray Justo Santa María de Oro y 12 de Octubre.

paulatinamente el área cubierta por el poroto. Ya en la década del '90 la agriculturización en la provincia se debe fundamentalmente a la extensión de las oleaginosas –exclusivamente soja- que dio cuenta del 75% del aumento del área cultivada total tomando la comparación entre los censos 1988 y 2002 (Slutsky, 2005). Se cierra así el “ciclo del poroto” – si bien luego de la crisis de 2001 se recuperó y mantuvo niveles estables en torno a las 200 mil hectáreas implantadas- y se sustituye en importancia por la difusión de la soja, que pasó a cubrir el 45% del área implantada total de la provincia abarcando también los departamentos al norte de Anta en Gral. San Martín y en menor medida Orán y hacia el sur en Metán y Rosario de la Frontera (Bullor y Ortega, 2013).

La implantación de este cultivo se realiza así tanto sobre áreas tradicionales ya ocupadas con la oleaginosa en el sureste provincial (Anta como principal exponente), como en zonas sojeras del “Umbral al Chaco” (Metan, Rosario de la Frontera, Candelaria) y zonas nuevas del noreste como Gral. San Martín y Orán en donde se requiere un desmonte previo.

### **1.1. SÍNTESIS DEL PROCESO**

El corrimiento de la frontera agrícola empujado por fuertes transformaciones tecnológicas, organizacionales y laborales, ha sido indudablemente un proceso comandado por impulsos de la demanda externa de soja y sus derivados a raíz de los cambios globales de las últimas décadas. Se dio lugar así a un incremento extraordinario en la productividad del trabajo y los rindes obtenidos por hectárea, la sustitución de cultivos en algunas provincias del norte y de la región pampeana y el reemplazo de la ganadería extensiva en la región pampeana y, finalmente, la incorporación de tierras con menor fertilidad o marginales desde el punto de vista de los costos del traslado hacia los puertos.

La especificidad de este proceso denominado “pampeanización” en ciertas provincias del NOA y el NEA es la notable combinación de la capitalización de la agricultura y la significativa ampliación de la frontera agrícola. Las sobre-ganancias a muy corto plazo alimentadas por los altos precios internacionales del poroto de soja, las facilidades otorgadas por el contexto interno –con diferentes escenarios macroeconómicos entre la década del '90 y la primera del siglo XXI, pero ambos con ventajas asimilables por los capitales de mayor magnitud- y la existencia de nuevas tierras aptas para la producción debido a cambios climatológicos vinculados con la intensificación del régimen de lluvias, movilizó a capitales locales, regionales y extra regionales a incorporar

tierras a la nueva producción, empujando a la deforestación de grandes extensiones de monte nativo<sup>84</sup> y generando transformaciones sociales y territoriales conflictivas y contradictorias marcadas por la presión sobre los recursos y la concentración económica.

## **2. LA RENTA DEL SUELO Y EL DESMONTE**

¿Hay un componente de renta diferencial de la tierra en la ecuación económica de la producción de soja en el norte argentino? La pregunta está lejos de ser trivial. La presencia de un fenómeno de renta implica una rentabilidad por encima de lo normal: si un negocio que como perspectiva genere una ganancia acorde a la economía en la cual se desarrolle por regla general atraerá inversiones, beneficios extraordinarios implicarán una aceleración de ese proceso; y, en este caso que estudiamos, una transformación especialmente fuerte del territorio en el cual está la tierra que previamente no estaba siendo implantada con el cultivo dominante.

La magnitud de la renta en este tipo de ambientes no solamente se ve menoscabada por sus dos grandes determinantes, la *fertilidad natural* y la *ubicación* del terreno (Marx, 1894pp), que implican costos por tonelada muy superiores a los que se verifican en las áreas agrícolas y mixtas de las provincias pampeanas. Conspira también en contra de la masa de ganancia el sobreprecio que impone el *desmonte*. Se separan a continuación estos tres elementos.

### **i) Una fertilidad natural inferior**

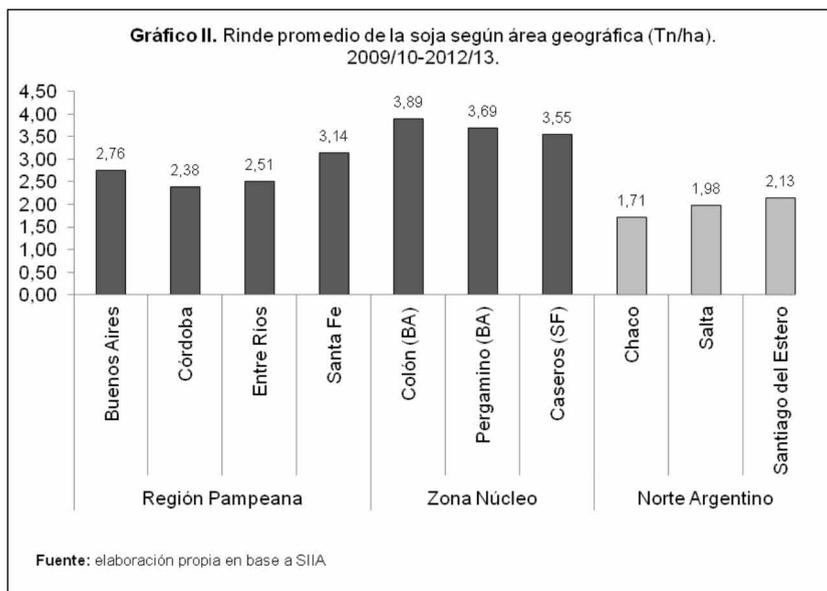
Las tierras cultivadas de las provincias de Chaco, Salta y Santiago arrojan una cantidad inferior de producto por unidad de superficie que sus pares pampeanas. El gráfico II expone el rinde medio (Tn/ha) de las cuatro campañas agrícolas que van desde la 2009/10 a la 2012/13; y puede obtenerse del mismo que el promedio de estas provincias es de 2,05 toneladas mientras que Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe se caracterizan por uno de 2,67; un 30% por encima que implica, a precios actuales, un incremento de \$ 1.520 en los ingresos de la hectárea ubicada en el litoral.

Esta diferencia, ya de por sí importante teniendo en cuenta que suma a los puntos ii) e iii) que en un momento analizaremos, debe ser leída atendiendo a dos factores importantes. Por una parte, que dentro de las provincias pampeanas consideradas hay muy importantes áreas

---

84- Entre 1998 y 2002, 117.974 has para Chaco, 220.000 has para Santiago del Estero y 170.000 has en Salta. (Navarrete, 2005).

que están siendo empleadas para agricultura cuando no son campos especialmente propicios a la vez que se encuentra aquí la zona núcleo (ex) maicera. La diferencia entre departamentos característicos de éste área se amplía al 77%, implicando una diferencia de ingresos de casi 4.000 pesos por hectárea.



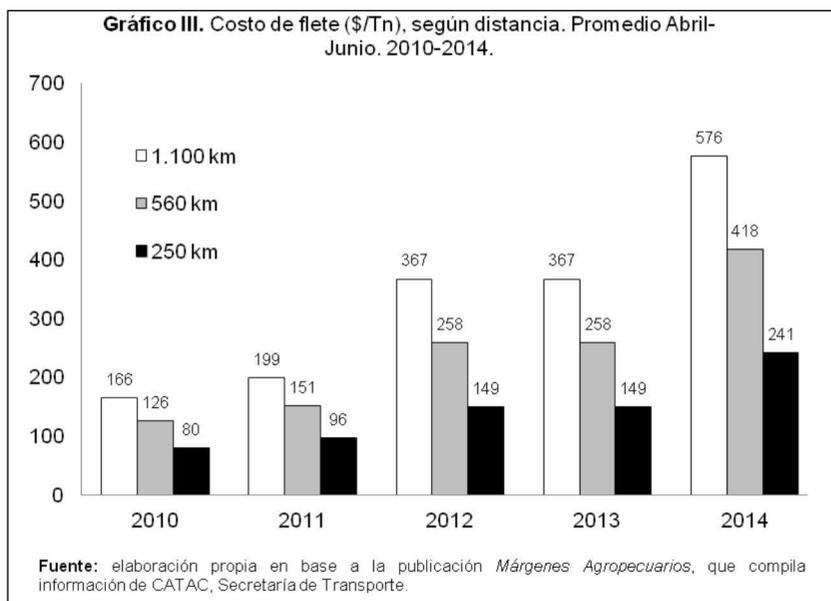
Como última acotación a este respecto, cabe mencionar que el SIIA –fuente de la información sobre la que trabajamos en este apartado- calcula el rinde medio como cociente entre producción y área cosechada. Resulta igual o acaso más correcto considerar el área sembrada. Procediendo de este modo las diferencias de rinde se amplían, al menos en el período que aquí tomamos: el rinde en la región pampeana –que presenta un mejor ratio área cosechada/área sembrada- es de 2,63 Tn/ha, un 45% superior a los 1,81 Tn/ha del que caracteriza a la media de las provincias del norte más destacadas. El diferencial de ingresos entre hectáreas de una y otra parte subiría así a los 2.005 pesos.

## ii) La ubicación del terreno y su impacto en los costos de transporte

La distancia impone un mayor costo por tonelada, reduciendo por consiguiente el monto de renta que es obtenible en una hectárea ubicada lejos de la Hidrovía. Es usual, y así se procederá aquí, considerar un fle-

te de 1.100 km para la producción en Salta, y uno de 560 para un predio ubicado en zonas aptas de Santiago del Estero.

El cuadro III expone las diferencias de costos por tonelada, considerando los meses abril-junio (de cosecha), para estas distancias en comparación con una de 250 km.



Se registran ciertas economías en el transporte al ampliarse la distancia, pero esto no tiene importancia: lo esencial es que el costo excedente de transporte es significativo en términos *absolutos*: para esta última cosecha 2014, insumía alrededor de 72 U\$S/Tn en Salta y 52 U\$S/Tn en Santiago del Estero, 42 y 22 dólares extra por tonelada en comparación con un caso típico de la región pampeana. Estas cifras se corresponden con un 23% y un 16,8% de la cotización FAS de la soja. En un predio ubicado a 250 km del puerto, el flete en camión de cada tonelada de la oleaginosa absorbe únicamente el 9,7% de su precio.

### iii) El costo de las topadoras

Finalmente, para hacer agricultura sojera fuera de las tierras en que tradicionalmente se han alojado los cultivos anuales o planteos ganaderos se requiere del desmonte. Esta violenta adaptación del medio ambiente tiene dos costos (contables) principales: el primero es el des-

monte en sí, el segundo es la implantación –al menos por un año- de una pastura que deje la tierra en mejores condiciones.

Hacemos en este punto explícita una limitación que tenemos quienes suscribimos la presente ponencia, que es el hecho de que nuestra formación es en Economía y que este tipo de cuestiones, muy del ámbito de la agronomía o de la agroecología, nos resultan novedosas. En este marco procedimos a consultar a un informante calificado (dueño de campos en Santiago del Estero que se encuentra en tratativas para iniciar un emprendimiento de este tipo) que nos señaló que el desmonte de tipo *manual*, de calidad superior pero más lento y costoso, se valúa de acuerdo al contrato colectivo de trabajo agrario; mientras que el de tipo *mecánico*, más rápido y barato, se contrata a empresas prestadoras de estos servicios (propietarias de topadoras).

Según la tabla salarial (vigente a partir del primero de febrero de 2014) de aplicación en Santiago del Estero que complementa a la ley 26.727 (Régimen Nacional de Trabajo Agrario), el valor de desbrozar manualmente una hectárea de monte virgen ascendía a los \$7.800.<sup>85</sup>

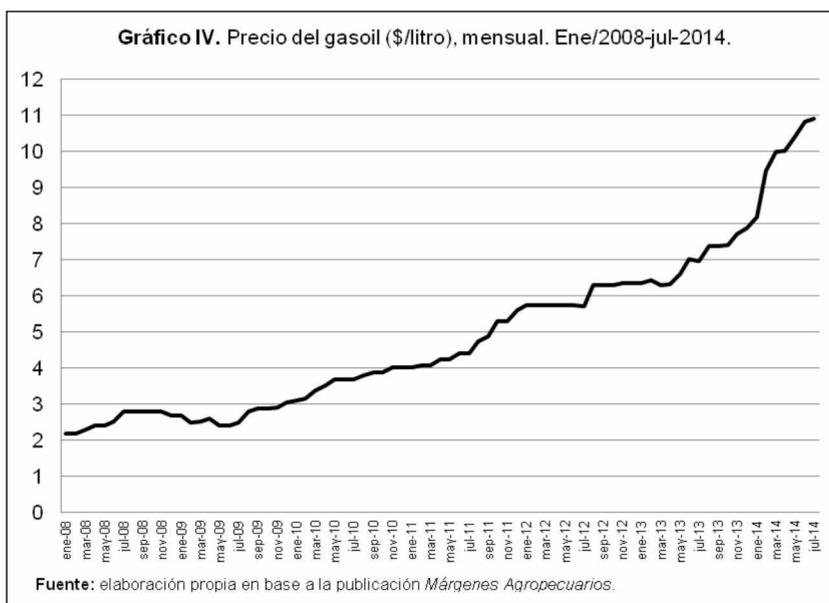
Por su parte, el contrato por el servicio de una topadora es uso y costumbre pactarlo de acuerdo a la cotización del gasoil (el insumo fundamental); en concreto la tarifa se ubicaría en torno a los 350-400 litros de ese combustible. Tomando los parámetros pertinentes a su valor al momento de cierre de este escrito,<sup>86</sup> se encuentra que el costo por hectárea en esta segunda opción se puede computar entre \$ 3.820 y \$ 4.370.

Debe destacarse que el prominente alza del gasoil en el mercado argentino durante 2014 está agigantando este componente del costo, especialmente tomando en cuenta que el desmonte mecánico es el más utilizado (por precio y velocidad). En el último año (junio 2014/junio 2013), el combustible incrementó su valor un 54% (gráfico IV), por encima de una inflación minorista computable en el 42% (GERES, 2014).

---

85- Este valor surge de considerar el ítem pertinente: “picada para camión, de 4 metros con 50 cm a cada lado” en monte virgen. El kilómetro de esta tarea (es un kilómetro por 5 metros, 5.000 m2) cuesta \$ 3.901,1; con lo que una hectárea (10.000 m2) se computa en exactamente el doble de esa cifra.

86- Litro de gasoil a \$ 10,92.



En cuanto al segundo punto, se toma de la publicación *Márgenes Agropecuarios* el costo de implantación de una pastura (“pasto llorón”, *eragrostis curvula*), paso inmediato posterior. El costo de implantación, en gran medida determinado por las labrazas (con lo que aquí también el aumento del precio del combustible está incrementando el costo de la expansión de la soja hacia tierras “nuevas”) asciende en la actualidad a 68 dólares.<sup>87</sup>

Dos acotaciones finales en este apartado: en primer lugar, quien pague el desmante encuentra que puede obtener como subproducto del mismo una importante aunque variable cantidad de *madera*, elemento con valor comercial. Aquí no consideraremos esto —que podría bajar de forma no despreciable el costo total del desmante— porque lo suponemos neteándose con el costo de alambrar. En segundo término, supuestamente se debe obtener un *permiso* para desmontar, lo que se supone no tiene un costo que se separe demasiado del que implique un informe técnico realizado por un agrónomo, que resulta licuado al considerar una superficie más o menos importante. Las situaciones en las que este informe resulta muy barato y por ende desaparezca por completo del costo (o que el desmante se haga clandestinamente, sin realizar los trámites de autorización), o -caso inverso- en las que el obtener el permiso

87- Este valor es conformado por la suma de 48 dólares en labranzas, y 6 en fumigadas, 3 en 2 4 D 100% y el pasto llorón (11 U\$S) (*Márgenes Agropecuarios*, julio de 2014).

requiera de algún pago *non sancto* al funcionario que lo concede las estimamos frecuentes y demasiado difíciles de mesurar económicamente, por lo que nuestro análisis del punto siguiente no las incorporará.

## 2.1. EL NEGOCIO DEL DESMONTE

En primer término, evaluemos el rendimiento económico de la producción de soja en Salta y Santiago del Estero considerando que ésta ya está en marcha -incorporando así los limitantes i) e ii) y dejando para un segundo momento la inclusión de iii).

El cuadro II detalla el planteo considerado. Se incluyen dos versiones de costos: la primera adquiriendo los insumos a precios de mercado sin bonificaciones, la segunda considerando descuentos por escala de producción que son factibles para el gran productor. Éstos se estiman, siguiendo nuestras propias investigaciones al respecto (Fernández, 2010) junto con otras mediciones de la misma realidad (Posada y Martínez de Ibarreta, 1998), en una rebaja del 18% en la contratación de labores y un 25% en la compra de agroquímicos.

Cuadro II. Costos directos de producción de soja en Chaco y Salta (U\$S/ha), según escala. Julio 2014.

Item de costo		Cantidad	Costo de mercado (U\$S/ha)	Costo gran productor (U\$S/ha)
Labranzas	Siembra Directa con Fertilización	1	43,2	35,4
	Pulverización aérea	2	23,6	19,3
	Pulverización terrestre	4	23,6	19,3
Semilla	RR (e Incluye inoculante + fungicida)	80 kilos	55,5	41,6
Químicos	Glifosato	7 litros	27,3	20,5
	Metsulfuron Metil	4 mg	0,1	0,1
	2 4 D 100%	0,5 litros	4,5	3,4
	Adyuvantes	1 litro	4,5	3,4
	Karate Zeon 5%	0,125 litros	2	1,5
	Intrepid	0,12 litros	4,6	3,5
	Lorsban 48 E	600 ml	4,2	3,2
	Connect	750 ml	11,3	8,5
	Opera	0,5 litros	17,8	13,4
	Superfosfato Triple	40 kilos	22,4	16,8
TOTAL COSTOS DIRECTOS			244,5	189,7

Fuente: Publicación Márgenes Agropecuarios y Fernández (2010).

Este adelanto de dinero debe ser medido en comparación con el ingreso esperable. Si tomamos los rindes medios de Salta y Santiago (anticipados en el gráfico II) obtenemos el siguiente cuadro III, en el que además de incorporar los costos de transporte sumamos los demás factores que llevan del valor FOB al FAS y finalmente al consiguiente ingreso neto por hectárea.

Cuadro III. Ingreso bruto por producción de soja en el Noroeste

		Santiago del Estero	Salta
Precio FOB	U\$\$/Tn	488	488
Retenciones	35%	170,8	170,8
Gastos portuarios	U\$\$/Tn	9	9
Precio FAS	U\$\$/Tn	308,2	308,2
Rinde	Tn/Ha	1,98	2,13
Ingreso Bruto	U\$\$/Ha	610,2	656,5
Cosecha	8%	48,8	52,5
Flete	U\$\$/Ha	111,7	185,3
Otros costos comerciales	U\$\$/Ha	56,1	57,6
Ingreso Neto	U\$\$/Ha	393,6	361,1

Fuente: Publicación Márgenes Agropecuarios y SIIA

La comparación costos/ingresos netos permite observar, pese a todos los limitantes en materia de fertilidad y largos fletes, que existe un beneficio extraordinario en la producción de soja en estos territorios. El gran capital agrario aquí invierte a inicio de cada campaña una cifra que resulta ser la mitad del ingreso a obtener unos meses después, resultando entonces una tasa de ganancia de alrededor del 100%, que difícilmente pueda ser realizada en otro negocio productivo cualquiera en nuestro país (en el ejemplo, 107% en Santiago, 90% en Salta).

Incorporemos ahora los costos “por única vez” del desmote: éstos suman 500 U\$\$ en el pago a la empresa que desmota (desmote mecánico) y 70 en concepto de implantación de pasturas de recuperación. El resultado es que esa inversión inicial se estaría pagando con los beneficios de alrededor de 3 campañas. El resultado global podría pensarse en los siguientes términos: si se plantea un horizonte de 10 años a partir del momento presente, en el que durante el primero no se obtienen beneficios –aunque tampoco se incurre en los costos de implantación- debemos incluir en nuestra ecuación de costos de cada año 1/9 de aquellos 570 dólares así como el “lucro cesante” de ese capital

adelantado en el primer año (que a una tasa de interés del 25% son U\$S 140 adicionales). Este paquete sumaría entonces 79 U\$S/ha a los costos.

Rehaciendo la cuenta incorporando estos elementos, se encuentra que la producción de soja estaría generando una rentabilidad anual del 46% en dólares en Santiago y del 34% en dólares en Salta. Como referencia, un depósito a plazo fijo en dólares en el sistema financiero Argentino está en este momento retribuyendo un 2% al año, y cabe destacar que las campañas de soja tienen un ciclo de 7 meses.

Por supuesto, en este planteo a partir del año 10 la inversión inicial ya fue completamente recuperada.

La renta en estas zonas entonces, si bien dista de los números que se manejan en la región pampeana en general y en la zona núcleo en particular, es significativa; y es base innegable del desarrollo presente y futuro del avance de la frontera agrícola en estas regiones.

Como cierre de este apartado, y ampliando la reflexión sobre el “futuro” del negocio, debe destacarse que estos cálculos los hemos realizado suponiendo un valor del dólar constante en términos reales –y toda suba en este plano abarata los costos de producción en dólares mientras que deja intactos los ingresos en esa moneda, a menos que también varíen los derechos de exportación- y en un momento en que el gasoil se ha encarecido de forma muy fuerte (y la suma de los mayores fletes con la vinculación al valor del combustible del desmonte mecánico hace que la rentabilidad en las regiones extrapampeanas resulte especialmente afectada por esto).

### **3. LA RESOLUCIÓN 125 Y SUS NORMAS COMPLEMENTARIAS. EFECTOS FUERA DE LA REGIÓN PAMPEANA.**

La resolución n°125 del 10 de marzo de 2008 del Ministerio de Economía y Producción establecía un régimen de “retenciones móviles” a las exportaciones en reemplazo del anterior sistema de derechos de exportación adscriptos al valor. Las justificaciones que se alegaban para el envío de dicha medida fueron variadas y generaron una serie de defensas, mitos y críticas al respecto. Lo cierto es que la ley establecía una línea argumental que haría necesaria la implementación de la misma.

La disposición señalaba el contexto que se estaba registrando en los años previos al surgimiento de la resolución: un aumento significativo de precios internacionales de cereales y oleaginosas en paralelo a una *“elevada volatilidad de sus tasas de variación interanual”*.<sup>88</sup> En

---

88- Resolución 125/2008, Ministerio de Economía y Producción.

tal sentido, se señalaba el posible efecto negativo en la economía local que podría generar dicho escenario “*a través de mayores precios internos, menor equidad distributiva y una creciente incertidumbre en lo que respecta a las decisiones de inversión del sector agropecuario*”. De esta manera, se vislumbraba a los derechos de exportación de un subconjunto de cereales y oleaginosas como una posible salida. A pesar de esta interpretación, la soja (uno de los *commodities* a los que afectaba la resolución) y sus derivados eran en gran parte exportados. Esta situación haría repensar la posible incidencia de un aumento del precio internacional del bien en los precios internos, o por lo menos, haría reconsiderar su efecto *directo*, tal como se presenta en la ley. En cambio, la suba del valor de este producto puede sugerir efectos *indirectos* sobre el sistema de precios locales: genera incentivos al reemplazo de tierras destinadas a otros cultivos o a la ganadería por la siembra de soja. En este sentido, genera la concentración de la producción de bienes de gran relevancia en la economía nacional, tales como el trigo, el maíz, la leche, etc. en menor cantidad terratenientes y arrendatarios, lo que podría tender a un incremento de precios que finalmente se trasladaría al consumidor. A pesar de este proceso económico y como se verá en el trabajo, la implementación de la resolución n° 125 no modificaba en absoluto los incentivos que se mencionaron a propósito del escenario internacional previo.

Al efecto de suplantarse el anterior régimen de derechos de exportación se establecía un nuevo sistema de “retenciones móviles” que hacía depender la alícuota a pagar del precio internacional del producto en el momento en cuestión y de ciertos parámetros que se asociaban al valor FOB. Según la mercadería a exportar, los intervalos de precios que se elegían con sus imposiciones asociadas se alteraban. No obstante, la fórmula asignada para establecer los derechos de exportación era:

$$d = \frac{VB + AM (FOB - VC)}{FOB} \cdot 100$$

Donde:

*FOB* = Precio FOB oficial informado por la Dirección de Mercados Agroalimentarios de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos del Ministerio de Economía y Producción.

*VB* = Valor Básico, de acuerdo a lo establecido en los Artículos 2° a 5° de la resolución.

*AM* = Alícuota Marginal, de acuerdo a lo establecido en los Artículos 2° a 5° de la resolución.

VC = Valor de Corte, de acuerdo a lo establecido en los Artículos 2° a 5° de la resolución.

Los artículos 2 a 5 a los que se hace mención son aquellos que definían los parámetros de Valor Básico, Alícuota Marginal y Valor de Corte para cada una de las producciones y según los precios FOB correspondientes (cuadro IV).

Uno de los debates que se suscitaron durante los cuatro meses y once días que duró la normativa hasta su final derogación en julio se dio en torno a la imposición arancelaria que se introduciría a la exportación de la soja. Como se ha mencionado, el cultivo de esta especie se había expandido rápidamente en las últimas dos décadas. Es así que la modificación (*o no*) de los derechos de exportación que se asignaban a tal producto podrían generar (*o no*) en los productores incentivos a la migración hacia otros cultivos.

Cuadro IV. Parámetros para la determinación de la posición arancelaria de la soja. Las primeras dos columnas indican el rango de valores FOB de la soja para los cuales serán válidos los valores de parámetros que se ubican en las siguientes tres columnas (Valor Básico, Alícuota Marginal y Valor de Corte).

Rango de precios FOB (US\$/tn)		VB	AM	VC
Desde	Hasta			
0	200	0	0,235	0
200	300	47	0,38	200
300	400	85	0,58	300
400	500	143	0,72	400
500	600	215	0,81	500
600	En adelante	296	0,95	600

Esto implicaba, por ejemplo, que si el precio oficial FOB de la soja, informado por la Dirección de Mercados Agroalimentarios de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos del Ministerio de Economía y Producción, era de US\$568 (el precio promedio que se registró en julio de 2008) –o sea, en el rango que va de 500 a 600 dólares la tonelada- el derecho de exportación correspondiente (*d*) sería:

$$d = \frac{215 + 0,81 (568 - 500) 100}{568} = 47,55\%$$

Esta intención de modificar el sistema de derechos de exportación de ciertos productos fue posteriormente complementada por el propósi-

to de establecer mecanismos de compensación a pequeños y medianos productores que se ubicasen en las lejanías de los puertos desde donde se exportan sus productos. Las resoluciones que formalizaron dicha disposición fueron la 285 del Ministerio de Economía y Producción y la 22 de la Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario, ambas de abril de 24 de abril de 2008. Para recibir tal beneficio, los productores debían cumplir con ciertas condiciones:

- Estar situados en las provincias Catamarca, Chaco, Corrientes, Formosa, Jujuy, Misiones, Salta, San Luis, Santiago del Estero, y Tucumán.
- Producir hasta 350 ha.
- Tener al cultivo de soja y girasol como actividad principal.
- El tonelaje efectivamente producido y comercializado no debía superar las quinientas toneladas por todo concepto.
- La facturación estimada para la Cosecha 2007/2008 no sería superior a la suma de ochocientos mil pesos.

El monto a compensar por flete estaría dado por:

$$TnD \times PFTn = MC$$

TnD: cantidad de toneladas declaradas por el productor.

PFTn: Precio de Flete por tonelada por distancia a puerto más cercano. Información que surge del Anexo 1 de la Resolución n° 285/08.

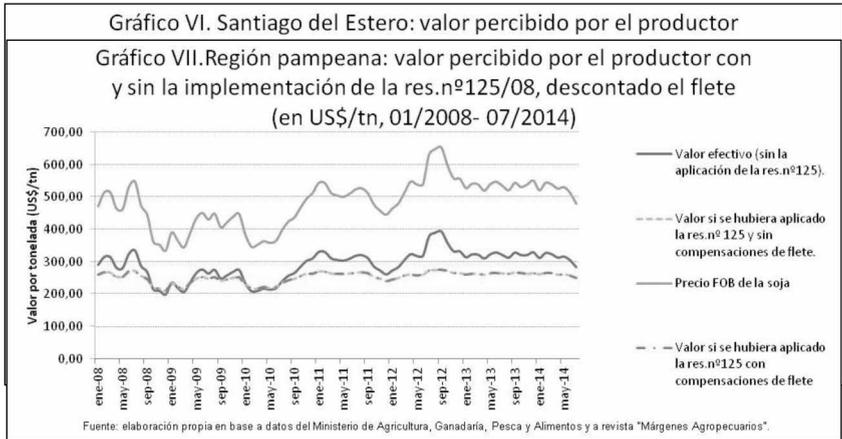
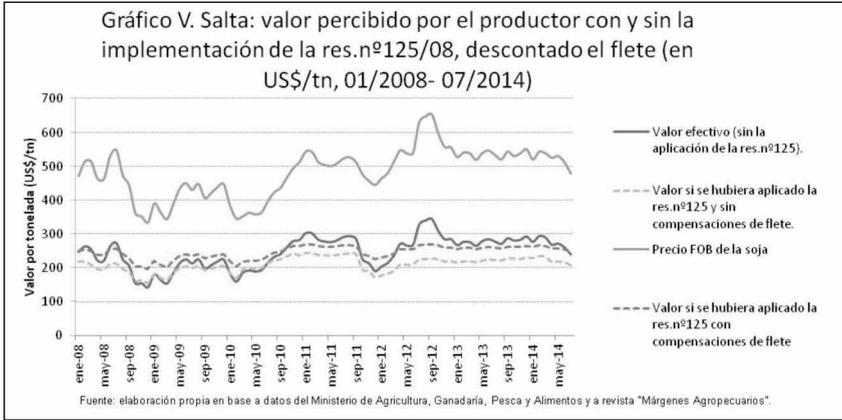
MC: Monto a compensar.

La parte anexa de la resolución resolución 285 (puede visualizarse en el apéndice I) establecía las compensaciones que recibirían los productores según provincia de origen de la producción, según el precio de flete vigente informado CATAC y la distancia a puerto más cercano.

¿Cómo hubiera evolucionado el precio que tendría “en mano” el productor de soja por cada tonelada exportada?

En los gráficos V, VI y VII puede observarse el ingreso percibido, teniendo en cuenta diferentes escenarios. Por un lado, se fragmenta según la región de origen: Salta (1400 km), Santiago del Estero (560 km) y la región pampeana (250 km). A su vez, cada gráfico diferencia entre el valor adquirido efectivamente en el período 2008-2014 y el que hubiese tomado si se hubiese aplicado la resolución 125 y sus complementarias. Dentro de este último grupo, se descompone entre quienes

hubieran sido beneficiados por la compensación por flete y quienes no lo hubieran gozado.<sup>89</sup>



89- Cálculo de las compensaciones por flete:

Las compensaciones que recibirían los productores en cada momento de la serie de tiempo fueron calculados teniendo en cuenta la proporción del total del flete que es cubierto por la compensación en la tabla. A partir de entonces, se aplicó dicha proporción para obtener la compensación en cada momento del tiempo. Una vez hecho esto, se convirtió en dólares para su contabilización.

Por ejemplo, para el caso de Salta se tuvo en cuenta que la parte del total retribuida debido al flete era:

$$118,61/219,82=0,5395.$$

Sobre cada precio CATAC de la serie de 2008 a 2014 (la fuente utilizada fue "Márgenes Agropecuarios") y correspondiente a Salta, se estipuló el dinero a "devolver" a través de:

$$\text{Monto de compensación} = 0,5395 \cdot x,$$

Donde "x" es el precio CATAC para Salta en un momento específico del tiempo.

#### 4. ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE EL PEA<sup>2</sup>

Por último, pero no menos importante, se realizará un repaso crítico de la principal línea de acción que está siendo impulsada actualmente desde el Estado para el sector agropecuario. Se trata de un Plan Agropecuario a largo plazo (año 2020) que ya dio a luz documentos importantes desde donde analizar los objetivos propuestos para el agro. Esta tarea se realizará en este escrito haciendo foco en dos aspectos que entendemos como muy importantes y destacados.

##### 4.1. El espíritu del plan: productivismo sin claridad en la dinámica social

En primer lugar se desarrollaron las pautas metodológicas adoptadas para la construcción del Plan (PEA<sup>2</sup>) en los “Documentos de Proyecto”. Allí se enumeraron los valores políticos que hacen de punto de partida sobre el cual se erigen el resto de los pilares, sintetizados en una idea madre: la posibilidad de alcanzar el bien común por la vía del diálogo y el consenso.<sup>90</sup> Interesa destacar tres aspectos:

*Objetivos:* El eje central es el cumplimiento de los ocho “Objetivos del Milenio” de la ONU, dentro del cual el PEA<sup>2</sup> se propone “*generar un proceso consensuado de transformación de la realidad en el largo plazo, con políticas que trasciendan los gobiernos y sean construcción y patrimonio de todos los argentinos.*

*Políticas que generen previsibilidad, reglas de juego estables y un proyecto nacional elaborado colectivamente, a través de la participación de los diversos actores sociales y la creación de capacidades institucionales que garanticen la continuidad de esos esfuerzos*” (MAGyP, 2010, p. 8). En definitiva, se plantea como desafío consolidar y afianzar la capacidad de los diferentes actores sociales de trabajar juntos para alcanzar objetivos de bien público.

*Concepción de Estado:*<sup>91</sup> Partiendo de conceptos como “Justicia Social”, el PEA<sup>2</sup> deja entrever el papel asignado al Estado en la

---

90- Nótese que las corporaciones de la cúpula agraria nucleadas en la “Mesa de enlace”, si bien se presentan como opositoras de la política oficial –a raíz de distintas medidas adoptadas como las retenciones a las exportaciones de 2006 y 2008- también discursivamente reivindican esta idea. Por ejemplo: “Planteamos la necesidad de una Política Ganadera entendida como un ACUERDO o compromiso de normas de conducta a largo plazo, entre todos los actores económicos y sociales que involucra la cadena de producción de la carne vacuna”. Confederaciones Rurales Argentinas (2010, p. 1).

91- “El Estado da señales, orienta, regula, pero las inversiones y el compromiso de todos los sectores es imprescindible para poder avanzar en el camino correcto”. Discurso de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner, 14 de mayo de 2010, en: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, Presidencia de la Nación, “Argentina Lí-

organización de la vida y producción sociales. En el marco de una convergencia entre el Estado, el Mercado y la Sociedad Civil, “*el rol del estado es fundamental: ejecutando políticas públicas, protagonizando los procesos y regulando los intereses sectoriales en pos de lograr el interés colectivo*” (MAGyP, 2012, p. 12). Así, su interrelación con el “mercado” consiste en la creación de condiciones para la previsibilidad de la inversión, ofrecer incentivos para el crecimiento y evitar la concentración económica porque se opondría a la libre competencia.

*Metodología:* Se adopta una metodología de carácter participativa denominada “Planificación Estratégica Situacional”, pues iría acorde a la generación de la “visión compartida de futuro”. La misma supone por un lado la explicación de la situación desde la perspectiva de los actores y, por el otro, un juego estratégico donde se incluye a un oponente con objetivos contradictorios cuyas decisiones se tratan de influir mutuamente. Los actores sociales vinculados al Sector se identifican en función de cuatro grandes grupos o *clusters* (Provincias, Actores del Sistema Científico-Tecnológico, Actores del Sistema Productivo, Actores del Sistema Social), que a su vez darán origen a Consejos Federales de participación.

Pero el documento más destacado elaborado hasta el momento es aquel que presenta las metas para el 2020, denominado “Argentina Líder Agroalimentario. Plan estratégico Agroalimentario y Agroindustrial, Participativo y Federal” (MAGYP, 2011). Allí se plasman los resultados parciales arribados y las proyecciones estimadas con el logro del PEA<sup>2</sup>. En otras palabras, los objetivos y prioridades – o el “futuro deseado”- que el Estado toma como propios y se compromete a impulsar, más allá de la metodología “participativa” mediante la cual se hayan formulado. Respecto del sector que aquí nos ocupa –la agricultura-, hay una dedicación relativamente importante al mismo en el documento.

No obstante, merece especial atención lo siguiente: la finalidad centralmente productivista de las metas generales y los objetivos específicos delineados en el Plan, es decir, una concepción donde el problema a resolver es el aumento de la producción y la productividad en el próximo decenio, asegurando el abastecimiento interno pero principalmente un incremento en las exportaciones y el impacto sobre el PBI. Si

---

der Agroalimentario. Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial, Participativo y Federal 2010-2020”, Septiembre de 2011, p. 27.

bien ciertos aspectos importantes están contenidos –al menos a manera de títulos- como la sustentabilidad del modelo, la infraestructura de transporte y energía, el cuidado del medio ambiente, el empleo en buenas condiciones y la importancia de la pequeña producción, lo cierto es que se trata de aspectos que quedan relegados a adaptarse o contribuir al objetivo más notorio del aumento en cantidad de la superficie cultivada, la productividad y el producto total del sector. Por ejemplo, algunos objetivos específicos son:

Cuadro V. Metas 2020 del PEA<sup>2</sup>

	Año 2010	Meta 2020	Incremento
Superficie sembrada granos	33 millones ha	42 millones ha	27%
Producción granos	100 millones tn	157,5 millones tn	58%
Stock bovinos	49 millones	54 millones	10%
Producción carne bovina	2,6 millones tn	3,8 millones tn	46%
Exportaciones sector agrop.	39.358 millones U\$D	99.710 millones U\$D	153%

Fuente: MAGyP (2011).

Así, con sólo observar el incremento de la superficie sembrada de granos con un stock bovino que crece levemente hasta alcanzar el techo recomendado por el INTA, se deduce que la forma de llevarlo adelante será mediante la reproducción del modelo agropecuario actual, en donde los sujetos en expansión son aquellos que en la actualidad logran concentrar crecientemente tierras y capital en el agro.

No desdeñamos estos objetivos de expansión productiva sino que, por el contrario, es una necesidad no sólo del país sino de la población mundial, el proveer la mayor cantidad de alimentos de forma eficiente, sustentable, y con el menor daño ambiental posible. Lo que aquí se pone en cuestión es la ausencia del sujeto: el debate sobre quiénes son los que deben y pueden llevar adelante la producción agropecuaria en el país, con qué relación con la tierra y los recursos. O en otras palabras, qué estructura social agraria es la que se está propiciando.

La idea resulta sumamente problemática en el texto. Los siguientes párrafos son los más significativos al respecto (lo que justifica en opinión de los autores la extensión de la cita).

*“El sujeto agrario del siglo XX era el productor rural que concentraba en sí mismo la propiedad de la tierra y las maquinarias, poseía el capital necesario para enfrentar las campañas de siem-*

*bra (o bien asumía la deuda) y era el responsable de la gestión agrícola y empresarial de su producción.*

*“En los inicios del siglo XXI, este formato ha ido cediendo y dando lugar a la aparición de dos 2 modalidades de organización productiva, que algunos pretenden ver de manera antagónica. El PEA, en cambio, generará condiciones a fin de que estas dos modalidades puedan convivir en un futuro cercano.*

*“La primera de ellas se encuentra centrada en una compleja red de agentes vinculados por una multiplicidad de contratos, donde los riesgos se reparten y se incrementa la interdependencia en la toma de decisiones. En ésta, se separa la propiedad de la tierra de quienes desarrollan las actividades (las empresas de producción), a la vez que se subcontrata parte sustantiva de las operaciones. Esto convalida la fuerte presencia de contratistas y proveedores de insumos como agentes económicos de la red productiva. La nueva forma de organización: i) desdibuja las fronteras entre “lo primario”, industria y servicios; ii) amplía el conjunto de agentes económicos involucrados en la producción; iii) rebalanza el poder en los procesos de generación y captación de rentas; iv) redistribuye el riesgo; v) aumenta la vinculación de la actividad con el resto de la economía.*

*“La segunda modalidad de organización presentada se basó en la tradicional integración vertical de actividades, donde si bien el agricultor continua siendo el epicentro de la toma de decisiones; también se ha transformado generando predominantemente valor agregado en origen, asociatividad que promueve una fuerte integración de los diversos eslabones y actores componentes dentro de un complejo productivo, cooperativismo que refuerza los lazos solidarios para generar al mismo tiempo economías de escala y permanencia del productor al frente de su establecimiento agropecuario que, produciendo de manera innovadora con tecnología apropiada, garantiza el arraigo, el sostén de las tendencias socioculturales, el empleo y la ocupación del territorio” (MAGYP, 2011, pp. 43-44).*

Al margen de que es muy discutible la caracterización del “sujeto agrario del siglo XX”, en la que se soslaya el largo recorrido que tuvo lugar en dicha centuria para arribar a una mayoría de productores propietarios del conjunto de los medios de producción que partiera de aquella prevalencia del “viejo arrendamiento” durante la vigencia del

llamado “modelo agroexportador” (Azcuay Ameghino, 2004); se puede objetar de forma muy atendible al *sujeto del siglo XXI* que se propone, en especial a la *dinámica de la estructura social* que está implícitamente asumida por el Estado en su documento.

En efecto, se entiende que el segundo párrafo citado está haciendo referencia a los “*pools de siembra*” en sus diversas modalidades (Fernández, 2010), pese a que no se emplee esa expresión en parte alguna del libro. Los mismos son presentados de forma muy positiva, si bien quizá excediéndose en los calificativos, habida cuenta de que se les postulan atributos que desde nuestra perspectiva no son válidos, como que “*desdibujan las fronteras entre ‘lo primario’, industria y servicios*”. Hay numerosos casos de empresas integradas; quizá el caso extremo sea AGD, que parte de la producción de granos para obtener aceite y derivados, tiene su actividad comercial de exportación y el transporte local al puerto lo realiza como propietaria del Ferrocarril Nuevo Central Argentino (NCA). Puede ser entonces que observando a la empresa en su conjunto se desdibuje en algo su perfil, pero tan cierto como esto es que:

a) Una visión que pretenda encontrar un componente “industrial” —entendiendo al sector secundario como uno de transformación de los bienes tal como se extraen de la tierra<sup>92</sup> en las actividades de estos conglomerados resulta completamente injustificada desde el punto de vista de la *agregación de valor*. Ejemplificando con la última información disponible, se sabe que aproximadamente de una masa de granos se extrae un 20% de aceite y un 77% de pellets (existe un pequeño desperdicio). La soja cotiza al momento de cerrar este escrito (25 de julio de 2014) a 488 dólares la tonelada (FOB puertos argentinos), mientras que el aceite 863 y los pellets y tortas 466. El mix con las proporciones antedichas se vende en consecuencia por  $0,77 \cdot 466 \text{U}\$/\text{Tn} + 0,2 \cdot 863 \text{U}\$/\text{Tn} = 531,4 \text{U}\$/\text{Tn}$ . Esto implica que los productos manufacturados se comercian un 8,9% por encima de la tonelada de grano sin procesar; y siendo que ese 8,9% no es exclusivamente valor agregado sino que de allí también debe salir el dinero que cubra los costos en otros insumos y amortizaciones de la industria aceitera, con lo que una estimación de un VA del 5% suena optimista.

---

92- Esta nomenclatura de sectores “primario, secundario y terciario” ha sido muchas veces discutida, y en efecto tiene un contenido más bien arbitrario. Aquí en principio la tomamos como está empleada en el documento sobre el que estamos trabajando, y criticando que incluso en ese plano tiene problemas.

b) las *actividades* en sí no se modifican en nada por el hecho de estar reunidas bajo una dirección única. AGD adquirió, en el marco del proceso de privatizaciones de comienzos de los '90, el FFCC Mitre, ahora renombrado NCA. El cambio de nombre no implica que el tren esté haciendo algo diferente de lo que siempre hizo, que es acarrear granos. AGD Internaliza los costos e ingresos, pero las funciones de cada ahora “departamento” de la firma no tienen diferencias respecto de las que se realizaban en el pasado (al margen de las diferencias de gestión, que no tienen importancia aquí).

c) Finalmente, y por sobre los puntos a) y b) recién enunciados, es para destacar que la mayor parte de los *pools* de siembra no han internalizado las actividades de industrialización, transporte y comercialización, sino que estos son algunos casos muy destacados pero acotados.

Parecen asimismo muy frágiles los postulados “*ii) amplía el conjunto de agentes económicos involucrados en la producción*” y “*iii) rebalancea el poder en los procesos de generación y captación de rentas*”. Si por “ampliar el conjunto” se quiere afirmar que se amplía el número de agentes, no pareciera ser esta una posibilidad, dado que lo central de la producción sobre grandes superficies son las economías de escala generadas, lo que necesariamente implica un número de participantes en el negocio más reducido, no solamente en el comercio que intermedia los insumos sino en la propia producción. A menos, por supuesto, que se entienda que la presencia del gran capital agrario se relaciona con la expansión de la superficie trabajada y de esa forma aumenta el número de contratistas. Pero de nuevo y como en todo este escrito: esas nuevas áreas suelen estar ocupadas previamente y empleadas en algún tipo de producción, con lo que esta expansión agranda la renta pero no necesariamente el número de agentes que participan en actividades rurales. Por otra parte, si la lectura del punto es que se vuelve más “variada” la función de producción pampeana, este es un hecho indiscutible (crece la participación de agentes antes ausentes, como el contratista y el *propio pool*). Ocurre por supuesto que tal cambio no parece tener en sí mismo un valor positivo. Otro tanto ocurre con el “rebalanceo del poder en cuestiones de la renta”. Entendiendo que los asalariados agrícolas han sido y son en la actualidad “convidados de piedra” en este rebalanceo de poder en la captación de renta (Villulla, 2012), y que los contratistas de servicios se manejan en un mercado

muy competitivo,<sup>93</sup> tal cambio en la lógica de poder sólo parece en primer término afectar a los (ex) chacareros propietarios que arriendan sus campos convirtiéndose en minirrentistas, a los (grandes) terratenientes y a los propios “*pools* de siembra” en sus distintas versiones. El que la renta previamente apropiada en forma exclusiva por la producción de tipo chacarero u otro tipo de PyMEs propietarias de suelo sea ahora compartida con el gran capital arrendatario no parece estar generando un cambio en las relaciones de poder que sea “progresivo” (esto es, progresivo hacia el interior de los capitalistas del agro pampeano). Y quien, en el que pareciera ser el espíritu del párrafo del texto, encuentre que resulta positivo ese nuevo reparto “en las alturas” entre terratenientes y grandes capitales, debe tener en cuenta que i) si el pool está capitalizando renta, es porque sus economías de escala han ampliado la masa de renta disponible, con lo que en términos absolutos está creciendo la riqueza que es apropiada por los propietarios del suelo (en un proceso que necesariamente implica cierto retroceso en términos relativos en el sector rural, *pero no así al compararlo con la economía en su conjunto*); y que ii) el caso predominante en la estructuración del pool no es el de una empresa totalmente arrendataria, sino que por el contrario la tendencia más consolidada es la del gran terrateniente que amplía su producción tomando tierras de terceros, por lo que las fronteras entre unos y otros agentes son sumamente permeables (Basualdo, 2008; Fernández, 2010).

El punto marcado como v) “*mayor interacción con el resto de la economía*”, también ameritaría aclaraciones adicionales, dado que, por exactamente los mismos motivos de los antedichos pareciera ser alrevés: las economías de escala fundamentales son logradas mediante el aprovisionamiento masivo de insumos, obtenidos en trato directo con grandes proveedores o directamente con las empresas productoras (Posada y Martínez de Ibarreta, 1998). La simplificación de la administra-

---

93- “Lo singular es el mercado de servicios agropecuarios que ofrecen los ‘sin tierra’, que hacen ‘chacring’ en el mercado: servicios de cosecha, de pulverización, siembras, labores culturales, etcétera. Sean como sean los ausentes datos confiables, es claro que este proceso es dinámico, competitivo y salvaje. Un 10 o 20% de estos prestadores de servicios sale del mercado cada año, ellos ponen un techo a los precios. Esas Pymes en estadio terminal puján los precios a la baja (solo costos variables) con tal de sobrevivir. Son reemplazadas casi automáticamente. El nacimiento, crecimiento, maduración y muerte de Pymes en este mercado es dinámico. Esa es infelizmente y dolorosamente la clave de éxito de la competitividad de la agricultura: el mercado dinámico de las Pymes prestadoras de servicios.” Ordóñez (2001, resaltado nuestro).

ción está en todo caso disminuyendo los lazos económicos en número, si bien, claro está, haciendo los remanentes más gruesos.

Subsiste sin objeciones de nuestra parte aquella característica que asocia a los grandes capitales con una superior gestión del riesgo, lo que efectivamente se produce al enfrentar en mejores condiciones los tradicionales riesgos *de producción* (por diversidad geográfica de la siembra) como los *de mercado* (al poder engrosar la cantidad de actividades primarias y disminuir la exposición a los avatares de un único grano).

De todos modos, y dejando ya asentada la postura en debate con esta caracterización general de los grandes empresarios agrarios, *nuestra crítica central a la argumentación pasa la concepción armónica de la realidad* que se expresa con toda claridad en el segundo párrafo de la cita, cuando se cuestiona a quienes pretenden que los *pools* son necesariamente antagónicos a los chacareros (pues se entiende éstos son los otros agentes presentes a comienzos del siglo XXI), afirmándose que el PEA<sup>2</sup> “*generará condiciones a fin de que estas dos modalidades puedan convivir en un futuro cercano*”.<sup>94</sup> La agricultura es una esfera de inversión de capital que se caracteriza por requerir –de forma particularmente significativa– de un activo que es un bien natural *limitado en cuanto a su disponibilidad*, la tierra fértil. Aquí no hay lugar para arropar capitales de diferente tamaño en el manto del crecimiento de la producción: el juego es de “suma 0” y cada hectárea que uno de los tipos de producciones gane lo hace quitándosela a otro... a menos que uno o ambos crezcan sobre territorios previamente no utilizados por ninguno de los dos (sin que esto implique que estuvieran desocupados, claro está, como es el caso de la expansión de la frontera agrícola pampeana en el norte del país). Declarar la posibilidad de convivencia es afirmar que o bien se van a instrumentar políticas que generen un sistema de incentivos que muevan a los *pools* a expandirse sobre tierras extrapampeanas, o bien que van a dejar de crecer. La forma de lograr esa segunda posibilidad no está esbozada en el plan; lo que no resulta compatible con el fuerte crecimiento del área productiva que se prevé.

#### **4.2. CIFRAS DEL AVANCE EN EL PLANO PRODUCTIVISTA**

En materia agrícola, el Plan propone avanzar desde 33 millones de hectáreas sembradas en 2010 a 42 millones en 2020. Incorpora cambios (de signo positivo todos, claro está) asimismo en superficie cosechada y rinde medio; lo que implica consecuentes mejoras en producción total y exportaciones. En materia de agricultura y a efectos de los temas

---

94- Fórmula que bien leída da por hecho que en la actualidad no pueden convivir.

que queremos discutir en este escrito, el indicador más relevante es el primero; el que indica en qué medida va a avanzar la frontera agrícola pampeana sobre otras regiones.

Notamos que existe un problema con el número puesto como línea base: las estimaciones del MAGyP para la campaña (2009/2010) y los granos considerados<sup>95</sup> es de 30.264.623, cifra bastante inferior y cuya diferencia con la anterior no es fácil de explicar habida cuenta de que las líneas de base para los cultivos más difundidos (soja, trigo, maíz; de los que se hace una apertura en el documento) sí resulta coincidente. Tomaremos, provisoriamente y considerando que el dato original está afectado por correcciones posteriores en las estimaciones y redondeos, la información oficial del Sistema Integrado de Información Agropecuaria. El crecimiento desde la situación en la línea de base –campaña 2009/10- hasta alcanzar las 42 millones de hectáreas en la 2019/20 implica un salto del 38,8%, lo que es un crecimiento anual acumulativo del 3,33%.

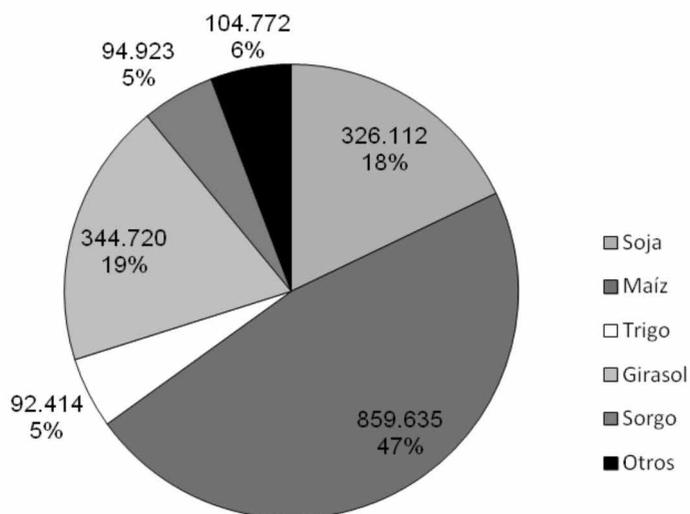
A tal paso, hacia la campaña 2012/13 –última ya completamente finalizada- el área sembrada en el país debería ascender a las 33,4 millones de hectáreas, con lo que la realidad de 35.965.843 del momento en cuestión hablan de un objetivo *sobrecumplido* hasta el momento, y de una forma muy significativa: 5,7 millones de hectáreas adicionales en lugar de las 2,6 “teóricas”.

Este crecimiento ha sido especialmente intenso, en términos relativos, en las provincias extrapampeanas (considerando aquí como pampeanas a las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, La Pampa y Santa Fe). Mientras que la siembra crece un 15% en la región pampeana, hace lo propio en un 44% fuera de ella, pasando de 4,1 a 5,9 millones de hectáreas. Aquí, la expansión se ha dado siguiendo los parámetros pampeanos, si bien con una influencia muy importante del maíz, que en conjunto con la soja explican dos tercios de las 1,8 millones de hectáreas en que ha crecido la implantación.

---

95- “Granos comprende: trigo, maíz, girasol, soja, arroz, sorgo, cebada, alpiste, avena, cebada forrajera, centeno, mijo, trigo candeal, lino, colza y cártamo”.(MAGYP, 2011, p. 53).

**Gráfico VIII.** Distribución de la nueva área sembrada en provincias extrapampeanas, en porcentaje y cantidad de hectáreas. 2010/2013.



Fuente: elaboración propia en base a SIIA

El avance en materia de producción agrícola, entonces, camina tres veces más rápido que lo previsto en un plan marcadamente productivista. Pese a que mesurar los cambios en la estructura social es extremadamente más complicado –y se ha perdido una herramienta muy valiosa, como lo fue el operativo del CNA 2008- no se han producido transformaciones en materia de la regulación de la competencia por el uso de la tierra que puedan hacer pensar que la dinámica heredada de las últimas décadas haya cambiado en alguna forma esencial.

Apéndice I. Distancia a puerto más cercano, tarifa CATAC en pesos por tonelada, y compensación por flete otorgada según provincia y subregión (Resolución MECON 285/2008).

Provincia	Región	Distancia a puerto más cercano (km)	Tarifa CATAC (\$/tn)	Tarifa CATAC 450 km (\$/tn)	Compensación (\$/tonelada)
Catamarca	Región 1 (NE)	950	208,32	101,21	107,11
	Región 2 (Centro-Sur)	850	185,32	101,21	84,11
	Región 3 (NO)	1000	219,82	101,21	118,61
Chaco	Región 1 (Este)	750	165,29	101,21	64,08
	Región 2 (Oeste)	900	196,82	101,21	95,61
Corrientes	Región 1 (Norte)	700	154,57	101,21	53,36
	Región 2 (Sur)	500	110,71	101,21	9,5
Formosa	Región 1 (Este)	800	175,29	101,21	74,08
	Región 2 (Oeste)	950	208,32	101,21	107,11
Jujuy	Región 1 (Sur)	1200	219,82	101,21	118,61
	Región 2 (Norte)	1400	219,82	101,21	118,61
Misiones	Región Única	1000	219,82	101,21	118,61
Salta	Región 1 (NE)	1500	219,82	101,21	118,61
	Región 2 (Centro-Sur)	1200	219,82	101,21	118,61
	Región 3 (NO)	1500	219,82	101,21	118,61
San Luis	Región 1 (Norte)	750	165,29	101,21	64,08
	Región 2 (Centro)	550	120,37	101,21	19,16
	Región 3 (Sur)	800	175,29	101,21	74,08
Santiago del Estero	Región 1 (Norte)	850	185,32	101,21	84,11
	Región 2 (Centro)	700	154,57	101,21	53,36
	Región 3 (Sur)	550	120,37	101,21	19,16
Tucumán	Región Única	900	196,82	101,21	95,61

## BIBLIOGRAFÍA

Azcuy Ameghino, E. (2004)

*Trincheras en la historia*. Buenos Aires: Imago Mundi.

Basualdo, E. (2008)

“El agro pampeano: sustento económico y social del actual conflicto en la Argentina”. En *Cuadernos del CENDES*, Año 25, n° 68.

Buller L. y Ortega L. (2013)

“Condiciones económicas de la expansión de la soja en el NOA y NEA”. *VIII Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios*

y *Agroindustriales*, FCE- UBA, Buenos Aires, 29 de Octubre al 1 de Noviembre de 2013

Bullor L., Ortega L. (2013)

“Cambio productivo y cambio estructural: Apuntes económicos sobre la expansión de la soja a regiones del Norte argentino”. Documentos del CIEA, n° 9.

Fernández, D. (2010)

“Concentración económica en la región pampeana: el caso de los fideicomisos financieros”. En *Mundo Agrario*, vol. 11, n°21, 2° semestre.

Fernández, D. (2010)

“Los cambios en el régimen de tenencia de la tierra en la región pampeana”. En Villulla, J. M. y Fernández, D. (comps.) *Sobre la tierra. Problemas del desarrollo agropecuario pampeano*. Buenos Aires: Facultad de Cs. Económicas-UBA.

GERES (2014)

Segundo trimestre de 2014. *Informe de Coyuntura Económica*, Año 2, n° 5.

MAGyP (2010)

Documento de Proyecto: Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial, Participativo y Federal, 2010-2016. Versión 2 (PEA<sup>2</sup>). Buenos Aires: MAGyP.

MAGYP (2011)

*Argentina Líder Agroalimentario. Plan estratégico Agroalimentario y Agroindustrial, Participativo y Federal*. Buenos Aires: MAGYP.

Martinez Dougnac, G. (2004)

“Apuntes acerca de la historia de la soja en la Argentina. Elementos para delinear experiencias comparadas”, *Documentos del CIEA*, N° 2.

- Martínez Dougnac, G. (comp.) (2013)  
*De especie exótica a monocultivo. Estudios sobre la expansión de la soja en Argentina.* Buenos Aires: Imago Mundi.
- Marx, K. (1894pp)  
*El capital. Crítica de la economía política.* Tomo III. México: Fondo de Cultura Económica. Edición de 1973.
- Navarrete, M., y Gallopín, G. (2005)  
“Análisis sistémico de la agriculturización en la pampa húmeda argentina y sus consecuencias en regiones extrapampeanas: sostenibilidad, brechas de conocimiento e integración de políticas”. *Serie Medio ambiente y desarrollo* 118. CEPAL. Santiago de Chile.
- Ordóñez, H. (2001)  
“Las ventajas ignoradas”, en *Clarín Rural* del 15/09/2001.
- Ortega, L. (2012)  
“El Norte en transformación: propiedad y alquiler en las zonas de reciente expansión agropecuaria”. En AA.VV. *Estudios agrarios y agroindustriales.* Buenos Aires: Imago Mundi.
- Posada, M. y Martínez de Ibarreta, M. (1998)  
“Capital financiero y producción agrícola: Los *pools* de siembra en la región pampeana”. *Realidad Económica* N°153.
- Slutzky, D. (2005)  
“Los conflictos por la tierra en un área de expansión agropecuaria del NOA. La situación de los pequeños productores y los pueblos originarios”, en *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, n° 23.
- Villulla, J. M. (2012)  
“Dominación, explotación y disciplinamiento: conceptos fundamentales para el estudio del proletariado agrícola pampeano, 1970-201”. En AA.VV. *Estudios agrarios y agroindustriales.* Buenos Aires: Imago Mundi.



# **REPENSAR LA CIENCIA Y LA TECNOLOGÍA DESDE LA ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL. OPTIMIZACIÓN DE UN MODELO DE GESTIÓN DE FONDOS ROTATORIOS PARA EL MEJORAMIENTO DE VIVIENDAS DE LA ASOCIACIÓN CIVIL MADRE TIERRA EN EL AMBA.**

María de la Paz TOSCANI

Jorge Martín MOTTA

Lucía FERRARI

Ariel GARCÍA

Paula ROSA

mariadelapaztoscani@yahoo.com.ar

CEUR-CONICET<sup>96</sup>

## **RESUMEN**

El trabajo presenta el caso de la Asociación Civil Madre Tierra y la experiencia de articulación institucional con el Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR-CONICET) en el marco del Proyecto de Tecnologías para la Inclusión Social del Programa Consejo de la Demanda de los Actores Sociales (PROCODAS),

El aludido proyecto busca la resolución y la mejora de la calidad de vida de las comunidades en las que se plantean necesidades de mejoramiento de la vivienda a través de un desarrollo tecnológico específico. El modelo de gestión que la Asociación Civil Madre Tierra viene implementando desde mediados de la década de los noventa es analizado y evaluado en un proceso participativo entre la asociación civil, la institución científica, la academia, junto con los usuarios y usuarias de los mejoramientos realizados. Se pone de manifiesto una relación no tradicional entre el ámbito científico y el de la organización, que busca fortalecer a la economía social a partir del intercambio de los distintos saberes.

En esta dirección, el objetivo es recuperar la experiencia histórica de dicha organización en relación a la construcción de una “tecnología social” a partir del rediseño y adecuación de un modelo de gestión. Asimismo, nos proponemos reflexionar en torno a la articulación institucional y sobre las implicancias que este tipo de proyectos tiene en la economía social.

---

96- Los autores integran el proyecto PROCODAS en el marco institucional del CEUR-CONICET.

## INTRODUCCIÓN<sup>97</sup>

Este trabajo expone los avances realizados en el marco de la implementación del Proyecto “Modelo de gestión para la implementación de fondos rotatorios en procesos de mejoramiento de vivienda. El caso de la Asociación Civil Madre Tierra en el Área Metropolitana del Buenos Aires” desarrollado en conjunto por el Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR) y la Asociación Civil Madre Tierra (MT) en el marco del Programa Consejo de la Demanda de Actores Sociales (PROCODAS) del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva<sup>98</sup>.

El proyecto se inicia hacia febrero del corriente año con el objetivo de *Diseñar e implementar un modelo de gestión (sistema organizativo y financiero solidario) para ejecutar el mejoramiento de viviendas*. Para la consecución de esta meta se plantearon diferentes objetivos específicos de orden cronológico que parten desde una primera aproximación diagnóstica al terreno: a) *relevar y analizar 8 experiencias organizativas y de finanzas solidarias llevadas a cabo por MT en el período 2005-2012, (2 en Hurlingham, 2 en Ituzaingó, 2 en Merlo y 2 en Moreno)*; b) *realizar recomendaciones para la optimización del “modelo de gestión” utilizado por MT en la aplicación de fondos rotativos para el mejoramiento de viviendas en barrios de la zona Oeste de la AMBA*; c) *poner en práctica una prueba piloto de funcionamiento del “modelo de gestión” optimizado*; y finalmente, con la intención de socializar esta propuesta se busca d) *proponer y divulgar recomendaciones para la replicabilidad de la experiencia en el marco de programas de mejoramiento de viviendas vigentes en el país*.

El proyecto consta de cuatro etapas principales correspondientes con los objetivos específicos planteados: a) La primera etapa de búsqueda, recopilación, ordenamiento, relevamiento y análisis de información permite identificar y describir las distintas tecnologías sociales utilizadas por la Asociación Civil Madre Tierra. A la vez, esta etapa permite identificar problemas y aprendizajes, e identificar -como en cualqui-

---

97- Las primeras reflexiones en relación a la temática desarrollada en el presente artículo fueron abordadas en la ponencia: “Políticas públicas y microcréditos para mejoramiento de viviendas. La Asociación Civil Madre Tierra en el AMBA (1995-2012)” presentada en las VII Jornadas de Investigadores en Economías Regionales en el año 2013 en Resistencia-Chaco. Instituto de Investigaciones Geohistóricas- CONICET-UNNE y Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR/CONICET). Autores: Paula Rosa, Ariel García y Jorge Martín Motta.

98- Dicho programa promueve la articulación del sector tecnológico científico y organizaciones sociales con el objetivo de garantizar una mejora en la calidad de vida de la población destinataria.

er proceso tecnológico- la necesidad de mantenimiento y asistencia al sistema para que el mismo pueda seguir funcionando; b) La segunda etapa será propositiva y estará dirigida a realizar recomendaciones para la optimización de los resultados del “modelo de gestión” (como sistema organizativo y financiero solidario) que implementa Madre Tierra. El producto de esta etapa, será un manual interno de procedimiento, el cual junto a la experiencia de trabajo participativo serán considerados como parte de la tecnología social generada por el Proyecto; c) En la tercera etapa se pondrá en práctica esa tecnología diseñada para poder analizar, controlar y evaluar el producto; d) finalmente, en una cuarta etapa se propondrán y divulgarán recomendaciones referidas a la replicabilidad de la experiencia a nivel local y nacional. Para ello, se expondrá y divulgará lo analizado en diferentes ámbitos académicos, políticos y de las organizaciones sociales.

En este artículo, primeramente, se presentan las principales características de la Asociación Civil Madre Tierra desde su surgimiento. Lo abordado en este apartado retoma las experiencias de miembros de la Asociación Civil que dan testimonio de la Asociación desde su propia experiencia. Seguidamente se profundiza en el “modelo de gestión” que aplica la Asociación Civil para, finalmente, abordar la temática de la tecnología social, área del conocimiento específica aplicada en este proyecto de investigación.

## **1. ASOCIACIÓN CIVIL MADRE TIERRA**

Madre Tierra comenzó su actividad en el año 1985<sup>99</sup> como un área

---

99- En este apartado se exponen aspectos significativos referidos a la trayectoria de la Asociación Civil Madre Tierra en relación a la temática abordada en el artículo. En 1996, Madre Tierra realiza su primera experiencia de mejoramiento de vivienda a través de fondos rotatorios en el Plan de Lotes “Las 2 Marías” (Moreno) con recursos de Caritas España. En 1997, se ejecutan en el Barrio “San José Obrero III” (Merlo) los recursos del Fondo de Reparación Histórica del Gran Buenos Aires (\$ 85.000 para compra de materiales más \$ 15.000 para asistencia técnica). En 1999, con recursos del PROMIHB de la Subsecretaría de Vivienda de la Nación (\$ 170.000 para compra de materiales, \$ 32.000 para asistencia técnica y \$ 8.000 para gastos administrativos), se inicia una nueva etapa para Madre Tierra, en la cual la Asociación comienza a trabajar con distintos grupos y metodologías. En 2005, se comienza a ejecutar un nuevo proyecto con recursos del PROMIHB (\$ 172.000 para compra de materiales, \$ 24.000 para asistencia técnica y \$ 4.000 para gastos administrativos). Con el desarrollo de los Programas Federales de Vivienda del Estado Nacional -en el que se encuentra el Programa Mejor Vivir- se inicia una nueva etapa en término de políticas habitacionales. Luego de un proceso de evaluación, discusión y formulación de propuestas hacia estos programas, un conjunto de organizaciones elaboran una propuesta concreta que permita la aplicación del Programa Mejor Vivir no solo a través de empresas sino

de trabajo de Cáritas Diocesana de Morón<sup>100</sup>. Surge ante la necesidad de intervenir en la tierra y la vivienda popular y “con el propósito de fortalecer el esfuerzo solidario de las familias y comunidades que luchan por su arraigo en dignidad y el de sumar esfuerzos en la construcción conjunta de una sociedad justa y equitativa” (Web). Su área de injerencia es la zona Oeste del conurbano de Buenos Aires, y comprende los municipios de Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, Merlo, Moreno, Morón y Pilar.

El contexto histórico en el que surge MT está relacionado con un momento de reestructuración del Estado Nación, con políticas de gobierno neoliberales que tendieron a la reducción de la inversión pública y la privatización de empresas estatales, en conjunto con una generación de políticas públicas focalizadas y el fomento al surgimiento del tercer sector -organizaciones no gubernamentales, fundaciones, asociaciones civiles- para intervenir en aquellas problemáticas excluidas de la intervención estatal.

A partir del testimonio<sup>101</sup> de sus integrantes -principalmente arquitectos y trabajadores sociales que acompañan a las familias en el proceso de mejoramiento de su vivienda- se puede observar que si bien surge en un contexto de promoción de un “Estado mínimo”, la Asociación promueve un Estado que se haga presente a través de las diferentes políticas públicas:

“Mirar el contexto, arimándonos al principio de los noventa, donde las ONG tuvieron una especie de escalada exponencial de aparición en escena muy fuerte, pero con esta cuestión de tercerizar el acceso

---

también a través de organizaciones. De esta forma se crea el Programa Mejor Vivir a través de Entidades. En el marco del Programa, la Asociación Civil Madre Tierra realiza un primer proyecto en el Municipio de Hurlingham en 2006, donde se beneficiaron 45 familias. A partir de 2009 se ejecuta un proyecto en el Barrio El Milenio, en Moreno donde se beneficiaron 40 familias. Desde 2012 están en ejecución dos proyectos en el Barrio San Agustín (José C. Paz) y en el Barrio Madre Rosa (Pilar) donde están siendo beneficiadas un total de 40 familias. Otro antecedente relevante es el que ha surgido a partir de la aplicación de un fondo de crédito para mejoramiento de vivienda a partir de 2010 en el territorio de la Unidad de Gestión Comunitaria Nº 5 de Morón, con fondos del Programa de Presupuesto Participativo donde se beneficiaron más de 200 familias. Madre Tierra fue la unidad administradora y brindó asesoramiento al equipo de trabajo Municipal que luego se hizo cargo de la gestión del mismo.

100- En el año 1986 MT adopta personería jurídica como Asociación Civil.

101- Los relatos incluidos en el artículo se relevaron en trabajo de campo realizado por los miembros del CEUR/CONCIET en el marco del proyecto de investigación. En julio de 2014 se continúa con estas actividades. Específicamente, se efectúan entrevistas a miembros de la Asociación a partir de los equipos de trabajo territoriales.

a derechos, la ayuda, la asistencia, y MT desde ese mismo momento se constituye diferente, o sea, si bien somos reconocidos como ONG, siempre creímos que el Estado tiene que estar presente con la política pública, que las organizaciones tienen que tener un poder para disputar” (Integrante MT).

En esto se hace presente su concepción de sujetos y respecto de la intervención. La Asociación no trata de brindar una mera asistencia a los sectores vulnerables, sino que se propone como objetivo la promoción de las personas y la reivindicación de sus derechos sociales. De este modo, sus integrantes buscan fomentar el componente organizativo dentro de cada barrio, entendiendo que es a partir de allí que pueden tener acceso a una vivienda y que pueden generar formas de organización y disputa al Estado. Lo organizativo funciona también como un factor de independencia de los sujetos de las políticas clientelares y, asimismo, posibilita emprender nuevos proyectos colectivos. Al respecto, un miembro de la Asociación señala que:

“Nosotros decíamos en el primer tiempo que íbamos al territorio con dos cosas en la cabeza, la gestión, que tenía que ver con el proyecto que se estaba desarrollando, pero también la organización, ese era un objetivo fuerte. Digamos para diferenciar el típico trabajo de las ONG más ligadas a la filantropía o la caridad o lo individual. Un trabajo de promoción implica organización comunitaria sea cual fuera el proyecto donde sea que intervengamos un objetivo es que genere un salto organizativo en el grupo” (Integrante MT).

### **1.a. Organización**

Actualmente, MT se encuentra integrada por aproximadamente 30 personas y su intervención en el territorio está organizada a través de equipos interdisciplinarios conformados por trabajadores sociales y técnicos de la construcción (maestros mayores de obra y arquitectos), y cuentan con el apoyo de equipos de Asesoría en Administración, Capacitación y Comunicación (contadores, docentes, diseñadores gráficos y comunicadores populares). Madre Tierra cuenta con diferentes líneas de trabajo: a) *acción política*: en tanto se proponen una acción transformadora de la realidad, buscan trabajar en el origen de los problemas para eliminar las causas que los generan. Desde esta área participa en espacios colectivos que sugieren intervenir en la política pública como forma de contribuir a dicho objetivo “se propone generar, promover y

participar en espacios multiactorales de reflexión, debate, propuestas y construcción conjunta de políticas públicas que favorezcan a las mayorías populares” (Sitio web Asociación, 2013). Estos espacios son el Foro de Organizaciones por la Tierra, la Infraestructura y la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires (FOTIVBA) y el Foro de Zona Oeste; b) *comunicación y capacitación popular*: se trata de espacios de formación popular, generados a partir de talleres, encuentros, jornadas de debate, materiales de difusión como el periódico *Haciendo Barrio*. Trabajan con las personas y los grupos para apuntar a su fortalecimiento repensando el qué hacer y el cómo hacerlo; c) *acceso al suelo*: a través de Planes de Lote con servicio para que aquellas familias que no poseen una vivienda propia puedan tener acceso al suelo. Madre Tierra “compra un predio de tierra, tramita la subdivisión, lo dota de infraestructura (calles, pozos ciegos, cámaras sépticas, red de agua potable, electricidad). Las familias acceden al lote pagándolo en cuotas accesibles y autoconstruyen su vivienda” (sitio web Asociación, 2013). Asimismo, a través de los equipos técnicos se brinda asesoría a las familias que ya poseen una vivienda y se realizan tareas de mejoramiento; d) *regularización integral*: para aquellas familias que no logran acceder a la compra de tierra mediante el mercado inmobiliario formal y utilizan como estrategia la ocupación de tierras fiscales, Madre Tierra les brinda asesoramiento para que puedan regularizar la tenencia de los asentamientos; e) *políticas y programas*: Madre Tierra articula con diferentes políticas públicas, una de ellas es el Programa Mejor vivir<sup>102</sup>; f) *infraestructura comunitaria*: se realizan actividades para poder construir espacios donde desarrollar las actividades comunitarias en el barrio.

## 1.b. Principales líneas de acción

El accionar territorial de la Asociación Civil Madre Tierra busca fundamentalmente: a) impulsar planes de lotes con servicios (loteos populares dotados de infraestructura básica) para facilitar el acceso a

---

102- El Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas “Mejor Vivir” está destinado a la terminación, ampliación y/o refacción de la vivienda de todo grupo familiar que necesita que su actual vivienda sea completada y/o mejorada, cuando a partir de su propio esfuerzo haya iniciado la construcción de su vivienda única, y que no tengan acceso a las formas convencionales de crédito. El Programa se instrumenta mediante un convenio marco entre el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y los Gobiernos Provinciales. Posteriormente se suscriben Convenios Específicos para cada proyecto entre el Organismo Jurisdiccional de Vivienda y la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. <http://www.vivienda.gob.ar/mejorvivir/descripcion.html>

la tierra a familias en emergencia habitacional; b) promover proyectos participativos tendientes a mejorar las condiciones de habitabilidad de los barrios populares (abastecimiento de agua y desagües, construcción de salones comunitarios y veredas, etc.); c) apoyar iniciativas de mejoramiento de viviendas para superar la precariedad habitacional o el estado de hacinamiento; d) asesorar en gestiones para regularizar el dominio de la tierra; e) brindar herramientas de capacitación y comunicación popular; f) integrar al desarrollo de las organizaciones la perspectiva de género y el reconocimiento de derechos de la niñez, infancia y adolescencia.

Como complemento de la acción realizada territorialmente se impulsan acciones para incidir en la política pública: Participan en redes locales, regionales e internacionales. Desde el inicio de su actividad, Madre Tierra implementa distintas líneas de acción y proyectos participativos que buscan formar y fortalecer organizaciones comunitarias que generan soluciones solidarias a los problemas de tierra y vivienda, infraestructura barrial y equipamiento barrial. Asimismo, la organización promueve que esas prácticas alternativas encuentren replicabilidad y multiplicación a través de las políticas públicas.

### **1.c. Funcionamiento**

En cuanto al funcionamiento de MT se advierte un componente de flexibilidad organizativa en lo que respecta a la definición de sus roles internos y de la delimitación de su accionar. Los roles asumidos por los miembros de la organización son rotativos para la coordinación de los diferentes espacios y para la coordinación general. Por tratarse de una Asociación Civil, deben llamar a elecciones cada dos años. Según refieren los entrevistados, se busca que ese cargo vaya cambiando con los años, para que todos los integrantes de MT tengan la experiencia de ocupar ese lugar. En este aspecto los integrantes de MT refieren cierta “libertad de elección” respecto de qué espacio integrar y qué tareas desarrollar. En lo que respecta a la delimitación de su accionar, si bien su intervención está orientada al hábitat y la vivienda, sus integrantes refieren que de acuerdo a la coyuntura política y a las situaciones que atraviesa el país, han tenido que modificar su forma de actuar. Esto se advierte en el testimonio de sus referentes:

“1989 y 2001 son momentos en que las familias repliegan, la vivienda, el acceso al suelo queda relegado por la sobrevivencia, entonces en esos dos momentos aparecen estrategias, de autoabastecimiento en el 89 y los créditos para micro emprendimien-

tos en el 2001. Nosotros de economía social y solidaria poco y nada sabíamos pero fuimos articulando con algunos equipos. O sea que también hay una flexibilidad en la posibilidad de adecuar las líneas de trabajo de intervención al momento histórico y a la demanda que va atravesando al conjunto de la población con la que trabajamos” (Integrante MT)

“Ejemplo de adecuarse, en el 2001 hicimos un centro comunitario con bonos del club del trueque, distintas formas de pagar mano de obra, teníamos un camión de harina que nos habían donado, lo cambiamos de harina con los bonos del trueque y pagamos a los propios vecinos para que colaboren con el armado del centro comunitario. Era adecuarse a la realidad, era la única forma que teníamos, la plata que habíamos recibido alcanzaba solo para eso” (Integrante MT).

Las decisiones se realizan a través de una Mesa de Coordinación en la que se reúnen el coordinador general y los referentes de las distintas áreas. Esta Mesa es el órgano de toma de decisiones de las líneas de acción de MT. Los modos de coordinación han ido cambiando a lo largo del tiempo: “Fuimos cambiando los modos de coordinación, tuvimos por zonas, por temas, ahora tenemos una coordinación territorial, una para el área de acción política y la coordinación general, y la de administración” (Integrante MT). Asimismo, para todos los integrantes de la asociación, se realizan plenarios de intercambio de experiencias y también los denominados “*pupilajes*” que son instancias de convivencia de dos días en el que se tratan determinados temas con un abordaje grupal.

En lo que respecta a la inserción territorial, la misma se realiza mediante la intervención de los equipos interdisciplinarios mencionados anteriormente, y en conjunto con la conformación de equipos de promotores que están integrados por representantes del barrio y que trabajan de manera voluntaria. La aproximación al barrio y la forma de intervenir fueron variando con el paso del tiempo;

“Primero era trabajar en el barrio, hacer el diagnóstico participativo, pero a medida que fuimos avanzando fuimos viendo que el territorio es más complejo que el barrio en el que intervenimos y empezamos a incorporar ciertas metodologías de análisis de actores en el territorio, de análisis de intereses de esos actores, de análisis de los discursos y también fuimos siempre con esta impronta de nosotros no vinimos a reemplazar al Estado, quisiéramos que el Estado esté en esto”.

Si bien hay lineamientos generales que se establecen desde MT, en los equipos territoriales se advierte este componente de *flexibilidad organizativa* mencionada anteriormente, ya la forma de relacionarse con las familias y de establecer líneas de acción varía de acuerdo a la realidad que presenta cada barrio en el que trabajan.

En líneas generales se pueden establecer algunos puntos en común respecto a las familias que obtienen algún crédito de Madre Tierra. Por un lado, se organizan en función a una necesidad concreta que es el acceso a una vivienda, la regularización de su tenencia, o el mejoramiento de la misma. Por otro lado, se puede señalar que los grupos están conformados en la mayoría de los casos por mujeres, sólo raras veces hay algún integrante masculino. Esto se debe a múltiples motivos, a veces porque son madres solteras, otras veces porque el hombre es el que realiza trabajo por fuera de la casa y no puede participar, entre otros. En este sentido, los referentes de MT manifiestan que el interés de las mujeres en mejorar su casa tiene que ver con el hecho de que son ellas quienes pasan la mayor parte del tiempo allí.

## **2. MODELO DE GESTIÓN COMO TECNOLOGÍA SOCIAL**

Durante las últimas décadas el desarrollo de “nuevas tecnologías” ha sido de interés para las principales áreas de la cultura y de diferentes disciplinas del saber científico. Incluso, la tecnología ha tenido un lugar importante en otras áreas del conocimiento no científicas como en el diseño y las artes. Si bien el concepto “nuevas tecnologías” ha ido configurándose como complejo y variable según el contexto, ha permitido plantear un debate acerca de las diferentes formas de entender la tecnología actualmente.

El involucramiento de especialistas y usuarios es un aspecto fundamental del diseño y, particularmente, del diseño de una tecnología social, ya que implica la participación de agentes diferentes en la construcción de la misma. Esto plantea la necesidad de articulación de saberes y lenguajes diversos que den a la tecnología una aplicabilidad al contexto social en que se desarrolla, pero también implica dificultades a la hora de lograr una replicabilidad a gran escala.

Los cambios en los modos de entender la cuestión tecnológica en los últimos tiempos han facilitado el desarrollo de nuevos usos e innovadoras formas de relación entre individuos y la sociedad, que han repercutido a su vez en nuevas formas de pensar y construir tecnologías. Así se ha puesto en crisis una lógica de diseño y aplicación de tecnologías que involucraba al usuario en los procesos de diseño y aplicación

pero a partir de una organización jerárquica de arriba hacia abajo (desde los expertos hacia los no expertos). Por ello, distintos elementos y características de las tecnologías en el contexto actual podrían entenderse por fuera de una mirada puramente científica, sino más bien desde una interrelación de los procesos de saber popular con procesos científicos, artísticos y proyectuales (en distintos campos y disciplinas científicas y no científicas).

Esta forma de entender a la tecnología como una red de interacción de saberes y prácticas heterogéneas que buscan una aplicación social nos permite plantear la idea de una tecnología social que la desplaza de lo meramente científico y material, a un punto de vista complejo que se sitúa desde lo social y la interrelación de aspectos procesuales, de acción popular, formales, estéticos, representativos y lingüísticos.

El rol fundamental que toma el diálogo entre saberes diferentes y la participación de especialistas y usuarios como diseñadores facilita a estas tecnologías aplicaciones diversas.

Para este trabajo, el modelo de gestión de la Asociación Civil Madre Tierra descrito en líneas anteriores es una “tecnología social”, ya que es concebida en tanto conjunto de sistemas organizativos y financieros que se ponen en marcha y que hacen posible el funcionamiento sostenido en el tiempo de estas experiencias participativas y articuladas entre distintos actores.

Siguiendo a Thomas, consideramos a la *tecnología social*<sup>103</sup> como “una forma de diseñar, desarrollar, implementar y gestionar tecnología orientada a resolver problemas sociales y ambientales, generando dinámicas sociales y económicas de inclusión social y de desarrollo sostenible” (s/f, 2). Para el desarrollo de una tecnología social resulta necesaria la aplicación del conocimiento científico a través del cual responder a las necesidades sociales que se presentan en un espacio determinado. Por este motivo, es necesaria la participación de la población involucrada, “así, la inclusión de los usuarios-beneficiarios en los procesos de diseño y producción de Tecnologías Sociales genera la posibilidad de desarrollar una nueva dimensión de las sociedades democráticas: la ciudadanía socio-técnica” (s/f, 15). Desde esta perspectiva se sostiene que no resulta posible una tecnología social universal y única sino que para lograr resolver las problemáticas existentes, la misma debe adecuarse a

---

103- Según Thomas (s/f) el concepto tecnología social puede ser pensado y definido de diferentes maneras según de acuerdo a los diversos abordajes teóricos metodológicos existentes: “tecnologías apropiadas”, “tecnologías intermedias”, “tecnologías alternativas” son algunas formas de denominarlo.

las características sociales, económicas y ambientales particulares del contexto.

### **3. EL ACCIONAR DE MT Y SU APOORTE COMO TECNOLOGÍA SOCIAL**

A partir de su acercamiento a la población y los territorios donde se hace presente la problemática de vivienda, la Asociación Civil Madre Tierra ha logrado desarrollar su propia tecnología social, que consiste en un modelo de gestión a partir de la implementación de microcréditos a través de *fondos rotativos* auto-administrados por las mismas comunidades beneficiarias.

La metodología utilizada para llevarlos a cabo es la siguiente: a) Madre Tierra presenta la propuesta al barrio o un grupo de vecinos/as hace llegar su inquietud de tener un fondo de crédito en su barrio -indistintamente quien inicia el acercamiento (resulta condición necesaria identificar en el barrio un grupo compuesto por tres o más personas que se asuman como equipo promotor); b) se desarrollan reuniones con el equipo promotor para la confección de criterios generales de funcionamiento (por ejemplo, condiciones de admisibilidad crediticia, monto a devolver, elaboración de convenio, monto a invertir, organización de actividades, difusión de la propuesta, recepción de solicitudes, etc.); c) se efectúa un encuentro con el primer grupo de familias tomadoras de crédito y se presenta la propuesta; d) se organiza una visita técnica y social; e) se suscribe el convenio y se realiza la compra de materiales; f) se disponen los materiales en obra (el crédito es sólo para ampliación, refacción, terminación de: baño, cocina, habitación o comedor de vivienda propia); g) se realiza la visita del equipo promotor; h) se pagan las cuotas; i) se re-inicia el ciclo a partir del segundo paso. Se trata de *fondos rotativos*, porque al devolver el crédito cada vecino posibilita que el mismo llegue a otro vecino. Con lo que se va recuperando se otorgan créditos a las familias que siguen (Sitio web Asociación, 2013).

En todos los casos, estos fondos han permitido constituir un fondo de recupero de lo invertido que además de generar mejoras concretas en las familias posibilita la multiplicación de los beneficios del programa en otras familias, fomentar la organización barrial y la participación protagónica de gran número de usuarias y usuarios de los mejoramientos.

Una particularidad de este “modelo de gestión” es que la implementación de los fondos rotatorios beneficia indirectamente a las economías locales que proveen de materiales y mano de obra para el desarrollo de los mejoramientos. Por otra parte, se pretende que la implementación de los fondos pueda replicarse en otros grupos de la po-

blación atendida por las más de 35 organizaciones que conforman el FOTIVBA<sup>104</sup>.

La implementación de estos fondos rotativos apunta a gestar formas de organización colectiva con la población incentivando la participación. En este sentido, es que las tecnologías sociales pueden ser concebidas para “participar activamente en procesos de cambio socio-político, socio-económico y socio-cultural. Constituyen una base material de afirmaciones y sanciones destinada a promover el desarrollo socio-económico y sustentar procesos de democratización” (Thomas; s/f: 21).

### **REFLEXIONES FINALES: PENSAR LA TECNOLOGÍA DESDE LA ACCIÓN SOCIAL EN EL HÁBITAT**

El presente trabajo ha analizado el modelo de gestión que implementa la Asociación Civil Madre Tierra en la Zona Oeste del Conurbano Bonaerense para la implementación de microcréditos para el mejoramiento de viviendas por un sistema de fondos rotativos. Este modelo de gestión tiene como principales premisas de acción la búsqueda del fortalecimiento de grupos locales de acción territorial, la generación de procesos de mejoramiento del hábitat por parte de los propios usuarios y usuarias, el impacto en la economía familiar y barrial de los beneficios generados por el microcrédito, la participación de usuarios y usuarias en la toma de las decisiones referentes a la administración y ejecución de los fondos rotativos (así como también de todas las instancias del proceso). Estas premisas son las bases del modelo de gestión que esta Asociación ha logrado diseñar y perfeccionar a lo largo de su período de acción. En ese tiempo, se ha profundizado la consolidación de un modelo de gestión flexible y adaptable a diferentes situaciones socio-territoriales. Ese modelo de gestión se ha configurado en una tecnología social que le ha permitido a la Asociación diseñar, desarrollar, implementar y gestionar la resolución de problemas sociales y ambientales a través de la generación de dinámicas sociales y económicas dirigidas a mejorar la calidad de vida de las familias que habitan la vivienda intervenida, así como también la de los individuos que participan como promotores de las distintas acciones que se implementan en su hábitat cotidiano.

---

104- En la actualidad, la Asociación continúa llevando adelante la experiencia de mejoramiento de viviendas a través fondos rotatorios en 16 barrios (con proyectos iniciados en tiempos y montos variados).

El caso de Madre Tierra pone en relieve nuevas formas de entender la cuestión tecnológica y su implementación en contextos de hábitat popular. Plantea la necesidad de diseñar tecnologías sociales abiertas y flexibles que se adecuen a los contextos locales. Pero también obliga a pensar formas organizativas complejas para lograr la replicabilidad y continuidad del proceso a través del tiempo.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Blank, Grant; McCartney, James L. y Edward E. Brent (1989)  
*New Technology in Sociology: Practical Applications in Research and Work*. New Jersey: Trasaction Publisher.

Feenberg, Andrew (1991)  
*Critical Theory of Technology*. Oxford: Oxford University Press.

Thomas, E. (s/f)  
De las tecnologías apropiadas a las tecnologías sociales. Conceptos / estrategias / diseños / acciones. Grupo de Estudios Sociales de la Tecnología y la Innovación. IEC/UNQ CONICET

Grupo Focal realizado a integrantes de MT

## **Páginas web**

Asociación Civil Madre Tierra. En <http://www.madretierra.org.ar/default.asp?var=portadav>

Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. Programas Consejo de Demanda de Actores. En <http://www.mincyt.gob.ar/programa/procodas-programa-consejo-de-la-demanda-de-actores-sociales-6399> (18/07/2014)



## PONENCIAS POR GRUPOS DE TRABAJO

### **GT 1: Políticas para la agricultura familiar**

#### **Coordinadora: Laura KOSTLIN**

RAMIREZ Sebastián, CANTERO Eduardo (CEICS), ¿Qué es la agricultura familiar? Un estado de la cuestión en la provincia de Misiones

MOSCHENI Margarita, CARRIZO Cindy (UNSJ), Estado, política y agricultura familiar en San Juan

BORBA Silvia, DÖRR Andréa (UFRGS - UFMS Brasil), Entre o discurso do “desenvolvimento sustentável” e os “mediadores”: pastoreio racional voisin como alternativa ao sistema convencional de produção no contexto da agricultura familiar brasileira

BRATZ Iris, VARGAS Fernando, VERA Hugo (UNaM), El rol de la contabilidad como tecnología social en las cooperativas

KAPELINSKI Mirian, LOPEZ Luis, SILVERO Gabriela (UNaM), Cooperativa “Mbareté”: Gestión Solidaria y Eficiente

### **GT 2: Economía social y solidaria en el contexto regional**

#### **Coordinadores: Cristian GARRIDO - Eduardo SIMONETTI**

ACOSTA BURGOS Natalia (UNILA), Políticas Públicas de Economía Solidaria en el Mercosur: Elementos característicos entre los países fundadores.

CUEVAS Norma, DELLACROCE María, RIVAS Daniel (UNaM), Economía Social y Trabajo Social. Reflexiones para la construcción de estrategias de intervención en lo social.

ANELLO María Cecilia (UBA), Los términos de intercambio en las ferias francas de la agricultura familiar.

SIMES Horacio (UNaM), Las instituciones de la economía social en Misiones: límites, potencialidades y desafíos en la configuración de los colectivos asociativos del sector.

FRIDMAN Viviana, GANDINO Rafaela (UBA), La incidencia de las políticas públicas para la Economía Social en el surgimiento y la sostenibilidad de los emprendimientos autogestionados en los ámbitos locales. El caso de la Cooperativa de Trabajo Don Eduardo Ltda.

ZAYAS Lucia, OVIEDO Walter, FRANCO Gladis (UNaM), Análisis crítico acerca de las microfinanzas y los microcréditos: sus perspectivas, organizaciones e instituciones.

ALMIRÓN Constanza (UNT), ¿Es posible valorar el impacto real de los microcréditos?

BOGADO Claudia, GAUTO María Andrea, GIL NAVARRO María Patricia (UNaM - MDS), Sistematización de la Experiencia de la Red “Crear es Crecer” de la Provincia de Misiones en el Programa de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social “Carlos Cajade”.

TOSCANI María, MOTTA Jorge, FERRARI Lucía, GARCÍA Ariel, ROSA Paula (CEUR), Repensar la ciencia y la tecnología desde la articulación institucional. Optimización de un modelo de gestión de fondos rotatorios para el mejoramiento de viviendas de la Asociación Civil Madre Tierra en el AMBA.

MORENO César, GONZALEZ Nadia (UNSa), Promoción de economía solidaria en el Municipio de Rivadavia Banda Norte, Provincia de Salta.

MARIO Agustín (CEUR), Soberanía monetaria y bien público: el caso del programa de horas de servicio comunitario de la UMKC DIBLASI Guido (UNaM), Empresas Recuperadas. El caso de la Cooperativa Súper, Posadas Misiones.

BECHER Pablo, MARTIN Juan (CEIS - UNSur), Cooperativas de cartoneros: organización y conflicto social (2001 - 2013). El caso de estudio en Bahía Blanca.

DREIDEMIE Patricia, GÓMEZ Vanesa, REYNALS Guillermo, SEEHAUS Mariela (UNRN), Circuito socioproductivo de la fibra de guanaco como recurso estratégico de la Economía Social en Patagonia.

HAUSER Silvia (UNaM), Pequeños Agricultores en Dos Arroyos y San Javier, Misiones: Experiencias de formación de emprendedores y estrategias asociativas.

GONZALEZ Gerardo, HNATIUK Melisa, GÓMEZ Juan, OJEDA Rodrigo (UNaM), Desde la Economía Social hacia la distribución justa de la tierra.

SIMONETTI Eduardo, RIOS GOTTSCHALK Gabriela (UNaM), Las Cooperativas Agropecuarias: Producción, exportaciones y generación de riqueza en la provincia Misiones.

### **GT 3: Dinámica agraria regional**

#### **Coordinadores: Víctor ROSENFELD - Aníbal SENA**

FERNANDEZ Diego, KRYSA Ariel, ORTEGA Lucía (CIEA - UBA), El avance de la soja hacia fuera de la región pampeana. Reflexiones sobre el papel de la renta agraria y la política estatal. VIDOSA Regina (CEUR), Caracterización del modelo productivo agropecuario argentino: distribución regional de la expansión de la soja.

PUJADAS María Fernanda (UNR), La cadena Algodonera Santafesina. Sus eslabones, su aporte a la economía regional y las políticas públicas en relación al sector.

VIDAL Matías (UNaM), Organización de la producción de mandioca en el Departamento de San Ignacio. Arreglos y dependencias.

LAVERAN Marina, MARTINEZ Mirta, GODOY Antonia, ZUBRZYCKI María (UNaM), Indicadores de sustentabilidad para la producción agropecuaria del Noreste de Misiones.

HAUGG Diana (UNaM), La feminización del asalariado agrícola en la producción de yerba mate en el marco de desregulación económica en Argentina.

JUAREZ Eliana, RODRIGUEZ Claudia (UNT), La mujer boliviana en el trabajo agrario familiar: estudio de caso en Choromoro -Departamento Trancas- Tucumán.

GORTARI Javier (UNaM), Economía Regional Yerbatera: Acumulación de capital con excusión social.

RAU Víctor (UNaM), Territorios y situaciones de los asalariados agropecuarios en la región yerbatera argentina.

SENA Aníbal (UNaM), Excedente yerbatero: transferencia, extracción y apropiación.

ROSENFELD Víctor, ALVES Gustavo, DIBLASI Guido (UNaM), Cambios en el proceso productivo de Té en Misiones.

SOUZA CASADINHO Javier (FAUBA), La agricultura familiar Misionera, desde la sobreutilización de insumos al desarrollo de agroecosistemas sustentables.

FRANCO Gladis, ZAYAS Lucila, OVIEDO Walter (UNaM), Análisis de los Mercados Regionales en la Formación de Profesores en Ciencias Económicas.

#### **GT 4: Políticas públicas frente a desigualdades sociales y regionales**

##### **Coordinadores: Juan Carlos MARTOS - Alejandro OVIEDO**

CENTURIÓN Catalina (UNaM), El impacto del Plan ProAlimentos “Bovino Carne” en la provincia de Misiones.

DE PERINI Laura, GARRIDO Cristian, SENA Aníbal (UNaM), La Economía Social y el desarrollo estratégico territorial en la Política Pública municipal.

GARTLAND Gabriela, FERNÁNDEZ Leopoldo, MONTENEGRO Paula (UNaM), Una mirada a las políticas públicas e intervención: el caso de la Cooperativa Alto Uruguay (CAUL) de Colonia Aurora.

TRAGLIA Carla (UNaM), Nuevas conceptualizaciones del trabajo: procesos de articulación entre las políticas sociales y las políticas laborales en el mercado de trabajo yerbatero de Misiones.

BUSSO Gustavo, NATALI Pamela, PARIS Ana (UNRC), Heterogeneidad estructural e informalidad laboral en Argentina y provincia de Córdoba. Análisis del período 1990-2013.

CASTUARIENSE Jorge, ENCINA Pablo, El Programa de Empleo Independiente como herramienta de orientación y transformación de los factores de producción urbanos a un proceso de agricultura semi-urbana.

HERRERA Soledad (UNRN), Desequilibrios territoriales en la Provincia de Río Negro.

GAGO Alberto, Regulación, estructura exportable y acumulación en el desarrollo regional. El caso de las industrias de exportación en la región de Cuyo-Argentina.

NIEMBRO Andrés (CIETES - UNRN), Las desigualdades regionales del desarrollo argentino: algunas reflexiones sobre su evolución en los años 2000.

OVIEDO Alejandro (UNaM), Políticas públicas agropecuarias en Misiones, contrastes y contradicciones.

FERNÁNDEZ Rodrigo, MUGUERZA Daniel (CEED - UNaM), Efectos productivos y distributivos de las grandes obras de infraestructura.

VASQUEZ Victoria, FERNÁNDEZ Rodrigo (CEED - UNaM), Efectos de las grandes obras de infraestructura en el mercado de trabajo.

## **GT 5: Regiones y territorios: procesos históricos de ocupación y disputa**

### **Coordinadora: Norma OVIEDO**

EMILIOZZI Analía, DONADONI Mónica, HERNÁNDEZ Jorge (UNRC) Territorio y poder. Evolución de las divisiones político-administrativas en la provincia de Córdoba-Argentina.

ALCARÁZ Jorge, OVIEDO Norma (UNaM), Las actividades económicas en el Territorio Nacional de Misiones (1930-1950).

FERNÁNDEZ Leonardo (UNSAM), Representaciones del mundo rural. El caso del Movimiento Rural de Acción Católica Argentina.

FEIGES Anabella (UNaM), “Una opción por los pobres”. Sacerdotes: Presencia, actividad evangelística y política en el agro Misionero en la década del 70.

PYKE Luz (UNaM), La población del Territorio Nacional de Misiones en sus actividades económicas. Aproximaciones a partir del Censo General de Territorios Nacionales de 1920.

VRUBEL Natalia (UNaM), El Ferrocarril Central Nordeste Argentino línea Monte Caseros Posadas 1887-1913.

ZANG Laura (UNaM), Una relación conflictiva: el caso de la Cooperativa Agrícola de la colonia Oro Verde y su vinculación a la empresa Martin y Cía. (1925-1947).

KOSTLIN Laura, RINALDI Juan Manuel, HLEBOVICH Marina (UNaM), Disputas por el acceso a la tierra. Reflexiones en torno a la experiencia de trabajo con organizaciones agrarias en el Sur de la provincia de Misiones.

ARELLANO Diana, RAMÍREZ Delia (UNaM), Disputas y conflicto por la tierra: vigencia y continuidad de los dispositivos stroessnistas de violación de los Derechos Humanos.

GÓMEZ Marianela (UNRC), La industria en Argentina y Brasil desde comienzos del siglo XX a la actualidad.

VALENTINI Delmir, MURARO Valmir (Universidade Federal da Fronteira Sul), Os Balseiros do Rio Uruguai.

## **GT 6: Procesos económicos de integración regional: Más allá de las fronteras**

### **Coordinadoras: Diana ARELLANO - Carla COSSI**

PAOLETTI María Eleonora (UBA), Inserción laboral de migrantes limítrofes en el sector de la construcción (CABA).

RIVEROS Paola, ZUB CENTENO Mónica (UNaM), Las nuevas configuraciones del trabajo transfronterizo.

COSSI Carla, VILLAMAYOR Mariana (UNaM), Profesionales transnacionales, la cotidianeidad del trabajo transfronterizo altamente capacitado.

ALCARÁZ Alberto (UNaM), La conformación de una elite regional en el extremo Norte del Alto Paraná: La poderosa Compañía Matte Larangeira.

BEDOYA Walter, MOREL Facundo (UNAF), Primer Black Friday Formosa 2013.

VILLAMAYOR Diego, ARELLANO Diana (UNaM), Sistemas Tributarios comparados. Incidencia de las políticas tributarias en las economías locales transfronterizas Posadas - Encarnación.

CAPASSO Anabel, ROSENFELD Mauricio (UNaM), Procesos económicos en ciudades de frontera.

ZSÖGON Cecilia (UNaM), Redes de protección social para la infancia en la Triple Frontera: condiciones y posibilidades de integración.

ALMUA Florencia, ALIPRANDINI Paula (UNaM), Determinantes de la Cobertura de Seguro Médico Misiones, Argentina - Itaipúa, Paraguay.

LEBUS Emilias (UNNE), La perspectiva interdisciplinaria y transdisciplinaria en el estudio de las fronteras. Reflexiones críticas sobre experiencias investigativas en torno a la movilidad poblacional y la construcción socio-territorial y económico-productiva de los espacios fronterizos.

BOFF Ricardo (UFSC), El lugar de la frontera entre Argentina y Brasil en la iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA).

HAFFNER Jacqueline, SANTOS Leandro, MENEZES Nadia (PPGEEI-UFRGS), Mercosul: O Papel das Pequenas e Médias Empresas na Integração Regional.

### **Acceso a las Ponencias en:**

<http://economiasregionales.unam.edu.ar>



La dinámica agraria está atravesada por profundas e históricas desigualdades sociales, que se agudizan al adentrarnos en las particularidades de las economías regionales como la del Nordeste Argentino, y se repiten más allá de las fronteras nacionales, en Paraguay y Brasil.

En el marco de los debates sobre *soberanía alimentaria, trabajo y desarrollo rural*, con el protagonismo creciente de las organizaciones sociales y la responsabilidad compartida de las instituciones públicas, se abren profundos desafíos para la definición e implementación de políticas públicas que contribuyan a modificar dichas desigualdades.

A través de la presente publicación queremos destacar los principales debates en las 8vas Jornadas Investigadores en Economías Regionales, organizadas por la Universidad Nacional de Misiones y el CEUR CONICET, reflejados en conferencias, paneles con representantes de organizaciones de productores agrarios, y ponencias presentadas para el debate en distintos ejes: *La dinámica en los encadenamientos económicos de la Yerba Mate, el Té, la Soja y los Alimentos*, requiere analizar las formas de *extracción, transferencia y apropiación de excedentes*, pero también las *políticas públicas agropecuarias* que buscan enfrentar la exclusión social en las economías regionales.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
DE MISIONES

[www.editorial.unam.edu.ar](http://www.editorial.unam.edu.ar)

LIBRO  
UNIVERSITARIO  
ARGENTINO