



ALEJANDRO
ROFMAN
Organizador

CIRCUITOS PRODUCTIVOS REGIONALES Y ESTRATEGIAS DE DESARROLLO EN LA ARGENTINA DEL SIGLO XXI

ADE
INSTITUTO ARGENTINO PARA EL
DESARROLLO ECONOMICO
www.iade.org.ar

 **realidad
económica**
ISSN 2545-708X

AGENCIA
NACIONAL DE PROMOCION
CIENTIFICA Y TECNOLÓGICA


Circuitos productivos regionales y estrategias de desarrollo en la Argentina del siglo XXI /
Alejandro Rofman ... [et al.] ; dirigido por Alejandro Rofman ; ilustrado por María
Flores Marcos. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : IADE, 2020.
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-47691-1-4

1. Economía Regional. 2. Desarrollo Económico. I. Rofman, Alejandro, dir. II. Marcos, María
Flores, illus.
CDD 338.982

Consejo Editorial

Cristina Valenzuela (CONICET- IGHII UNNE)

Javier Ghibaudi (IPPUR-UFRJ de Brasil)

Raúl Paz (CONICET-INDES UNSE)

Ilustración de tapa: e interiores: María Flores Marcos

La responsabilidad del texto firmado recae de manera exclusiva sobre sus
autores y su contenido no refleja, necesariamente, el criterio de la dirección ni
de la entidad editora. El texto puede ser libremente reproducido con sólo
acreditar a IADE/Realidad Económica como fuente de origen, salvo indicación
en contrario

www.iade.org.ar

Circuitos productivos regionales y estrategias de desarrollo en la Argentina del siglo XXI

Alejandro Rofman

Organizador



Contenido

Prólogo	7
<i>Carlos Antônio Brandão</i>	

Presentación	13
<i>Carlos Cowan Ros, Ariel García y Paula Rosa</i>	

Estructura del libro	16
Sobre los autores y las autoras	22

Parte I - **Hacia un marco que visibilice los resquicios de una estructura productiva periférica**

Capítulo 1 Aproximaciones teórico-metodológicas	26
<i>Alejandro Rofman, Ariel García, Carlos Cowan Ros, Inés L. García y Regina Vidosa</i>	
Capítulo 2 Dinámicas de un modelo de acumulación neoliberal (2016 -2019)	37
<i>Alejandro Rofman</i>	

Parte II - **Circuitos productivos regionales**

Capítulo 3 El circuito productivo lechero en un contexto de crisis y su reestructuración bajo características de exclusión y concentración	59
<i>Inés L. García</i>	
Capítulo 4 El circuito productivo del Tabaco en la Provincia de Misiones. La estabilidad de actores, tramas y políticas públicas en contextos de cambios en el régimen de acumulación (2010-2020)	77
<i>Ariel García</i>	
Capítulo 5 Política de ajuste en la restauración conservadora y sus efectos en el circuito productivo vitivinícola (2015-2019)	103
<i>Alejandro Rofman</i>	

Parte III - **Materias primas y recursos naturales**

Capítulo 6 Acumulación y arreglos institucionales en torno al circuito oleaginosa de la soja en Argentina (2008-2019)	137
<i>Regina Vidosa</i>	
Capítulo 7 Caracterización del circuito minero metalífero en Argentina. Desempeño y políticas estatales durante el gobierno de la alianza Cambiemos (2015-2019)	164
<i>Lucila Melendi</i>	
Capítulo 8 Neoliberalización y acuerdos institucionales. Disputas por la orientación del circuito productivo de los hidrocarburos no convencionales en Neuquén (2015-2019)	194
<i>Marisa Scardino</i>	

Parte IV - **Experiencias alternativas**

Capítulo 9 Fibra de vicuña: comunidades originarias andinas en la dinamización de nuevos circuitos productivos en la Puna jujeña	222
<i>Carlos Cowan Ros, Rita Cartagena y Julio Sardina Aragón</i>	
Capítulo 10 Circuitos cortos de comercialización. Experiencias de trabajo y de organización alternativas	250
<i>Paula Rosa, María Muro, María Florencia Marcos y Carlos Cowan Ros</i>	
Capítulo 11 Políticas hidrocarburíferas y cooperativas de trabajo en el Complejo Industrial La Plata (1991 – 2019)	272
<i>Nahuel Mamonde</i>	

Diagnóstico y estrategias para un desarrollo regional equitativo y participativo

Conclusiones y Propuestas	289
<i>Alejandro Rofman, Ariel García, Inés L. García y Marisa Scardino</i>	

PRÓLOGO

Carlos Antônio Brandão

(IPPUR/UFRJ)

El libro “Circuitos productivos regionales y estrategias de desarrollo en la Argentina del siglo XXI” demuestra la riqueza, profundidad y la tradición crítica de la perspectiva teórico-metodológica del programa de investigaciones del CEUR/CONICET, especialmente de su grupo de Desarrollo Regional y Economía Social (DRyES). A partir de una investigación realmente colectiva, dialógica y colaborativa, trabaja en las promisorias líneas de investigación que indagan la relación sociedad-espacio, circuitos productivos y acumulación, buscando la dilucidación de complejos procesos socio espaciales y contribuye con el apunte de estrategias alternativas de desarrollo en Argentina.

El riguroso resultado del trabajo aquí expuesto, fruto de grandes esfuerzos individuales y colectivos, de intensos debates e intercambio de visiones y promisorio convivencia entre jóvenes e investigadores/as experimentados/as y la calidad de los trabajos de campo realizados y de la sistematización de datos e informaciones sectoriales, macroeconómicas y sociales que se planteó. Toda esa promisorio agenda estuvo orientada y estructurada según un sólido abordaje histórico-estructural-coyuntural dinámico de las transformaciones en diferentes territorios argentinos.

Bien fundamentado teóricamente, haciendo uso de conceptos y categorías precisas y empíricamente profundizadas en casos muy concretos, esta obra colectiva discute la dinámica de acumulación en la escala nacional, regional y local. En movimientos analíticos que realizan aproximaciones sucesivas y acompañan el recorrido histórico-geográfico de las mutaciones socioeconómicas en sus diversas dimensiones, acaba por ser muy exitosa al enfrentar los desafíos de análisis de procesos muy recientes, con estructuras aún en mutación, y en cambio coyuntural.

Evalúo que su punto privilegiado de partida es la *posicionalidad* de las distintas divisiones sectoriales y sociales del trabajo social. Bien realiza el contraste y la comparación entre los períodos recientes del neodesarrollismo y de la neoliberalización, sobre todo de este último. Otros trabajos de los/as autores/as en los últimos años habían analizado el período anterior y en esta compilación se enfoca y evalúa el momento del neoliberalismo.

En esta obra se busca el análisis simultáneo de las estructuras generales y de las coyunturas específicas -como articulaciones de múltiples contradicciones- concretamente en Argentina. El libro se concentra en el proceso de acumulación del período constitu-

cional 2015-2019, cuestionándose cómo éste ha afectado y condicionado el comportamiento de los sujetos económicos vinculados al desarrollo productivo de distintas regiones del país. Y se concentra en la investigación de seleccionados circuitos productivos regionales tradicionales y alternativos y ramas productivas ligadas al neoextractivismo.

Aún cuando no trabaja directamente con las características más abstractas del proceso de neoliberalización, sino con sus consecuencias concretas en diversos circuitos de la economía argentina, pienso que lo que ocurre en la coyuntura 2015-2019 es un período durante el cual diferentes contradicciones sociales, políticas, económicas e ideológicas, que estaban en acción, se reunieron en una forma específica y distintiva. En ese momento se condensan contradicciones, muchas de naturaleza estructural en el contexto de crisis multifacética. Allí se impusieron las ideologías y las narrativas de la inexorabilidad del sacrificio, la diseminación del miedo, que procuraba aterrorizar a la población con el discurso de la crisis fiscal-financiera y la inminente bancarrota. A partir de la ofensiva de la inexorabilidad de ajustes más profundos, de la obligatoria austeridad, se fue legitimando el desmantelamiento de las estructuras públicas, buscando imponer la promoción de las lógicas pro-mercado y la apertura de frentes de acumulación, sobre todo rentistas.

Después de una etapa neodesarrollista los países latinoamericanos desgraciadamente fueron enfrascados en procesos estructurales de neoliberalización y pruebas de reestructuración pro-mercado que echaron mano de dispositivos, mecanismos, instrumentos etc. que se fueron engendrando e incrustando en variados dominios e instancias de la vida social. Tal proceso va ocurriendo en distintas rondas, teniendo una naturaleza plástica, adaptable y resiliente a cada coyuntura y lugar, con repercusiones variadas en los ámbitos sociales y espaciales, en cuanto propagaba una mercantilización parametrizada más generalizada. Inmersos en la mercantilización o marquetización radicales -que desestabiliza algunos mercados y reformatea otros- de la voracidad caótica de la crisis multidimensional contemporánea tenemos, por el momento, insuficientes fuerzas acumuladas para el contrapunto.

Es importante entender que la neoliberalización es un proceso siempre incompleto, contradictorio, objetado y complejo de experimentaciones sociopolítico-espaciales. Se expresa en la forma de un proyecto de transformación socio espacial de distintos mundos -urbanos, del trabajo, de la regulación etc.-; dicho proceso es siempre fungible, híbrido, maleable, dependiente de la trayectoria pasada y abierto en relación con el futuro, que se despliega e impregna cada ambiente y territorio y se encuentra en permanente transformación de los contornos institucionales que van siendo rediseñados en cada tiempo coyuntural. Nunca es unidireccional, sino que siempre es adherente y adaptable a los contextos nacionales y regionales específicos.

En un momento en que las fuerzas pro-mercado lograron imponer su proyecto de poder en el periodo 2015-2019, se que realiza en este libro un análisis de la situación de importantes subsistemas productivos regionales, sus fuerzas productivas y relaciones sociales específicas, en el contexto de la dinámica de acumulación a escala nacional. No hay aquí una compartimentación de capítulos estancos. Hay diálogo y apertura a compartir una sólida perspectiva teórica y metodológica que, en aproximaciones sucesivas, busca una mirada plural que realiza una evaluación de los conflictos, disputas, acuerdos, coaliciones y luchas según los diferentes prismas y perspectivas de las y los muy variados agentes, sujetos y actores en la estructuración de sus decisiones estratégicas.

Las decisiones de diferentes agentes, que detentan poderes asimétricos para llevar a cabo sus proyectos, son relatadas y analizadas bajo diferentes prismas. De una forma muy creativa, se logra tomar las perspectivas de ese amplio abanico de agentes desde diferentes puntos de vista, sea de las y los sujetos sociales más vulnerables, sea de poderosas corporaciones empresariales, sea de actores medianos. Se presentan las disputas de productores/as de uva –los/as viñateros/as tradicionales-; de los/as pequeños/as productores/as lácteos; las trayectorias de las cooperativas de trabajo Coopertei y Taller Naval, prestadoras de servicio al Complejo Industrial de Hidrocarburos de La Plata (CILP); los/as emprendedores/as familiares -miembros de comunidades indígenas- que elaboran fibra de vicuña en la región de la Puna jujeña, donde más allá de discutirse las potencialidades de las organizaciones de productores/as se buscó estructurar circuitos cortos de comercialización. Al mismo tiempo, se analiza el circuito productivo tabacalero de la provincia de Misiones, contando con agentes transnacionales y orientados centralmente al mercado externo; las distintas fracciones del capital al interior de la cadena oleaginosa de la soja; el subsector del circuito de la minería metalífera y del circuito hidrocarburiífero en la provincia de Neuquén.

Todo ese multifacético cuadro de casos particulares se comunica e interrelaciona todo el tiempo con los procesos más generales y continúa su movimiento dinámico en espiral o de extensión del caso. Las investigaciones e interpretaciones son realizadas según diferentes escalas espaciales abigarradas y con miradas micro, meso y macro estructurales, abordando adecuadamente las especificidades sectoriales y espaciales, abordadas mediante un análisis de conjunto que incluye las formas de la competencia inter-capitalista, los conflictos en la relación capital-trabajo, los procesos de innovación tecnológica, las formas de financiamiento, los arreglos institucionales, las políticas estatales específicas para cada circuito productivo, los impactos específicos y sectoriales de la política macroeconómica nacional, entre muchas otras cuestiones.

La elaboración de un marco interpretativo que permita abordar las especificidades que presentan los procesos productivos en territorios con estructuras económico-sociales periféricas, exige una mirada amplia sobre las particularidades regionales de los aparatos productivos y los sistemas sociales de producción buscando comprender las

coherencias y complementariedades económicas-sectoriales específicas. Se debe visualizar los regímenes sectoriales de acumulación, asumiendo que son muy distintas las manifestaciones territoriales de los procesos de producción, consumo, distribución, circulación que, por naturaleza, son marcadamente diversificadas histórica y geográficamente. Tales regímenes expresan la coherencia estructurada en el espacio regional de tales procesos y revelan las dinámicas distintas de los circuitos, flujos y espacios de circulación y reproducción de los capitales, de sus agentes y sus sistemas decisorios.

Mi propia mirada es que se deben realizar abordajes precisos de las estructuras productivas situadas en determinado espacio urbano-regional en cuanto densa y compleja red de la intersectorialidad económica inherente a la producción capitalista si se quiere un acabado entendimiento de determinado territorio. Ese sistema posee una notable intersectorialidad, específicas ramificaciones que se encuentran en permanente interacción dinámica. Los estudios regionales, urbanos y rurales se deben explorar minuciosamente para entender las formas en que se constituyen los subsistemas económicos compuestos por capitales diferenciados que presentan patrones regionales muy específicos. Con el estudio de esta dimensión de la intersectorialidad es posible analizar la reproducción social, la naturaleza y el poder de las Fuerzas Productivas/propulsivas y de los Sistemas Sociales de Producción estructurados en un determinado tiempo-espacio y averiguar y dimensionar las interacciones entre ramificaciones económicas, el conjunto de relaciones y efectos encadenados y los perfiles productivos que se tejen bajo condiciones técnicas y de mercado completamente distintas.

Así, es necesario entender que el sistema económico tiene una intersectorialidad llamativa. Presenta ramificaciones que están en permanente interacción dinámica. La división técnica y social del trabajo promueve una lógica material-productiva compartimentada, que contempla subdivisiones y genera continuamente ramificaciones económicas específicas; al mismo tiempo, es importante para engendrar las coherencias y complementariedades económicas socioproductivas que permiten escapar de las visiones sectorializadas. Los sectores son identificados y calificados por su inserción específica en la estructura productiva y en las categorías de uso: bienes de consumo duraderos y no duraderos, bienes intermedios y de capital. Los perfiles productivos son enlaces constitutivos -en una compleja división del trabajo- del “sistema social de fuerzas productivas”, *locus* específico de reproducción del capital social en sus distintos ciclos, pero considerados en su conjunto.

La captura adecuada de los determinantes originados en la *sectorialidad* del funcionamiento de la economía capitalista se vuelve crucial. Esta se presenta como una pluralidad de subdivisiones, secciones y ramas productivas con especificidades sobresalientes, que permite echar luz sobre los mecanismos internos de la distribución de poder. Como muy bien se ha definido en este libro, “*la trama productiva se vincula expresamente con una trama social, en una constelación de sujetos sociales con una muy bien diferenciada*”

inserción del aparato productivo (...) productores/as, fuerza de trabajo, rol del Estado, relaciones intrarregionales, intercambios de bienes y servicios, sectores financieros que proveen de capacidad de desenvolvimiento a las actividades locales, brechas tecnológicas”, entre otras cuestiones que requieren estudios profundos y articulados.

Como hoy se dice en otro contexto y para otras temáticas en la literatura geográfica, sería decisivo “seguir los circuitos”, pues los “circuitos importan”. Como nos orienta Alejandro Rofman “*el modo de acumular en la región, tiene un peso decisivo en el empleo y en la producción*”. Importa, en ese sentido, analizar los Subsistemas de Acumulación Regional, la organización territorial de la producción, preguntándose ¿cómo está organizada tal o cual actividad? Importa, también, “identificar de qué proceso productivo depende la dinámica de acumulación de la región porque es la que domina el espacio social local”. Las y los sujetos son por definición unidades decisionales que cambian y engendran encadenamientos de otras decisiones y esa cadena de transformaciones necesita ser aprehendida por la investigación científica. En cada espacio regional es crucial descifrar y evaluar la estructura de poder y relevar los mecanismos a través de los cuales las y los sujetos sociales locales actúan, reaccionan y toman sus decisiones. En suma, la trama productiva se vincula expresamente con la trama social, importando el análisis de una constelación de las y los sujetos sociales con una bien diferenciada inserción en el aparato productivo y en los tejidos urbanos, rurales y regionales.

El libro contribuye a la investigación teórica y empírica sobre las contradicciones fundamentales entre las lógicas de acumulación del capital y las lógicas de la reproducción social y los mecanismos internos de la distribución de poder, evaluando variadas potenciaciones contra-hegemónicas en movimiento. Así, como Doreen Massey ha afirmado en cierta ocasión, la sociedad es mucho más que el modo capitalista de producción; es fundamental el examen de los procesos de acumulación solidaria en contextos neoliberales y las experiencias alternativas de producción, consumo y distribución, demostrando sus amplias posibilidades de formas más allá y apartadas del sistema económico del régimen del capital.

Esta antología de artículos, que logró huir de la compartimentación del conocimiento de ese tipo de obras, tiene el gran mérito de buscar revitalizar lo que se considera el legado del estructuralismo latinoamericano y de articular una perspectiva de espacio y territorio multiescalar, relacional y dialéctica. Procura identificar las relaciones de fuerza y las estructuras de poder internas/externas, persiguiendo la lógica de dominación endógena y los constreñimientos exógenos a determinada formación socioeconómica y su sistema de poder y de decisiones. Refuerza que los espacios regionales poseen agentes muy diferenciados en términos de recursos materiales y de poder. Ciertas regiones poseen agentes económicos privilegiados con tamaño y dinámica suficiente para “*imprimir al conjunto de la actividad económica local su método de crecimiento, su perfil de demanda tecnológica, sus necesidades de fuerza de trabajo capacitadas en determinada direc-*

ción. Por ende, se convierte en el eje constructor del comportamiento económico de la región analizada”.

Esta obra colectiva avanza mucho para que se comprendan mejor los circuitos productivos regionales tradicionales -lechero, del tabaco, vitivinícola, sojero, minero, hidrocarburífero, de fibra de vicuña- y alternativos, así como de espacios productivos ligados al neoextractivismo. Podríamos preguntarnos ¿otra producción y otra circulación son posibles? Las experiencias alternativas de producción, consumo y distribución conforman prácticas espaciales y escalares que constituyen espacios de decisiones contrahegemónicas y de resistencias que merecen ser más estudiadas, fortalecidas y ampliadas.

Por fin, pienso que fue un privilegio para las autoras y los autores de este libro, contar con la presencia y las orientaciones de Alejandro Rofman en el esfuerzo de sus investigaciones y con el soporte institucional del CEUR/CONICET dirigido por Pablo Lavarello. El resultado es un avance en el conocimiento de patrones regionales de acumulación y posibilita pensar estrategias auténticas y consistentes de desarrollo. Más allá de eso, las promisorias líneas de investigación en torno de los circuitos productivos pueden y deben servir de inspiración para estudios regionales en otros países de Latinoamérica.

Dejo acá una invitación a la lectura y reflexiones de esta sugerente y provocativa obra. El balance del período 2015/2019 es crucial y ojalá no se repitan más estas fases de neoliberalización tan dañosas para la economía, la nación y las vidas sociales y personales. Cierta y felizmente, este libro tendrá continuación, analizando el período que tiene inicio a partir de 2020, que espero sea de desarrollo socioeconómico sustentado de las regiones y logre realmente alargar los horizontes de posibilidades de los/as ciudadanos/as argentinos/as.

PRESENTACIÓN

LA OBRA, EL GRUPO Y SUS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN

Carlos Cowan Ros, Ariel García y Paula Rosa
(CEUR)

Desde que fue imaginada, esta obra ha sido diseñada para trascender la principal falencia de muchas de las compilaciones: el hecho de contar con capítulos como compartimentos estancos, inconexos, carentes de diálogo. De algún modo, intentar superar el esquema de reproducción académica usual entre las compilaciones. Es fruto de un trabajo que implicó un año de discusión y edición (2019-2020).

La producción aquí contenida incluye preocupaciones que se remontan al quinquenio 2014-2019, período en el que la línea de investigación no solo amplió sus miradas como parte del Centro de Estudios Urbanos y Regionales del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CEUR-CONICET). También cambió su denominación, pasando de denominarse Línea de Economías Regionales a Línea de Desarrollo Regional y Economía Social (DRyES). Además, duplicó la cantidad de integrantes de diversas disciplinas, expansión que continúa en 2020 gracias a las posibilidades de financiamiento otorgados por el CONICET y por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de la Nación. Este proceso ha venido redundando en la profundización y densificación de una agenda de investigación que ha permitido la maduración de temas, la complejización de inquietudes y la expansión de horizontes de intercambio y cooperación con colegas de diversas instituciones nacionales, brasileñas y europeas. Quienes participamos del grupo emprendimos el desafío de cuestionar las limitaciones aparentes que implican nuestros diversos orígenes y estadios en el desarrollo de nuestras investigaciones. Lo hacemos con la intención de avanzar en el conocimiento de un mundo en plena transformación. Para ello, buscamos poner en discusión los viejos y remanidos moldes conceptuales y académicos, revitalizando lo que consideramos el legado del estructuralismo latinoamericano y los enfoques críticos a la razón dualista. Se trata de revalorizar una herencia que implica retos porque ilumina lo que América Latina supo producir conceptualmente y lo que las nuevas generaciones estamos intentando como doble desafío. Por un lado, recuperar el legado de una filosofía de la historia que es autóctona, aunque discutiendo el dualismo centro-periferia como *corset* que impide imaginar una temporalidad no necesariamente lineal. Por otro, sin caer en un abyecto nacionalismo teórico-metodológico, aquí intentamos sentar posición, desde la plena convicción que debemos ejercer una vigilancia epistemológica constante en torno a la importación acrítica de nociones (concebidas y construidas para realidades ajenas, que usualmente

son idealizadas por investigaciones latinoamericanas) y la inflación conceptual de la cual de la cual fácilmente se puede ser presa en la inercia al fordismo del *paper*.

Se trata de una obra que tuvo como guía al PICT 2284/18 “Circuitos productivos regionales, capacidades estatales y actores sociales en Argentina a principios de siglo XXI”, dirigido por Ariel García y al PICT 2676/14 “Agentes estatales, campesinos e indígenas en la reconfiguración de estatalidades y modos de vida en Jujuy”, dirigido por Carlos Cowan Ros, ambos en el marco de la Línea de Desarrollo Regional y Economía Social del CEUR-CONICET y financiados por la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de la Nación. Además de ser fruto de un trabajo grupal en el sentido estricto de la palabra, como antídoto para evitar la compartimentalización del conocimiento en cada capítulo, este libro también recoge diversidad de trabajos de campo. Asimismo, como aspecto que también apuntamos a que sea novedoso, la obra se plantea como forma de iniciar de las investigaciones del PICT 2284/18 “Circuitos productivos regionales, capacidades estatales y actores sociales en Argentina a principios de siglo XXI”. En efecto, no solo terminar la ejecución de un proyecto con una obra colectiva, sino también comenzarla. Entendemos que es un modo original de emprender un horizonte de problemas de investigación conjunto y colaborativo, donde lo colectivo sea también una herramienta para el aprendizaje y la transmisión del conocimiento científico.

La mención de agradecimientos corre el riesgo de desestimar las contribuciones de tantas personas, sin las cuales esta obra habría sido impensada. Desde la institución que integramos, el CEUR-CONICET, debemos hacer mención a su Director, Pablo Lavarello, quien es un entusiasta por los temas que abordados en este libro. También realizar una mención especial a Alejandro Rofman, quien además de ser autor en esta obra es un promotor incansable de proyectos colectivos, gestor de muchas de las perspectivas y debates que atraviesan este libro, impulsor de nuevas inquietudes y cuyo rol como investigador consulto resulta fundamental para logros como la edición de esta obra. A nivel grupal, se ha trabajado considerando especialmente las incongruencias posibles de los textos transformados en capítulos y el intercambio de ideas y aspectos que resultaban confusos. Asimismo, se han elaborado inquietudes a partir de la lectura de la grabación de las reuniones. La edición y el diseño digital, a cargo de Andrea Naso, ha implicado un salto cualitativo en el formato de los trabajos virtuales hasta ahora editados por los miembros del grupo. Por último, María Muro nos interpela y mantiene atentos a los espacios de disputas simbólicas que es posible ocupar, a partir de la incorporación de lenguaje no sexista en nuestros textos.

Les damos la bienvenida a una recorrida por temas, tópicos y preocupaciones que deseamos sean comunes. Si no fueran comunes hasta el momento, esperamos que se entusiasmen al recorrer el libro y al final del mismo compartan una continuidad

futura. Si la lectura concita la atención y sobre todo, preguntas nuevas, esta obra ha logrado su cometido.

ESTRUCTURA DEL LIBRO

Como se podrá advertir a partir de la lectura del texto, nuestra dedicación en el DRyES se halla destinada a estudiar en profundidad fenómenos contemporáneos de la relación espacio-sociedad de la Argentina. La compilación incluye centralmente aproximaciones referidas a procesos que se desenvuelven en el espacio nacional, con foco en circuitos productivos regionales tradicionales y alternativos, así como en espacios productivos ligados al neoextractivismo.

Los aportes que a continuación se detallan son reflexiones generadas no únicamente por el autor de las mismas, sino también el resultado de discusiones internas del equipo y asociados al mismo, que implican aportaciones específicas, enriqueciendo la tarea colectiva.

El libro se organiza en diez capítulos, estructurados en tres partes: debate conceptual y análisis del régimen de acumulación en Argentina, durante el período 2015-2019 (consistente en los capítulos i y ii); circuitos productivos regionales tradicionales (integrada por los capítulos iii, iv, y v), procesos productivos ligados a la explotación de recursos naturales y materia prima (correspondiente a los capítulos vi, vii y viii) y circuitos productivos alternativos (conformada por los últimos tres capítulos). Como corolario, se exponen algunas reflexiones finales a modo propositivo. A continuación se exponen los resúmenes respectivos a cada capítulo:

Modelo de acumulación nacional - Alejandro Rofman La historia económica argentina recorre un proceso muy claro y definido desde la independencia nacional. No es nuestra intención trabajar sobre ese recorrido sino puntualizar que lo que nos proponemos realizar es un estudio particularizado de la dinámica de acumulación a escala nacional en un período determinado de dicha historia. Se tratará de evaluar cómo dicha dinámica, en el tramo de la etapa de acumulación en el período constitucional 2015-2019 ha afectado y condicionado el comportamiento de los sujetos económicos vinculados al desarrollo productivo de las distintas regiones del país.

Circuito Lechero - Inés Liliana García En el presente capítulo se realiza un análisis de la situación del sistema productivo lechero entre los años 2016 y 2019, dando continuidad a una serie de estudios preliminares, iniciados en 2016, que dan cuenta de la profunda crisis que afecta al sector desde inicio de los años '90. En dicho contexto, se observa como año a año, el circuito y las insuficientes políticas públicas perjudican la permanencia de los productores lácteos más

pequeños; su exclusión permanente prácticamente los ha extinguido y, tanto los tambos como la industria lechera, se fue concentrando en medianas y grandes empresas quienes afrontan los procesos de innovación y absorben las ganancias en menos manos. Actores, mercados y políticas públicas son las temáticas abarcadas.

Circuito del Tabaco - Ariel Oscar García En este capítulo se aborda el circuito productivo tabacalero de la Provincia de Misiones durante la segunda década del siglo XXI. En particular, interesa indagar la perdurabilidad de regímenes sectoriales de acumulación desplegados con relativa estabilidad en distintos regímenes de acumulación que se vienen sucediendo con frecuencia desde el golpe cívico militar de 1976. Este aspecto dota a algunos circuitos productivos como el tabaco, estructurados por agentes transnacionales y orientados centralmente al mercado externo, de coherencia y persistencia. En efecto, se observa que ambas características resultan posibles por una arquitectura normativa nacional con una significativa estabilidad temporal y espacial.

Circuito Vitivinícola - Alejandro Rofman La industria vitivinícola argentina está basada en dos grandes circuitos de producción. El primero, el tradicional, que reúne a la mayor parte de los/as cultivadores/as de uva y responsable de la entrega al mercado interno de vino común de mesa reúne a los/as agricultores/as de uva criolla de calidad baja (más de 20 000) y que permitió se expandiera durante más de un siglo ofreciendo la bebida a la dieta tradicional de las familias argentinas más allá de su condición social. La segunda, de instalación desde inicios de 1990, con cepas importadas que permiten producir vino de alta calidad, con importante presencia de un flujo exportador creciente. La primera vertiente agroindustrial fue progresivamente decayendo y perdiendo mercado interno desde hace más de un cuarto de siglo pese a la intensa presencia del Estado como soporte de la misma. Es el sector de mayor empleo, existencia de bodegas (en su mayoría de capital nacional) y de expandida aunque declinante llegada a los hogares de todo el país. Nos interesa conocer, en este capítulo, el impacto de la declinación sustancial de apoyo estatal en el periodo neoliberal, que colocó a la gran mayoría de los/as viñateros/as tradicionales en sujetos sociales altamente vulnerables, ante el desentendimiento oficial, entre 2015 y 2019, de la defensa de los precios y de las regulaciones para impedir ingreso de vino común importado como estrategia para deprimir los precios de la materia prima. En el capítulo se hace fundamental mención a los reclamos y acentuadas críticas de los sectores de capital nacional (viñateros y bodegas tradicionales) por la ausencia de políticas públicas de defensa de tales sectores sociales, que acentuaron la emigración de

los/as más jóvenes integrantes de las familias productoras, el abandono de fincas agrícolas y la ausencia de programas de reconversión productiva.

Circuito productivo de la Soja - Regina Vidosa El objeto del presente capítulo refiere a las dinámicas de acumulación y los arreglos institucionales que se configuran en torno al circuito oleaginoso de la soja. Puntualmente, el modo en que los acuerdos institucionales postergan aquellos conflictos o desequilibrios que impiden un proceso de acumulación del capital, coherente y extendido en el tiempo, en Argentina desde 2008 en adelante. Esta dinámica, se analiza a partir de los principales agentes económicos del circuito y aquellos agentes políticos que estén inscriptos en la configuración de los arreglos institucionales respectivos. La hipótesis teórica que guía el trabajo sostiene que durante la fase de agotamiento del régimen, emergen un conjunto de conflictos, a partir de los cuales los diferentes actores disputan la definición de nuevos arreglos institucionales en torno a la distribución del valor. En efecto, la emergencia de la restricción externa no es independiente de las posiciones que adoptan el gobierno y las distintas fracciones del capital al interior del circuito oleaginoso de la soja, y de las relaciones de fuerza que determinan la reproducción del capital a nivel internacional.

Circuito productivo Minero - Lucila Melendi Este capítulo se propone ofrecer una descripción exploratoria del circuito minero en Argentina, atendiendo especialmente al subsector de la minería metalífera en tanto complejo exportador, su desempeño durante el gobierno de la alianza Cambiemos y las principales políticas estatales desplegadas durante el período. Para esto, primero se repasan los antecedentes históricos de la minería en el país, así como la reconfiguración del sector que tuvo lugar a partir de la década de 1990 (cuando pasó de abastecer a la industria nacional a convertirse en proveedor de materias primas para el mercado externo). Luego se procede a una caracterización exploratoria del circuito de la minería metalífera, considerando la distribución geográfica de los establecimientos, los principales agentes productivos, su estructura tecnológica y económica, entre otros factores. Finalmente, se analizan los datos del circuito durante el período 2015-2019 así como las políticas adoptadas por el gobierno nacional, especialmente en la dimensión cambiaria, de retenciones a la exportación y la firma de un nuevo Acuerdo Federal Minero con los gobiernos provinciales.

Circuito productivo de Hidrocarburos no convencionales - Marisa Scardino. Este capítulo se propone analizar las disputas por la imposición de un nuevo arreglo institucional para promover el avance del proceso de neoliberalización en torno al circuito hidrocarburífero, específicamente en la Provincia de Neuquén, en el período 2015/2019. Para ello se trabajó desde un abordaje cualitativo que incluyó

el trabajo con fuentes de información primaria surgidas del trabajo de campo realizado y de fuentes de información secundaria como la normativa vigente y fuentes periodísticas. En función del desarrollo del objetivo propuesto el texto avanza, en primer lugar, con una breve introducción y la presentación de los conceptos teóricos que orientan el análisis. Luego, se describe el funcionamiento general del circuito hidrocarburífero de la provincia de Neuquén, presentando las modificaciones generadas a partir de la puesta en marcha de la nueva modalidad de extracción no-convencional. En el cuarto apartado, se presenta el análisis de las pujas dadas por el establecimiento de un nuevo arreglo institucional considerando específicamente: (i) la forma de la competencia intercapitalista, (ii) la relación capital-trabajo y (iii) el proceso de innovación tecnológica.

Circuito de la fibra de Vicuña. Carlos Cowan Ros, Julio Sardina Aragón y Rita

Cartagena En el presente capítulo se analiza la generación de un nuevo circuito productivo regional en torno a la fibra de vicuña en la Puna jujeña. Luego de décadas de prohibición de la producción y comercialización de fibra de vicuñas y derivados, en la década de 1990, a partir de la recuperación poblacional de la especie, pasó a regularse el aprovechamiento con fines comerciales bajo estrictas normas y dispositivos de control gubernamentales, para garantizar la conservación y el bienestar de la especie. En torno a la fibra de vicuña se ha configurado una cadena global de valor. En un extremo se ubican miembros de comunidades andinas que cosechan la fibra y, en el otro, los/as consumidores/as: elites con el mayor poder adquisitivo del mundo. En el texto se caracteriza y analiza la configuración del nuevo circuito productivo en la Puna jujeña y las oportunidades y restricciones que se presentan para dinamizar el desarrollo regional. Se observa el rol de emprendedores desempeñado por miembros de comunidades andinas en la generación y dinamización de un nuevo circuito productivo regional. Sin embargo, la concentración en un puñado de empresas foráneas y extraregionales de las fases de agregado de valor a la fibra configura un obstáculo para la retención, circulación y multiplicación del valor inicialmente generado en el nivel regional. La fibra de vicuña, presentada como una “alternativa de desarrollo para la Puna”, se constituye en un nuevo objeto de disputa entre quienes se benefician de los modelos neoextrativistas y quienes bregan por modelos sostenibles de desarrollo regional.

Circuitos cortos de Comercialización. Paula Rosa, María Muro, María Florencia

Marcos y Carlos Cowan Ros Ante la demanda de seguridad y soberanía alimentaria, así como la exigencia de productos de calidad, sustentables y a precios accesibles por una parte de la sociedad, se ha podido observar, durante

los últimos años, el aumento de experiencias vinculadas a los llamados circuitos cortos de comercialización. Organizaciones de productores/as, muchas veces en alianza con agentes estatales, buscaron en estos canales de comercialización reducir la intermediación entre productores/as y consumidores/as priorizando la venta de productos a precios justos, producidos bajo nuevos modelos y que descansen en la economía social y solidaria. En este capítulo, a partir del análisis de cinco reconocidas experiencias de circuitos cortos de comercialización, se pretende comprender las condiciones de emergencia y sostenibilidad como también los significados y prácticas que estos poseen. Especialmente, interesa ahondar, a través de las voces de sus protagonistas, en cómo interpretan, e impulsan, estas experiencias visibilizadas como “alternativas” en un escenario en el cual las grandes cadenas agroalimenticias, a través de su hegemonía y monopolio, imponen las “reglas de juego”.

Cooperativas del Complejo de Hidrocarburos - Nahuel Mamonde Este capítulo aborda las trayectorias de las cooperativas de trabajo Coopertei y Taller Naval, prestadoras de servicio al Complejo Industrial La Plata (CILP), en relación a las particulares formas que asume su sostenibilidad ante la implementación y modificaciones de las políticas hidrocarburíferas. Estos actores se han desenvuelto en diferentes escenarios de proyectos de gobiernos: neoliberal, neodesarrollismo, y el retorno neoliberal. De acuerdo a sus posibilidades, estas experiencias han surgido y han podido ser gestionadas ante las oportunidades que ha dado su principal generador de empleo, la Refinería Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) La Plata emplazada en el Complejo Industrial La Plata. De este modo, podemos analizar diferentes problemáticas referidas al cooperativismo, vinculadas con la duración de los contratos con la empresa madre, autogestión cooperativista, obsolescencia tecnológica, acceso al crédito, productividad, prestación de servicios industriales, reestructuración del sector energético y el escaso contacto con universidades. Para sistematizar su abordaje hemos decidido organizar la exposición en seis apartados: i. Una descripción de la situación del cooperativismo en La Plata (2015-2019), ii. Una caracterización del Complejo Industrial La Plata, iii. La política hidrocarburífera en los 90' y el surgimiento de cooperativas de trabajo, iv. La política hidrocarburífera durante el neodesarrollismo, v. La política hidrocarburífera en el retorno neoliberal, vi. Por último las reflexiones finales.

En suma, el conjunto de capítulos que se presentan a continuación supone la contribución, de los/as miembros DRyES, a la dilucidación de procesos que en nuestra época dan cuenta de los cambios relevantes que van teniendo lugar en el tejido urbano y regional argentino.

Confiamos en que la publicación de los avances de investigación en este libro virtual permita la apertura de valiosas referencias críticas, lo que posibilitará contribuir al fortalecimiento de nuestras actividades futuras y a estimular una polémica viva y franca sobre el carácter de nuestros avances. Tarea ardua y -a nuestro juicio- necesaria, que promoverá el interés por seguir trabajando en las líneas de investigación que indagan la relación sociedad-espacio, circuitos productivos y acumulación, problemática que nos convoca y ocupa en la tarea cotidiana.

SOBRE LOS AUTORES Y LAS AUTORAS

Alejandro Rofman posee los títulos de Master of Arts en Economía, subespecialidad Ciencia Regional (Universidad de Pennsylvania, Filadelfia 1965). Además, se doctoró en Economía (Universidad Nacional de Córdoba, 1963). Actualmente es Investigador Principal de la Carrera de Investigador Científico y Tecnológico, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) desde 1985. Es Profesor Honorario de la Universidad Nacional de Buenos Aires (UBA) desde 2005 y posee el título de Profesor honoris Causa de las universidades nacionales de Entre Ríos, Salta y Rosario. Es Coordinador Consulto del Grupo de Desarrollo Regional y Economía Social del Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR, donde revista como investigador desde su fundación en 1961) y Coordinador del Área Regional del Plan Fénix a partir de 2001.

Ariel Oscar García. Doctor en Geografía (FFyL-UBA, 2011), Magíster en Estudios Sociales Agrarios (FLACSO, 2009) y Licenciado en Geografía (FFyL-UBA, 2004). Reviste como Investigador Adjunto del CONICET en el CEUR, donde Coordina la Línea de Investigación en Desarrollo Regional y Economía Social (DRyES). Asimismo, se desempeña como docente de Economía Política (FSOC-UBA) y de Geografía Económica (FFyL-UBA, 2015). Dicta cursos de posgrado en diversas universidades del país (UNSam, UNER, UNLam, FADU-UBA, FCE-UBA, FSOC-UBA, FAU-UBA, UNaM).

Carlos Cowan Ros. Doctor en Ciencias (UFRRJ, Brasil), Magister en Desarrollo Rural (UFRGS, Brasil), Ing. Agrónomo (UBA). Investigador Adjunto del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en el Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR/CONICET). Es director de la Especialización en Desarrollo Rural de la Universidad de Buenos Aires y profesor en cursos de postgrados de la Universidad de Buenos Aires, de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y de la Universidad Nacional de Misiones.

Inés Liliana García Magister en Economía Solidaria (IDAES/UNSAM), Especialización en Economía Social y Desarrollo Local (FCE-UBA), Lic. en Sociología (FCSoc-UBA). Personal Profesional de Apoyo CONICET, Categoría Principal, desempeñándose desde 2010 en el Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR-CONICET) Integrante de la línea de investigación Desarrollo Regional y Economía Social (DRyES).

Julio Alejandro Sardina Aragón Ingeniero Agrónomo (UNJu). Extensionista rural de la Subsecretaría de Agricultura Familiar de la Nación, delegación de la provincia de Jujuy.

Lucila Melendi es politóloga por la Universidad de Buenos Aires, donde cursó la Maestría en Estudios Sociales Latinoamericanos y el Doctorado en Ciencias Sociales. Es becaria interna del CONICET en la línea de Desarrollo Regional y Economía Social del Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR). Desde 2018, participa del Grupo de Estudios en Temáticas Ambientales de la Universidad Federal de Minas Gerais (GESTA-UFGM). Sus temas de investigación abarcan minería, políticas estatales y conflictos ambientales en Argentina y Brasil.

María Florencia Marcos. Prof. en Enseñanza media y superior en Ciencias Antropológicas, orientación sociocultural (FFyL- UBA). Magister en Políticas Ambientales y Territoriales (FFyL-UBA). Doctoranda en Ciencias Antropológicas (UBA). Becaria doctoral de CONICET con sede en el Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CONICET-CEUR). Es miembro del Grupo de investigación en Desarrollo Regional y Economía Social (DRyES)

María Muro. Lic. en Sociología (FaHCE-UNLP). Magister en Sociología: teoría, metodología, rícerca (ROMA TRE). Doctoranda en Ciencias Sociales (UBA). Actualmente es becaria doctoral de CONICET con sede en el Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CONICET-CEUR). Es miembro del Grupo de investigación en Desarrollo Regional y Economía Social (DRyES).

Marisa Scardino. Licenciada en Sociología (FSOC-UBA) y Especialista en Planificación Urbana y Regional (FADU/UBA). Actualmente es Becaria doctoral del CONICET en el Centro de Investigaciones Hábitat y Municipios (CIHaM) e integra el Grupo de Economías Regionales en el Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR/CONICET). Asimismo, se desempeña como docente de la materia Política y Planificación Social. Fundamentos, enfoques y metodologías, de la Carrera de Sociología de la Universidad de Buenos Aires.

Nahuel Mamonde. Profesor en Geografía, Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Cursó la maestría en Políticas de Desarrollo - Fahce UNLP. Doctorando en Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, UBA. Ayudante de primera en Introducción a la Geografía, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata (Fahce-UNLP). Es becario doctoral de CONICET.

Paula Cecilia Rosa. Licenciada en Socióloga (UBA). Profesora en Sociología (UBA). Doctora en Ciencias Sociales (UNGS-IDES, 2012). Investigadora Adjunta del

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en el Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR/CONICET). Se desempeña como docente en la carrera de Trabajo Social (FSOC-UBA). Co-coordinadora de la Línea de Investigación Desarrollo Regional y Economía Social (DRyES).

Regina Vidosa Licenciada en Socióloga (UBA). Magister en Economía Política (FLACSO). Doctora en Estudios Urbanos y Regionales (Bauhaus-Weimar y Universidad Nacional de Córdoba). Becaria Pos-Doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en el Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR/CONICET), en la línea Poder Tecnología y Territorio. Se desempeña como docente de Economía Política en la carrera de Trabajo Social, de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA.

Rita Noelia Cartagena Ingeniera Agrónoma (UNJu). Extensionista rural de la Subsecretaría de Agricultura Familiar de la Nación, delegación de la provincia de Jujuy.

PARTE I

HACIA UN MARCO QUE VISIBILICE LOS RESQUICIOS DE UNA ESTRUCTURA PRODUCTIVA PERIFÉRICA

Capítulo 1

Aproximaciones teórico-metodológicas

Alejandro Rofman, Regina Vidoso, Ariel García,
Carlos Cowan Ros e Inés Liliana García

El presente capítulo se propone aportar al debate acerca de cuáles son los desafíos conceptuales que supone la elaboración de un marco interpretativo que permita abordar las especificidades que presentan **los procesos productivos en territorios con estructuras económico-sociales periféricas**.

Se parte aquí de la premisa teórica de Marx de que las crisis del capitalismo son intrínsecas al propio sistema, en tanto prevalece en su interior una contradicción fundamental entre las lógicas de acumulación del capital y las de la reproducción social (Marx, 1959). No obstante, se reconoce también que el propio sistema muestra una enorme capacidad para mitigar sus propios límites, al menos de forma transitoria (Chasnais, 2003). En este marco, es posible identificar diferentes regímenes de acumulación a lo largo de la historia, según el tipo de complementariedad que se configura en el espacio nacional, entre cambio técnico en la producción, volumen y composición de la demanda, y distribución del ingreso (Boyer, 2016). En este sentido, las formas concretas mediante las cuales la complementariedad regular entre las transformaciones que operan dentro de la producción y aquellas que se vinculan con el uso social del producto, definen el modo en que en el capitalismo se supera transitoriamente la tendencia a la sobreproducción, a partir de diferentes tipos de regímenes de acumulación.

Por otro lado, la relación entre capital y trabajo, así como entre capitales, responde a procesos que no se auto-regulan. Por el contrario, se observa que a lo largo de la historia del modo de producción capitalista, entre la micro y la macroeconomía, se despliegan un conjunto de instancias intermedias fundamentales que socializan la información y restringen la racionalidad a la información disponible (Boyer y Saillard: 1996:61). Así, en el marco de las crisis de un régimen de acumulación en particular, emergen conflictos que visibilizan los diferentes intereses que existen en torno al establecimiento de nuevas formas hegemónicas (Gramsci, 2004) o decisiones colectivamente vinculantes (Jessop, 2017).

Bajo el supuesto descrito, el enfoque regulacioncita ofrece un hallazgo teórico contundente: la crisis de finales de 1970 es el escenario bajo el cual se da la transición del régimen de acumulación fordista¹, al pos-fordismo. Desde entonces, a nivel global, rige un modo de desarrollo, en el cual se busca la mayor flexibilización en los procesos de producción, distribución y consumo, y en donde a su vez el capital financiero y el capital productivo compiten, negocian, se superponen y se coordinan inestablemente.

En términos de la organización técnica de la producción, a medida que la experiencia fordista va abriendo paso al pos-fordismo, pierde valor el autoabastecimiento al interior de la planta productiva². Toda la forma organizativa previa comienza a fragmentarse en unidades productivas que no necesariamente responden a las condiciones de acceso al mercado. Tal fragmentación deriva en una trama mucho más abierta, una trama en donde la organización del territorio -en sus diferentes escalas- resulta ser un factor de suma importancia (Rofman, 2019). En paralelo, se da un proceso en el cual se incrementa la transnacionalización de los marcos regulatorios y, por ende, de las relaciones técnicas entre los países centrales y periféricos (ver Wallerstein 1986, Arrighi, 1997; Harvey, 1996, 2003 y 2004; Brandão, 2007; Arceo, 2009, entre otros). Tanto la reducción de las barreras arancelarias al comercio, como el cambio tecnológico asociado a las TIC, -Tecnologías de la Información y la Comunicación- favorecen la internacionalización de los procesos de producción³. Las casas matrices, orientadas por el objetivo de reducir costos, trasladan hacia la periferia sus actividades más intensivas en trabajo y pasan a controlar sus procesos de producción esparcidos geográficamente. En este esquema, las multinacionales controlan procesos parciales de producción con especificidades técnicas de difícil transmisión. Cuando estas particularidades son de fácil transmisión las tercerizan en productores locales, siempre y cuando esto implique una disminución de

1 El modo de desarrollo fordista, implica una combinación y organización general del trabajo altamente especializada y reglamentada a través de cadenas de montaje, maquinaria especializada, salarios más elevados y un número elevado de trabajadores/as. Esta innovación se logra mediante una estrategia de expansión del mercado. Al alcanzar grandes volúmenes de producción (debido a la tecnología de ensamblaje) y con costos reducidos (por la razón tiempo/ejecución), se genera un excedente que supera la capacidad de consumo de los estratos más ricos de la población. Con ello, se expande el consumo masivo de tecnologías, mediante el cual se genera un círculo virtuoso entre inversión, producción y demanda (Gajst, 2010).

2 En relación a la organización técnica de la producción en el fordismo se observa que las unidades productivas de muy diferenciado tamaño tienden a completar el ciclo productivo en las cercanías de donde se encuentra la actividad madre y el acceso de los/as consumidores/as a ese producto. Esa visión que marcó a la gran fábrica quizás se vio con mucha más claridad cuando apareció la producción en serie, en el cual tiene un antecedente muy claro la autonomía relativa de los fenómenos productivos e intercambios regionales. El intercambio internacional por supuesto existía pero, en general, la producción de determinados bienes de consumo final se localizaba en una sola unidad productiva (Rofman, 2019).

3 La proporción de insumos de terceros países en las exportaciones propias de cada país es cada vez mayor.

costos, conformándose, una empresa-red integrada por sus filiales y sus contratistas o subcontratistas (Arceo, 2009; Gereffi, 2001).

Como resultado, según Lipietz (1990, 2001), los países centrales procuran sortear la crisis del fordismo mediante la transnacionalización de los procesos productivos, la flexibilidad técnica y las políticas de desregulación de los mercados, propiciando un régimen de acumulación tributario al proceso de globalización (Lipietz y Leborgne, 1990), proceso en el cual, los principales protagonistas son las empresas multinacionales, interviniendo en el territorio y desarrollando capacidades diferenciales frente a los actores locales, en vistas a usufructuar beneficios de marcos regulatorios, incentivos económicos y acuerdos sectoriales, a escala nacional y regional.

Ahora bien, no es posible hacer una extrapolación de estas premisas de manera tan lineal hacia todos los territorios. En efecto, se recupera aquí la propuesta del enfoque pos-colonial que invita a elaborar una matriz de pensamiento latinoamericana (Lander et al, 2000). Para ello, se recuperan los aportes seminales del estructuralismo latinoamericano (Prebisch 1949, 1963; Diamand 1972; Pinto, 1973), así como también los trabajos recientes de la CEPAL (Cimoli, 2005; Abeles *et al* 2013; Abeles *et al.*, 2017) que actualizan estos enfoques a la luz de la características que presenta el capital a escala global en la coyuntura actual y sus implicancias en las economías periféricas de América Latina.

Retomando el argumento, y bajo los aportes señalados, es posible afirmar que la estructura productiva (especialización primaria y heterogeneidad estructural) de los países periféricos, configurada de acuerdo al tipo de adhesión al régimen internacional, condiciona la viabilidad de los regímenes de acumulación periféricos. Por otro lado, el bajo desarrollo del sector de medios de producción y el carácter extravertido del sistema productivo nacional, que reconocen los trabajos señalados, se combinan con la cuestión de que las contradicciones en estos regímenes de acumulación se manifiestan primero a través de crisis de restricción externa, antes que de sobreproducción, como ocurre en el centro (Miotti, 2007; Vidosa, 2018). En efecto, es probable también que los conflictos que surjan en torno a la definición por las nuevas formas de producción y distribución del valor, así como el tipo de acuerdos y actores involucrados sean también diferentes en la periferia.

En este punto, resulta clave delimitar algunas cuestiones centrales en torno al modo en que se aborda la organización territorial de la producción en el país, recuperando no solo, las especificidades que presentan los regímenes de acumulación periféricos de América Latina, sino también a los procesos productivos regionales y/o locales, y sus condicionantes histórico-estructurales que otorgan cierta especificidad a los actores de formaciones sociales distintas. Además de los aportes de varios autores (Brandão, 2007; Fernández y Brandão, 2010) que han trabajado la problemática sobre las lógicas de acumulación en el territorio, en sus diferentes escalas, se recuperan aquí algunas

cuestiones fundamentales que señala Rofman (2019), respecto de la delimitación de un espacio productivo en particular:

- i.** En primer lugar, el análisis de los procesos productivos presenta un carácter parcial usualmente alejado de la realidad, si no se toman en cuenta todas las vinculaciones inter-espaciales que surgen de la dinámica real de acumulación. Resulta difícil alcanzar cierta precisión en las observaciones críticas sobre las propuestas de políticas públicas, si no se toman en cuenta el nivel, la intensidad, las características de la historia y las perspectivas de los flujos interregionales;
- ii.** En segundo lugar, es importante evitar aquellas concepciones del espacio heredadas de la geografía tradicional, en donde se analiza al espacio como si fuera un sujeto social, como si los accidentes geográficos tuvieran entidad humana. No se puede caer en una cosificación del espacio, el mismo resulta importante en términos relacionales a los efectos de esta investigación. Por el contrario, lo trascendente es analizar las estrategias de quienes están insertos en el espacio, ya sea local, regional, nacional o global. Por supuesto el espacio, la unidad geográfica en análisis, incorpora condicionamientos, acelera o retarda procesos de crecimiento, contiene muchos factores de orden geográfico que inciden decididamente en el accionar de las y los sujetos sociales pero no lo reemplaza de ningún modo;
- iii.** En esta línea, la delimitación de una región es un hecho meramente artificial que divide nacionalidades, grupos sociales o modalidades productivas aunque es totalmente imprecisa en cuanto a su propio perfil. La precisión de la frontera no es tan importante como definir los factores que efectivamente tienen lugar para separar un espacio social de otro, considerando el carácter difuso, dinámico y permeable de cualquier frontera. En última instancia un espacio, una región, o un área urbana son un recinto geográfico socialmente construido por alguna razón y por algún objetivo, que puede ser hoy importante discutir y mañana requiera ser analizado desde otra perspectiva;
- iv.** Además de sugerir que el objeto de estudio gira en torno a un sujeto social que construye tanto analíticamente como objetivamente un espacio determinado, Rofman (2019) agrega que es necesario puntualizar que las y los sujetos son por definición unidades decisionales que cambian. Es necesario ajustar los criterios de selección, a los cambios que se producen dentro y fuera del espacio respectivo. En particular, muchos de los fenómenos dependen de factores que se originan por afuera del espacio que se quiere analizar. En efecto, no es posible hacer una abstracción que se supone permanece rígida en el tiempo, de lo que pasa exógenamente a los procesos internos. La dependencia, la subordinación de fenómenos que ocurren adentro de aquellos de mayor significación que ocurren

por fuera, está siempre presente y debe estar por supuesto sujeta a una permanente evaluación y revisión. Seguramente cuanto más reducido es el espacio que nos toca analizar, más dependeremos de fenómenos exógenos.

- v. Por otro lado, la delimitación de un espacio productivo tiene que tener suficiente significación e importancia como para que esa identificación sea válida, legítima y con algún grado de perdurabilidad en el tiempo. El modo de acumular en la región, tiene un peso decisivo en el empleo y en la producción. Posee algunos agentes económicos de un tamaño tal que le imprime al conjunto de la actividad económica local su método de crecimiento, su perfil de demanda tecnológica, sus necesidades de fuerza de trabajo capacitadas en determinada dirección. Por ende, se convierte en el eje constructor del comportamiento económico de la región analizada. Resulta necesario que sea visto, que sea reconocido como tal y que se indique cuál es su ubicación dentro del espectro económico y social para saber qué impacto produce y qué fenómeno se puede esperar de su función específica. Tenemos que reconocer qué se produce ahí con fundamental preeminencia y cómo está organizada esa actividad para identificar los factores que podrían permitir esa mejoría a la que se aspira o los que de otro modo la dificultan o la traban. No es indiferente el identificar de qué proceso productivo depende la dinámica de acumulación de la región porque es la que domina el espacio social local.
- vi. Por último, en esa inteligencia tenemos productores, fuerza de trabajo, rol del Estado, relaciones intrarregionales, intercambios de bienes y servicios, sectores financieros que proveen de capacidad de desenvolvimiento a las actividades locales, brechas tecnológicas, entre otras cuestiones. Ahora bien, además de estos elementos que definen a un espacio productivo particular, es importante delimitar la estructura de poder que delimita los mecanismos a través de los cuales los sujetos sociales locales adoptan sus decisiones. Esto significa, identificar la lógica de dominación interna y/o los recaudos externos a ese proceso, los cuales pueden ser factores muy importantes en la consolidación de la relación de dominación o no. Pueden ser factores más fácilmente removibles unos que otros. En efecto, la trama productiva se vincula expresamente con una trama social, una constelación de sujetos sociales con una muy bien diferenciada inserción del aparato productivo, lo cual responde a dos fenómenos concurrentes: los mecanismos internos de la distribución de poder entre estos sujetos y las relaciones que esos sujetos perfeccionan con agentes externos y que les permite a unos entre medio de otros acentuar estos fenómenos de dominación externa o disminuirlo, calmarlo o impedirlo. Al respecto, es importante distinguir en el análisis cual es efectivamente el rol del Estado, de las políticas públicas, en tanto se sanciona a unos y se beneficia a

otros. Es el Estado en donde se dirimen las pujas entre capital y trabajo y entre fracciones del capital, según la relación de fuerzas.

La multiplicidad de aspectos conceptuales que han sido hasta aquí señalados pueden ser abordados metodológicamente a partir de la operacionalización de un circuito productivo determinado. Este, se basa en la idea de que la producción de cualquier actividad recibe insumos y entrega productos cuya última fase es la del consumo final. Tomando como antecedente los aportes seminales de la matriz insumo-producto de Leontief, en esa interrelación hay formas de producción que para el análisis pueden considerarse homogéneas, desde el punto de vista técnico. Es decir, que el modo de organizar la actividad productiva responde a un patrón desde un punto de vista de las relaciones técnicas productivas, que se reproduce en todos los otros procesos que dan cuenta del mismo objeto.

Un aporte fundamental en esta línea es el del enfoque teórico y metodológico de los Subsistemas de Acumulación Regional. Esta perspectiva se inicia a mediados de la década de 1970, con los trabajos pioneros de Levín (1972, 1973, 1974 y 1981). El autor acuña el término “subsistema” en una serie de investigaciones que realiza en el marco del Consejo Federal de Inversiones (CFI), con el objetivo explícito de definir una unidad de análisis observable y, a la vez, teóricamente fundada. A su vez Iñigo Carrera, otro investigador de este primer grupo, hace aportes fundamentales para la observación y medición de tales subsistemas. Toma como referencia los trabajos de Levín y propone un modelo cuantitativo (Iñigo Carrera, 1981), en el que establece las variables dependientes e independientes que determinan la estructura temporal del capital (Truco *et al.*, 2018).

Las contribuciones señaladas agregan otras variables a la matriz insumo producto, la dimensión de los propietarios de los medios de producción la tasa de ganancia. Al diagnóstico acerca de la viabilidad o no de producir cierta mercancía en una región determinada, es posible agregarle ahora la determinación de cual es la actividad más rentable del circuito y quienes son los actores que producen y se apropian de las mayores unidades de ganancia, por unidad de inversión. Con ello se visibiliza la estructura de poder en la producción, es decir relación de fuerza que implica que los precios de los productos, de los insumos y de la fuerza de trabajo no sean números dados resultantes de una matriz que se resuelve con un sistema de ecuaciones lineales en econometría. Se otorga a los mecanismos de organización técnica el ingrediente, el elemento fundamental de relaciones sociales. Las relaciones sociales de producción se ligan con el rol que juega cada factor productivo en términos de quién es propietario de ese factor o quién lo ofrece al mercado (Rofman, 2019). En esta línea, se destacan una serie de trabajos que a través de las herramientas conceptuales expuestas analizan un conjunto de circuitos productivos específicos (Gutman y Gatto, 1990). Aportes teóricos que se actualizan en el trabajo de dos investigadoras del CEUR Gutman y Gorenstein

(2003), a partir del análisis crítico sobre diferentes propuestas metodológicas y conceptuales que abordan los procesos económicos territoriales y los impactos de la globalización en los sistemas agroalimentarios.

El enfoque de los Subsistemas de Acumulación se completa con una perspectiva que aporta la dimensión espacial de la diferenciación de capitales. Tal como describen Trucco *et al.* (2018) esta perspectiva se origina a principios de 1980 y se fundamenta en la idea de que los sub-sistemas compuestos por capitales diferenciados presentan patrones de regionalidad, es decir que son subsistemas “regionales” en los que la cohabitación de los capitales bajo una región *común*, aunque con fronteras difusas y porosas, parece ser una dimensión característica y repetida en los subsistemas “realmente existentes”. El artículo pionero de esta línea es el de Rofman (1984), *Subsistemas espaciales y circuitos de acumulación regional*, No obstante, una década antes, el trabajo de Rofman y Romero *Sistema socioeconómico y estructura regional en la Argentina*, ya introducían las variables espaciales para describir la dinámica del sistema socioeconómico argentino. Objeto de estudio que replica en trabajos posteriores -tales como Rofman (1999, 2012); Rofman y García, I. (2017); Rofman y García A. (2014) entre otros-.

En definitiva, de lo que se trata en el análisis de los circuitos productivos es justamente reconocer al menos dos aspectos. Por un lado, que en cada eslabón se inscriben procesos técnicos y socio-espaciales, y por el otro, que el proceso socio-espacial no depende de factores dados, sino de la construcción social y de los ejes determinantes de la estructura de poder estructurado existente.

Por último, las perspectivas hasta aquí descritas parecieran privilegiar una lectura de escalas en donde toman mayor preponderancia las determinaciones estructurales de los procesos socio-espaciales. En este sentido, bajo el objetivo de alcanzar una mirada multi-escalar resulta sugerente complementar los enfoques trabajados con aportes conceptuales que tomen al sujeto y su capacidad de acción como un objeto de estudio en sí mismo. Se parte entonces de una concepción relacional del espacio (Levfebre, 2013) y dicotómica del territorio (Haesbaert, 2013), en donde se vinculan dialécticamente procesos de dominación -dimensión material de las estructuras sociales, políticas y económicas-, y apropiación -dimensión cultural de las representaciones simbólicas e identidades que disputan las estructuras materiales-.

Ampliando los aportes ya descritos de Rofman (2019), en torno al “espacio construido”, se suman perspectivas como las de Massey (1999) y Harvey (1996). Con ello, las definiciones de tiempo y espacios objetivos se desenvuelven en el marco de procesos de reproducción social objetivos y subjetivos. De este modo, en el análisis de los fenómenos productivos emergen dimensiones asociadas a las prácticas socio-culturales y la generación de resistencias, de experiencias alternativas de producción, consumo y

distribución (Cowan Ros, 2007; Cowan Ros y Schneider, S., 2008; García, A. y Rosa, 2013; Rosa, 2016). Bajo este marco, se manifiesta el modo en que los sujetos permean los resquicios que dejan las estructuras para visibilizar experiencias y modos de acción no hegemónicos o alternativos, a las condiciones de posibilidad que delimitan las estructuras de poder. En este sentido, emerge una construcción reflexiva de la acumulación en el espacio, en la cual es posible ubicar a las experiencias productivas y de comercialización asociadas a los paradigmas de la economía social y solidaria de América Latina (García, A. y Rosa, 2013; García, L., Rosa, y Pérez Soto, 2014; García, L., 2017; García, A. y Rosa, 2019). Es decir, “aquellas actividades basadas en organizaciones económicas en las que los/as trabajadores/as son también propietarios/as de los medios de producción y que se sustentan en valores y prácticas de bien común, justicia y corresponsabilidad tanto en la familia como en el emprendimiento y en el territorio” (Caracciolo Basco, M. y Foti Laxalde, P., 2010:6).

En resumen, de los aportes expuestos se desprenden un conjunto de delimitaciones que permiten complejizar la perspectiva de análisis de los procesos productivos en el territorio, lo cual posibilita dar cuenta de las diferentes escalas y dinámicas dialécticas que conforman al objeto de estudio del libro. En este sentido, el acervo conceptual presentado se pone en diálogo con la empírea, a partir de los siguientes ejes de análisis, bajo el lapso temporal del gobierno de Mauricio Macri (2015-2019): i. principales características del régimen de acumulación nacional; ii. dinámica de circuitos productivos regionales; iii. y complejos exportadores de recursos naturales y materia prima; iv. y, experiencias alternativas de producción, comercialización y consumo.

BIBLIOGRAFÍA

- Abeles, M., Cimoli, M., y Lavarello, P. (2017). *Manufactura y cambio estructural: aportes para pensar la política industrial en la Argentina*, CEPAL.
- Abeles, M., Lavarello, P., Montagu, H. (2013) Heterogeneidad estructural y restricción externa en la economía argentina, en Infante R. y Gerstenfeld, P. (Editores), *Hacia un desarrollo inclusivo: El caso de la Argentina*, Santiago: CEPAL; OIT, 23-95.
- Arceo, E. (2009). América Latina. Los límites de un crecimiento exportador sin cambio estructural. Enrique Arceo, y Eduardo Basualdo (comps.), *Los condicionantes de la crisis en América Latina. Inserción internacional y modalidades de acumulación*, Buenos Aires, CLACSO, 63-118.
- Arrighi, G. (2007). *Adam Smith en Pekín. Orígenes y fundamentos del siglo XXI*. Madrid, Akal.
- Boyer, R. (2016) *La economía política de los capitalismos. Teoría de la regulación y crisis*, Universidad Nacional de Moreno, Bs.As.
- Boyer, R., y Saillard, Y. (1996). *Teoría de la regulación: estado de los conocimientos* No. 331.1 BOY V. 1, Oficina de Publicaciones del CBC, UBA, Bs. As

- Brandão, C. (2007). *Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local eo global*. Editora da UNICAMP.
- Caracciolo Basco, M. y Foti Laxalde, P. (2010). Las mujeres en la economía social y solidaria: experiencias rurales y urbanas en Argentina. IDAES-UNIFEM, Buenos Aires.
- Chesnais, F. (2003). La teoría del régimen de acumulación financiarizado: contenido, alcance e interrogantes. *Revista de economía crítica*, 1, 37-72.
- Cimoli, M., Porcile, G., Primi, A., & Vergara, S. (2005). Cambio estructural, heterogeneidad productiva y tecnología en América Latina. En: *Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina-LC/W. 35-2005-p. 9-39*.
- Cowan Ros, C. (2007). De la producción del capital social a la proyección de luchas simbólicas en el territorio. Estudio de caso de la Puna y Quebrada de Humahuaca. *Territorios en Construcción: Actores, Tramas y Gobiernos, entre la Cooperación y el Conflicto*, Buenos Aires: CICCUS, 225-253.
- Cowan Ros, C., & Schneider, S. (2008). Estrategias campesinas de reproducción social: El caso de las Tierras Altas Jujeñas, Argentina. *Revista internacional de sociología*. Madrid. Vol. 66, n. 50 (mayo/agosto 2008), p. 163-185.
- Diamand, M. (1972) La estructura productiva desequilibrada argentina y el tipo de cambio *Desarrollo Económico* Vol. 12 - Nº 45 / abril-junio, pp. 67-171.
- Fernández, V. R., & Brandao, C. (2010). *Escalas y políticas del desarrollo regional desafíos para América Latina* (No. 711.4: 32 307.76098). e-libro, Corp..
- Gajst, N. (2010). La escuela francesa de la regulación: Una revisión crítica. *Revista Científica "Visión de Futuro"*, 13(1).
- García, A. y Rosa, P. (2013) *Economía social y solidaria: experiencias, saberes y prácticas.*, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, MTEySS, Centro de Estudios Urbanos y Regionales, CEUR-CONICET.
- García, A. y Rosa, P. (2019) *Excluidos financieros. Actores, políticas y estrategias en la Argentina del Siglo XXI*. Ariel García y Paula Rosa (compiladores), Editorial El Zócalo, Colección Trincheras de ideas
- García, Inés L. (2017) "Las cooperativas en las políticas públicas nacionales de la post convertibilidad. ¿Herramientas para el cambio social o paliativo en las crisis capitalistas?" Tesis de Maestría en Economía Solidaria – UNSAM
- García, L. I., Rosa, P. C., & Pérez Soto, I. (2014). Inicios de la experiencia cooperativa en Argentina: una visión para construir una sociedad más equitativa y solidaria: El caso del Hogar Obrero.
- Gereffi, G. (2001). Las cadenas productivas como marco analítico para la globalización. *Problemas del Desarrollo*. Revista Latinoamericana de Economía, 32(125).
- Gramsci, A. (2004). Antología, Siglo XXI. Buenos Aires.
- Gutman, G. y Gatto, F. (1990). *Agroindustrias en Argentina. Cambios productivos y organizativos recientes*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina-CEPAL.

- Gutman, G. y Gorenstein, S. (2003). Territorio y sistemas agroalimentarios. Enfoques conceptuales y dinámicas recientes en la Argentina. *Desarrollo Económico*, 42 (168), 563-587.
- Harvey, D. (1996). *Justice, nature and the politics of difference*. New York: Willey-Blackwell.
- Harvey, D. (2004). *El nuevo imperialismo*, Akal, Madrid.
- Harvey, D. 2003 [2000], *Espacios de esperanza*, Madrid, Akal.
- Hopkins, T. K., & Wallerstein, I. (1986). Commodity chains in the world-economy prior to 1800. *Review (Fernand Braudel Center)*, 10(1), 157-170.
- Iñigo Carrera, J. (1981). *Diseño de modelos cuantitativos para el análisis de subsistemas*. CFI.
- Jessop, B., Monedero, J. C., & Valdés, C. G. (2017). *El Estado: pasado, presente, futuro*. Madrid: Los libros de la Catarata.
- Levín, P. (1972a). *Diseño de Subsistemas*. CFI. Mimeo.
- Levín, P. (1973). *Modelo de rotación de capital. Subsistema lechero de la cuenca de Buenos Aires*. CFI. Mimeo.
- Levín, P. (1974). *Diagnostico de subsistemas*. CFI. Mimeo.
- Levín, P. (1981). Modelos de rotación del capital: diagnóstico de subsistemas económicos. *Boletín Geográfico*, 8. Universidad Nacional del Comahue.
- Lipietz, A. y Leborgne, D. (1990). Nuevas tecnologías, nuevas formas de regulación: algunas consecuencias espaciales, en Alburquerque Llorens, F. y otros (editores): *Revolución tecnológica y reestructuración productiva: impactos y desafíos territoriales*, Bs.As, GEL.
- Marx, C. (1959) *El Capital: crítica de la economía política*, México: FCE
- Massey, D. (1999). Space-time, 'science' and the relationship between physical geography and human geography. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 24(3), 261-276.
- Miotti, L. Y Quenan, C. (2007). Argentina. Dos desafíos cruciales: tensiones del régimen monetario y fragilidades de la inserción comercial externa en Boyer y Neffa (coord.) *Salida de crisis y estrategias alternativas de desarrollo. La experiencia argentina*. CEIL-PIETTE, Miño y Dávila Editores.
- Pinto, A. (1973). Heterogeneidad estructural y modelo de desarrollo reciente de la América Latina. CEPAL.
- Prebisch, R. (1949). El desarrollo económico de América Latina y sus principales problemas (E/CN. 12/89). *Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)*.
- Prebisch, R. (1963), *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Rofman, A. (1984). Subsistemas espaciales y circuitos de acumulación regional. *Revista Interamericana de Planificación*, 18 (70), 42-61.
- Rofman, A. (1999). *Las economías regionales a fines del siglo XX. Los circuitos del petróleo, del carbón y del azúcar*. Ariel, Buenos Aires.

- Rofman, A. (2019). Reflexiones en torno a los circuitos productivos regionales. Seminario interno CEUR, Septiembre.
- Rofman, A. B., & Romero, L. A. (1974). *Sistema socioeconómico y estructura regional en la Argentina*. Amorrortu.
- Rofman, A. y García, A. (Comp.), (2014) *Economía solidaria y Cuestión regional en la Argentina del principios del siglo XXI. E-Book*. Buenos Aires: CEUR-Conicet.
- Rofman, A., & García, I. (2017). *Economías regionales en el contexto del proyecto neoliberal en marcha*. Buenos Aires, Argentina: CEUR-CONICET.
- Rofman, A., Collado, P., García, I. L., Millán, N., Preiss, O., Torres, C., & Lacabana, M. (2012). Las economías regionales. Luces y sombras de un ciclo de grandes transformaciones: 1995-2007. *Cuadernos del CENDES*, 29(81), 159-160.
- Rosa, P. C. (2016). Los caminos de la utopía: enfoques y perspectivas del campo de la Economía Social. *Cooperativismo & Desarrollo*, 24(109).
- Trucco, I., Brunner, N., Piloni, C., & Leiva, L. (2018). Subsistemas de acumulación territorial en la provincia de Entre Ríos: una caracterización. *Ejes de Economía y Sociedad*, 2(2), 103-123.
- Vidosa, Regina (2018) *Sistemas de producción global y su expresión local en estructuras semi-periféricas: Acumulación y arreglos institucionales en la cadena oleaginosa de la soja en Argentina (2002-2015)* Tesis Doctoral Bauhaus-Universität Weimar y Universidad Nacional de Córdoba.

Capítulo 2

Dinámicas de un modelo de acumulación neoliberal (2016 -2019)

Alejandro Rofman

INTRODUCCIÓN-

La historia económica argentina recorre un proceso muy claro y definido desde la independencia nacional. No es nuestra intención trabajar sobre ese recorrido sino puntualizar que lo que nos proponemos realizar es un estudio particularizado de la dinámica de acumulación a escala nacional en un período determinado de dicha historia. Se tratará de evaluar cómo dicha dinámica, en el tramo de la etapa de acumulación en el período constitucional 2015-2019 ha afectado y condicionado el comportamiento de los sujetos económicos vinculados al desarrollo productivo de las distintas regiones del país.

El citado periodo es una etapa muy representativa de la disputa de dos modelos económicos sociales globales que han caracterizado la evolución contrastante de dos (tales) modelos:

- 1) Un proceso marcado por la predominancia de los intereses del capital internacional -ya sea productivo o financiero- considerando la economía argentina como un apéndice periférico de la economía mundial capitalista. En este proyecto, predominan los intereses explícitos del gran capital concentrado y de sus aliados internos, apuntando a la generación de excedente económico solo destinado a satisfacer los intereses de minorías radicadas en el país y subsidiarias del capital internacional. En este modelo toda política pública que suponga un desvío del objetivo central expuesto queda fuera del escenario fáctico y los sectores sociales internos -mayoritarios en número pero más débiles en poder- resultan castigados en mayor o menor medida en aras del objetivo central del modelo dominante que es acumular excedentes desestimando el costo social y la situación objetiva de las clases sociales subordinadas.
- 2) Un modelo de desarrollo basado en privilegiar el ingreso y el consumo de los sectores sociales más desfavorecidos en la puja por el excedente a fin de vigorizar el crecimiento, disminuir la dependencia de los capitales productivos y financieros

externos y modificar la distribución del ingreso a favor de los sujetos económicos más débiles.

La gestión gubernamental de la etapa liderada por el Presidente de la República, el Ingeniero Mauricio Macri, (2015-2019) se inscribe claramente en la historia de estos dos modelos paradigmáticos, en la primera de las dos categorías de proyectos de país arriba enunciados.

Es nuestro propósito, entonces, reconocer los efectos de la adscripción del proyecto político actual a la estrategia económico-social de neto perfil conservador o neoliberal sobre el tejido social y productivo vinculado prioritariamente al mercado interno. Estructura socio-productiva que aparece castigada por el proyecto neoliberal, en tanto este tiende a distribuir los frutos del crecimiento económico hacia los sectores más concentrados del poder real, que son los favorecidos por las políticas y distinto signo vigentes en el periodo.

PERFIL GENERAL DEL MODELO DE ACUMULACIÓN DOMINANTE

En nuestro historial de investigaciones¹ referidas a la cuestión regional, y en un todo de acuerdo con la definición arriba apuntada, aspiramos a reconocer, en toda su magnitud los efectos negativos que sobre el tejido socio-productivo de las diferentes regiones del país, especialmente aquellos enrolados en el segmento de la pequeña y mediana producción, generó entre fines del 2015 y mediados del 2019 la vigencia plena del modelo conservador o neoliberal.

El gobierno de la Alianza Cambiemos cuando asumió en diciembre de 2015 puso en marcha un proyecto de desarrollo construido sobre cinco grandes pilares, propios de un proyecto neoliberal: 1) el estímulo hacia los negocios agroindustriales destinados a la exportación; 2) la ampliación de la renta financiera, como en las décadas de fines de los ochenta y los noventa del siglo pasado; 3) el estímulo a los flujos de bienes y divisas desde y hacia el Resto del Mundo, como demostración evidente de la Apertura Externa total y la integración plena y subordinada al Proceso de Globalización; 4) la

1 En diversas circunstancias, investigadores/as de este centro en forma individual o colectiva, abordaron estudios con este perfil y con el objetivo apuntado. En tal sentido, recientemente, produjimos documentos tales como Rofman, A. y García, I. L. (2017) *Economías regionales en el contexto del proyecto neoliberal en marcha* CEUR – CONICET; y García, A. (2017) *Territorio y políticas públicas en el Sur. Dinámicas socio-económicas en Argentina y Brasil a principios de siglo XXI*. Editorial Biblos. En fechas más cercanas vale la pena consignar trabajos tales como Rofman, A. y García, A. (2018) *Planificación, Región, Políticas. En búsqueda de nuevas ideas para un proyecto productivo*. Plan Fénix-FCE-UBA; y García, A. y Rosa, P. (comp. 2019) *Excluidos financieros. Actores, políticas y estrategias en la Argentina del siglo XXI*, Editorial Cooperativa El Zócalo.(Buenos Aires,2019). Finalmente, es de considerar importante resaltar que los/as miembros de este equipo, compuestos en su mayor parte por becarios/as del CONICET en procesos de producción de su tesis doctoral, han estado trabajando en el análisis de múltiples fenómenos vinculados a la temática de este documento por lo que sus aportes a este texto común reconoce una tarea muy fructífera en plena etapa de elaboración.

desregulación del mercado interno dejando que el libre juego de la oferta y la demanda posibilite la asignación de precios a los bienes y al salario para lograr un ansiado equilibrio económico; 5) y un superávit fiscal primario creciente desde el año 2020 para hacer frente a los compromisos externos derivados del fuerte endeudamiento público en moneda extranjera formalizado entre diciembre del 2015 y marzo del 2018.

En los primeros días de vigencia de dicho modelo se resolvió otorgarle al sector agroindustrial exportador -altamente concentrado en la propiedad de la tierra en pocas manos, y que cuenta con la colaboración de núcleos agro exportadores muy poderosos- beneficios extraordinarios a través de la reducción y/o eliminación de impuestos a las ventas al exterior (denominadas usualmente retenciones) y un fuerte incremento del tipo de cambio a partir de una acentuada devaluación (\$9,35 a \$15 por unidad de la divisa extranjera) De este modo, dicho sector privilegiado captó rentas de la tierra muy elevadas y márgenes abultados de renta financiera para remunerar a financistas de las respectivas cosechas. Este ajuste cambiario, que eliminó todas las restricciones existentes para que el mercado fije libremente la tasa de cambio y se pueda ingresar y egresar divisas extranjeras sin limitaciones, se implementó a costa del salario real de los/as trabajadores/as activos/as y pasivos/as, debido al aumento de los precios de bienes indispensables para la subsistencia diaria. Los alimentos basados en cereales exportables y en oleaginosas necesarias para la alimentación de ganado vacuno, porcino y aviar, encabezaron la fuerte remarcación de sus precios ante la demanda del consumo interno.

En concordancia con tales medidas que desataron un fuerte impulso inflacionario en el primer año de más del 40 por ciento en los índices de precios al consumidor comenzó un paulatino recorte al salario real y al valor adquisitivo de otros ingresos, como el de los/as jubilados/as y pensionados/as y el de los/as pequeños/as productores/as urbanos/as y rurales, afectados/as por las elevadas subas del costo de la subsistencia familiar y el valor de insumos y de los servicios públicos a afrontar en sus respectivas la inflación generalizada, que se incrementó en alimentos debido a la eliminación de las retenciones y al ajuste alcista del tipo de cambio, generó beneficios extraordinarios para grandes productores y cargas sustanciales para el poder adquisitivo de los agentes económicos más pequeños.

Esta fuerte transferencia de ingresos a los actores más concentrados que operan en el espacio del agro-negocio resultó un verdadero obsequio para los pocos miles de grandes y medianos propietarios de las tierras donde se cultivaba maíz y soja pues ya estaba completada toda su siembra por lo que no tuvo ninguna repercusión en el volumen productivo de las campañas agrícolas respectivas. Ambas decisiones de política pública, expuestas por el gobierno entrante como vía para estimular la expansión de los cultivos fue totalmente innecesaria si se pretendía tal objetivo y sólo sirvió para favorecer a los pocos miles de propietarios de las grandes predios de

producción y a sus financiadores externos. Los/as productores/as que desarrollaban su actividad en predios de reducido tamaño vieron disminuido su poder adquisitivo de modo sustancial tanto como los/as habitantes de medianos y bajos ingresos en las aglomeraciones urbanas.

En los años siguientes del ciclo neoliberal hasta la actualidad este desigual impacto de la política de precios y del tipo de cambio (con sus sucesivas y acentuadas devaluaciones) persistió e incidió sensiblemente, como ya veremos, en el resultado final año a año hasta bien entrado el 2019, con el notorio perjuicio hacia la pequeña producción agraria en relación a la altamente concentrada actividad de los agroexportadores.

El citado proceso se acentuó de modo especial luego del estampido cambiario e inflacionario ocurrido a partir de marzo de 2018, como resultado de una política desenfrenada de endeudamiento externo, que concluyó abruptamente en el cierre del mundo financiero internacional en el ofrecimiento de más créditos al país en el mes de marzo de 2018.

La toma acentuada de créditos externos durante los años 2017 y principios de 2018 supuso que el previsible ingreso a un “default” fue postergado pero no eliminado en base a la decisión, por esos tiempos, de pedir auxilio al acreedor de última instancia, el FMI. El préstamo de esta institución multilateral inauguró otra etapa del devenir económico signada por el mismo objetivo de valorización del negocio financiero como norte fundamental del modelo de acumulación pero el crédito de 56 000 millones de dólares del FMI-el más alto de su historia- hizo que regresáramos, luego de más de 10 años a ser objeto de todo tipo de condicionamientos por parte de dicho organismo para la definición de una política económica. Se exigió en el acuerdo con el FMI una abrupta reducción del déficit fiscal primario, con el consiguiente recorte al gasto y la inversión pública estatales y se impuso como objetivo obtener para el 2020 superávit primario. Como el excesivo endeudamiento del ciclo 2016-primeros meses del 2018 supuso un nivel de endeudamiento muy elevado- más de 120 000 millones de dólares- destinado en lo esencial a alentar la obra pública y financiar la fuga de capitales, los intereses de esta deuda adicional, más lo que se deben abonar al FMI, suponen una carga para el Estado Nacional que más que se duplicó en un año, por lo que la baja del déficit primario más que se compensó con la suba del déficit financiero a cargo del Estado Nacional.

En esta segunda fase de la política económica oficial se mantuvo de modo firme el proceso de desregulación económica, que no limitó los impactos sucesivos de las devaluaciones ni estableció estrategias de intervención del Estado para limitar la previsible alza de precios. Se acompañó con la eliminación de subsidios a consumos de servicios productores de bienes públicos, a través de una política que tenía y tuvo la excusa de eliminar las trabas a la capitalización de las empresas prestadoras de tales servicios. Las

variaciones de las tarifas respectivas en el período diciembre 2015 a mayo de 2019 fueron de una magnitud previamente desconocida en la historia económica argentina, salvo escasos periodos de hiperinflación. La oferta de electricidad tanto a los hogares como a las empresas, la provisión de gas y de agua a ambos tipos de consumos e insumos imprescindibles, el cobro de peajes en las rutas provinciales y nacionales, de telefonía, Internet, televisión por cable etc. tuvieron alzas que llegaron a exceder, como en el caso de la energía eléctrica, el valor de 3.000 % de incremento.

Estas alzas impactantes fueron otro factor de elevada incidencia en el nivel del poder adquisitivo de toda la población -con mucho mayor relevancia en los sectores de bajo o medio ingreso- ,impactando en la suba desmesurada del índice de costo de vida. Al mismo tiempo se acentuó el costo de producción en los mayoritarios ámbitos de las unidades productivas pequeñas, que debieron hacer frente a alzas como las ya apuntadas en tarifas de servicios como agua y luz necesarios para los correspondientes procesos productivos en las economías del interior.

El descenso ininterrumpido del poder adquisitivo de la población por la reducción de los ingresos reales de los asalariados activos y pasivos, durante la etapa que media entre diciembre del 2015 y mediados del 2018 fue luego acentuado por la política de Ajuste implantada para acceder apoyo del FMI como acreedor de última instancia, para no entrar en default. Desde mediados del 2018, las políticas que reducían los ingresos del mundo del trabajo y aspiraban a fortalecer la tasa de ganancia de los sectores más concentrados de la economía, encabezados por el gran capital financiero, adquirieron mayor velocidad y profundidad ante el inminente default de mayo del 2018, postergado pero no eliminado en su potencial presencia por el aporte financiero singular del FMI. El Ajuste comprometido ante esta institución multilateral supuso que a cambio de la entrega de 57.000 millones de dólares, el crédito más voluminoso en toda la historia del FMI, se pusiera en marcha un Plan de Ajuste de carácter socialmente regresivo destinado a salvaguardar los intereses del prestamista financiero de última instancia y del capital financiero externo e interno que había contribuido generosamente a la expansión de un nivel de endeudamiento exagerado, que duró hasta que los representantes de dicho capital consideraron que la economía argentina se había tornado insolvente y cerraron el flujo de dinero prestado (marzo de 2018). El pacto firmado con dicho organismo de financiamiento multilateral impuso la principal condición. Los recursos fiscales debían asegurar superávit primario en ascenso a partir del año 2020 para poder abonar las cuotas del préstamo con sus respectivos intereses, al FMI y las viejas y nuevas deudas en dólares con el capital privado interno y externo.

El Plan de Ajuste diseñado entre el FMI y el Gobierno argentino implica una drástica reducción de erogaciones del Estado en todos los ámbitos de su presencia como institución responsable de provisión de bienes públicos y servicios esenciales para la reproducción de la población que habita nuestro país, así como todo el conjunto de políticas

públicas que tuvieran relación con funciones esenciales de su cometido; apoyo a producción de limitada dimensión (PYMES urbanas y rurales), aportes a la innovación científica y técnica, recursos para el sostenimiento de los sectores sociales de menores ingresos, transferencias a las provincias para obras públicas comprometidas y para subsidiar procesos productivos donde la intermediación capta eventuales márgenes de beneficios de las citadas unidades subordinadas al gran capital, soporte de inversiones sociales como vivienda popular, educación pública y programas sociales de muy amplio impacto en el bienestar colectivo de la población de medios y bajos ingresos, etc.. De ello ha resultado un verdadero sacrificio fruto de la caída singular en la oferta de la función social del Estado nacional. Los recortes han sido y seguirán siendo de gran magnitud en las partidas destinadas al Gasto y la Inversión Social, en aras del superávit fiscal primario que los acreedores imponen, de manos del FMI.

Simultáneamente se encaró una estrategia totalmente contraria a la vigente hasta la asunción del nuevo gobierno en materia de relaciones financieras con el Resto del Mundo. Se puso en marcha una irrestricta apertura en el movimiento de ingresos de moneda extranjera al país y desde éste al exterior. Se dejaron sin efecto todas las medidas de control de los movimientos financieros internacionales, lo que provocó un ingreso acentuado de capitales especulativos atraídos por las tasas de interés muy elevadas que se ofrecían a quienes adquirirían bonos estatales o colocaban tales inversiones de corto plazo en depósitos bancarios con tasas muy elevadas, superiores al incremento inflacionario.

Así, según datos del Banco Central en el primer año de vigencia de las nuevas normas sobre movimientos de capitales hacia y desde el exterior de cada cinco dólares que ingresaron con total libertad y sin ningún control al país sólo uno acrecentó la inversión productiva. El resto se orientó al negocio de compra de bonos estatales, que rendían una muy elevada tasa de interés (del 26% a los 30% de interés anual), situación desconocida en cualquier otro país del mundo.

De resultados de esta política de desaparición de controles para las inversiones de corto plazo de carácter especulativo y de la plena libertad para la remisión de fondos en moneda dura hacia el exterior se formalizó un proceso creciente de fuga de capitales que en los casi cuatro años de vigencia del modelo neoliberal implantado supuso una filtración singular de fondos. Millones de dólares salieron de las arcas del Banco Central según registros oficiales, en los que tuvieron peso singular la adquisición de parte de individuos y empresas de moneda extranjera para atesoramiento, proceso que en el gobierno anterior (al año 2015) tenía normas muy estrictas para un funcionamiento regulado.

Para intentar controlar a la inflación se idearon mecanismos que finalmente resultaron inútiles en la consecución del citado objetivo. Se argumentó la validez de un

esquema de “metas de inflación” basado en la emisión de títulos públicos que devengaban muy elevadas tasas de interés (las más altas del mundo) a fin de desalentar la fuga hacia el dólar (cuya alza era la principal causa de la inflación) y se remuneraba adecuadamente al capital financiero que suscribiese esos títulos dejando en las arcas del Banco Central divisas necesarias para financiar el déficit externo de la Balanza de pagos e invitar a participar de la “fuga de capitales”. Este justificativo se sostuvo en forma persistente durante los (años 2016, 2017 y principios del 2018 pero el manejo del proceso inflacionario que es realmente causado por múltiples factores de tipo estructural (con predominio de la cotización de las divisas extranjeras) y cuyo análisis detallado excede al tenor de esta introducción, sólo con descomunales valores remunerativos del endeudamiento estatal, se demostró totalmente incapaz de moderar el incremento de los precios internos. La muy empinada tasa de interés que devengaban las LEBAC (letras o bonos del Tesoro nacional) en manos de agentes económicos del interior y del exterior del país interesados en obtener grandes ganancias a través de colocaciones financieras de plazos muy reducidos, repercutió muy negativamente en el sistema productivo nacional. Al ser la tasa de los LEBAC muy elevadas y operar (llegaron a colocaciones con tasas de interés en torno al 60 % promedio anual) como los indicadores de referencia del costo de los créditos bancarios, implicó una carga muy pesada en las empresas de todo tipo que tomaron créditos para su evolución comercial o para la inversión. Lógicamente las de menor capacidad económica estuvieron más expuestas al impacto de la elevada tasa de interés activa que cargaban los bancos a sus préstamos y salieron muy perjudicadas pues no podían afrontar niveles insostenibles del costo de los créditos.

Este fenómeno particular, -el del costo del dinero en el sistema bancario para obtener financiamiento por parte de las empresas- fue un factor central en la debilidad que debieron afrontar las unidades productivas de menor tamaño -tanto urbanas como rurales- para su capitalización adecuada.

Esta faceta del sistema crediticio nacional se agravó a mediados del año 2018 cuando la fuerte devaluación, a la que ya haremos referencia, dio con tierra con la temporaria modificación del proceso de crecimiento económico, que en el año 2016 había sido negativo para transformarse en el tercer trimestre del 2017 en positivo. Esto, debido fundamentalmente a la acción estatal, en tanto promotora del aumento del gasto y la inversión pública, lanzado a mediados del 2017, como apoyo esencial para que las elecciones legislativas de octubre de ese año tuvieran resultados positivos para el partido político gubernamental. Ese cambio de signo de negativo a positivo que experimentó la economía nacional alcanzó solamente un lapso breve -no más de seis meses- y fue financiado en gran parte por el fuerte incremento de la deuda pública que tuvo lugar por entonces, y que ya comentáramos.

El desarrollo de la obra pública en esta etapa tuvo una duración efímera, pues en marzo de 2018 se cerró, para el gobierno argentino, la posibilidad de seguir financiándose con crédito externo. Ante el nuevo panorama que imposibilitaba a la conducción económica seguir obteniendo recursos del exterior para financiar el presupuesto de estímulo a la obra pública, el gobierno, sin abandonar lo esencial del modelo económico tuvo que efectuar modificaciones significativas al mismo. Como ya se consignará, la fuga de capitales y los compromisos derivados del endeudamiento externo en acelerada expansión no pudieron seguir siendo satisfechos con mayor aporte de créditos internacionales. El Estado dejó de tener ingresos vía el aumento de deuda tomada en el exterior para hacer frente a las salidas de divisas por déficit de la Balanza Comercial, por atesoramiento empresario y personal, por déficit en las erogaciones por turismo internacional, por pagos de intereses de la Deuda Pública y por las transferencias a casas matrices de las utilidades de sus filiales radicadas en el país.

El nuevo escenario de total insuficiencia de recursos en moneda extranjera indispensables para afrontar los pagos arriba citados se tornó altamente delicado, pues las fuentes de financiamiento internacionales se cerraron dado que los acreedores consideraron que el país era incapaz de devolver lo que se le había prestado hasta marzo de 2018. Estábamos otra vez, como en el año 2001, en “default”. ¿Cómo superar tal crítica situación? El gobierno optó por acudir al ente de financiamiento que había prometido de modo firme nunca más buscar su respaldo: el Fondo Monetario Internacional. La economía nacional se salvó de un nuevo incumplimiento de sus vínculos con el capital financiero internacional, por el apoyo del FMI, a costa de un nuevo Ajuste Estructural típico de las condiciones que tal institución internacional impone para otorgar salvatajes financieros.

Este planteo de fondo se acompañó, además, con una estrategia dirigida a favorecer el ingreso de bienes para el consumo interno desde el exterior. La baja de aranceles generalizada abriendo las fronteras del país en forma significativa supuso debilitar sensiblemente las preexistentes medidas de protección a la oferta interna de bienes de consumo e inversión características del gobierno anterior.

Esta plena apertura de las fronteras nacionales favoreció a grupos empresariales importadores que ocuparon de modo creciente segmentos importantes de la demanda nacional, en particular en las ramas vinculadas a la producción de textiles, cuero calzado, madera, sectores de la producción de alimentos y bebidas etc. Esta política ha sido clave en el proceso de deterioro del ingreso de los/as productores/as proveedores de materia prima para la agroindustria como veremos en el desarrollo de los procesos económicos relevantes en el interior del país.

Finalmente, para concluir sobre los más destacados componentes de la política económico-social durante el periodo signado por la entronización del capital financiero

como paradigma del crecimiento económico, los datos del mundo del trabajo-como no podría haber sido de otra manera-fueron francamente desalentadores

La información oficial sobre el trabajo privado registrado indica hacia el final del periodo bajo análisis una declinación significativa: se perdieron en el ciclo del Ajuste recesivo, fruto del acuerdo con el FMI, la cantidad de 268.000 puestos de trabajo formales registrados entre marzo de 2018- cuando comenzó la crisis del inminente “default” salvado por la intervención del crédito del FMI- hasta marzo de 2019, último dato disponible al cierre de la redacción de este texto. La contracción del empleo en blanco supuso una reducción del 2,2 % de puestos de trabajo en el lapso citado, fruto del cierre de empresas, disminución del ritmo productivo por la recesión instalada desde mayo de 2018, en particular en aquellas actividades orientadas al mercado interno y por la ya citada competencia externa. Hay que remontarse al año 2013 para encontrar un valor del empleo registrado total similar al del último dato oficial disponible.

No sorprende entonces la tasa de desempleo relevada por el INDEC para el primer trimestre de ese año, que alcanzó el 10,1 % de la PEA, superando los dos dígitos por primera vez desde el año 2006, cuando se salía de la crisis del 2001-2002. El dato del tercer trimestre del año 2015, al ser el del último periodo anterior al cambio de gobierno, fue del 5,9% de la PEA. Por lo que en menos de cuatro años nos encontramos con un porcentual de desempleo que casi llega al doble que la del punto de partida de esta nueva experiencia neoliberal.

El subempleo también sufrió un importante incremento al pasar, el último año, del 9,8 al 11,8%.

El estudio del INDEC informa también que se acentuó el desempleo en las capas más jóvenes de la población, signo evidente de las dificultades de acceso al trabajo de quienes pertenecen a la franja de los que buscan su primer trabajo. Esta situación se verificó, en el caso mujeres entre 14 y 29 años en un desolador 23,1 % , nada menos que 2,2 puntos de porcentual mayor que en el primer trimestre del año 2018. En el caso de los hombres más jóvenes la situación laboral fue aún peor. El desempleo pasó del 15,3 % en el primer trimestre del 2018 al 18,5 en los primeros tres meses del año 2019, signo evidente de un deterioro pronunciado del mundo del trabajo.

A la vez, el empleo no registrado, o informal, o “en negro” en la acepción popular, creció entre ambos trimestres anuales del 33,9 % al 35 % de la PEA, marcando un singular perfil de la calidad del empleo, que supone trabajadores/as que no están incluidos/as en las convenciones colectivas de trabajo, no acceden a Obra Social sindical y carecen de inscripción en las nóminas de la previsión Social jubilatoria ni perciben aguinaldos anuales.

De resultados de la puesta en marcha de una nueva versión del modelo de acumulación que privilegia la inversión especulativa, basado en el descarte del consumo interno como motor principal del crecimiento del ingreso y empleo, nos encontramos con una evolución del proceso económico de características sociales altamente regresivas. Ello se evidencia a través del análisis selectivo de datos estadísticos irrefutables que provienen de fuentes informativas oficiales (INDEC) y del Observatorio Social de la Universidad Católica Argentina, dedicado a la investigación permanente de la trama social del país.

En primer lugar haremos referencia a la evolución de los informes del INDEC relativos a la evolución económica de nuestro país en el periodo 2016- 2018.

Cuadro 1: Evolución del PBI y de la Demanda Global, en millones de pesos a precios del año 2004 y variación porcentual entre los años 2015 a 2018

Concepto	2015	2018	Variación porcentual 2018 s/2015
PBI	721.487	707.092	-1,9
Consumo privado	521.146	524.749	+0,6
Exportaciones	135.156	144.767	-1,4
Inversiones	135.156	140.316	+3,8
Total Demanda Global	897.769	911.529	+ 1,5

Fuente. Elaboración propia en base a datos del INDEC

Cuadro 2: Evolución del PBI y de la Demanda Global, en millones de pesos a precios del 2004 y en variación porcentual -estimación entre el cuarto trimestre del 2015 y el cuarto trimestre del 2018-

Concepto	Cuarto trimestre del año 2015	Cuarto trimestres del año 2018	Variación porcentual 2018 s/2015
PBI	703.682	679.263	-3,4
Consumo privado	489.467	459.458	-6,1
Exportaciones	103.040	100.173	-2,9
Inversiones	127.344	120.426	-5,5
Demanda Global	833.169	847.285	1,2

Fuente: evaluación propia en base a datos de INDEC

El cotejo entre el último año del gobierno anterior y el tercero del ciclo iniciado el 10 de Diciembre del 2015, en el nivel del Producto Bruto Interno y de la Demanda Total, revela datos de un comportamiento negativo en dos de las dimensiones bajo análisis, que son claves. Si se incorpora a esta estimación la circunstancia de que en el trienio

citado la población residiendo en la Argentina creció en torno al 1,1% anual, el descenso de la actividad económica por habitante llega a más del 5 % entre el 2015 y el 2018, lo cual implica que el promedio de los habitantes del país ha sufrido un serio empobrecimiento en su nivel de vida que se reproduce, con algo, menor de intensidad, en los niveles de consumo por habitante que ronda el 3 % en los tres primeros años del gobierno actual. La estimación de organismos internacionales de empresas consultoras argentinas y extranjeras y del REM (Registro de Estimaciones Mensuales preparado por el Banco Central de la República Argentina en base a cálculos probables de comportamiento económico) para el año 2019 supone un deterioro no menor al 2% del nivel del producto bruto de este año con relación al año anterior. El empobrecimiento total entonces de la actividad económica per cápita sería al final del actual ciclo gubernamental superior al 7 % y el consumo caería un porcentaje cercano al 6 %.

Si acudimos a las cifras de los respectivos cuartos trimestres-el del 2015 y el del 2018-la caída es mucho más intensa. No solamente a nivel del Producto Bruto global sino en componentes de la Demanda Agregada que son estratégicos en torno a la capacidad de generar crecimiento económico. Nos estamos refiriendo específicamente al consumo privado, que por la magnitud que detenta dentro del Producto Bruto, pues representa una incidencia correspondiente al 72 % según los datos del 2015, es decisivo en relación a la evolución de la capacidad productiva nacional. Las significativas reducciones arriba apuntadas son concluyentes en cuanto al impacto negativo que sobre el bienestar productivo de la población ha producido la implementación del modelo de valorización del capital financiero. El análisis de la evolución por trimestres que surge de los correspondientes datos oficiales es aún más desalentador que el que contiene los datos a nivel anual. Ello es así por cuanto la recesión económica que se inició a mediados del 2018 no había impactado a pleno en los valores de los agregados económicos de dicho año, dado que los datos de sus primeros meses todavía estaban influidos por el repunte del tramo final del año 2017. Sin embargo, la recesión económica instalada entrado el año 2018 se advierte mucho más cuando la comparación se hace entre los cuartos trimestres del último año del gobierno de Cristina Fernández y el último trimestre del 2018. Entre uno y otro período trimestral el derrumbe ya adquiere perfiles muy significativos. La caída del PBI es casi el doble que el dato anual y si advertimos que el primer trimestre del año 2019 muestra un perfil más acentuado aún en el deslizamiento hacia abajo de los valores de dichos agregados el recorte de la riqueza colectiva entre el trimestre final del modelo anterior y el primero de este último año de gobierno de la Restauración Conservadora Neoliberal ya es muy profundo. Los datos del primer trimestre del año 2019 revelan una caída inter anual del producto bruto, siempre tomando la información del INDEC, del 5,7%. Y según estimaciones privadas no oficiales esta tendencia declinante se mantiene en la misma intensidad en el

segundo trimestre, en un todo de acuerdo a las informaciones que anuncian otro año negativo de comportamiento económico.

Nos centramos, como cierre de este análisis económico, en dos evidencias adicionales: el del incremento de las importaciones, por demás acentuado, y en el nivel del consumo en declinación, expresado por otras fuentes informativas que las citadas.

Las importaciones fueron el único de los grandes agregados económicos que mostraron un valor significativamente creciente. El cotejo de los datos oficiales entre los años 2015 a 2018 indica que el ingreso de bienes desde el exterior aumentaron el 16 % en moneda constante, y si el análisis se traslada al interregno entre el cuarto trimestre del 2015 y el similar periodo del año 2018, la expansión de las importaciones fue levemente superior: el 17 %.

Este mayor acceso de bienes importados, en una economía globalmente en retroceso en el trienio y un trimestre adicional supuso que sectores productivos internos tuvieron que soportar fuerte competencia de productos importados, estimulado su ingreso mediante medidas que facilitaron la compra de tales bienes en el exterior. Las razones de esta política pública aperturista ya fueron comentadas y, de este modo, se repitió el esquema adoptado en las precedentes experiencias neoliberales, tanto la iniciada en 1976 como la que se abrió en el año 1991, con el consiguiente perjuicio para amplios segmentos de la industria nacional. Pero, a contramano de lo que ocurría en etapas expansivas de la economía el incremento de las importaciones no se centró en la adquisición de bienes intermedios o de capital necesarios para satisfacer la demanda de sectores manufactureros que los requieren de modo imprescindible para expandir su actividad sino que tal política se adoptó con el criterio de favorecer a segmentos concentrados de la industria, que se favorecieron con la caída de los precios de los insumos a cargo de la producción. El volumen anual de importaciones sufrió también el impacto de la recesión de mediados de 2018. Cayó el ingreso de partes, piezas y equipamiento en valores significativos tanto como el ingreso de bienes finales- como los automóviles importados de alta gama-. Así reapareció hacia fines del 2018 y principios del año el superávit comercial, que se debió no a un sustancial incremento de las exportaciones (que no reaccionaron positivamente frente a la gran devaluación del 120 % del segundo semestre del año 2018) sino por la recesión muy aguda y generalizada de la actividad industrial, que redujo tanto sus requerimientos de partes y piezas además de bienes de capital como su capacidad de producir bienes manufacturados para su venta en el mercado nacional.

En síntesis. Las importaciones se expandieron en la fase expansiva de la economía (meses finales del 2017 y de principios del 2018) acompañando el ingreso de bienes para el consumo final, muchos de ellos competitivos de la producción nacional. Cuando la economía se enfrió, fruto de la caída del poder adquisitivo de la población, desde

mediados del 2018, ello afectó al componente importado de la Demanda Agregada. Pese a ello, amplios segmentos de la industria nacional continuaron afectados por la importación –en reducción pero manteniendo un flujo de ingresos no despreciable de productos que el país producía, con el consiguiente desplazamiento del mercado de bienes similares a los adquiridos fuera de nuestras fronteras.

Este aspecto de la política económica oficial tuvo especial efecto negativo en las estructuras productivas regionales, como ya se va a observar más adelante.

La segunda cuestión a abordar, tras el dato desalentador de la evolución del consumo privado detallado en los cuadros 1 y 2, consiste en la referencia a otros datos del consumo que ratifican lo dicho precedentemente. Pasamos a comentar tales datos.

En primer termino, deseamos mencionar las estadísticas que se publican mensualmente constituidas por el nivel de ventas del comercio minorista a escala nacional que la CAME (entidad que reúne a los propietarios de dichos establecimientos comerciales de todo el país) da a conocer a fines de cada mes. El relevamiento de ventas minoristas de CAME -entidad empresaria que no se ha caracterizado por sostener posiciones políticas anti oficialistas- señala que la actividad comercial entre abril de 2015 y abril de 2019 cayó un 24,5 % “ (Mariano Kestelboim, El desplome real del poder adquisitivo, BAE Negocios, 22 de mayo de 2019). Los datos del año 2019, hasta el momento de redactar este texto consignan caídas nunca menores a dos dígitos en la relación interanual mes a mes.

El fenómeno de la contracción del consumo general en el comercio minorista está acompañado de igual tendencia en otras modalidades de comercialización al público. Los últimos datos del INDEC al respecto indican que el consumo de marzo de 2019 mostraron serios desplomes, reflejo de la dinámica contractiva de los salarios y las jubilaciones a lo que haremos mención más adelante. Las ventas de los shoppings ya acumulan nueve caídas consecutivas (hasta marzo de este año) siendo la contracción de dicho mes del 16% con relación al mismo mes del año anterior. Los supermercados, en el mismo registro mensual, vendieron menos que el similar mes de 2018 en un 14,5 % y los autoservicios mayoristas cayeron un valor cercano a los arriba citados; el 16 %.

Un ilustrativo informe del Instituto del Trabajo y la Economía de la Fundación Germán Abdala, que lleva un registro permanente de carácter mensual con metodología propia, ha resultado coincidente con los datos oficiales en sus estimaciones. En efecto, el ITE apunta que en el mes de abril de 2019 se registró el dato del consumo privado más bajo de los 40 meses que lleva el gobierno de Cambiemos, que resultó ser de un nivel que no se experimentaba desde setiembre del 2007, es decir hace 11 años y medio atrás. A propósito de esa información el Instituto recuerda el reciente desarrollo histórico del índice de consumo que prepara. En el año 2015 el índice observa una tendencia ascendente que se revierte en el inicio del año 2016, y que llegó a una caída

del 5,5 % entre octubre y noviembre de dicho año con respecto al año anterior. En el primer semestre del año 2017 el indicador se estabilizó y repuntó en el segundo semestre de ese año a influjos de las medidas coyunturales de la política económica ante la proximidad de las elecciones legislativas. Así, a enero de 2018 el Indicador del instituto marcaba un ascenso del 3,5 % con respecto al mismo mes del año anterior. Desde el mes de febrero de dicho año comenzó un proceso de retracción que no ha cesado hasta inicios del 2019 que es cuando se cierra este texto. El descenso del consumo para inicios de 2019 que computa el Instituto con relación al periodo similar anterior, ya llega al 12,7 %. Los autores del estudio agregan, como comentario específico, “...la tendencia observada es que aún la caída no ha encontrado un piso. Ni la actual política económica ofrece perspectivas de reversión”.

El daño inferido por las consecuencias del modelo de acumulado basado en la valorización financiera antes que en la entronización del trabajo como motor del crecimiento ya lo hemos explicitado con amplitud. Esa desvalorización del trabajo se refleja en la disminución del poder adquisitivo del salario que para el ITE de la UMET alcanzó porcentuales importantes como resultado de la suba de los precios mayor que la de los salarios. Así, los salarios fueron perdiendo terreno desde que asumió el gobierno que cesó 10 de diciembre del 2019, tendencia que se profundizó en el último año y medio, luego de la puesta en marcha del Ajuste pactado con el F.M.I El resultado final para el mundo del trabajo activo y pasivo es que “... entre noviembre del 2015 y mayo del 2019 el salario real cayó el 16 %...”, según lo determinó el instituto de la UMET.

La contracción de la actividad económica y la caída del ingreso real de la mayoría de la población supuso, además, la presencia de un proceso de ocurrencia ineludible: la baja del empleo total en la economía argentina, que también fue un factor de incidencia clave en la caída del consumo.

En materia de crecimiento económico, empleo, salario real y capacidad adquisitiva de la población en general medida en términos de la evolución del consumo interno los resultados finales son todos negativos, a poco más de tres años de la experiencia neoliberal Esta conclusión está avalada por los diferentes comportamientos de las variables clave del escenario económico-social que hemos comentado. De los cuatro años de desempeño del actual gobierno en tres de ellos se van a producir deterioros importantes. Solo el año 2017 muestra un comportamiento transitorio relativamente satisfactorio a partir de una acentuada toma de crédito por parte del Estado Nacional para alentar la obra pública como principal objetivo, argucia utilizada para enfrentar los comicios legislativos de ese año con posibilidades de éxito para el partido oficialista y, a la vez, financiar la persistente fuga de capitales. Pero el exorbitado incremento de la Deuda frenó, por el temor de los acreedores el flujo de los prestamos al cierre del primer trimestre del 2008 dada la presumible incapacidad de repago, colocando al país en una situación objetiva de “default” sólo salvada por el aporte extraordinario del FMI. Desde

entonces, el país no pudo recuperar la posibilidad de endeudarse por la negativa de los acreedores, y la economía volvió a entrar en recesión, más aún apareciendo como principal condicionamiento del FMI para efectuar el salvataje un Plan de Ajuste que supuso caída del gasto y la inversión pública y reajuste hacia abajo de salarios y prestaciones previsionales.

El fuerte impacto negativo a escala de la trama social que la política económica neoliberal generó es factible apreciarla con información proveniente de fuentes insospechadas. Las investigaciones realizadas por el Observatorio de la Deuda Social Argentina dependiente de la Pontificia Universidad Católica Argentina reúnen evidencias al respecto que se comentan seguidamente. El período estudiado cubre datos del tramo 2016-2018.

Cuadro 3 Argentina urbana. Distribución general y por nivel socio-económico del ingreso familiar per cápita. Período 2012-2017 (en precios constantes según IPC alternativo)

Año	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Valor anual	21141	21048	19918	19502	19457	20819
Nivel medio alto	34228	32248	31747	31197	32421	36347
Nivel muy bajo	12551	13251	11905	12500	11703	10997

Promedio 2012-2015		Promedio 2016-2017	
Nivel alto	32405	Nivel Alto	34384
Nivel muy bajo	12553	Nivel muy bajo	11350

Fuente: Elaboración propia en base a: Pontificia Universidad Católica Argentina. Observatorio de la Deuda Social Argentina. Condiciones Materiales de Vida. Documento Estadístico 2012-2018, Buenos Aires, página 23.

Una primera conclusión. El promedio de ingresos reales de las familias, siempre calculada a precios constantes, alcanza en el periodo 2012-2015 el valor de \$20.402 anuales mientras que en el bienio siguiente (2016-2017) a dos años de instalado el nuevo gobierno el citado promedio desciende a \$20.138.

De este modo se percibe un descenso en la capacidad global de obtención de ingresos reales en el bienio de la nueva administración con referencia a lo acontecido en el gobierno anterior. No obstante, este leve descenso, analizados que sean los valores bajo estudio según la inserción social de sus beneficiarios, permite verificar una distribución crecientemente desigual según el sector social que se estudia. El segmento de nivel alto-muy alto de ingresos, que cubre una minoría de la población de mayor captación de recursos, vio incrementada su capacidad de ingreso en forma significativa entre un

periodo (el anterior al 2015) y el siguiente (el posterior al cambio de gobierno). En contraposición, en el segmento de la población de más reducidos ingresos- su capacidad de captar tales ingresos se deterioró sustancialmente en los dos años iniciales de la administración del Ingeniero Macri con respecto a lo exhibido por el gobierno de Cristina Fernández.

Un segundo aspecto a remarcar es la evidencia acerca de la evolución del índice de pobreza que publica el Observatorio Social de la Universidad Católica Argentina.

Cuadro 4: Argentina Evolución de las tasas de pobreza por ingresos Periodo 2010-2018 (por ciento de la población total)

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
31,8	26,1	25,9	27,4	30,8	30	32,8	28,2	33,6

Promedio 2010/2015	30
Promedio 2016/2018	31,8
Relación 2018/2015	Aumento del 6%

Fuente; Elaboración propia en base a Universidad Católica Argentina, Observatorio Social

Cuadro 5 Argentina urbana. Evolución de las tasas de indigencia .Periodo 2012-2018 Años 2012- por ciento de la población total)

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
5,7	4,2	4,7	4,9	5,6	4,5	6,6	5,6	6,1

Promedio 2010/2015	4,9
Promedio 2016/2018	6,3
Relación 2018/2015	Aumento del 35,6%

Fuente; Elaboración propia en base a Universidad Católica Argentina, Observatorio Social

Los datos tomados de la investigación patrocinada por la Universidad Católica Argentina posibilitan una evaluación comparativa de los dos periodos gubernamentales últimos, lo que no hubiera sido posible con las estadísticas del INDEC que tiene un quiebre informativo en el año 2016.

Las conclusiones son evidentes. Los índices porcentuales más elevados se dan en el año 2018 para la pobreza y en el 2016 para la indigencia. En los valores promedio para ambos ciclos constitucionales se advierte el incremento en el trienio más cercano en un porcentual de arriba del 10 % para el caso de la Pobreza y un incremento significativo para el caso de la indigencia, que sobrepasa largamente el 30 %.

Una segunda evidencia puesta de relieve en una reciente investigación del citado Observatorio Social se refiere a los graves e irreparables efectos negativos sobre la salud de la población infantil de nuestro país. Nos referimos al informe del Barómetro de la Deuda Social de la Infancia que produjo los insumos estadísticos utilizados para la producción del informe “Infancia. Progresos y retrocesos en clave de desigualdad” (publicado por la Universidad Católica Argentina: Mayo 2019).

En el apartado de resumen de resultados del informe que nos ocupa se cuenta que: “La pobreza monetaria en la infancia y adolescencia alcanzó en el 2018 al 51,7% y es la cifra más elevada de la década. Los pobres indigentes se estiman en 10,9% en este mismo año. Es decir, que en el último período interanual (2018 vs. 2017) se incrementó la pobreza infantil en un 11,2%, según las estimaciones de la Encuesta de Deuda Social Argentina. Los infantes del conurbano son, sin duda, los más pobres entre los pobres. En 2018 la pobreza alcanzó al 63.6% de los niños y niñas bonaerenses y el 15% son pobres indigentes.” (Fundación de la Universidad Católica Argentina, op.cit, pagina 11). Este cuadro tan desalentador de la situación social de los niños y adolescentes, al cierre del primer trienio del gobierno de la restauración conservadora posee ribetes más acentuados de la vulnerabilidad del segmento más joven de nuestra sociedad si se acude al análisis del derecho a la alimentación.

En el caso puntual de la alimentación el estudio distingue dos tipos de deficiencias estructurales que afrontan los niños y adolescentes relevadas para el tramo 2010-2018.

Se entiende como inseguridad alimentaria total a una situación de consumo de alimentos por partes de los/as niños/as y adolescentes que resulta insuficiente para una alimentación adecuada y necesaria para un crecimiento que garantice a cada integrante de la familia un desarrollo compatible con un nivel de salud aceptable para su presente y su futuro.

De las conclusiones del estudio surge que “...casi tres de cada diez niños/as en la Argentina urbana en 2018 residía en un hogar vulnerable al acceso a los alimentos por problemas económicos.” Y el texto prosigue indicando el desborde de este fenómeno en los años recientes: “La propensión a la inseguridad alimentaria total entre 2010 y 2018 a nivel de la infancia se incrementó 7,5 puntos porcentuales (es decir pasó del 21,8 al 29,3 por ciento del total de integrantes del sector más joven de la población). Y agrega más adelante un dato concluyente: “Dicho incremento se registra de modo completo entre 2017 y 2018”. En efecto, en 2015 arranca con el 20,3 % y en el 2018 cierra con 29,3 % de población infantil y adolescente con insuficiencia alimentaria total. Casi un 50 % de incremento denunciando, en toda su dimensión, la crisis alimentaria en los/as pobladores/as más jóvenes del país lo que trae aparejados el surgimiento de deficiencias estructurales en el desarrollo físico y mental de tales habitantes.

Un segundo nivel de análisis consiste en determinar del total de niños/as y adolescente cuales estuvieron incluidos/as en una sub- categoría altamente crítica. El documento afirma que como resultado de sus investigaciones se “... reconoce que el 13 % de la población infantil padece la inseguridad alimentaria de modo severo” Asimila este concepto técnico a la circunstancia que ese 13 % padeció hambre por la muy severa reducción de su dieta alimentaria. El citado valor es de lejos el más elevado de toda la década pero su importante expansión se produjo entre el 2016 y el 2018, pues con anterioridad había descendido del 11,2 % en el año 2010 al 8,9 por ciento en el año 2015. El salto más acentuado del último tramo llevó, entonces, la población infantil con hambre del citado 8,9 % del total de niños y adolescentes hasta 17 años de edad de todo el país a 13,0 % del citado total en el año 2018, nada menos que un aumento de casi un 50 %.

La tremenda gravedad de esta irrefutable realidad -que explica el tremendo costo social provocado por los efectos de la estrategia de acumulación sobre la actual y futuras generaciones de habitantes adultos/as en la Argentina- es que la discriminación por edad de tal 13 % indica que el segmento de 0 a 4 años de edad, cuando el/a niño/a acumula capacidad de desarrollo futuro de su aptitud mental, ha quedado irremediablemente dañada en una proporción del 30 %, según consta en la página 26 del informe. Si se estima la población que reside en la Argentina actual en 45 millones de habitantes, la que es motivo de análisis en este estudio, alcanzaría aproximadamente los 13 millones de seres humanos. De entre ellos, los que pasarían hambre y estarían condenados a deficiencias estructurales en su adultez por la severa insuficiencia alimentaria en los primeros 4 años de vida alcanzarían un estimado de 2 millones de niños/as y adolescentes actuales hasta 17 años. El reciente incremento de este sector de la población residente en la Argentina habría aumentado, según nuestras estimaciones, en 600 000 menores. Si observamos los datos del estudio de la UCA las políticas públicas del gobierno anterior al 2015 posibilitaron una reducción singular a esta aguda problemática social. Desde el año 2010 con el 8,4 % de miembros del grupo etario analizado con problemas de hambre (y consecuente desnutrición) se pasó al 7,8 % -un descenso del 14% de porcentual aproximadamente que contrasta con lo apreciado en el análisis del periodo 2016-2018.

En conclusión. El análisis previo en cuanto al desenvolvimiento de la estructura económica-social de la Argentina durante el ciclo 2015-2019, en donde predominó un modelo de acumulación basado en los principios del capitalismo neoliberal es el que nos permitirá, en páginas sucesivas exponer la evolución de relevantes procesos productivos asentados en diversas regiones del país.

Hemos resaltado, como signo más evidente del desarrollo de nuestra sociedad entre el 2015 al 2018 inclusive, la declinación del poder adquisitivo de la población con un impacto más negativo en la capacidad de consumo de los sectores sociales mayoritarios,

de menor nivel de ingreso. Un efecto también insatisfactorio es de esperar a partir del muy elevado costo del sistema crediticio-bancario, condicionado por las tasas de referencia de los títulos públicos con que se financió tanto los déficit fiscales como los del balance de divisas. Con las muy desmesuradas tasas de interés activas, que también apuntaron a intentar desalentar la pérdida de valor de nuestra moneda -intento que no fue exitoso en impedir que el tipo de cambio se elevara de poco más de \$9 por dólar a fines del 2015 a \$43 por unidad de moneda extranjera a principios del 2019-, se tornó imposible a productores de limitada capacidad y acumulación comprometerse con un crédito bancario.

En tercer término puntualizamos todas las políticas de apertura externa y de desregulación interna que implicaron tanto el proceso del ingreso al país de bienes competitivos a los producidos internamente como la ausencia de medidas tendientes a controlar el poder monopólico u oligopólico de grandes conglomerados insertos en las cadenas de comercialización habituales.

El desborde inflacionario básicamente generado por las sucesivas devaluaciones del peso, también cooperó en la capacidad de reproducción de las actividades de la amplia franja de agentes económicos dedicados a la pequeña producción de alimentos y materias primas. Estos últimos vieron incrementados acentuadamente costos de materias primas e insumos indispensables para avanzar en los respectivos procesos productivos sin tener apoyo estatal para impedir que los grandes productores y comercializadores reconociesen esos incrementados costos en la producción de los bienes que entregaban al mercado. Este fenómeno pareció moderarse cuando el transitorio “veranito” económico de fines del año 2017 y principios del 2018 supuso, en muchos casos un aumento de valor de los productos de las economías regionales pero se cortó abruptamente cuando estalló la crisis cambiaria y de endeudamiento que comenzó en el mes de marzo de dicho año 2018. La disparada del tipo de cambio, que en todo el 2018 superó el 120 %, provocó un fuerte impulso inflacionario con el consiguiente derrumbe del ingreso real de los/as consumidores/as y de los/as productores/as de menor dimensión económica.

Hacia no menos de 15 años que un ciclo gubernamental no exhibía este balance final en sus cuatro años de vigencia; caída de la actividad económica, reducción del empleo registrado, contracción del salario real de trabajadores activos y pasivos y aumento a tasas inéditas desde principios del siglo de la pobreza e indigencia por ingresos de los habitantes de nuestro país.

La combinación de los diversos procesos comentados (abstención del Estado en su rol regulador para reducir desigualdades de Poder e Ingreso, pérdida de capacidad de consumo de gran parte de la población, deterioro creciente de las condiciones sociales, incrementos desmesurados de costos de reproducción de las actividades productivas y

del ingreso real de los más vulnerables y presencia de un sistema crediticio incapaz de alentar la actividad de los agentes menos favorecidos de las cadenas productivas) supuso un escenario altamente perjudicial para la mayoría de los/as productores/as pequeños/as y medianos/as del amplio territorio nacional

Este cuatrienio perdido ha dejado en muy delicada situación a la gran mayoría de los/as productores/as pequeños/as y medianos/as y actividades económicas relevantes en las diferentes regiones del país, obligando a repensar el modelo de acumulación dominante en la etapa que se cierra el 10 de Diciembre del 2019- por otro que privilegie el valor aportado por el trabajo a la generación del ingreso nacional.

BIBLIOGRAFÍA

- Rofman, A. y García, A. (2018) *Planificación, Región, Políticas. En búsqueda de nuevas ideas para un proyecto productivo*. Plan Fénix-FCE-UBA, Buenos Aires. ISBN 978-950-29-1758-0.
- García, A. y Rosa, P. (comp. 2019) "Excluidos financieros. Actores, políticas y estrategias en la Argentina del siglo XXI." Editorial Cooperativa El Zócalo, Buenos Aires.
- Rofman, Alejandro y García, Inés Liliana (2017) *Economías regionales en el contexto del proyecto neoliberal en marcha.*, CEUR - CONICET.
- García, A. (2017) *Territorio y políticas públicas en el Sur. Dinámicas socio-económicas en Argentina y Brasil a principios de siglo XXI*. Editorial Biblos, Buenos Aires. 978-987-691-589-2.

PARTE II

CIRCUITOS PRODUCTIVOS REGIONALES

Circuito productivo lechero



Capítulo 3.

El circuito productivo lechero en un contexto de crisis y su reestructuración bajo características de exclusión y concentración

Inés Liliana García

1. CONTEXTO GENERAL NACIONAL E INTERNACIONAL

El sector productivo lechero argentino no escapa a las características que se evidencian en el resto de las economías regionales o, al menos, de aquellas que se expandieron en las primeras décadas del siglo XX y jugaron un rol relevante en el desarrollo territorial, el cual se caracterizó por integrar a pequeños productores de materia prima y pequeños y medianos emprendimientos en un circuito productivo heterogéneo y de mediana estabilidad hasta los años '90 momento en el cual se inicia el proceso de sojización que se fue profundizando con el correr de los años, avanzando sobre el resto de los espacios de producción regional y generando una demanda de tecnificación difícil de alcanzar para los actores más débiles del circuito productivo.

La economía argentina, luego de una etapa de recuperación tras la crisis de 2001, se encuentra estancada desde 2011. La crisis de 2008 no solo trajo consecuencias locales sino una recesión a nivel mundial que afectó las cotizaciones de productos regionales con capacidad de exportación, como es el lácteo. Asimismo, el mercado interno vio acelerar año tras año -con algunos meses de excepción- la baja de consumo por el alza de precios, la baja del poder adquisitivo de los salarios y la exagerada escalada de costos de servicios que provocó un vertiginoso retroceso en estos últimos años.

De acuerdo a los análisis efectuados en el Diagnóstico competitivo del sector lácteo argentino “...el sector ha entrado en un proceso de estancamiento global que lleva prácticamente 20 años, pues los niveles productivos de 2017 son los mismos que los del año 1998/99, a lo que se agrega también una gran variación interanual de la producción, en gran parte debido a razones climáticas” (Galletto, 2018: 2) sosteniendo la hipótesis que el ‘problema de competitividad’ es el causante principal de dicho estancamiento. Nosotros diríamos que la inestabilidad de las variables económicas tanto en la producción interna como en los precios de mercado global y las diversas crisis fueron

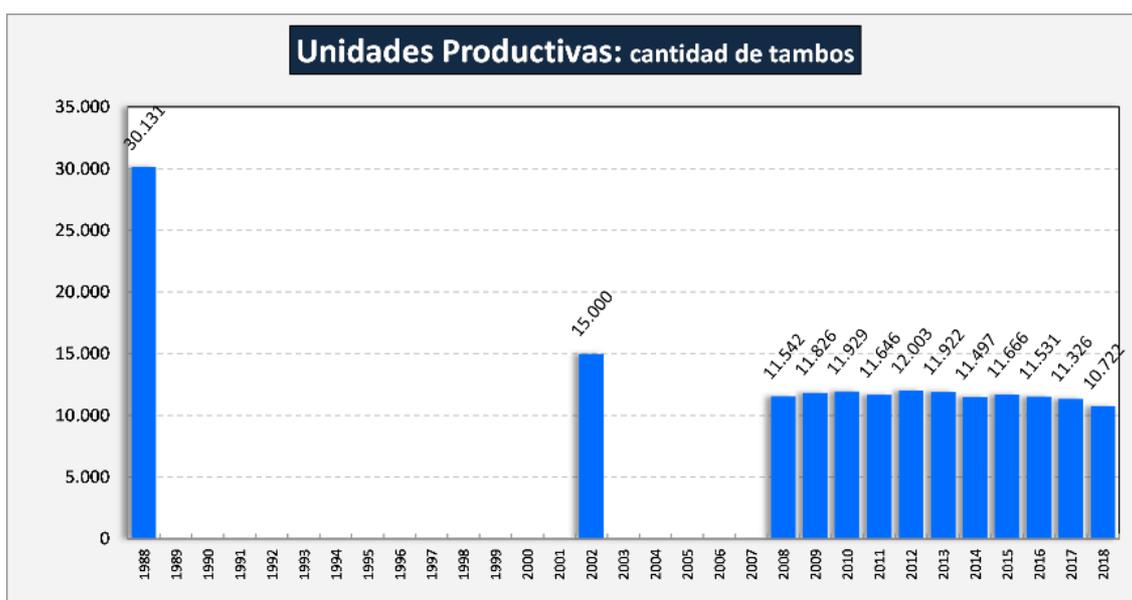
profundizando la concentración de los recursos en menos actores intervinientes en dicha cadena productiva.

Los productores de leche que no pudieron tecnificarse fueron desapareciendo año tras año al no poder afrontar siquiera los gastos mínimos de producción y las industrias lácteas ampliaron su brecha de capacidad productiva entre las mega y las PyMes sobrevivientes. La crisis sufrida por SanCor dejó a Mastellone S.A. casi en condición de monopolio productivo y formador de precios en el mercado interno.

1.1. Eslabón primario de la producción. Los tambos

En nuestro país la producción de leche está ubicada geográficamente en la región central del territorio, siendo las provincias de Córdoba, Santa Fe, Buenos Aires quienes concentran más del 90% de tambos registrados, el resto se localizan en Entre Ríos, Santiago del Estero y La Pampa.

La tendencia a la concentración de establecimientos en medianos y grandes tambos, nos acompaña desde los años '90 cuando surgen profundos cambios en la concepción de la productividad rural; procesos de acumulación y de tecnificación inalcanzables para los más pequeños, aún con algunos mínimos acompañamientos de subsidios y políticas estatales. Sin embargo, el cierre de tambos se acelera drásticamente en los inicios de dicha década y de los 30.000 de entonces, se registran la mitad en 2002 como podemos apreciar en el gráfico siguiente; continuando su curva descendente durante toda la década y la siguiente.



Fuente: OCLA

Sobre esta coyuntura preocupante los productores lácteos padecen además, en el inicio del gobierno de Mauricio Macri, dos medidas que acentuaron el quebranto de tambos de pequeña y mediana estructura productiva, ellas fueron: la alteración cambiaria que, ante una dolarización de insumos y la depreciación del peso, presentó un permanente escenario de incertidumbre; y por otro lado, el fuerte incremento del precio del maíz luego de eliminarlo de retenciones impositivas y focalizar su comercialización hacia la exportación. Cabe recordar que es uno de los cereales más importantes para la alimentación del rodeo lácteo y, tras la medida, en un año más que duplicó su valor.

Hasta el 2015, la adversa coyuntura se compensaba en parte con un menor costo de los productos balanceados, a pesar de que el subsidio pagado a los productores no era suficiente y persistían las pérdidas; pero, con la nueva gestión, a pesar de su incremento -en abril de 2016- en 15 centavos, dicho subsidio de compensación por litro de leche fluida, inmediatamente se licuó por efecto de la inflación y, además, cambia la estrategia de otorgamiento escalonado pues dejó de tener en cuenta el tamaño de los establecimientos productivos; es decir, dicho aumento se pagó a todos los productores por igual. Al eliminarse la segmentación, los medianos/grandes tambos -con mayor capacidad de competitividad- reciben del Estado un aporte que amplía la brecha respecto a los pequeños. Éstos ya no pueden recomponer su balance económico como hubiera sido necesario para contenerlos en el sistema y no profundizar la concentración del sector.

Las inversiones necesarias para mejorar la eficiencia técnica y el manejo de gestión de tambos con mejor equipo y organización de las tareas como lo sugiere el INTA, sólo sería posible a los establecimientos de grandes dimensiones; los pequeños y medianos apenas persisten para no salir del circuito con sus modos artesanales de producción.

“(…) después de una etapa (2016-2017) donde el cierre/agrupamiento de rodeos fue muy alto, explicado en gran medida por los excesos hídricos registrados en varias cuencas lecheras del país, la evolución de costos por encima de los precios de la materia prima, el alto costo financiero, y la rentabilidad negativa en una importante población de tambos (reflejado por INTA-IAPUCO), la información relevada muestra, para prácticamente todas las cuencas que los casos de cierre con liquidación de vacas son aislados. La mayoría de estos casos están asociados a tambos de escala más chica (menos de 2000 litros diarios) y/o gerenciados por productores con mayor edad y dificultades para la continuidad familiar (sin sucesores)” (OCLA, 2019:6)

Parecía que el año 2018 era bisagra para revertir variables negativas, pero más allá de lo mencionado en dicho informe, -que reconoce y ratifica los cierres de establecimientos pequeños- los posteriores meses de 2019 dieron por tierra las expectativas positivas.

El 9 de julio de 2018, un comunicado emitido por Confederaciones Rurales Argentina señalaba que el sector de la producción láctea viene sufriendo una crisis prolongada

por varias razones que empujan a la actividad a un *'callejón sin salida'*. De acuerdo a sus datos, la brecha entre precio de venta y costo de producción genera que dicho precio solo cubra el 73% del costo de producción al momento de la emisión del comunicado, lo que provocaría una descapitalización del orden de 27%. Las causas, a las que atribuyen dicha realidad, consideran que son múltiples e indican, entre las más relevantes, las situaciones climáticas -las inundaciones minaron el crecimiento potencial de la actividad teniendo que recurrir a más gastos de insumos para asistir y alimentar a los animales, recuperar pasturas y reconstruir rodeos- y a las recurrentes crisis económico-financieras del sector industrial y la extensión de los plazos de pago de la industria al productor. *“La vaca come dólares y le ordeñamos pesos”*¹ La actividad, señalan, tiene el 80% de sus costos afectados por el tipo de cambio y *“empuja al productor hacia planteos productivos defensivos y de cuasi subsistencia, disminuyendo la intensidad de insumos, retrasando actividades fundamentales dentro del planteo técnico que hieren la sustentabilidad del sistema a mediano y largo plazo”* y culmina el comunicado de la CRA *“el agotamiento financiero se hace sentir en todo el espectro productivo pero principalmente en los productores pequeños y medianos, la tasa de desaparición de los mismos sigue aumentando sin tener una aparente solución de continuidad”*.

Todas estas apreciaciones de la realidad se han visto reflejadas en los resultados preliminares del Censo Nacional Agropecuario 2018, instrumento estadístico que celebramos puesto que nos permite acceder a datos cuantitativos confiables de la situación, que no fueron garantizadas en el anterior de 2008². Los resultados preliminares recientemente divulgados indican que a junio de 2018 el total de explotaciones agropecuarias con rodeo de tambo eran 5.960 en el país y un total de 7.069 tambos, obviamente la amplia mayoría ubicados en las provincias que representan nuestra cuenca lechera: 2.143 en Santa Fe, 1.889 en Córdoba, 1.472 en la provincia de Buenos Aires. Lamentablemente estos resultados, al compararlos con los del CNA 2002, corroboran nuestra hipótesis -señalada en varios informes y artículos anteriores- que, en primer lugar, el sector desde inicios de siglo sufre el fenómeno de la desaparición de pequeñas y medianas EAP y que año tras año, su aceleración es más vertiginosa. El CNA 2002 nos indicaba entonces un total 15.200 EAPs con rodeo de tambo, es decir, casi dos tercios más que las actuales.

1 Diario Infobae, 10 de julio de 2018. Comunicado del Confederaciones Rurales Argentinas reproducido en Suplemento Infocampo.

2 Es menester para la autora del presente capítulo, dejar asentando que no utiliza ni comparte la información estadística elaborada por el INDEC desde diciembre de 2006 al diciembre de 2015 por comprobadas alteraciones y carecer de confiabilidad. Asimismo, al ser ex trabajadora del Instituto, desapruueba toda “reelaboración” posterior efectuada para dicho período; de modo que se permite sentir, en este aspecto, con los análisis y conclusiones efectuados a partir de dicha estadística.

Asimismo, dicho fenómeno, no indica disminución acentuada en la producción de leche, sino que se manifiesta en una alta concentración de la producción entre las unidades de explotación de grandes y medianos-grandes productores que han podido tecnificarse, mejorar sus rodeos y comercializar de manera más ventajosa con la industria lechera, soportando con más espalda los vaivenes económicos. Sostenemos ello, en que el total de existencias (cabezas de ganado vacuno hembra) arrojadas en el CNA2018 fue de 2.264.207 para el total país, de las cuales estaban destinadas menos de la mitad, 1.073.963, en producción. En cuanto que el CNA2002, la vacas en producción eran 1.495.551; un 28% más que las actuales pero distribuidas en un 60% más de EAPs que las vigentes.

Expulsión de los pequeños y concentración entre los más grandes es el resultado de las políticas neoliberales de los años '90 que cambiaron toda la estructura productiva de las economías regionales y cuyos fenómenos no han podido ser frenados -con mayor o menor interés- en estas últimas décadas.

En referencia al precio del litro de leche pagado al productor, el mismo pasó de \$6,75 en junio de 2018 a \$15,15 en junio de 2019, lo que significó una suba del 125% nominal, sin embargo, lo que sería una buena noticia en un contexto de volatilidad y desequilibrio económico, se transformó en un alza del 46% en términos reales contrastándolo con el poder de intercambio referido a la compra de una canasta básica de bienes y servicios. Sabido es, que las condiciones económicas continuaron empeorando desde agosto último, el precio por litro pagado al productor llegó a \$16,82 en diciembre de 2019 pero dicha recomposición hoy prácticamente se ha licuado o significa nuevamente un retroceso para el productor. Más allá de la intención de incentivar la producción de leche cruda, el sustancioso aumento no detuvo la tendencia declinante. *“En efecto, la producción a salida de tambo se contrajo un 5,8% interanual durante el primer semestre de este año (2019), retrocediendo 8,3% en el primer trimestre y 3,2% en el segundo”* (Garzón, 2019:3). Registrándose una contracción mayor en los siguientes trimestres del año. La suba de la demanda del mercado exportador de fines de 2018, que supone fue la causa de esta recomposición de precios, ha resultado -por los costos de producción interna- una ilusión pasajera.

El precio recibido por la venta de leche, para el pequeño y mediano productor, queda sujeto a un monto fijo y a la capacidad de obtener, por parte de la industria, la compra total de lo producido diariamente, recordemos que se trata de un producto altamente perecedero y que los pagos son diferidos. Por tanto, el fenómeno inflacionario más la brutal alza de precios para sostener su emprendimiento -maíz para alimentar las vacas, tarifas de servicios básicos, gasoil, etc.- lo tornan inviable.

En los años de gestión de gobierno de Mauricio Macri la producción de leche descendió en los años 2016 y 2017, de acuerdo a los datos proporcionados por la

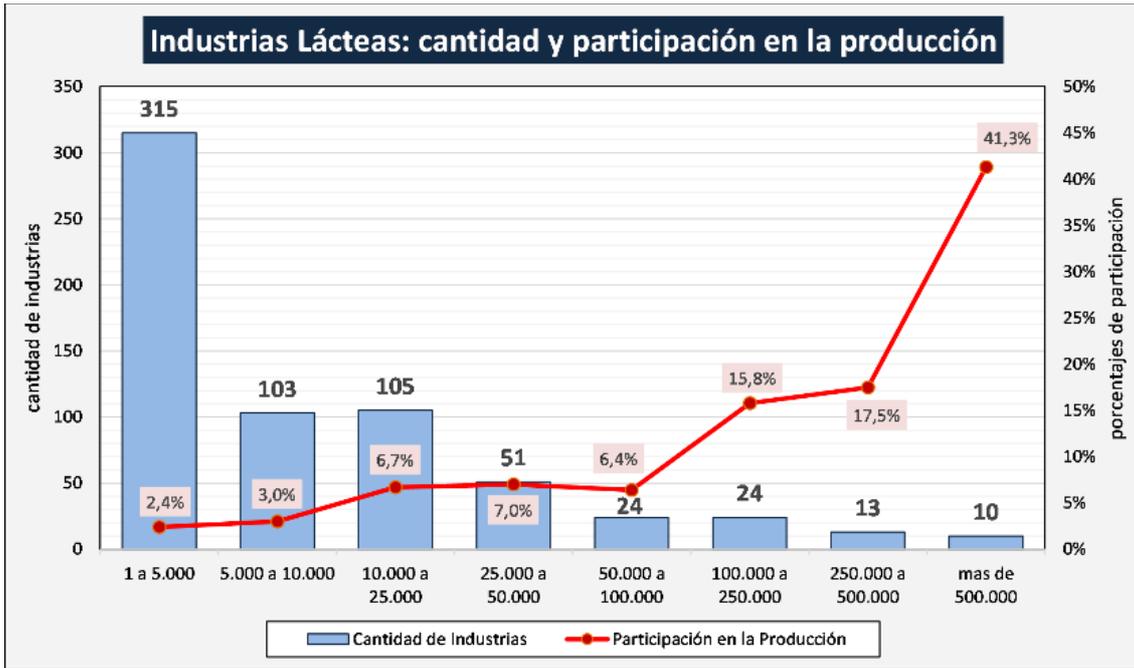
Dirección Nacional de Lechería. La evolución de la producción de leche nos muestra que en estos últimos 4 años y, a pesar de un leve repunte en 2018 -10.527 millones de leche cruda a diciembre-, apenas se han superado los 10.000 millones de litros anuales. En 2019, se revierte la tendencia levemente positiva, tuvimos una producción de 10.343 millones, es decir, -1,75% respecto al año anterior. Cabe destacar que más del 80% de estos litros son producidos en tambos medianos y grandes que representan sólo el 30% del total de los registrados. La producción se concentra desde años, y cada vez más aceleradamente, en pocas unidades de gran tamaño. Es decir, se produce en promedio una misma cantidad, pero los grandes y medianos van absorbiendo lo antes producido por los pequeños.

Perspectiva que no se visualiza reversible si no se contiene el fenómeno estructural de la alta volatilidad de los precios en la leche y que repercute en toda la cadena láctea. *“En un año los tambos pueden perder el 40% del valor de su producto (en poder de compra), como sucediera en 2015, y en otro recuperar un 45%, como ha sucedido en los últimos 12 meses (junio 2018-junio 2019). Si a este riesgo de mercado se suma el riesgo productivo (clima, manejo), el riesgo intrínseco a la actividad es muy alto”.* (Garzón, 2019:4). Ya vemos como nuevamente, la mitad de 2019 se asemeja o supera al último semestre de 2015, en referencia a las pérdidas para el productor y, asimismo, dicha incertidumbre y volatilidad repercute en las Pymes y micro empresas ligadas al sector.

La demanda de los productores es que tras la última devaluación de agosto -por la estampida del dólar tras los resultados de las PASO desfavorables al oficialismo- los precios cobrados llevados a dicha divisa pasaron de 0.34 a 0.26 U\$S el litro. A septiembre de 2019, el precio cobrado por los tamberos es en torno a \$14 a 16 por litro -según calidad y capacidad de negociación- cuando, de acuerdo a los cálculos realizados por la Confederaciones Rurales Argentinas (CRA) debería estar \$18/19 para cubrir los costos.

1.2 Eslabón industrial lácteo

La industria de leche pasteurizada y derivados lácteos también como los productores de la materia prima, es altamente heterogénea. Este sector está compuesto por muchas empresas de diferente tamaño, orientación productiva y actividad exportadora (Galletto, 2018) De un total de 672 firmas sólo encontramos -de acuerdo a su tamaño- 9 grandes, 6 de ellas diversificadas y 3 monoproducidas, el 1.34% del total. Apenas un 6.5% son medianas -de las cuales sólo un 1.5% son diversificadas-, la inmensa mayoría son empresas chicas o micro monoproducidas de leche. Vale decir, de acuerdo a estas cifras aportadas por la OCLA, para 2013, el 23.5% de la producción de leche pasteurizada es aportado por ese 92% de pequeños y micro emprendimientos. En tanto que las grandes -apenas el 1.34% del total- concentran en 52% de la producción.



Fuente: OCLA

Se han producido cambios profundos en la participación de las empresas en estos últimos 10 años respecto a la captación de leche, como lo demuestra el cuadro aportado por Galetto, que reproducimos a continuación:

Las 15 principales empresas lácteas de Argentina, ordenadas según la captación de leche estimada para el año 2017 y 2006 (x 1000 lt/día)

Empresa	Orden 2017	Recepción 2017	Recepción 2006
La Serenísima	1	3520	3952
Saputo	2	3050	1765
Williner	3	1570	1190
Punta del Agua	4	1020	342
Verónica	5	980	1065
Sancor	6	920	4035
Noal	7	890	n.d.
Milkaut	8	800	844
García Hnos	9	750	340
Danone	10	700	780
Nestlé	11	680	1132
La Sibila	12	565	903
Comp. Reg. Lácteos	13	470	315
Manfrey	14	450	334
Sobrero y Cagnolo	15	400	n.d.

(Galletto, 2018: 9)

Allí podemos apreciar como SanCor, que en 2006 lideraba el orden, pasa a recepcionar, en 2017, menos de un 25% de su capacidad y queda relegada a un 6to lugar. La Serenísima, aún perdiendo capacidad, se afianza en el primer puesto e inicia en 2018 un plan de crecimiento abriendo nuevas plantas de producción y redistribución, atenta al crecimiento de empresas que década atrás estaban muy por debajo de generarle competencia.

Hasta 2013, dos grandes empresas, Mastellone S.A. y SanCor cooperativa dominaban la producción y el mercado de ventas al consumidor con sus marcas y variedad de productos, el resto eran PyMes que -de acuerdo a la aceptación de algunos de sus productos por parte de los consumidores o ciertos nichos de exportación o por la localización en mercados menos masivos- subsistían como terceras marcas o compitiendo con precios más bajos a los de primeras marcas. Como señalábamos en un anterior trabajo de investigación cabe recordar respecto a SanCor que,

“(…) el agravamiento de su situación financiera producido por las crisis de producción lechera acaecidas en las últimas décadas y algunas malas maniobras gerenciales le provocaron un profundo endeudamiento. Las restricciones a la exportación necesarias para abastecer el mercado interno aplicadas por el anterior gobierno fueron excepcionalmente exceptuadas para satisfacer el pedido de la Cooperativa de exportar para obtener mayores ingresos (en U\$S) para amortizar sus deudas (...) Dicha excepción se materializó mediante un convenio de intercambio entre el gobierno nacional y el de la República Bolivariana de Venezuela, entre cuyos compromisos se establecía que SanCor tomaría un préstamo por unos U\$S80 millones con Venezuela a pagarse contra entrega de leche en polvo que SanCor proveyó sin obtener los fondos acordados. Dicho episodio provocó definitivamente el quebranto de una cooperativa de larga trayectoria

y relevancia -iniciada por pequeños y medianos productores en los '40³- la cual neutralizaba a Mastellone S.A. en la formación de precios en el mercado, tanto en la compra de la materia prima al productor como en la venta a consumidores. (...) Luego de algunas maniobras de salvataje y reestructuración organizativa de la cooperativa, traducidas en el Plan SanCor aprobado en mayo de 2017, a inicios de abril de 2018 mediante Asamblea Extraordinaria se aprueba por unanimidad el acuerdo preventivo extrajudicial que implicó la venta del 90% de sus acciones a Adecoagro S.A.” (Rofman, 2018:33)

La crisis de SanCor y su reestructuración reciente, generó dos fenómenos que alteraron la constante en estos últimos años, el primero: la hegemonía absoluta de Mastellone S.A. en la producción marcando las tendencias de precios sin la tensión que una empresa cooperativa le jugaba en tiempos de competitividad, inclusive, incluyendo segundas y terceras marcas y diversificando su famosa La Serenísima en múltiples subvariedades de un mismo producto. Así muchos tambos se vieron ahogados por el costo de la producción y el bajo precio obtenido por la venta de leche. Por otro lado, muchos espacios dejados por SanCor durante 2015/17 fueron ocupados por Pymes que accedían a mayores centros de distribución mediante leches pasteurizadas de larga vida, quesos y yogures.

De acuerdo a los datos del implementado Sistema de Liquidación Única Mensual Electrónica (LUME), ha aumentado la cantidad de empresas que procesan más de 5000 litros diarios, pasaron de 142 en enero de 2016 a 207 en el mismo mes de 2019, pasando a constituir el 82.5% del total de litros de leche procesada diariamente en todo el sistema, en tanto que, en 2016, procesaban el 56.6%. En el otro extremo, también se han incrementado las empresas chicas, de 35 en 2016, han pasado a 110; sin embargo, en este caso se debería más al control y blanqueo ejercido y que llevó a las mismas a formalizarse frente al sistema impositivo.

La industria láctea, con la reducción de tambos productivos tiene una menor disponibilidad de leche cruda para transformar en productos pero, asimismo, enfrenta otro factor que contribuye a explicar el motivo del alza de precios finales y la ya escasa

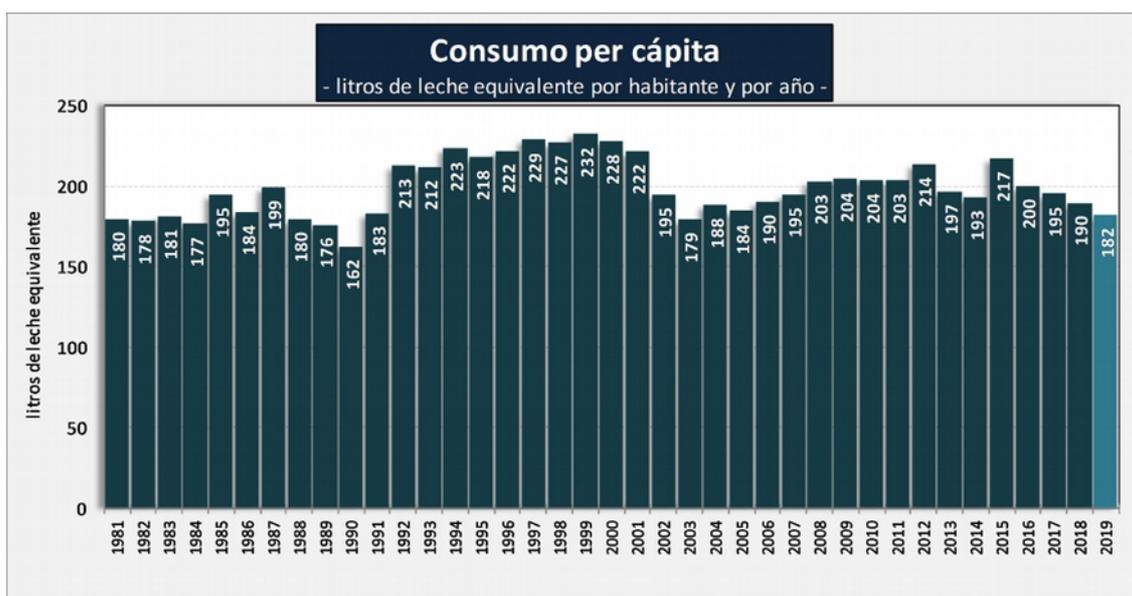
3 La firma se creó en 1938 por la unión de 16 cooperativas de Santa Fe y Córdoba, y se convirtió rápidamente en referente del mercado argentino (...) En el día de su aniversario, la cooperativa destacó 'su accionar transformador mediante el continuo aporte de conocimiento y transferencia de técnicas y tecnológicas aplicadas a la producción primaria e industrial', y aseguró que de este modo generó 'oportunidades para vastas regiones del interior del país, permitiendo instancias de superación constante a generaciones de argentinos. SanCor contribuyó a la creación de numerosas soluciones sociales, que muchas veces resultaban inaccesibles a las comunidades de origen". En Suplemento Infocampo, 17 de septiembre de 2018. SanCor cumple 80 años en medio de la posible venta de dos de sus plantas a Adecoagro. <https://www.infocampo.com.ar/sancor-cumple-80-anos-en-medio-de-la-posible-venta-de-dos-de-sus-plantas-a-adecoagro/#>

posibilidad de sostener precios por debajo de las tasas mensuales de inflación. Nos referimos al fenómeno de las existencias “...la industria arrancó 2019 con las menores existencias de productos lácteos de los últimos 5 años, equivalentes a 709 millones de litros (apenas 0,9 veces la producción mensual promedio del primer bimestre), es decir, con pocas reservas para aplicar al mercado y compensar una menor producción” (Garzón, 2019:4).

1.3. Comercialización y distribución en el mercado interno

De acuerdo a los datos aportados por la OCLA, más del 75% de la producción de leche está destinado al consumo interno. La cual, en un 96% se comercializó -según datos de 2016- mediante canales minoristas (Híper y supermercados, autoservicios minoristas y mayoristas) y el resto se destinó a la venta directa a otras industrias o a instituciones gubernamentales (por licitación).

La caída de consumo interno se acentúa en estos últimos años. “Las ventas en el mercado doméstico en 2018 cayeron un 1.9% en litros de leche equivalentes, pero el proceso de descenso se intensificó a finales del año, ya que la caída fue del 13.9% en diciembre respecto a igual mes del año anterior” (OCLA, 2019:9). El Informe de Coyuntura elaborado por el Observatorio de la Cadena Láctea de marzo de 2019 confirma, a su vez, que la caída de consumo en 2018 llegó al promedio de 193 litros/hab/año, un 2% menos que el año anterior. Pero la comprobación de consumo al finalizar el 2019 marca una caída a niveles de la coyuntura de hiperinflación (1989) y crisis de 2001, el consumo per cápita resultó de 182 litros, un 6% menos que el año precedente. En cuatro años, fueron 16 litros de leche menos consumidos, en promedio, por la población. Resulta preocupante para la salud pública que se repitan -como en la misma década lo fueron en los años 2013 y 2014- valores que no superan los 200 litros/hab/año.



Fuente: OCLA

“De acuerdo a la estimación de IERAL, la integración láctea alcanzó los \$49.1 por litro elaborado en junio de 2019, cuando un año atrás se ubicaba en \$25,5 (\$39,5 a pesos constantes en junio de 2019). Según estos valores, la canasta de productos lácteos subió un 92% en los últimos 12 meses, superando al ritmo de la inflación en 23 puntos porcentuales. Nótese que el valor de la integración en junio 2019 es uno de los más elevados de los últimos 7 años, combinación de costos más altos y mejor flujo de productos; la oferta volcada fue insuficiente en relación a la capacidad de absorción de la demanda local, y esto se explica, no por crecimiento de esta última, dado el contexto recesivo antes mencionado, sino más bien por retroceso de la primera” (Garzón, 2019:12)

Razón por la cual los precios, ante la escasa demanda, explica que se mantuvieran -durante 2018- por debajo de la inflación. “Pero la novedad este año es el cambio de tendencia, los lácteos empezaron a encarecerse en términos relativos. Una combinación de demanda aún floja por la crisis y encarecimiento de lácteos en góndola sólo puede explicarse por un problema de escasez de productos (por un retroceso importante de la oferta disponible)” (Garzón; 2019:3)

La retracción del consumo afectó, en la cadena de comercialización, a los comercios minoristas y almacenes puesto que la tendencia a buscar precios más baratos generó que los establecimientos mayoristas alcanzaran una participación histórica quienes, junto con los híper y supermercados, pueden sostener ventas promocionales por su capacidad de compra.

1.4 Comercialización externa

Desde el año 2013, los volúmenes de leche destinados a la exportación describen una variable descendente, por debajo del 20% del total de la producción total nacional, principalmente industrializada como leche en polvo. “(...) la actividad exportadora del sector lácteo argentino hizo un pico entre los años 2011 y 2013, y a partir de allí comenzó a descender, tanto en volúmenes como en facturación, al punto que en el año 2017 las exportaciones representaron apenas un 14% (estimado) de la producción total (cuando el promedio de los 10 años entre 2007 y 2016 fue del 21%)” (Galetto, 2018: 23)

Ello se explica, principalmente, por la caída del precio internacional de dicho producto, que pasó de un precio promedio de U\$S 5.000 la tonelada a U\$S 2.000 en 2015 y 2016 y, pese a un repunte en los años subsiguientes, no superó los U\$S 3.000 si observamos las cifras proporcionadas por la FAO.

La baja del precio internacional, condiciona más a los productores argentinos que a sus colegas de otros países. Galetto, luego de su análisis sobre el tema, concluye:

“...el precio que recibe el productor argentino está bastante en línea con el que recibe el productor de los otros países, con diferente participación en el mercado externo, y que

han mostrado importantes tasas de crecimiento de su producción en las últimas décadas. Por otro lado, hay una diferencia entre Argentina, por un lado, y Uruguay y Brasil por el otro, que sólo se justifica por una menor capacidad de pago por parte de la industria, lo que podría deberse a cuestiones de costos o de menor facturación unitaria” (Galletto, 2018:28)

Vale decir, que además de la baja del precio internacional, existe en nuestro país problemas estructurales que impiden el crecimiento del sector y situaciones de contexto que expulsan definitivamente a los productores lácteos más vulnerables del circuito cada vez más concentrado y tecnificado.

De acuerdo a la opinión de Susana Merlo, especialista en el sector, “a nivel mundial hay expectativas positivas para la Argentina lechera debido a sus buenas condiciones agroecológicas, la calidad del rodeo lechero y el amplio conocimiento de los productores. Las contras inmediatas, sin embargo, no son pocas y la competencia forzada con la agricultura -en especial con la soja- por la utilización de la tierra, y la ineficiencia industrial se contabilizan entre los principales escollos. El dato es que mientras en Nueva Zelanda se procesan 12.000 litros por empleado, y en Estados Unidos 8.000, en Argentina apenas se alcanza a 800 litros promedio por empleado, llevando la competitividad a niveles mínimos”⁴

En la última década, los principales compradores han sido Brasil, Venezuela, Argelia y Rusia, y posteriormente, China. Sin embargo, desde 2016, se reduce la cuota exportable y se desvincula a Venezuela como destino por razones de falta de pago y discontinuidad de convenios de intercambio subsidiados en especie (gas x alimentos). Brasil se convierte en el principal comprador, destinatario de casi el 40% de los volúmenes exportados, seguido por Rusia (17%) y toman peso otros países de la región como Chile y Paraguay que mejoraron nuestro saldo exportador en 2018. En dicho año, *“la industria registró una importante recuperación en las exportaciones superando los volúmenes de los 3 años previos: se despacharon en promedio 14.750 toneladas mensuales de LPE, una expansión interanual del 56%”* (Garzón, 2019:12)

Sin embargo, la dinámica exportadora ascendente se retrotrae en 2019.

“Las exportaciones han absorbido en promedio 128 millones de litros de leche equivalente por mes en los primeros 5 meses de 2019, un flujo que es 9% menor respecto al del mismo período de 2018. El problema mayor está en las leches en polvo, en el período se despacharon 8.096 toneladas/mes, 30% menos que el año pasado. Todo indica que hasta tanto no se observe una suba relevante del precio internacional de la

4 Otra vez, jaque a la lechería, Diario Ámbito Financiero, 12 septiembre de 2019. <https://www.ambito.com/otra-vez-jaque-la-lecheria-n5054298>

leche en polvo y/o del dólar en el mercado interno, las exportaciones de este producto difícilmente puedan recuperarse” (Garzón, 2019:4)

En mayo del corriente año el país exportó apenas 1.476 toneladas, 89,5% menos que en 2018 para dicho mes. Ello impactó de lleno en la rentabilidad del sector. La Asociación de Pequeñas y Medianas Empresas Lácteas (APYMEL) publica un comunicado en el mes de julio alertando sobre la grave situación que atraviesan con el derrumbe de las exportaciones y pide a las autoridades nacionales la eliminación de retenciones. A los que suman, la baja de los precios pagados por Brasil, quien representa el 40% de los destinos exportables de nuestra industria láctea. Vale decir que, a precio dólar a mediados de 2019, la tonelada de leche en polvo se pagaba un 30% más en el mercado interno que en el exterior, a razón de US\$ 3.920 uno y U\$S 3.070 el precio obtenido por exportación⁵.

Las expectativas no son las mejores a futuro, según informes de la OCLA el 2020⁶ se perfila como un año de recesión mundial, ya se observa en los últimos meses de 2019 una desaceleración en la comercialización de productos lácteos del orden del 8% respecto a igual período en 2018. En parte se explica porque China ha registrado su menor índice de crecimiento anual del PIB en 30 años y los países de la Unión Europea también ha crecido -incluyendo la propia Alemania- en menor proporción que años anteriores, algunos al límite del déficit con un PBI menor de lo esperado y con crisis de gobernabilidad relevantes; en conjunto enfrentan el desafío incierto de la separación del Reino Unido luego de la consulta en la que triunfara el Brexit y, cuando suceda, se pronostica que pone a todos al borde de la recesión.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS DESTINADAS AL SECTOR

Para el analista Alejandro Rollán, *“la lechería argentina tiene más de 100 años de desarrollo, pero aún no han logrado formalizar la relación comercial entre la industria y los tamberos”*⁷; frente a una producción estancada, ambos eslabones no logran alcanzar acuerdos que vigoricen la cadena y satisfagan a ambas partes. Los tamberos consideran que la leche, por ser un producto perecedero, no puede someterse a un contrato de compraventa como lo hacen los productos que se pueden conservar hasta encontrar un menor precio de intercambio, es así que la industria es quien finalmente establece el precio de compra de manera unilateral. La nota periodística informa que, en mayo de

5 Pymes lácteas alertan por ‘grave situación: piden eliminar retención. Portal Agrovoz, 19 de julio de 2019. <http://agrovoz.lavoz.com.ar/ganaderia/pymes-lacteas-alertan-por-grave-situacion-piden-eliminar-retenciones>

6 Que aún no preveían los sucesos globales que la pandemia de Covid 19 depararía al iniciarse 2020.

7 Portal Agrovoz, 19 de octubre de 2019. <http://agrovoz.lavoz.com.ar/ganaderia/lecheria-sigue-sin-pasteurizar-su-relacion-comercial>

2019, en el marco de la mesa de competitividad láctea, productores e industriales acordaron utilizar la figura de contrato de suministro aportada por el nuevo Código Civil y Comercial de la Nación por el cual el suministrante se obliga a entregar bienes (leche) en forma continua o periódica hasta que finalice los plazos fijados por contrato y el suministrado, a pagar un precio por cada entrega o grupo de ellas. Sin embargo, de acuerdo a la opinión del analista, *“su implementación queda librada a la ‘autonomía de voluntad’ entre las partes para determinar precios, plazos, calidad u otros aspectos de intercambio”*.

El Estado no media entre las partes, solo aporta información mediante el Sistema Integrado de Gestión de la Lechería Argentina (Siglea) sin ninguna otra intervención más la que orientar con información actualizada.

Con el inicio del gobierno de Mauricio Macri, los encuentros de la llamada Mesa de Competitividad se sostienen con continuidad y nuclea la presencia de autoridades nacionales como el Secretario de Gobierno de Agroindustria, el Secretario de Agricultura, Ganadería y Pesca, el Director Nacional de Lechería, los presidentes del SENASA y el INTA -en algunas ocasiones el propio Presidente ha participado de los acuerdos-; así también ministros y funcionarios de las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos, La Pampa y Santiago del Estero, autoridades de la Afip y Banco Nación y representantes del sector de la producción y de la industria. Los objetivos planteados fueron dar contención a un contexto macro negativo, incentivar la exportación, acceso a nuevos mercados, transparencia en la acciones y estadísticas registradas, otorgar financiamientos que mejoren la productividad y la reconversión tecnológica. Políticas todas que contemplaron más las preocupaciones de los medianos y grandes actores de la cadena que de aquellos que venían cayendo de dicho sistema de manera sistemática. Como hemos visto, recién en 2018, se logra un incremento en el precio de la leche cruda pero el mismo fue reabsorbido por factores de inflación y costos en la producción.

Lo cierto es que registro de productores lácteos (Renspá) indica que de los 11.537 registrados en enero de 2016 se pasa a un total de 10.281 productores en el mismo mes de 2019. La disminución de 1.256 productores más que a la inviabilidad de la actividad de los más débiles de la cadena, el gobierno nacional lo atribuye a un mal registro anterior, que mantenía a los inactivos sin depurarlos y duplicaba a los productores asociados considerándolos como unidades separadas. Se habla de un futuro reempadronamiento y habrá que esperar los datos definitivos del Censo Nacional Agropecuario 2018 para establecer algo de luz al respecto. Lo cierto es que, efectivamente, los registros de los gobiernos anteriores no fueron del todo transparentes, pero tampoco sabremos cuántos tambos desaparecieron o cuántos se sumaron entre el período 2002 (último CNA con consenso de confiabilidad técnico-académica) y 2018. Pero hay indicios y registros no oficiales de Federaciones e

instituciones afines al sector que señalaron que el cierre de tambos ha sido cuantioso y sin tregua año tras año desde inicio del siglo XXI como hemos ya descrito.

El propio INTA reconoce los vaivenes que sufren los productores lecheros y reconocen que sólo algunos pueden reconvertirse y continuar en la actividad.

“Los productores lecheros argentinos son expertos en capear crisis, algunos con más habilidad que otros. En los últimos dieciocho años han soportado doce crisis de precios, una cada año y medio (...) Los sistemas menos dependientes de insumos dolarizados (concentrados/gasoil/repuestos) y que a la vez hayan elegido como estrategia producir su propio grano, son los que mejor preparados están para soportar los períodos de crisis de precios como las actuales. A lo que debe agregarse (...) algunos aspectos que también contribuirían a dar fortaleza al sistema para soportar períodos de crisis: -Participación de campo propio dentro del esquema productivo, como así también la participación de mano de obra familiar. -Producir mucho forraje (pasto y silo) y consumirlo con una alta eficiencia de cosecha. -Lograr muy buenos indicadores reproductivos, bajos niveles de mortandad en guachera y en vacas adultas. -Nivel de endeudamiento bajo (no superior a dos liquidaciones)” (Centeno, 2018:7).

Es decir, un panorama de eficiencia e inversión difícil de alcanzar por los pequeños y muchos medianos productores en un contexto estructural económico que no deja de empeorar. El propio Centeno en otro Informe Técnico de julio de 2019 plantea la idea de Tambos Asociativos para alcanzar escala y eficiencia, disminuyendo los gastos de producción, mejorar los precios de venta, distribuir mejor el trabajo y aumentar la renta para reinversión. (Centeno, 2019:3)

Los temas priorizados en la Mesa de Competitividad fueron el tratamiento del costo del financiamiento con herramientas acordes al sector, por ejemplo, se acordó que se reduzcan los plazos de pago que el sector comercial realiza al industrial en la compra de sus productos, que supone que lo mismo hará la industria respecto a los productores. Otra medida solicitada por el sector fue la eliminación del pago de derechos de exportación y la reducción de reintegros que permitirían aliviar los impactos generados por la baja de consumo, la inflación, la volatilidad cambiaria y el alza de los costos.

La relación entre el gobierno nacional y los medianos y grandes productores, si bien tirante, no se quebró y estos no dejaron de acompañarlo con su voto, fueron significativos los altos porcentajes alcanzados por Macri en las provincias que componen la cuenca lechera en las últimas elecciones presidenciales (Córdoba, Santa Fe e interior de Buenos Aires) pese a su derrota en todo el país; obviamente que los enfoques de sus medidas son más afines a sus intereses económicos, pero se le reconoce también un mejoramiento en infraestructura caminera y avances en obras que aliviaron las severas y reiteradas inundaciones pasadas.

Los funcionarios del área, realizando un balance de su gestión, manifiestan que en estos 4 años han avanzado en una mayor transparencia dentro de la cadena lechera; resaltan que han puesto en marcha el Sistema Integrado de Gestión de la Lechería Argentina (Siglea) que se tradujo, digamos en un blanqueo, incorporando industrias en un sistema oficial, lo que permite conocer la cantidad de leche facturada mensualmente. Pero no es menos cierto que, durante dicho período, se termina de consolidar un proceso de concentración y de expulsión de los sectores más vulnerables de la cadena productiva que se iniciara años atrás pero adquirió una aceleración vertiginosa.

3. CONCLUSIONES

De acuerdo a la información que hemos recabado y analizado, podemos aseverar algunos aspectos que han caracterizado estos últimos cuatro años a la Cadena Láctea Argentina; alguno de los cuales hemos encontrado presentes en años anteriores, pero más atenuados o contenidos por otras variables que dejaron de atemperarlos.

Entre ellos destacamos, que la pequeña producción artesanal/familiar de no mediar una reestructuración tecnológica y con respaldo de políticas públicas de sostén, ya no tiene capacidad de renta en la cadena. El grado de concentración productivo se aceleró y acentuó sin discontinuidad en el tiempo. Las estructuras pequeñas y de las llamadas economías sociales fueron las más perjudicadas, las reglas de juego de un mercado cada vez más expulsivo y competitivo y de escasos márgenes de rentabilidad terminaron por cancelar las viejas estructuras de las economías regionales que le dieran impulso en las primeras décadas del siglo XX.

El mercado interno, por otro lado, ha cambiado profundamente; indudablemente el impacto de la inflación y la devaluación con la consecuente caída del poder adquisitivo de los sectores populares y medios han retraído el consumo considerablemente, llegando a valores semejantes a los registrados en la crisis de 2001 o en la hiperinflación de 1989. Si bien, el consumo de leche per cápita ha ido fluctuado desde inicios del nuevo siglo, es preocupante que se estén registrado nuevamente -como en 2013 y 2014- valores que están por debajo de los niveles aptos de nutrición y sostenimiento de la salud precisamente en un país que por décadas se caracterizó como uno de los principales productores de leche en el mundo.

Este retroceso en el consumo, como decíamos, afecta principalmente los eslabones más vulnerables de la producción y, a su vez, a las primeras marcas con mermas superiores al 10%, dato este último que no sería de preocupar si no observáramos una alta concentración de capitales que distorsionan, por su monopolización, los precios de mercado generando la propia Mastellone S.A. segundas y terceras marcas que desplazan paulatinamente a las medianas y pequeñas empresas competidoras; muchas

veces, el desplazamiento de los consumidores hacia marcas más económicas u ofertas en mercados mayoristas no significa que crecen otras Pymes, sino que alimentan a las grandes con alternativas de productos y marcas. La caída de SanCor, es un aspecto altamente negativo, no sólo por las pérdidas de tambos asociados y de puestos de trabajo en la producción, sino porque como cooperativa con responsabilidad social dejó de confrontar con su histórico competidor hoy hegemónico.

BIBLIOGRAFÍA

- Centeno, A. y Almada, G. (2018) Los cambios de escenario y su impacto sobre los sistemas de producción de leche con diferente nivel de intensificación. INTA HIT N°70, noviembre. UEE San Francisco
- Centeno, A. (2019) Tambos asociativos: interrogantes y reflexiones propias y ajenas. INTA HIT N°75, julio. UEE San Francisco
- Galetto, Alejandro (2018) Diagnóstico competitivo del sector lácteo argentino. Buenos Aires: Observatorio de la Cadena Láctea Argentina-Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Cadena Láctea Argentina. Buenos Aires
- Garzón, J.M. y Torre, N. (2019) La escasez de materia prima reacomoda precios en la cadena láctea ¿Cómo sigue? Documento de trabajo para IERAL-Fundación Mediterránea. Año 25, Edición N° 184- 29 de junio. Córdoba
- OCLA (2019) Observatorio de la Cadena Láctea Argentina. Informe de Coyuntura N° 9, marzo. Buenos Aires
- Rofman, A. y García, I. L. (2017) Economías Regionales en el contexto del proyecto neoliberal en marcha. 1° Ed., editado por Ceur-Conicet, Buenos Aires
- Rofman, A. y García, I. L. (2018) La pequeña producción rural en los circuitos productivos regionales. Una mirada crítica en 2017. 1° Ed., editado por Ceur-Conicet, Buenos Aires

Circuito productivo del tabaco



Capítulo 4.

El circuito productivo del Tabaco en la Provincia de Misiones. La estabilidad de actores, tramas y políticas públicas en contextos de cambios en el régimen de acumulación (2010-2020)

Ariel García

INTRODUCCIÓN

En este capítulo se aborda el circuito productivo tabacalero de la Provincia de Misiones durante la segunda década del siglo XXI. En particular, se analizan las prácticas y estrategias de los actores que conforman el eslabón primario, considerando su interfaz con los procesos de comercialización.

La elección de la década de 2010 obedece a uno de los interrogantes que han venido circulando en el seno del Grupo de Desarrollo Regional y Economía Social del Centro de Estudios Urbanos y Regionales (DRyES-CEUR) al momento de organizar la obra colectiva que integra cada aporte ¿cómo se organizan los regímenes sectoriales de acumulación *vis a vis* los procesos político-económicos de *stop and go* que inciden en los inicios y culminaciones de dos regímenes de acumulación¹ que se vienen sucediendo con frecuencia desde el golpe cívico militar de 1976? En particular y de forma esquemática, nos referimos al régimen de acumulación de valorización financiera y al neodesarrollista, centrado en la producción y en el empleo.

En Argentina, la década de 2010 ha estado atravesada por el conflicto entre distintas fracciones de capital, previsiblemente como corolario del impacto de la crisis financiera

1 Aquí se comprende al régimen de acumulación como “el conjunto de regularidades que aseguran una progresión general y relativamente coherente de la acumulación del capital (...) Estas regularidades conciernen a: i) un tipo de evolución de organización de la producción y de relación de los asalariados con los medios de producción; ii) un horizonte temporal de valorización del capital sobre la base del cual pueden desprenderse principios de gestión; iii) un reparto del valor que permite la reproducción dinámica de los diferentes grupos sociales o clases; iv) una composición de la demanda social que valida la evolución tendencial de las capacidades de producción; y v) una modalidad de articulación con las formas no capitalistas, cuando estas últimas ocupan un lugar importante en la formación económica estudiada” (Boyer, 2007: 63)

desatada en 2008 en el centro. Así, hasta 2015 ha despuntado un régimen de acumulación neodesarrollista que ha sido exitoso en aplazar la resolución de conflictos entre dichas fracciones y de estas con el sector del trabajo, mediante el fortalecimiento de la autonomía política -factible por un proceso de desendeudamiento- aunque incapaz de resolver y procesar las principales contradicciones de la estructura productiva desequilibrada. Esto es, crecer, agregar valor fortaleciendo la autonomía relativa respecto de las cadenas globales de valor y a la vez evitar el recurrente estrangulamiento del sector externo.

No obstante, en la citada imposibilidad de abordar las causas y consecuencias de la estructura productiva desequilibrada, cabe reconocer la perdurabilidad de regímenes sectoriales de acumulación.² Este aspecto dota a algunos circuitos productivos como el tabaco, que se encuentran estructurados por agentes transnacionales y orientados centralmente al mercado externo, de coherencia y persistencia. Sin embargo, esta característica está lejos de ser inmanente y relativa al origen de los agentes que comandan el circuito y al destino central de la producción. En efecto, resulta posible por una arquitectura normativa nacional con una significativa estabilidad temporal y espacial.

La producción de tabaco en Argentina posee una larga historia, orientándose en sus inicios a principios de siglo XX al tabaco negro. Desde 1972 se encuentra regida por la Ley Nacional de Tabaco (1980), que instituye el FET (Fondo Especial del Tabaco), dotando de coherencia estructural y temporal al régimen sectorial de acumulación. En Misiones, el tabaco criollo misionero es un cultivo de larga trayectoria. No obstante, en este capítulo interesa indagar la variedad *burley*, variedad que compone con las de tipo *virginia* y *oriental* el tradicional *american blend* que popularizaron las invasiones norteamericanas (en términos bélicos y culturales) a lo largo del mundo.

La hipótesis de este capítulo es que el *burley* es más que una variedad importada, también es un cultivo con destino central de exportación que conlleva una normatización de las relaciones productor-acopiador, donde los límites en la extracción de renta y plusvalía resultan móviles. Estos límites exceden la discusión del precio de

2 Esta distinción entre nivel macro y meso trasciende una problemática de escala y es más propia de nivel. En ese meso-nivel, la teoría de la regulación “distingue un conjunto de normas implícitas y explícitas, los acuerdos interprofesionales, reglas, rutinas y costumbres aceptadas en el sector y todos aquellos dispositivos que ajustan permanentemente las expectativas y los comportamientos individuales a la lógica del conjunto del sector en su funcionamiento económico (Bartolí y Boulet, 1989). En términos de De Bandt (1989:1-2), se constituye un subsistema de pertenencia heterogéneo, en donde confluyen las diferentes dimensiones económicas. Campo de acción que no está definido a priori, sino que es una construcción social e histórica, a partir de arreglos institucionales que garantizan la reproducción parcial de la acumulación sectorial. En consecuencia, las normas de competencia, la tecnología o normas internacionales solo toman sentido en este campo de acción. Mientras que el motor de la dinámica estaría situado a nivel de las empresas, el subsistema es el lugar de la realización, donde se nutre la dinámica estructurada y de decisión, en tanto delimita un campo de acción para los actores económicos” (Vidosa, 2018: 64-65).

acopio e integran la dinámica de distribución del precio FET (sustentado por el fumador) y recursos asociados a la propia regulación de la Ley 19800 (Caja Verde, Programa Operativo Anual -POA- y Caja Verde).

La actividad tabacalera ocupa un lugar especial en la agenda de las políticas públicas. Por un lado, porque existe una “batalla” legal intrincada y compleja respecto a las consecuencias ligadas con el consumo de tabaco en la salud, la sociabilidad (promoción de ambientes libres de humo) y las cuentas públicas (costos sanitarios del tabaquismo). Por otro, porque exceptuando a los grandes productores de las provincias de Salta y Jujuy, el cultivo se desarrolla en áreas donde prevalecen minifundios y mano de obra familiar, los cuáles requieren de atención estatal para morigerar sus problemas estructurales frente al avance del agro-negocio en áreas social y ambientalmente marginales. Este elemento implica una particularidad, debido a que al observar la participación de la producción nacional en el ciclo 2017-2018, las referidas provincias del noroeste representaban un peso del 25% y 36% con una estructura productiva empresarial, mientras que los/as pequeños/as agricultores/as Misiones contribuían con un 29% de los casi 104 millones de kg producidos en aquella campaña (Ministerio de Producción y Trabajo, 2019: 4).

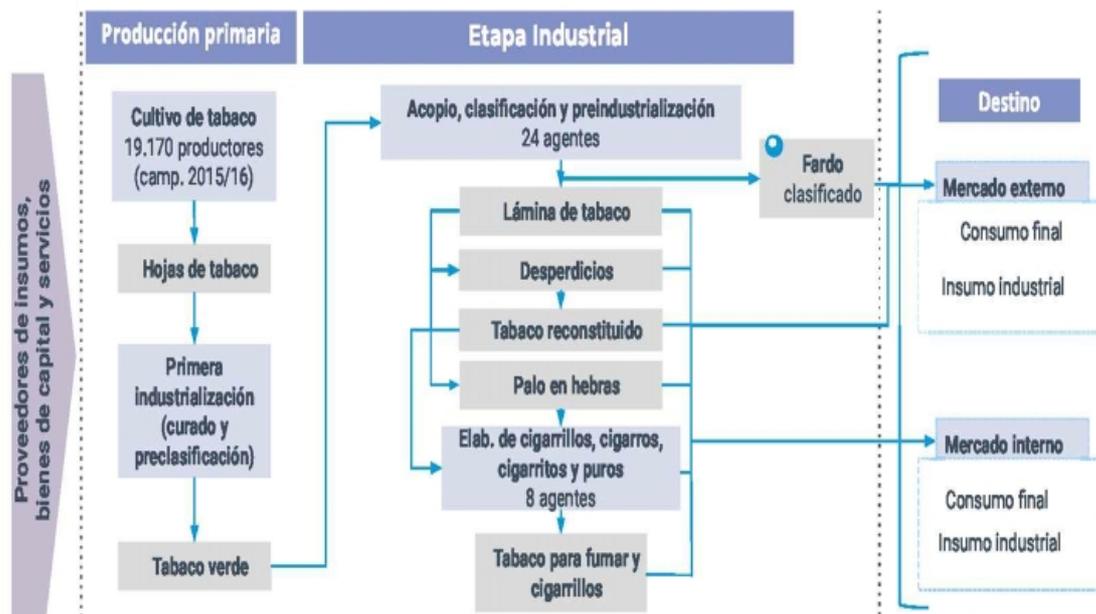
A principios del siglo XX, resulta posible identificar intervenciones públicas en la aplicación y sucesión de diversas formas de impuestos internos al tabaco. Durante las décadas de 1940 y 1950 se establecieron líneas de crédito y fijaron precios sostenidos que favorecieron la sustitución de importaciones. En esta línea, la Ley 14781 de Promoción industrial (1959) incluía a la actividad tabacalera entre los rubros a incentivar, cuestión materializada en decretos promulgados en 1961 y 1962 que instrumentaron la citada legislación. Sin embargo, en el interregno militar de 1962-1963 se unificaron los anteriores decretos en el 5338 de 1963, en donde se excluyó la promoción de la actividad. En 1967, la instauración del Fondo Tecnológico del Tabaco marcó un hito en la regulación tabacalera.³ Un lustro más tarde, mediante la Ley 19800 de 1972 éste dio origen al Fondo Especial del Tabaco -FET-, que transformaría la actividad definitivamente (pfr. Bertoni, 1995: 45). Desde su sanción hasta 2019 dicha normativa ha sido modificada en más de 60 ocasiones.

Además de la Ley Nacional de Tabaco (19800), el consumo de tabaco se encuentra alcanzado por la Ley 24674/96 que cambia la Ley de Impuestos Internos y la Ley 24625/1995 y sus modificatorias, Impuesto Adicional de Emergencia a la Venta de Cigarrillos, que gravan el consumo doméstico. Fundamentalmente, la producción se

3 Al conocer el Decreto 2284/91 de desregulación económica que dejó en suspenso el FET durante dos años, el Ex Ministro de Economía del Gobierno de Facto de Onganía, Krieger Vasena reconoció que “yo inventé el Fondo Especial del Tabaco. Pensé que se trataba de algo insignificante y terminó siendo un monstruo” (Diario Clarín, 2-11-1991, citado en Bertoni, 1995: 61).

encuentra dirigida y orientada a dos tipos de mercados: la fabricación de cigarrillos para el mercado interno y la elaboración de fardos de tabaco en bruto para la exportación (Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas, 2016: 4). Esta estructura de mercado puede esquematizarse en el siguiente gráfico.

Tabla 1. Cadena de valor del tabaco (República Argentina, 2019)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas (2016)

Como puede observarse, la estructura del circuito posee un desarrollo significativo en el eslabón industrial. Cabe destacar que la propia definición de circuito productivo trabajada en el marco del DRYES/CEUR a partir de los aportes de Alejandro Rofman resulta pertinente para indagar el eslabón relativamente más débil, el primario (hasta la fase denominada en el gráfico precedente como tabaco verde, consistente en el secado y enfardado). A continuación, se analizan las prácticas y estrategias de los actores que integran y se relación con eslabón primario, considerando su interfaz con los procesos de comercialización. Para ello, el capítulo se organiza en x apartados. En el próximo apartado se caracteriza la estructura primaria de la Provincia de Misiones, focalizando en las y los sujetos agrarios. En el segundo se aborda la dinámica de los acopiadores, observando sus estrategias de incremento de productividad en tanto brazos comerciales de dealers que operan en escala global. En el tercer apartado se trata especialmente la cuestión de precios, dimensión en donde el régimen sectorial de acumulación logra estabilidad y coherencia con relativa independencia del devenir del

régimen de acumulación y sus variables macroeconómicas. Por último, se plantean algunos interrogantes invitando a la reflexión.

CARACTERIZACIÓN DEL CIRCUITO

En el mundo occidental, la producción agrícola posee diversas modalidades de comercialización. Para el caso del tabaco, podemos vislumbrar un desplazamiento de la agricultura vinculada al mercado “libremente” o mediante subastas, a otra basada en los contratos de compra y venta, en desregulaciones públicas (Gras, 1997) o en regulaciones favorables a las agroindustrias exportadoras. Tales cambios pueden situarse en el marco de un modelo que Hernández (2009) define como “ruralidad globalizada” respecto a la experiencia sojera actual de la pampa argentina, aunque es un modelo perceptible en las formas de organización técnica de los tabacaleros de Misiones. La “ruralidad globalizada” implica procesos de transformación en el campo argentino. Especialmente, alude al cambio de actores (surgimiento y consolidación de empresas agropecuarias extra-sectoriales y/o extra-regionales), productos (calidad por sobre cantidad), y mercados (auge del comercio exterior). A diferencia de los chacareros pampeanos integrados a la dinámica exportadora, los tabacaleros se insertan en una división internacional del trabajo que tiende a reproducir sus difíciles condiciones materiales, en una trama de relaciones en las que desenvuelven su actividad con acotados márgenes de acción. Este aspecto resulta relevante a la hora de observar la estabilidad del régimen sectorial de acumulación que otorga coherencia estructural al circuito productivo tabacalero, el cual se reproduce mediante arreglos constantes en términos parciales espaciales y temporales.

Esta inserción a la división internacional del trabajo se instituye mediante un contrato de compra-venta de tabaco. Los acopiadores lo hacen como un modo eficaz de evitar invertir en la producción primaria y controlar la marcha del cultivo (Marsden, et. al. 1996). En términos generales, las agroindustrias han tendido a abandonar el control directo del proceso productivo en la actividad primaria y, paralelamente, fueron concentrando su atención en actividades de alta rentabilidad, tales como el comercio, el crédito y el adelanto de insumos junto con la implementación de contratos de compra-venta. Los/as recién citados/as autores/as encuentran que la actitud de los/as agricultores/as dista de ser pasiva y en algunos casos estos logran mejores tratos para la venta de sus productos. Sin embargo, no son éstos quienes definen sus relaciones comerciales tranquilas afuera. Los requisitos en torno a la calidad y condiciones de entrega pueden incidir elevando las exigencias sin un correlato en los precios efectivamente pagados, mientras los/as agricultores/as son llevados a una “carrera por la calidad” (lo cual redundaría en el aumento de productividad que en este capítulo se expone) en donde no colocan las reglas. En este escenario, los acopiadores están dispuestos a emplear su poder de mercado para obtener la calidad demandada,

mientras los/as agricultores/as hallan influenciadas sus estrategias de reproducción hasta en el financiamiento y el paquete tecnológico, que les son impuestos por aquellos. En estos casos la producción primaria se confina a los/as agricultores/as familiares debido a que su reproducción no-capitalista ha sido aprovechada por las agroindustrias para mejorar sus beneficios. En el caso de Misiones, estos acuerdos tácitos y escritos son parte fundamental de la estructuración de este régimen sectorial de acumulación.

En la Provincia de Misiones, son los/as productores/as de cultivo perennes como el té y la yerba mate habitualmente se asientan sobre sus propiedades, localizadas en colonias fundadas durante la primera mitad del siglo XX. Estos/as cuentan con herramientas para la producción, salvo en casos donde se registra una tenencia irregular, la aparcería y el arriendo con pago en especies o trabajo. En contraposición, los/as productores/as de tabaco, cultivo anual, suelen padecer la problemática de la tenencia del suelo. La tecnología que suelen utilizar consiste en tracción a sangre combinada con productos agroquímicos propios de la revolución verde⁴ y la revolución biotecnológica,⁵ siendo relativamente minoritarios los casos en los que se observa maquinarias movidas a combustión. La mayoría del tiempo de trabajo es dedicado a la producción agrícola de cultivos comerciales, que suelen ser combinados atendiendo a la estrategia de diversificación que caracteriza a los/as agricultores/as familiares (tabaco y/o yerba mate, té, complementando ocasionalmente con citrus, soja y duraznos). La elección de los cultivos depende variables diversas como el origen étnico, la forma de tenencia de la tierra, la condición y capacidad relativa a la capitalización, las condiciones agronómicas y de acceso a tecnología, las formas de inserción a los mercados, etc. Completan los ingresos de los cultivos comerciales principales con horticultura (verduras de hojas y tubérculos) y otros productos para autoconsumo -avicultura, carbón vegetal y cereales-. Una cantidad significativa de unidades domésticas cuentan con ingresos que provienen exclusivamente de la actividad agropecuaria de la explotación. Más reducida resulta la cantidad de hogares con ingresos extra-prediales, aunque menores a los generados en la unidad, y finalmente,

4 Reconocida como la “Revolución Verde” y desarrollada a partir de la Segunda Guerra Mundial, este sistema de producción representa la profundización del modelo agroindustrial en el proceso de transferencia del modo de producción industrial al campo. El mismo se manifiesta fundamentalmente en una extraordinaria homogeneización de la actividad agrícola sustentada en la producción en monocultivo de variedades de “alto rendimiento”, la utilización intensiva de productos químicos y la incorporación al campo de “alta tecnología”, de la cual nunca el/as productor/a es propietario/a, ni se encuentra en condiciones de poder reproducirla ni recrearla por sus propios medios. Las industrias son las “propietarias” de la tecnología y las semillas son patentadas por las empresas que las desarrollan”(Simonetti, et. al. 2010: 3-4).

5 Para enfrentar la crisis de producción y abastecimiento de alimentos que padecen enormes sectores de la población mundial, hoy se plantea la necesidad de impulsar una segunda revolución, esta vez apoyada en los avances de la biotecnología y la ingeniería genética” (Simonetti, et. al. 2010: 5).

también se observan unidades donde los ingresos extra-prediales son superiores a los generados en la explotación (Barsky y Fernández, 2005: 96-97).

Durante el decenio de 1970, una serie de fenómenos propios y ajenos a Misiones conllevan a que sus áreas tabacaleras inicien o profundicen la inserción en la economía global. De este modo, se viene produciendo una inserción en la “ruralidad globalizada” en condiciones subordinadas en la división internacional del trabajo. Esta situación ha sido factible debido a ventajas comparativas tales como condiciones agro-ecológicas, económicas y socio-estructurales que siguen siendo favorables a la producción de una materia prima con demanda a nivel internacional (Domínguez, 1995: 169). Esta autora identifica una serie de alicientes: i) suelos y climas propicios para obtener un burley con mayor tenor de nicotina en relación al tucumano; ii) estructura agrícola familiar flexible -basada en la articulación de diferentes explotaciones una vez realizada la fisión del grupo doméstico-; iii) una disposición particular de los/as productores/as a asimilar rápidamente las técnicas asociadas a este cultivo; iv) una organización sindical menos radicalizada que las de otras áreas tabacaleras -Tucumán, por caso-; y v) una estructura agraria minifundista sustentada en el trabajo familiar.

Como se ha mencionado, resulta infrecuente que los/as productores/as familiares cuenten con título de propiedad. Entre las razones pueden encontrarse: carencias en el ordenamiento territorial, ocupación relativamente reciente -en general sobre latifundios privados- o insolvencia para afrontar una mensura. Debido a esta problemática y ante la exigencia del Estado Provincial, los acopiadores de tabaco comenzaron a solicitar los permisos de ocupación de los/as productores/as asentados/as en tierras privadas, como modo de protegerse ante las posibles demandas de sus propietarios. Desde fines del decenio de 1990, los acuerdos entre dueños y ocupantes en torno a la comercialización de la tierra que éstos últimos trabajan, representa un modo de regularización de la tenencia que suele ser fomentada por los agricultores más capitalizados, como una forma de cumplir las citadas demandas del Estado Provincial y de los acopiadores. Las transacciones implican un precio uniforme, fijado a partir de un sistema de equivalencias en base a la producción de tabaco al que pueden sumársele los recursos forestales naturales e implantados (Schiavoni, 2009), siendo evaluadas las calidades de tales recursos y los plazos de pago (Diario El Territorio, 27/11/2006).

Algunos de los alicientes recién citados también aparecen en la explicación de las causas de la expansión del Burley, variedad dominante en Misiones. Bertoni y Gras (1994: 200) ubican el inicio de tal incremento en 1986, aunque puede reconocerse su presencia ya en 1979 (Entrevista Personal, 18-9-2007). Estos/as autores/as relacionan el crecimiento de esta variedad con la estrategia exportadora de empresas cigarrilleras – British American Tobacco (BAT) y Phillip Morris (PM)-, cuestión que vinculan con el hecho de que en esta Provincia la mayor parte de los recursos gestionados por los

acopiadores se destinaron a asistencia técnica e insumos. Desde este sector comercializador se entiende que la difusión de la variedad ha sido “ordenada, fue deseada por el productor mismo, por la seguridad que le da en relación a otros cultivos.” Se considera que tal expansión fue posible debido a la caída de precios de cultivos centrales y tradicionales como la yerba y el té, la falta de demanda de estos productos, a la aceptación que tuvo el Burley misionero en el mercado mundial por su condición de producto artesanal y las aptitudes climáticas para su cultivo (ibidem, 22-05-2007). Esta aceptación se vincula con la propaganda realizada por los acopiadores respecto a los resultados económicos del tabaco, lo que ha ido estableciendo una percepción generalizada sobre sus réditos aparentes. En contraposición, parte de la dirigencia gremial disiente con esta idea de incorporación democrática del cultivo a la economía doméstica. Pues, considera que ha sido “una imposición de mercado” vinculada con un cambio en las preferencias de los fumadores hacia tabacos más suaves (ibidem, 23-05-2007)

En esta provincia del nordeste argentino, desde fines de la década de 1980 el área privilegiada para el cultivo del tabaco burley es el centro y nordeste provincial. Hasta principios del siglo XXI, esta última área constituyó una frontera agrícola con tierras disponibles. En este contexto, el tabaco ha permitido a los/as agricultores/as iniciar y estabilizar las nuevas explotaciones y contar con liquidez para un consumo e inversión básicos entre las familias. La producción primaria de este cultivo es organizada y controlada por un reducido grupo de compañías acopiadoras -brazo operativo directo o indirecto de las tabacaleras internacionales- que entablan anualmente relaciones contractuales con un promedio quinquenal de 15,3 mil agricultores en el lapso 2014-2019, lo que representa cerca de un 60% del total del total de los/as productores/as tabacaleros de Argentina. Como se observa en la siguiente tabla, la variabilidad de productores/as inscriptos resulta escasamente significativa.

Tabla 2. Provincia de Misiones. Cantidad de tabacaleros censados según campaña (2014-2019).

Ciclo agrícola	Tabacaleros inscriptos	Relación entre ciclos inmediatos (%)
2014/2015	15800	
2015/2016	13802	- 13
2016-2017	14500	+5
2017/2018	16052	+10
2018/2019	16400	+2

Fuente: Elaboración propia en base a censos de tabacaleros de Misiones (Ministerio del Agro y la Producción -MAyP- 2019)

En Misiones, la producción se concentra en tres departamentos del nordeste provincial. En el ciclo 2017-2018, considerando la producción en millones de kg de burley, de un total de 29,4 millones de kg, el Departamento Guaraní aportaba 10,7 millones (36,4%), seguido por 7,4 millones del Departamento Veinticinco de Mayo (25%) y luego por otros departamentos con algo menos de 3 millones (General Manuel Belgrano, San Pedro y Cainguás). Esta distribución, centralmente se explica por áreas de frontera agrícola donde se difundieron formas de ocupación espontánea sobre tierras privadas y fiscales. Se trata de un área integrada mediante las condiciones tecno-productivas que imponen los acopiadores de tabaco burley en una división del trabajo subordinada de ruralidad globalizada.

La distribución geográfica se encuentra condicionada por la influencia directa que los acopiadores ejercen sobre miles de productores primarios a partir de la agricultura de contrato y la adquisición del tabaco en función de requerimientos técnicos. Los/as agricultores/as han ido incorporando las decisiones productivas y comerciales tomadas por los comercializadores externos (*dealers*) a través de los acopiadores, situación que se evidencia en hechos como la rápida adopción de los paquetes tecnológicos o de las variedades. La relativamente alta normatización de la relación entre pequeños/as productores/as y empresas tabacaleras se observa en cuestiones como el asesoramiento técnico permanente o la provisión de insumos y materiales, donde los precios resultan menores a los vigentes en el mercado. La escasa capacidad de maniobra acerca y conduce a los/as productores/as a una agricultura de contrato. En definitiva, al aceptar las condiciones y financiamiento para el inicio de la campaña, el/la agricultor/a entra en un ciclo de endeudamiento y des-endeudamiento que posee como actor dominante a comercializadores externos, representados por las compañías acopiadoras.

En esta relativa estabilidad, cumplen un papel relevante las posibilidades del acceso a la salud y la lógica de la deuda, ambos fenómenos sobre los que se explayará más adelante. Un aspecto influyente a la hora de decidir plantar tabaco mediante contrato radica en la posibilidad de contar con una obra social. En el sector tabacalero, el financiamiento de las mismas se encuentra posibilitado por el FET. No obstante, en 2019 la elevada inflación (53,8%) desfinanció a las mismas, dado que el costo de medicamentos e insumos sanitarios casi triplicó dicho índice de precios minoristas.

El paquete tecnológico indicado y entregado por los compradores de tabaco a los/as productores/as al inicio del ciclo agrícola es adquirido por aquellos a través de créditos. En Misiones, los acopiadores de tabaco burley son Cooperativa Tabacalera de Misiones (CTM), Cooperativa Tabacalera de San Vicente (COTAVI), MP y Alliance One.⁶ Todos se

6 En Misiones tres empresas son los principales clientes de los citados acopiadores de tabaco: Alliance One, Universal Leaf y Philip Morris. Esta última es también una cigarrillera que cuenta en Argenti-

financian con importantes entidades bancarias y ante ellas deben responder, más allá del cumplimiento o morosidad de los agricultores. Éstos poseen la obligación de devolver los recursos por insumos adelantados en el momento del acopio -entre marzo y julio-, cuando se los descuentan considerando el tabaco entregado (Entrevista personal, 29/09/09). Sin embargo, el acceso al crédito bancario es solo un canal de financiamiento para los acopiadores. En efecto, a través del Programa Operativo Anual (POA) que financia el Fondo Especial del Tabaco (FET) se aprobó la conformación de un fondo rotatorio por 7 millones de pesos para que la Cooperativa compre insumos destinados a la campaña 2008-2009. En este caso, los recursos pagados por el fumador se destinan a subsidiar una producción centralmente dirigida a la exportación.

La asistencia técnica se desarrolla bajo una pedagogía *top-down* y aparece como una condición central en los contratos. El modelo adoptado para difundir las técnicas asociadas a la producción tabacalera es el *transferencista*. Es una forma adoptada en diversos países, con el objeto de lograr trasladar de la forma más económica y rápida posible las innovaciones en productos y procesos que les aseguren calidad, cantidad y tiempos. Como se observará, esta pedagogía está dirigida a incrementar la productividad del cultivo, mientras ello se no se traduce en aumento de precios recibidos por el productor.

La aludida pedagogía *top-down* se despliega bajo el supuesto que la ciencia contemporánea resulta central para responder a los problemas originados en el sector agrícola. Para hacerlo, se propone una vinculación asimétrica a través de técnicos, quienes asumen el papel de portadores de soluciones que necesitan los/as agricultores/as. En este sentido, se cristaliza un tipo de vínculo unidireccional en donde la persona “que sabe” (el/la técnico/a) le “transfiere” información a otra que “no sabe”, dando como resultado un modelo concebido y ejecutado de “arriba hacia abajo” (pfr. Cáceres, 2006: 26).

En el contrato de la CTM resulta particularmente esclarecedora la existencia de las expresiones “acatar y ejecutar” y “proteger la confidencialidad”. Nótese que en el contrato de compra-venta de CTM al que se ha accedido se establece el control de la información sobre los insumos entregados. Por otro lado, se menciona a la producción bajo “buenas prácticas agrícolas”, lo que implica producir de acuerdo a los requerimientos apuntados por los técnicos en campo o por las cartillas informativas

na con Massalin Particulares, subsidiaria a través de la cual acaparó en 2019 cerca del 70 % del mercado nacional de cigarrillos -su principal competidora, British America Tobacco -hasta 2016 conocida bajo la marca Nobleza Piccardo-, alcanza cerca del 20 % del mismo-. Como sucedió con la crisis de salida de la convertibilidad, desde 2017 incrementaron su participación empresas que no responden al duopolio. Asimismo, la reforma impositiva de 2017 elevó los impuestos a los cigarrillos de bajo precio en el mercado doméstico, con lo cual el negocio mermó sus utilidades por ambas vías (Sanguinetti, 2017).

emitidas por empresas o sindicatos. De los tres contratos estudiados, el que resulta menos explícito al respecto es el de Tabacos Norte -comandada desde 2014 por Massalin Particulares (filial argentina de Philip Morris)- que solo obliga al productor a “permitir el acceso del personal autorizado por la Empresa a la finca (...) a los fines de llevar a cabo un muestreo de tabaco con el objeto de comprobar la presencia o no de residuos, de agentes protectores de cultivo no permitidos y/o que superen el límite permitido para tabaco”. En caso de que se halle un producto no permitido en las muestras, el productor debe responsabilizarse por los costos del análisis. No obstante, esta situación exhibe la vulnerabilidad de la relación que entabla con el acopiador, debido a que no posee forma de identificar la trazabilidad de la muestra efectivamente extraída por el “instructor” (Entrevista personal, 4-03-2020).

La denominación “instructor”, naturalizada en el campo misionero, trasluce la intencionalidad con la que el técnico interviene en la producción. La internalización de estos requerimientos resulta tal que uno de los principales actores del sector se refirió a la relación instructor-productor como una vinculación en la que este último es “adiestrado”.

En este esquema, los “instructores” no solo brindan asistencia técnica -dos a cuatro inspecciones para examinar la marcha del cultivo y difundir las disposiciones técnicas establecidas por las empresas-. Estas “visitas” tienden a ser más esporádicas una vez que el/la agricultor/a demuestra una trayectoria en la organización y gestión del cultivo acorde a los designios empresariales. Más allá de su responsabilidad con la marcha del tabaco, los/as técnicos/as también realizan tareas administrativas. Así, inscriben al/la productor/a ante la empresa acopiadora, registran y controlan la marcha del cultivo, derivan a laboratorio del acopiador el análisis bioquímico del tabaco producido en la chacra, visitan periódicamente la chacra para monitorear el estado de las nacientes de agua, así como las condiciones en que se hallan las herramientas, los galpones con uso de exclusivo al tabaco. Asimismo, inspeccionar la casilla destinada a guardar agrotóxicos y deben prevenir el trabajo infantil -aspecto disruptivo de las prácticas de reproducción-. Son la cara visible de las tabacaleras en el campo, son quienes conocen las estrategias de las compañías y las posibles tácticas de sobrevivencia y micro-resistencias de los/as productores/as.

ACOPIADORES: CONCENTRACIÓN TÉCNICA Y ECONÓMICA Y ESTRATEGIAS DE COMPETITIVIDAD

Los acopiadores de Burley, integrados al mercado de exportación, adoptan una lógica productiva directamente influida por los dealers. Como sostiene Gras (1997: 67), desde finales de la década de 1970 la relación entre acopiadores y *dealers* se estrecha bajo la forma de contratos agroindustriales. Tal vinculación puede enmarcarse en la reorientación de la producción tabacalera argentina hacia la exportación, el auge del

consumo en países periféricos, la apertura de nuevos mercados -por ejemplo, Europa oriental desde la perestroika, después de la caída soviética y de la expansión china como principal productor mundial⁷- y la concentración del sector comercializador internacional. En este escenario, los *dealers* establecen las calidades y mezclas requeridas mediante acuerdos en donde aseguran la compra de la producción antes de que se realice e incluso financian la adquisición y difusión de tecnología. Como en Salta y Jujuy, en Misiones las Cooperativas tabacaleras han resultado ser un importante brazo comercializador para los/as productores/as, aunque su autonomía respecto a las decisiones de los *dealers* sería acotada.

Los acopiadores de burley, integrados al mercado de exportación, adoptan una lógica productiva directamente influida por los dealers - exportadores transnacionales-. Desde fines del decenio de 1970 la relación entre acopiadores y dealers se estrecha mediante contratos agroindustriales (Gras, 1997). La misma se inscribe en una reorientación de la producción tabacalera argentina hacia la exportación, el auge del consumo del *american blend* -cigarrillo rubio en base a tabacos Burley, Virginia y Oriental- en países periféricos, y la concentración del sector comercializador internacional. En este escenario, los *dealers* establecen las calidades y mezclas requeridas mediante acuerdos en donde aseguran la compra de la producción antes de que se realice, e incluso financian la adquisición y difusión de tecnología. En esta reorientación aparecieron emprendimientos bajo la figura de cooperativas. En las principales provincias productoras -Salta, Jujuy y Misiones- las cooperativas tabacaleras han tenido un papel comercial incierto, puesto que, si bien han competido eficazmente con las cigarrilleras por el mercado exportador, resulta discutible que hayan velado por una efectiva mejora en la calidad de vida de sus asociados, o asegurado que éstos sean los que establecen las condiciones a los *dealers*. Más bien, todo lo contrario. Para que la relación técnica y comercial entre los *dealers* y los acopiadores sea viable, resulta necesario el control de estos últimos sobre los/as productores/as. En esta relación influyen las imposiciones fijadas por los *dealers*. Al inicio de la campaña, el/la agricultor/a suscribe un contrato de producción con una empresa acopiadora, en el que se compromete a efectuar determinada cantidad y calidad de tabaco. Para ello, debe estar inscripto en la Administración Federal de Ingresos Públicos -AFIP-. Como contrapartida, la empresa provee los insumos necesarios para el inicio del ciclo -agroquímicos, semillas y asistencia técnica- que son descontados al momento del acopio. El/la productor/a recibe los citados bienes y servicios en función del cupo que le entrega el acopiador, estimado en un determinado número de plantas. El incumplimiento del contrato por motivos extra-agrícolas puede deberse a una situación extraordinaria. Por ejemplo, un siniestro

7 En 2017, China participaba con 36,8% de la producción mundial de tabaco: 2,4 millones de toneladas. Por su parte, Argentina, contribuía con 117 mil toneladas -1,8% del total- (FAOSTAT, 2019).

en la plantación o el tráfico de tabaco hacia Brasil, donde ocasionalmente la diferencia cambiaría posibilita una mayor renta al productor. En estos casos de incumplimiento, los acopiadores comparten información de estos localmente conocidos como “malos productores”, buscando disciplinar a los/as agricultores/as que contravengan las condiciones preestablecidas.

En el ciclo 2018-2019, los acopiadores habilitados por el MINAGRI para adquirir tabaco en función de lo dispuesto en la Ley 19.800/72, son: i) Cooperativa Tabacalera de Misiones -CTM-, ii) Massalin Particulares -MP-, iii) Comercial Industria Misionera Argentina -CIMA, que es propiedad de la CTM-, iii) Bonpland Leaf Sociedad Anónima -BLASA-; iv) Alliance One; y v) Cooperativa Tabacalera de San Vicente -COTAVI-. A pesar de la supuesta diversidad de acopiadores, detrás de las razones sociales solo se trata de dos grupos articulados al comercio exterior y de uno regional, integrado a la demanda agroindustrial brasileña. En efecto, si se efectúa una sistematización de lo enumerado, se encuentra que: i) un primer grupo está comandado por la CTM, que -fundada en 1983- posee entre otros clientes a ALLIANCE ONE y a PM y se valió de recursos FET para adquirir a CIMA; ii) MP es la filial argentina de PM; iii) dos acopiadores relativamente pequeños son BLASA, -de capitales alemanes- y COTAVI. Cabe considerar que MP tiene operaciones directas en las principales provincias productoras de tabaco (variedades burley y virginia): Jujuy, Tucumán, Salta y Misiones. En esta última provincia, comenzó a comandar a la empresa Tabacos Norte (TN) desde enero de 2014, a punto de cambiar su razón social (Diario El Territorio, 5/11/2013). A su vez TN era una empresa acopiadora establecida en 1981 y actor responsable por la inicial expansión del Burley. En la década de 1990 estaba integrada por la misma PM, las desaparecidas REEMTSMA y UNIVERSAL LEAF y hasta principios de la década de 2010 se encuentra conformada en partes iguales por ésta última, ALLIANCE ONE y MP (Domínguez, 1995: 172); y iii) la COTAVI, pequeña cooperativa de San Vicente (Departamento Guaraní) surgida a mediados de la década de 2000 a partir del nucleamiento de agricultores capitalizados en un área productora del nordeste de Misiones, que ocasionalmente coloca burley no demandado por los acopiadores de la provincia tanto en Tucumán como en Brasil -adquirido por empresas como MARASCA e INTERFUMOS-.

Tanto la CTM como ALLIANCE ONE y PM se encuentran relacionadas -y en el caso de esta última hasta integrada- comercialmente con los principales dealers y cigarrilleras del mundo occidental, por lo cual deben organizar la producción y ofrecer un producto acorde a la demanda de tales clientes.

Calidad, precios y cantidades son las principales consignas con la cual los acopiadores se dirigen a negociar anualmente el precio del tabaco. Por lo general, las tratativas se desarrollan durante los meses de febrero a abril, una vez que el productor dispone de esta materia prima -secada y acondicionada en fardos, sin conocer el precio al que la comercializará. La determinación del precio se establece en reuniones en las

que participan; i) las empresas -el grupo conformado por CTM-CIMA y BLASA, COTAVI, Alliance One y MP; II) los tres gremios principales del sector -APTAM, ACTIM y Cámara de Tabaco de Misiones -CAMT-; y iii) el estado, que intermedia entre empresas y gremios a través del Ministerio del Agro y la Producción de la Provincia de Misiones -MAyP-.

La participación del sector agroindustrial en la compra de tabaco *burley* varía anualmente. Por caso, durante la campaña 2019-2020, los acopiadores seleccionan a los/as productores/as debido a la reducción de la compra y el crecimiento de su *stock*. No obstante, dicha variabilidad se suele planificar *ex ante* del inicio del ciclo agrícola, en función de la demanda internacional y la dinámica de precios -considerando la brecha entre precios internos y de exportación-.

Al observar los datos de las campañas desarrolladas entre 2010 y 2018 puede hallarse una significativa variabilidad en la cantidad de kilogramos acopiados según acopiador.

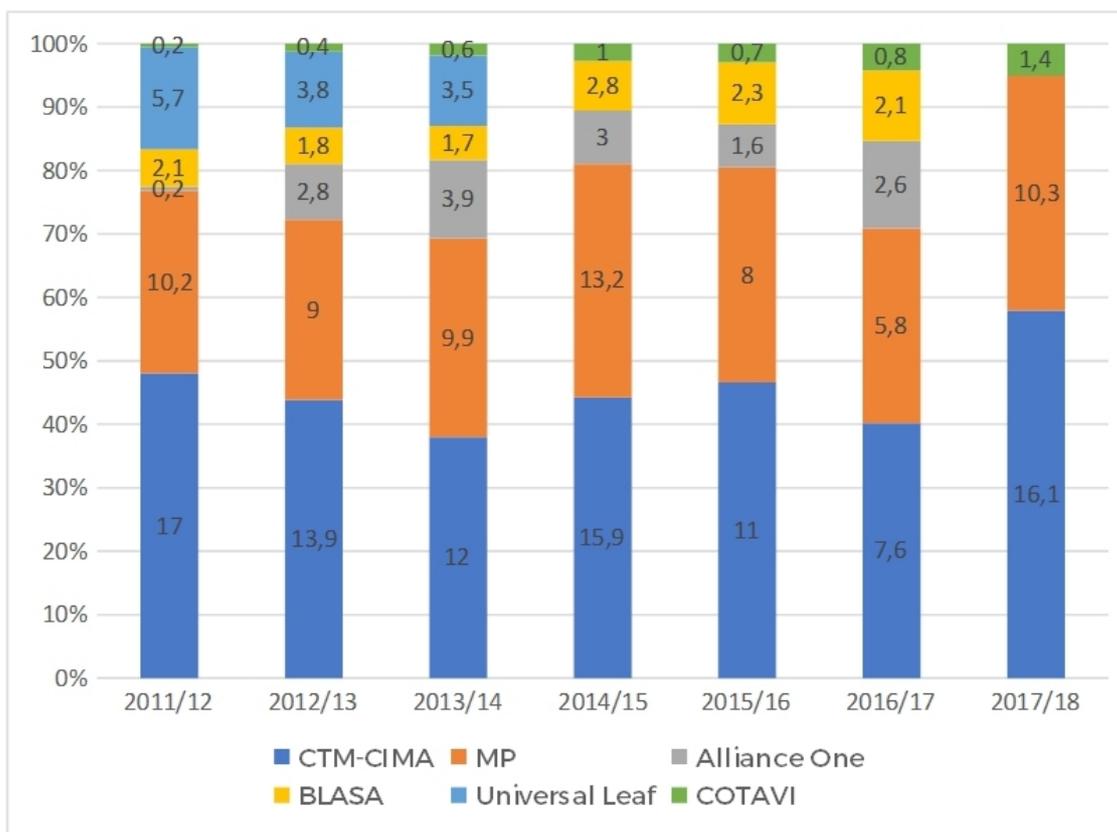
Tabla 3. Provincia de Misiones. Empresas acopiadoras de tabaco burley según cantidad de kilos (campañas 2010/11 a 2017/18)

Campaña/acopiador	10/11	11/12	12/13	13/14	14/15	15/16	16/17	17/18
CTM	13,3	11	9,4	12,3	8,5	7,6	16,1	13,4
CIMA	3,7	2,8	2,6	3,6	2,5			
Subtotal CTM-CIMA	17	13,9	12	15,9	11	7,6	16,1	13,4
MP	10,2	9	9,9	13,2	8	5,8	10,2	8,8
Alliance One		0,2	2,8	3,9	3	1,6	2,6	2,7
BLASA	2,1	1,8	1,7	2,8	2,3	2,1		3,4
Universal Leaf	5,7	3,8					3,5	
COTAVI	0,2	0,4	0,6	1	0,7	0,8	1,4	1,2
Total	35,2	29,1	27	36,8	25	17,9	33,9	29,5

Fuente: elaboración propia en base a MINAGRI (2019)

Como puede observarse en función de la información de la cantidad de kilogramos acopiados según empresa, la CTM junto a su controlada CIMA oscila entre un 42% y 48% de participación, indistintamente se trate de la cantidad total de cada ciclo agrícola. Asimismo, puede observarse que MP detenta un peso algo menor, aunque considerable (entre 29% y 37% del total). La participación de ambas empresas, oscilante entre 76% y 81%, evidencia la capacidad de planificación de la producción por tratarse de una forma de agricultura de contrato.

Gráfico 1. Provincia de Misiones. Participación de los acopiadores según kg de burley (2011-2018)



Por último, cabe considerar que el vínculo tecno-productivo que inserta a los productores en la división internacional del trabajo de forma subordinada se evidencia en tres dimensiones centrales: el paquete tecnológico, la clasificación y la productividad.

Paquete tecnológico

Los componentes del paquete tecnológico se estipulan en el propio contrato. La diferencia son los términos en los que se expone esta situación. En el caso de Misiones, la adquisición de insumos aparece como una obligación y se establece que los mismos serán remitidos a la cuenta personal del productor para descontarse en el momento del acopio.

Como contrapartida, la empresa provee los insumos necesarios para el inicio del ciclo agroquímicos, semillas y el asesoramiento técnico- que son descontados al momento del acopio. El productor recibe los citados bienes y servicios en función del cupo que le entrega el acopiador, estimado en un determinado número de plantas. El incumplimiento del contrato por motivos extra agrícolas puede deberse a una situación extraordinaria, por ejemplo, un siniestro en la plantación o el tráfico de tabaco hacia

Brasil -donde ocasionalmente la diferencia cambiaria posibilita una mayor renta al productor. En estos casos de incumplimiento los acopiadores comparten información de estos “malos productores”, como medida tendiente a disciplinar a los/as agricultores/as que hayan contravenido las condiciones preestablecidas.

Clasificación

Respecto a la metodología a emplear para el enfardado de las hojas de tabaco, los contratos son estrictos. En Misiones se solicita al/la productor/a atención en la serie de tareas para adecuar el acondicionamiento de la materia prima para su entrega. Algunos contratos como los de Tabacos Norte, comanda de forma directa por MP desde 2014, explicita la obligación de los/as agricultores/as de producir de acuerdo al patrón tipo. En los tres contratos estudiados se apela a la existencia de normativa oficial como un modo de anteponer la requisitoria pública a los intereses que realmente la influyen (p.e. la exportación de tabaco estandarizado para un mercado estricto en sus demandas, como es el caso del tabaco premium)⁸.

Productividad

La normativización del proceso productivo, comandado centralmente por Phillip Morris y British American Tobacco posibilita la regulación de la superficie mediante la forma usual en que se computa el tabaco, los kilogramos. En la siguiente tabla puede observarse que en la serie estudiada, el ciclo 2013/1014 parece ser un quiebre de tendencia, debido a varios factores. En primer lugar, debido a la variabilidad de la superficie cosechada. En segundo término, en la productividad media alcanzada. Asimismo, los ciclos 2014-2015 y 2015-2016 estuvieron atravesados por inclemencias climáticas que implicaron una reducción de la productividad, recuperada rápidamente en la última campaña que refleja esta serie.

8 El cigarrillo Iqos, (iniciales de *I Quit Ordinary Smoking*, «dejo el tabaco habitual»), es un dispositivo desarrollado y recientemente lanzado al mercado por Phillips Morris, que funciona calentando el tabaco sin quemarlo. Esta tabacalera es la principal cliente de la CTM. Se trata de un producto que demandará nuevos requerimientos tecno-productivos, normativizando aspectos laterales del cultivo como la calidad del agua y el uso de la tierra.

Tabla 4. Provincia de Misiones. Superficie, kilogramos y productividad del tabaco burley (2010-2017)

Campaña	Superficie cosechada (ha)	Kilogramos producidos	Productividad
2010/2011	25.518	35.204.004	1.380
2011/2012	21.294	29.080.235	1.366
2012/2013	22.362	27.013.893	1.208
2013/2014	23.768	36.826.527	1.549
2014/2015	17.331	25.008.109	1.443
2015/2016	12.384	17.873.156	1.443
2016/2017	21.752	33.890.721	1.558

Fuente: elaboración propia en base a MINAGRI (2020)

La búsqueda de los técnicos por incrementar la productividad mediante la creciente normativización del proceso productivo debe contextualizarse en el contexto de la formación de precios. En este sentido, no solo se trata de observar el volumen producido, sino las condiciones bajo las cuales este se logra.

3. LA DISPUTA CAPITAL-TRABAJO A TRAVÉS DE LOS PRECIOS

La cuestión de precios resulta fundamental para posibilitar la extracción de renta agraria desde la explotación agrícola hacia el acopiador. Una situación relevante en cuanto a las diferentes modalidades de legitimar precios tiene que ver con quien interviene en su confección. En Misiones existe una escala oficial única, resultante de la reunión entre funcionarios públicos, representantes de los sindicatos y directivos de las empresas.

El FET co-determina la retribución total que percibe el agricultor por la venta de tabaco. Dicho ingreso global está conformado por el precio: i) de acopio, abonado por el acopiador y fijado al inicio de la campaña por las unidades de coordinación que integran los actores del sector en cada provincia; y ii) pagado por el Estado Nacional a través del FET (también conocido como “caja ámbar”, “precio FET”, “sobreprecio” o “retorno”). Respecto a este último precio, cabe precisar que:

- a) Es financiado por el fumador. Hasta 2008 inclusive se costeaba a partir de un impuesto al cigarrillo fijado de la siguiente forma: 7 % del precio de venta al público; un adicional del 0,35 % con destino a la obra social; y un agregado fijo por atado de 20 unidades.
- b) Con la sanción de la Ley 26467/08 el prorrateo citado se modificó desde 2009. La misma establece el incremento del monto fijo del gravamen y del porcentual para las obras sociales y una actualización.

La distribución de los recursos tributarios resulta compleja y es frecuente que sufra modificaciones y/o cuestionamientos por parte de los/as productores/as. El 80% del FET se deriva a las provincias con producción primaria de tabaco según el valor de producción. Los fondos se distribuyen en dinero, en programas y prestaciones. Los aportes directos consisten en la denominada “Caja Ámbar”, tratada más abajo. Los recursos indirectos se canalizan mediante Proyectos Operativos Anuales -POAs-, que en territorio se conoce como la controversial “Caja Verde”. El 20% restante del FET tiene como autoridad administradora al Ministerio de Agricultura (en tanto órgano de aplicación de la Ley Nacional de Tabaco). De ese 20%, un 97% se deriva a las provincias mediante los POA y el 3% restante se emplea para la administración del FET. Los POAs se orientan tanto a planes de capacitación y asistencia, mejoramiento productivo, predial y extra-predial y fundamentalmente de reconversión. Este último componente abre interrogantes en torno los objetivos efectivos de los planes, si se trata de modificar la relación de los productores con el mercado o si simplemente de plantearle alternativas que perpetúan su relación subordinada con el sector agroindustrial. Más aún, cuando producciones alentadas por los planes de reconversión (producción de carne de cerdo, de estevia y de citrus son usuales) replican el mismo modelo de contrato que vincula a la CTM con los/as productores/as. Por último, el 3,5% del precio de los cigarrillos se destina a las obras sociales -\$297 millones en 2018- (Ministerio de Hacienda, 2019: 9).

En el esquema de negociaciones relativas a la OMC, los subsidios a los bienes agrícolas recibieron un trato distinto al de los bienes industriales. La agricultura fue sujeta a reglas multilaterales en la Ronda Uruguay, entre otras cuestiones debido a que los subsidios a los bienes de dicho origen fueron limitados, aunque no prohibidos (Galperin y Doporto Míguez, 2009: 129-130). Esto resulta fundamental para comprender la presencia del financiamiento para los/as agricultores/as en los países centrales, así como la persistencia del FET en Argentina. Este es el único fondo de retribución directa al/la productor/a del que se tenga noticia que haya “sobrevivido” a la desregulación estatal ocurrida en este país durante la década de 1990. Galperin y Doporto Míguez (ibidem) explican que desde 1994 el Acuerdo sobre Agricultura aprobado durante la Ronda Uruguay clasifica a los subsidios agrícolas en función de diferentes tipos de ayuda en distintas cajas.

- I) La ámbar incluye a las medidas ligadas con el volumen de producción o con el precio de venta. Estos pagos están limitados, aunque no prohibidos y en la Ronda Uruguay se pactó un compromiso para su reducción. El Acuerdo sobre Agricultura también creó una categoría especial de medidas de caja ámbar que están excluidas de los compromisos de reducción debido a su bajo monto: los pagos de minimis.

- II) La azul incluye pagos directos, similares a los de la caja ámbar, aunque realizados de acuerdo a una limitación de la producción, independientemente a los compromisos de reducción.
- III) La verde incluye medidas con efectos distorsivos nulos o mínimos en el comercio y en la producción. Stancanelli (pfr. 2009: 125) considera que las negociaciones no hubieran prosperado si se mantenía la brecha entre las diferentes posiciones en las políticas permitidas. Por ende, habría sido improbable establecer mecanismos de ayuda interna. Para este autor, arribar a coincidencias relativas a la Caja Verde fue una de las condiciones necesarias para que los países de la OCDE superaran la significativa resistencia doméstica en los países centrales contra la reforma originada en el sector agrícola y los intereses relacionados con ella. La Caja Verde posee implicancias comerciales, productivas y políticas que suelen distar de ser nulas o mínimas, en parte debido a que llega al/la agricultor/a directamente y a través del financiamiento de sus costos -p.e. obra social-. En los hechos, la obra social (seguro médico) funciona como un aliciente para retener a los/as productores/as ciclo tras ciclo agrícola.

Al observar los dos precios (de acopio y FET) percibidos por el productor de burley en Misiones, se aprecia una variabilidad significativa, tanto en términos relativos como en la participación de cada uno en el total.

Tabla 5. Provincia de Misiones. Precio promedio de acopio y precio FET para tabaco burley (2010-2019, en dólares)

Precio Acopio	Precio FET (1)	TOTAL (2)	Participación (%) (1/2)	
2010-2011	2,1	0,5	2,6	20
2011-2012	2,3	0,7	3,0	22
2012-2013	2,4	0,6	3,0	20
2013-2014	2,2	0,6	2,7	20
2014-2015	2,1	0,7	2,8	24
2015-2016	1,7	0,7	2,4	30
2016-2017	1,6	2,2	3,8	57
2017-2018	1,2	0,7	1,9	36
2018-2019	1,3	0,7	2,0	35

Fuente: elaboración propia en base a MINAGRI (2020)

Nota: Los valores corresponden al precio del dólar minorista del Banco de la Nación Argentina al primer día hábil de julio del año en que se termina el ciclo agrícola.

Al considerar la década de 2010, signada por una variabilidad política-económica destacable tanto en el plano internacional (desarrollo de la crisis internacional, sin solución de continuidad desde sus inicios en 2008) y como en el nacional (crisis del

régimen de acumulación neodesarrollista, auge y crisis del tercer ciclo de endeudamiento ligado a un régimen de acumulación de valorización financiera) algunas dinámicas resultan significativas. Por un lado, el lapso 2010-2015 muestra una estabilidad relativa del precio total, situado en torno a 28 dólares por kilo. En el caso misionero en ese último año la proporción del precio FET en el total era superior al promedio nacional, donde representaba 25% del precio (Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas, 2016: 4). La varianza es mayor al final del ciclo, sobre todo producto de la situación de *shock* que atravesó la economía argentina durante la gestión que ha transcurrido entre diciembre de 2015 y diciembre de 2019.⁹ Por otro lado, una hipótesis que se consideraba en investigaciones previas (García, 2011) se corrobora sobre todo durante la gestión del presidente Macri (2015-2019): el papel del FET como garante de última instancia del precio total. Como se aprecia en dicho lapso, el precio del “retorno” pasa a ocupar entre un tercio hasta más de la mitad del precio recibido por los productores. En este esquema, el principal sostén de la actividad es el estado a través de los recursos tributarios recaudados del impuesto pagado por los fumadores. No obstante, resulta llamativo que el destino del tabaco burley es centralmente la exportación: en el lapso 2006-2018, Misiones aportó un promedio de 31% del tabaco exportado a nivel nacional.

Asimismo, debe considerarse que los precios expuestos en la tabla anterior son los promedios y resulta habitual encontrar productores/as que reciben precios menores. En momentos de acopio (marzo a julio) el precio promedio fijado en la mesa de concertación que integra sindicatos, empresas y Estado Provincial solo estaría tendiendo a reflejarse entre los que primeros productores que “entregan su” tabaco. Antes de promediar el momento de acopio, los/as productores/as que poseen turno de acopio pueden recibir peores precios que el promedio bajo el pretexto de la calidad de su tabaco. Esta incertidumbre conlleva a problemas de reproducción del productor y su familia, debido a que la deuda por el paquete productivo se computa en dólares y se descuenta al momento del acopio.

El FET se financia con un impuesto sobre el precio de venta de los cigarrillos, calculado a partir de un componente porcentual (7%) y otro fijo. Se destina a pagar un sobre-precio al cultivador. Desde 1991, el mantenimiento del fondo se supedita a la diversificación de las explotaciones tabacaleras debido a acuerdos internacionales. El

9 Al observar los datos económicos agregados que arroja la gestión del presidente Macri, desde noviembre de 2015 a noviembre de 2019 se registró una inflación acumulada cercana a 250%. Esta tasa significativa estuvo ocasionada por las constantes tendencias devaluatorias del peso argentino, que pasó de 9,8 a 62,7 unidades por dólar (lo que significó una depreciación cercana a 537% en 48 meses). En Argentina, las implementaciones de instrumentos monetaristas poseen resultados gravosos para las mayorías, debido fundamentalmente a la alta relación entre devaluación y alteración de precios relativos.

80% del FET se dirige al sobre-precio y el 20% restante a planes -forestación, citricultura y cría de ganado, etc.-). En Misiones, los recursos para planes se evalúan en la Unidad de Coordinación Provincial -UCP- y son controlados en un 50, 25 y 25 por ciento por el Ministerio del Agro y la Producción -MAyP-, la Cooperativa y la Asociación de Plantadores de Tabaco de Misiones -APTm- respectivamente. Desde 1996, cada UCP debe seguir el Programa Operativo Anual -POA- como metodología de presentación de proyectos -Resolución 587/2006- (Ordoñez, 2018: 91).

Por lo expuesto, mediante la venta de cigarrillos se subsidia la producción primaria. No obstante, la implementación del precio FET y los planes enmarcados del POA implican mediaciones entre diversas oficinas estatales, aspecto que se despliega en una arena de disputas, en las que no solo se dirimen recursos sino también saberes y orientaciones ideológicas. Así, en la UCP se desempeñan representantes del MAyP, de los gremios y de la CTM que elaboran planes de reconversión y asistencia a tabacaleros en base a problemáticas que se consideran prioritarias. Una vez elaborados, a la Coordinación Nacional del Tabaco los evalúa y comunica los proyectos aprobados a la Subsecretaría de Coordinación Técnica y Administrativa del Ministerio de Agroindustria -Minagri- (Ordoñez, 2018: 91-92).

Una vez girado los fondos desde el Ministerio a la UCP, esta puede abrir el expediente relativo al programa en cuestión y se encarga de la recepción de los fondos y de realizar la transferencia a la entidad que lo ejecuta o al productor que recibe en su cuenta el precio FET o fondos originados en la Caja Verde. Más allá de este recorrido burocrático, pueden registrarse desavenencias entre las dependencias enunciadas o un problema de ejecución puede retrasar la implementación del programa. El principal conflicto puede desenvolverse en torno al retraso en la transferencia de fondos. Esta demora suele conllevar al reclamo de los tabacaleros y a la demanda de los sindicatos, quienes financian sus obras sociales con recursos fiscales (Ordoñez, 2018: 92).

Con la gestión nacional de 2015-2019 las demoras en la transferencia fueron constantes y amenazaron el equilibrio del régimen sectorial de acumulación. Por caso, en 2016 las tres entidades gremiales debieron intervenir mediante acciones directas e indirectas ante una deuda cercana a 600 millones de pesos, en parte significativa generada por el retraso o cancelación de transferencias nacionales correspondientes a la Caja Verde, al Fondo de Contingencia Climática, a las Becas de estudiantes para hijos/as de los/as productores/as, etc. la deuda alcanzó los 600 millones de pesos. Este antecedente se repitió en 2017 cuando la deuda llegó a superar los 1000 millones de pesos (un 70 % correspondientes a la Caja Verde). Esta deuda del Minagri se conjugó con las magras campañas de 2015 y 2016, lo que conllevó a MAyP a solicitar recursos nacionales. El complejo escenario se tornó de constante negociación entre gremios para financiar sus obras sociales, productores/as para cobrar los recursos pautados y el

Minagri, canal a través del cual el Gobierno Nacional intentó imponer sus definiciones políticas como moneda de cambio (Ordoñez, 2018: 92-94).

Asimismo, el Gobierno Nacional a través del Decreto 626/2016 elevó la carga impositiva sobre los cigarrillos de gama media y baja producidos por BAT, lo que elevó su precio cerca de 50%. En un contexto de alta inflación y recesión económica, esta medida redundó en la caída de ventas y a la proliferación de marcas de cigarrilleras pequeñas y contrabando. Tras la caída en ventas, se desplomó la recaudación correspondiente al FET, lo que llevó al Gobierno de Macri a dejar en suspenso la disposición hasta marzo de 2018. Sin embargo, las cigarrilleras elevaron los precios, teniendo como resultado una nueva merma en la venta de cigarrillos con la consiguiente caída en la recaudación par a financiar el FET (Ordoñez, 2018: 93).

Por lo antedicho, la producción tendencialmente financiada por el consumo doméstico a través del estado nacional, se convierte en principal sostenedor de una actividad de exportación. Y es allí donde el problema de esta investigación adquiere relevancia: el régimen sectorial adquiere relativa independencia de las dinámicas y particularidades del régimen de acumulación debido a los arreglos institucionales que implica la arquitectura normativa. De este modo, una baja en los precios reales pagados en el acopio es parcialmente compensada por un aumento coyuntural del retorno o precio FET.

4. DESAFÍOS PARA DEMOCRATIZAR UN CIRCUITO PRODUCTIVO

Habitualmente, cuando se aborda la problemática de la pequeña producción agrícola tienden a evaluarse cuestiones relativas a los precios de las materias primas. Sin embargo, un aspecto relativamente menos tratado son las estrategias globales que operan en múltiples escalas. Se trata de estrategias en torno a los costos de producción por parte de empresas que operan directa o indirectamente en cientos de países y cuya actuación resulta central para el mantenimiento y coherencia interna del régimen sectorial de acumulación.

Ante el nivel de integración de la agricultura a la agroindustria, se torna pertinente discutir ¿qué alternativas de diversificación resultan factibles y cuál es su sustentabilidad? Tal inquietud surge aun cuando en áreas tabacaleras de Misiones suele insistirse que en relación a otros cultivos esta producción genera una renta estable, es intensiva en mano de obra, otorga seguridad en la venta y es financiada por los acopiadores pese a la necesidad de una alta inversión para iniciar el ciclo.

¿Por qué los planes financian a los acopiadores en vez de beneficiar directamente a los productores? De acuerdo a lo estipulado en la OMC, se registra un nivel variable y temporalmente descendente de recursos directos que pueden retribuir a los productores primarios. Por ello, los recursos excedente en materia de FET se destinan

crecientemente a planes. Más allá de considerar la pertinencia de esta situación, cuando los países centrales insisten con sus medidas proteccionistas al sector agrario, sería congruente preguntarse por qué el destino de la retribución indirecta en forma de planes suele ir a financiar a los acopiadores y a las obras sociales de los gremios tabacaleros en vez de llegar a las explotaciones agrícolas en forma de bienes -vivienda, electrificación, diversificación productiva con subsidios, seguros y destinos ciertos, etc. - y servicios -sanitarios, telecomunicaciones, etc.- que mejoren sensiblemente la calidad de vida del/la productor/a.

En relación a lo expuesto en el párrafo anterior, cabría interrogarse más directamente ¿A quién le conviene el FET y sus planes? Una pregunta de difícil respuesta por las implicancias que puede tener su dilucidación sobre los productores. En principio, puede pensarse como un subsidio al capital, no implica un sobre-precio tal como se conoce, más si se consideran los precios internacionales. En segundo término, sirve para financiar la estructura institucional que organiza y administra la actividad tabacalera en Misiones -MAYP, CT, APTM, ACTIM, CTM y las tabacaleras privadas -. Estos actores se han apoyado en este subsidio, se han reproducido año a año, mientras los/as agricultores/as familiares no perciben mejoras sensibles en sus situaciones materiales.

Por último, ¿cómo salir de la trama que otorga estabilidad y coherencia al régimen sectorial de acumulación aquí abordado? Una estrategia posible sería aplicando una serie de políticas públicas universales de reconversión productiva -desistiendo de la abordada mediante contratos en el marco del FET- que mediante un seguro de cosecha y la regulación público-privada de precios para determinados bienes que se hallen en condiciones de producir tienda a liberar a los/as productores/as de la subordinación. La que le imponen los diversos actores comerciales e institucionales del tabaco. En definitiva, se trata de democratizar el circuito productivo. Un camino en esta dirección podría ser recorrido a través de la producción de alimentos sanos, sobre la cual los/as productores/as de Misiones suelen poseer un acervo y experiencia pasibles para ser replicados. Una estrategia en tal sentido contribuiría, además, a democratizar la distribución del excedente y a ofrecer variedad y volumen de alimentos para mercados locales y regionales con los que atender dos problemas cruciales al inicio de la tercera década del siglo XXI: la concentración de la producción y la malnutrición.

BIBLIOGRAFÍA

- Barsky, O. y Fernández, L (2005). Tendencias actuales de las economías Extrapampeanas, con especial referencia a la situación del Empleo Rural. Buenos Aires: SAGPyA-RIMISP.
- Bertoni, I. (1995). El complejo tabacalero y la intervención estatal. En: n. Giarraca; S. Aparicio; C. Gras; y L. Bertoni (comp.). Agroindustrias del noroeste. El papel de los actores sociales. La Colmena, Buenos Aires.

- Bertoni, L. y Gras, C. (1994). El complejo tabacalero en la desregulación. actores, negociaciones y conflictos, en Martínez de Ibarreta, M.; Posada, M. y Pucciarelli, P., comp.): Estudios agroindustriales, Buenos Aires, CEAL, pág. 191-213.
- Boyer, R. (2007) Crisis y regímenes de crecimiento: una introducción a la teoría de la regulación. CEIL-PIETTE, Miño y Dávila, Buenos Aires.
- Cáceres, D. (2006). “Dos Estrategias de Articulación entre Técnicos y Pequeños Productores. Diferentes Enfoques Metodológicos y Tecnológicos”, Facultad de Estudios Ambientales y Rurales-Instituto de Estudios Rurales Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.
- Diario El Territorio (2006). Colonos endurecerán su lucha por la regularización de tierras. En: <http://www.territorioidigital.com/nota.aspx?c=9147527087085248>. Fecha de consulta: 27/11/2006.
- Diario El Territorio (2013). Tabacos Norte será Massalin particulares. En: <https://www.eltterritorio.com.ar/tabacos-norte-sera-massalin-particulares-8842145150098071-et> Fecha de consulta: 5/11/2013.
- Domínguez, C. (1995) Territorio, produit et conventions. La dynamique tabacote sur le front pionnier de la province argentine de Misiones. A la croisée de plusieurs mondes.... Tesis doctoral en Developpement rural-Universite Toulouse Le Mirail, Toulouse.
- Galperin, C. y Doporto Miguez, I. (2009). Subsidios de caja verde y la ayuda distorsiva al comercio: ¿hay un impacto acumulativo? *Revista del CEI*, n. 16. Comercio Exterior e Integración, Buenos Aires, p. 129-142
- García, A. (2011). “Agricultura familiar, políticas públicas, agroindustria: el contrato de producción tabacalera en Argentina y Brasil a principios de Siglo XXI.” Tesis doctoral, FFyL UBA, Buenos Aires.
- Gras, C. (1997). Complejos agroindustriales y globalización: Cambios en la articulación del sector agrario, en: *Internacional Journal of Sociology of Agriculture and Food*, Vol. 6, pág. 55-75.
- Hernández, V. (2009). La ruralidad globalizada y el paradigma de los agronegocios en las pampas gringas, en Gras, C. Y Hernández, V., (coord.) *La argentina rural: de la agricultura familiar a los agronegocios*, Buenos Aires, Editorial Biblos, pág. 39-64.
- Ordoñez, N. (2018). “El estado y las producciones tabacaleras. Un abordaje en el departamento de Cainguás, provincia de Misiones, desde el 2015 a la actualidad”. Tesis de grado en Ciencias Políticas, Universidad Nacional de Rosario.
- Mardsen, T; Munton, R; Ward, N; Whatmore, S. (1996). Agricultural Geography and the Political Economy Approach: A Review, en: *Economic Geography*, Vol. 72, N° 4, 1996, pág. 361-375.
- Sanguinetti, A. (2017). “Guerra del tabaco: ex Nobleza dice que la reforma impositiva beneficia a Massalin.” Iprofesional, 06.12.2017.
- Schiavoni, G. (2009). Madereros y Agricultores: lógicas económicas e institucionalización de un mercado de tierras (NE de Misiones, Arg.).VI Jornadas de Investigación y Debate Territorio, Poder e Identidad en el Agro Argentino, 2009

- Simonetti, E; Reutemann, G; Dalmaroni, R. Bistocco, O. (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, Posadas.
- Stancanelli, N. (2009). “El contexto histórico de la Caja Verde en la Ronda Uruguay”. *Revista del CEI*, n. 16. Comercio Exterior e Integración, Buenos Aires, p. 115-127.
- Vidosa, R. (2018). Sistemas de producción global y su expresión local en estructuras semi-periféricas: Acumulación y arreglos institucionales en la cadena oleaginosa de la soja, en Argentina (2002-2015). Tesis de doctorado, UNC-Bauhaus Universität.

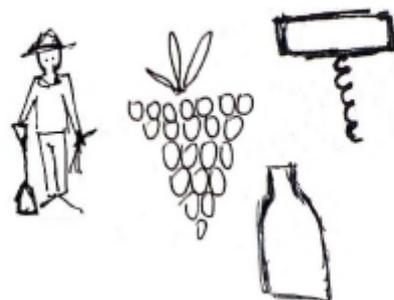
Documentos oficiales

- FAOSTAT (2019). Estadísticas de producción y exportación mundial de tabaco. FAO, Roma.
- Ministerio del Agro y la Producción (2019). Censos tabacaleros de la Provincia de Misiones. Posadas.
- Ministerio de Agroindustria de la Nación (2019). Tabaco. Información global por provincia y campaña. Buenos Aires.
- Ministerio de Agroindustria de la Nación (2020). Área plantada, cosechada, producción y rendimiento por tipo de tabaco (Misiones). Buenos Aires.
- Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas de la Nación (2016), Informes de cadena de valor, v. 1, n. 32. diciembre, Buenos Aires.
- Ministerio de Hacienda de la Nación (2019). Informe de cadenas de valor: tabaco, mayo 2019. Secretaría de Política Económica, Buenos Aires.
- Ministerio de Producción y Trabajo (2019), Producción de tabaco por provincia y departamento. Campaña 2017 – 2018. Área Acopio, Producción, Estudios y Finanzas, Buenos Aires.

Fuentes primarias:

- Funcionarios de CIMA (subsidiaria de CTM). L.N. Além, martes 18-9-2007
- Funcionario vinculado con técnicos de campo en CTM. L.N.. Além, martes 22-5-2007.
- Funcionarios de la APTM. L.N. Além, miércoles 23-5-2007
- Técnica de INTA, Bernardo de Irigoyen, miércoles 4-03-2020.

Circuito productivo vitivinícola



Capítulo 5.

Política de ajuste en la restauración conservadora y sus efectos en el circuito productivo vitivinícola (2015-2019)

Alejandro Rofman

UN BREVE RECORRIDO HISTÓRICO

El circuito productivo de la vitivinicultura en la Argentina es de larga data. Se inicia en plena colonización de áreas del Oeste del país con la implantación de viñas traídas de España para hacer implantadas en zonas áridas y semiáridas de los ámbitos precordilleranos, donde existe marcada diferencia entre las estaciones climáticas del año. La presencia del deshielo de la nieve cordillerana ofrece el agua necesaria para el cultivo de la uva, en zonas donde las precipitaciones pluviales son muy escasas y no dañan la calidad de la fruta para su transformación en vino.

El inicio de la producción de vino con destino al Mercado interno tiene lugar en el siglo XIX básicamente impulsado por inmigrantes italianos, que eran dueños de viñas o trabajan en ellas en su país de origen. La expansión también incorporó productores españoles aunque en menor proporción y ya en el siglo XX, con la conversión del vino en forma creciente como bebida nacional atrajo a productores argentinos. Así se fue desarrollando un creciente proceso de colonización de tierras regadas por agua de deshielo vía acequias, construidas en forma incesante.

En las primeras décadas del siglo pasado, la producción de uva de tipo criolla fue creciendo y el vino se convirtió en un producto de consumo familiar muy difundido que con el correr del tiempo llegó a ofrecer cantidades en constante aumento del producto trasladado desde las zonas bodegueras por ferrocarril hacia los centros de fraccionamiento situados en el área metropolitana del gran Buenos Aires. Fue la década de los '30 '40 y '50 la edad de oro del vino común, llegándose a producir cantidades suficientes para satisfacer la demanda interna a razón del consumo anual de 90 litros por habitantes. El Estado Nacional y los Estados provinciales tuvieron su parte importante en la expansión de esta industria tanto en la regulación de la distribución del agua de riego como en la conducción de las políticas de promoción del cultivo viñatero y de la producción bodeguera.

En la década de los ´50 junto a la presencia activa del Estado en su rol regulador interno apareció la figura del Estado en forma de propiedad de la principal bodega mendocina -Giol- que marcaba el ritmo productivo y los precios acorde con la política económica nacional.

Ya bien entrado el siglo pasado comienza una etapa novedosa aún en plena expansión del tipo de vino y del ritmo de consumo. Teniendo como punto de partida el ingreso de capital extranjero en conjunto con la importación de especies muy difundidas en Europa se transforma el mercado de oferta en uno muy diferente al prevaleciente hasta las décadas del ´80 y ´90 del siglo pasado. Aparecen variedades de mayor calidad a disputar el mercado de consumo, de la mano de las viñas importadas, tanto de vino tinto como blanco, provenientes de cuencas de producción de antigua data en países europeos básicamente Francia. Los inversores extranjeros que traen esa nueva implantación agrícola o compran bodegas ya instaladas o incorporan nuevas con tecnología muy avanzada en relación a la existente. El vino varietal así aparece en el mercado interno como una opción al vino común y, al mismo tiempo, abre mercados externos con magnitudes exportadas en forma creciente. Ya el vino se embotella, por ley, exclusivamente en la zona productora tanto el común como el varietal recién iniciado y el mercado interno de medios y altos ingresos y la exportación va ganando espacios en disputa de la demanda total de vino. Se produce así una creciente disminución de consumo de vino común de mesa, que es reemplazado por el vino nuevo de mucha mayor calidad en donde se destaca la variedad Malbec convertida en la marca distintiva de la bebida como artículo exportable. De cualquier modo, hasta nuestro días, sigue predominando el vino común de mesa en una proporción mayoritaria.

El consumo del vino común en descenso persistente desde los 80 abre paso al avance impetuoso de las bebidas sin alcohol y la cerveza que desplazan al vino de su prominente posición como bien de consumo familiar. En la década de los ´90 del siglo pasado, la estrategia oficial desreguladora retira al Estado en su intervención protagónica y de ese modo la producción tradicional queda afectada en momentos de gran empuje competitivo de la cerveza y las bebidas sin alcohol. El paso más significativo del abandono estatal de su función reguladora queda marcado por la venta de la empresa estatal Giol. Todo desde entonces queda librado a las fuerzas del mercado que reconocen en las empresas competitivas de bebidas no tradicionales un singular empuje y capacidad para ir progresivamente imponiendo al consumo una opción sustitutiva, con gran capacidad económica y propagandística. La puja entre el culto a las nuevas bebidas y la defensa del producto habitual en las mesas familiares hasta entonces muestra un claro vencedor: las potentes marcas de bebidas internacionalmente consagradas ocupan crecientes porciones del mercado. El Estado, disminuido en su capacidad interventora, no realiza esfuerzo alguno para sostener la

actividad productiva, especialmente la de los miles de viñateros dedicados a la producción de uva criolla para abastecer a bodegas productoras de vino común de mesa. El impacto económico-social es muy importante en las zonas de producción de la pre cordillera de los Andes. La fuerte caída del consumo total de vino en donde todavía prevalece el derivado de las especies criollas pero muy competidas por los varietales incorporados recientemente lleva el consumo por habitante a una caída singular. En un espacio total de poco más de 30 años la media del consumo de vino, cualesquiera sea su perfil, llega a solamente 20 litros por año y por habitante.

Esta brusca reducción del consumo en un lapso tan breve produce un fenómeno social de significación: reducción de los/as productores/as viñateros que ven caer la demanda de la uva común criolla, reconversión de algunos de ellos -los menos- que poseen capacidad financiera o acceso a créditos para incorporar viñas aptas para los vinos finos e ingreso de nuevos productores -ya sea independientes o vinculados a las bodegas emergentes- pero que en cantidad no logran que se mantenga el nivel de productores activos que se va reduciendo año a año.

El inicio del gobierno que sucede a la tremenda crisis de los años 2001-2002 coloca a la política vitivinícola en discusión. Otra vez aparecen voces reclamando una injerencia directa del Estado en el apoyo a la cadena agroindustrial debido a la importante e indetenible sangría de productores viñateros y el peso decisivo de las grandes bodegas nuevas o las tradicionales reconvertidas, que se orientan a la satisfacción de consumidores de ingresos medios altos y altos y, sobre todo, en ampliación de la producción para la exportación. Un intento de darle contenido efectivo a un ordenamiento con equidad de los necesarios procesos de reconversión agroindustrial para salvar a los muy numerosos productores agrícolas de uva criolla -que reduce drásticamente su presencia en el mercado industrial por la caída de la demanda- se encara desde el Gobierno nacional. Tal objetivo queda plasmado en la primera década de este siglo en la sanción de una ley nacional de planificación integral del circuito de la cadena junto a la creación de una entidad de programación global de la actividad, denominada Plan Estratégico de la Vitivinicultura, sancionado por ley del Congreso Nacional en el año 2005.

Numerosos estudios destinados a evaluar la política vitivinícola luego de la puesta en marcha de la ley y la creación de su instituto de aplicación -la COVIAR- coinciden en afirmar que los objetivos centrales de la legislación de apoyo tuvieron un limitado grado de cumplimiento. Acompañando esta acción de tipo nacional promovida por el Estado se fueron perfilando políticas interprovinciales especialmente entre Mendoza y San Juan que cubren largamente más del 90% de la producción nacional de vino, intentando regular el mercado y pretendiendo evitar la desaparición de muchos viñateros y de bodegas pequeñas y medianas con dificultades de reconversión.

Hasta el año 2015 el sector productivo afirmó su perfil exportador de vino de calidad e incluso registró episodios muy favorables de venta de mosto y vino común a granel pero los efectos sociales negativos de las profundas transformaciones en marcha se impusieron en el tiempo. Así, no se pudo evitar el cese de actividad de muchos productores de uva y de bodegas tradicionales de reducido tamaño empujados por las nuevas tendencias en tipo de vino ofrecido al mercado y por los avances acentuados de la competencia de otras bebidas para el consumo masivo a abandonar sus actividades productivas. Los esfuerzos planificadores tuvieron limitados impactos aunque hubieran permitido resultados diferentes de no haber sido en gran parte cooptados por los representantes de la industria concentrada en el manejo de las políticas públicas. Hacia el cierre del ciclo histórico iniciado en el año 2003 se agregaron nuevos instrumentos reguladores y normativos referidos a la presencia del Estado que no tuvieron tiempo suficiente para respaldar, como hubiera sido deseable, a la pequeña actividad viñatera en franco retroceso.

El nuevo ciclo iniciado a fines del 2015, reivindicador de dejar en manos del mercado las pautas principales para el desarrollo del sector supuso el abandono definitivo de todo intento de implementar el perfil regulador que estaba disponible para hacer frente a la defensa del mayoritario sector de la pequeña producción viñatera. Veremos seguidamente en sus perfiles más salientes como se correspondió la evolución de la cadena agroindustrial en el período de la restauración conservadora neoliberal y como cooperó en la profundización acentuada de los problemas heredados de las décadas recientes.

HIPÓTESIS PRINCIPALES SOBRE EL CICLO EVOLUTIVO RECIENTE

Antes de ingresar al análisis propiamente dicho, nos interesa dar cuenta de las hipótesis generales que pretendemos validar con el análisis a efectuar.

El proceso productivo agroindustrial vitivinícola exhibe hoy en día una estructura muy compleja, compuesta de múltiples agentes económicos con muy desigual tamaño e inserción en la cadena productiva. La estrategia dominante desde el año 2015 en la conducción nacional de la política económica se basó en reconocer en el despliegue de las fuerzas del mercado la capacidad de dirimir el reparto del excedente económico de los sujetos económicos insertos en la cadena agroindustrial, acorde con la relación de fuerzas en el proceso de acumulación en el mercado. Acorde con esta ley fundamental, el proceso productivo en estos cuatro años adquirió un determinado perfil basado en las siguientes hipótesis generales:

- 1) La característica más relevante del proceso de restauración conservadora que consiste en el predominio de las fuerzas del mercado en la definición de los comportamientos individuales y colectivos en la actividad económica supuso que

el Estado no interviniera de modo sistemático en la definición de los niveles de captación de excedentes dentro del circuito correspondiente a cada sector social en los respectivos encadenamientos productivos. De este modo, la singular función del Estado como promotor de cambios estructurales para tender a igualar el poder real de cada sector dentro de la puja distributiva interna del circuito supuso que se verificara un resultado final de dicha puja acorde con el poder de negociación de cada sector. La citada abstención no supuso que no hubiera movidas parciales que intentaran disminuir o paliar los efectos del accionar del mercado. Pero dichas decisiones del Estado -en particular el Estado Nacional- distaron de intentar modificar o regular las relaciones de poder al interior del circuito.

- 2) La evolución productiva en el cuatrienio aun inconcluso de gobierno de la restauración conservadora mostró una tendencia decreciente en el nivel de la producción orientada al mercado interno, en particular aquella que se basaba en la producción de vino común de mesa, con destino al consumo de los sectores de medios y bajos ingresos. La contracción ya apuntada del consumo privado tuvo especial incidencia en la caída de la demanda de dicho tipo de vino que cubre prácticamente las tres cuartas partes de la venta de la bebida dentro de las fronteras nacionales. La contracción del consumo y por ende de la producción de vino para consumo popular acentuó una tendencia estructural de ininterrumpida caída en la producción para el vino de consumo masivo común. Este fenómeno histórico acentuado en el periodo reciente repercutió en forma negativa, como era de esperar, en la producción de uva no varietal destinada a ser industrializada por las bodegas del circuito. La creciente debilidad de la demanda de uva -genéricamente conocida como “criolla”- fue la resultante de ese perfil descendente de producción más intensivo del vino en la argentina.
- 3) La debilidad estructural de los viñedos con destino a la oferta de uva para vino común, que no es reciente, se acentuó en la etapa bajo estudio por la falta de incorporación de avance tecnológico y por el resultado negativo en la rentabilidad de dicha pequeña producción, también afectada por la concentración económica de la actividad.
- 4) Esta última hipótesis se corresponde con la capacidad de generación de excedente en la pequeña producción para vino común de mesa sea de color blanco, rosado o tinto. La ausencia de excedentes persistente en el tramo estudiado acentuó la imposibilidad de los pequeños productores de uva para encarar -como ya se dijo- políticas de mejoramiento técnico y/o de diversificación productiva.
- 5) Las políticas públicas preexistentes, especialmente instituidas a partir de la Ley Nacional 25849 con su brazo ejecutor COVIAR (Corporación Vitivinícola

Argentina), que poco habían avanzado en ofrecer soluciones a la mayoría de los productores encuadrados en la categoría de pequeños propietarios de predios ineficientes e incapaces de generar capital para financiar las necesarias transformaciones, se acentuaron debido a la ausencia de un rol regulador del Estado.

- 6) El mercado sin regulación estatal en forma permanente y solo con respuestas de este ocasional ante serias emergencias no solamente cooperaron en el predominio de agentes económicos de mayor poder negociador sino que, además, resultaron funcionales a las exigencias de dichos agentes (especialmente las bodegas medianas y grandes) consagrando modalidades de comercialización de la materia prima altamente perjudiciales para la obtención de beneficios positivos en las cuentas de los/as pequeños/as productores/as.
- 7) Por ende, asumimos que las condiciones desfavorables del comportamiento en cada ciclo productivo de la producción de uva por parte de los pequeños viñateros tradicionales habría de suponer una importante salida del mercado de los más inviables. A ello se agregó además, la ausencia de apoyo crediticio aceptable y el paulatino proceso emigratorio de las nuevas generaciones en las fincas de menor tamaño, factor de singular impedimento para encarar políticas de reconversión, dada la elevada edad de quienes permanecieron al frente de tales establecimientos agrícolas.
- 8) Los cambios significativos acrecidos en la calidad de la producción de vino como resultado de la incorporación de especies varietales extranjeras durante la década de los noventa del siglo pasado, fue construyendo otro espacio productivo de comportamiento muy diferenciados al histórico y contrapuesto a este en la mayor parte de las características más destacadas de su perfil productivo. En este análisis no entraremos a exhibir los aspectos más relevantes de este espacio productivo pero hay una cuestión que nos parece importante plantear como hipótesis en este estudio. El segmento de producción de uva y de vino de elevada calidad que surge con la instalación de cepas importadas a partir de la década de los noventa da lugar a la existencia de un mercado productivo dentro del circuito que se maneja con otros criterios técnicos, otros mercados y otra capacidad de acumulación. Solo daremos cuenta, a medida que avancemos en el trabajo, de cómo la producción de uva, su industrialización y su ulterior comercialización ocupan en el espacio del circuito global un lugar totalmente diferenciado, con agentes económicos en la mayor parte de reciente incorporación, y que pudo sobrellevar los efectos negativos de la aplicación del modelo de restauración conservadora con relativo éxito, sobre todo que su mercado de demanda fue el de consumidores internos de medio y alto nivel de ingreso, así como la exportación a destinos específicos, integrados con suma preferencia por demandantes

localizados en países de altos niveles de ingreso. Inversiones externas de magnitud, introducción de cepas como la Malbec de alta calidad, capacidad creciente de conquistas de mercados de elevados ingresos, etc. no desarrollaron vasos comunicantes con el sector productivo tradicional y por lo tanto quedaron fuera de la contingencia que afectaron a dicho mercado.

Aún en este contexto de diferenciación de comportamiento de uno y otro segmento de la producción vitivinícola, el que incluye a los viñateros y bodegas especializados en cepas de calidad tampoco escapó a las dificultades para obtener excedentes económicos aptos para una adecuada capitalización. Los costos en varios de los cuatro años superaron los ingresos en el caso de los propietarios de viñas destinadas a vinos de aceptación en consumidores de ingreso medios altos y altos.

En el siguiente apartado, vamos a tratar de ir dando fundamento a las hipótesis arriba planteadas. Sabemos que un análisis en profundidad conllevaría un estudio de mucha mayor dimensión y detalle. Pero entendemos que con el material a entregar habrá posibilidad de contar con los indicios suficientes como para definir el perfil de comportamiento del sector y de sus numerosos agentes económicos involucrados durante el periodo 2015-2019

DEMANDA INTERNA EN DECLINACIÓN Y RENTABILIDAD NEGATIVA EN LA PEQUEÑA PRODUCCIÓN

El consumo de vino en la Argentina fue relativamente estable en el ciclo 2009-2015. La venta de vino en general tuvo como exponentes más destacados aquellos años donde se superaron los diez millones de hectolitros. El ciclo histórico donde nos estamos refiriendo comenzó en el 2009 con 10.342.00 hectolitros y se cerró en el 2015 con 10.268.000 hectolitros vendidos al consumo interno. En el transcurso hubo variaciones leves hacia arriba y hacia abajo en cuatro de los siete años que lo componen pero en definitiva, la evolución mostró una notoria estabilidad. Esta estabilidad se quebró en los años siguientes al cambio de paradigma de política económica. La comercialización de vino en el mercado interno fue respectivamente de 9.416.000 Hl en el año 2016, 8.925.000Hl en el año 2017 y 8.396.000 Hl en el año 2018. Esta singular caída en los tres últimos años se la debe asignar sin duda a la continuidad de un fenómeno histórico que ahora vamos a comentar pero que tuvo mucha más incidencia en el vino sin mención varietal (el genérico o común de mesa) que el de mejor calidad denominado varietal.

Cuadro 1

Mercado Interno - VINOS POR TIPO – Evolución y variación anual – Hectólitros – Total país

TIPO DE VINO	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var.18/17	Part.% 2018
Sin mención varietal	7.948.348	7.372.881	7.400.393	7.645.148	7.819.629	7.459.951	7.539.535	6.873.126	6.582.850	6.175.087	-6,2	73,5
Varietal	2.015.138	1.953.230	1.947.350	1.905.096	2.008.970	1.985.881	2.222.726	2.057.950	1.907.004	1.862.701	-2,3	22,2
Espumoso	243.077	294.852	331.355	391.325	423.386	421.568	458.436	447.996	392.029	318.141	-18,8	3,8
Otros vinos	135.705	132.118	130.384	109.359	99.766	70.640	47.934	37.309	43.146	40.090	-7,1	0,5
TOTAL VINOS	10.342.267	9.753.081	9.809.483	10.050.928	10.351.751	9.938.039	10.268.631	9.416.381	8.925.030	8.396.019	-5,9	100,0

Fuente: Instituto Nacional de Vitivinicultura Informe anual de mercado interno Año 2018, Mendoza 2019, página 3

Por tipo de vino en el año 2018 se vendieron en el mercado interno en volumen del total comercializado, el 23% en las calidades varietales -con predominio del Malbec- y el 77% sin mención varietal. Como se ve de las cifras del cuadro 1 el segmento productivo enrolado genéricamente en el vino común de mesa fue el más afectado por la disminución de las ventas en el cotejo del año 2018. Con respecto al año anterior, el vino varietal sufrió una disminución en sus ventas en términos físicos del 2,3% mientras que el denominado sin mención varietal cayó el 6,2%. Eso indica que el vino común que se consume en forma masiva por los sectores de ingresos medios bajos y bajos se llevó la peor parte de la crisis del consumo general, lo que por supuesto incidió en la caída de la producción de uva. Ahí se puede encontrar una primera justificación del porqué de la reducción de superficie cultivada con uva y la disminución de productores/as viñateros.

Una característica adicional a la anterior en cuanto al proceso de comercialización del vino en fechas recientes consiste en la paulatina caída de venta de la bebida en tetrabriks en relación al uso de la botella. El tetrabrik es un envase solamente reservado al vino común de mesa en sus distintas variantes. La botella en tanto es propia de la comercialización con fraccionamiento en el lugar de producción utilizada en todos los procesos de venta al público con preferencia en el caso de los vinos varietales. Hasta el año 2004 predominaba la salida al mercado de vino en los típicos envases de cartón por sobre los de vidrio. A partir de dicho año, la relación se invirtió y en el año 2018 la participación respectiva ya daba cuenta de un neto predominio del uso de la botella de vidrio como envase predominante. En este último año, la entrada al mercado de consumo de vino marcaba la presencia dominante de la botella, con el 56 % del total relegando a un segundo lugar, con tetrabrik, cubriendo el 40 % del total de los despachos a los centros de expendio. El restante 4 % estuvo integrado por los envíos en damajuana, también reservadas para los vinos comunes de mesa.

El ingreso del vino al mercado interno, analizado desde el punto de vista de las variedades generales dan cuenta, con toda claridad, de los cambios ocurridos en el consumo, del descenso de la cantidad total de hectolitros entregados a los compradores

radicados en el país y del último dato de la participación relativa de las diferentes calidades del producto, según lo comercializado fronteras adentro en el año 2018. El cuadro que arriba transcribimos nos proporciona toda la información citada.

Ya dimos cuenta del volumen total de hectolitros entregado al consumo nacional, en los más recientes años. Ahora disponemos de la misma información pero discriminada por tipo general de vino. Como se advierte del cuadro 1, la estructura del mercado en la más reciente década marcó una caída superior en el vino, sin mención varietal (o sea el conjunto de los denominados comunes o de mesa) en un porcentaje casi el doble que la disminución sufrida por el vino varietal. Progresivamente, se va produciendo la sustitución de las adquisiciones por consumidores nacionales del vino de menor calidad por el que detenta una calidad superior. Entre ambos tipos se cubre casi el 96 % del consumo del año 2018. Ello indica que el futuro del mercado interno depende de esos dos grandes agrupamientos, que si bien todavía exhiben una primacía destacada del vino común (casi las tres cuartas partes del total), viene experimentando una persistente variación a favor del vino varietal. En el año 2009, el vino varietal explicaba el 20,5 % de la demanda interna total. Casi una década después ese porcentual se había elevado a poco más del 22 %. Aún así, el gran volumen de vino sin especificación varietal refleja una similar primacía en la presencia de unidades productivas dedicadas al cultivo de la uva necesaria para su elaboración y denota la nueva orientación en marcha ascendente desde inicios de los 90. El vino derivado de cepas importadas en los recientes años tiene una tendencia definida a posicionarse mejor en el mercado interno que el de origen tradicional y, a la vez, ocupa gran parte de la venta al exterior de vino embotellado.

Finalmente, para cerrar este breve análisis del perfil general del mercado de demanda de la bebida en el último cuarto de siglo, corresponde hacer mención a la evolución descendente del consumo por habitante en nuestro país. Las estadísticas respectivas consignan que si se parte del año 1995, se observa que comienza a hacerse notar el nuevo perfil diversificado de la producción vitivinícola, producto de la incorporación de las cepas de calidad de origen importado a la producción viñatera.

En la década de los 80, la época de esplendor de la producción de vino para la mesa familiar en grandes volúmenes respaldaba dicha producción por la intervención activa del Estado en el apoyo a los viñateros y en la regulación del mercado interno, las cifras de dicho consumo per cápita eran muy elevadas, en torno a los 90 litros por habitante y por año. Hacia fines del citado decenio, comienza un paulatino retroceso del consumo per cápita, que consiste en que en el año 1995, el consumo fue de 41,1 litros por habitante en su inmensa mayoría del tipo común de mesa. Si avanzamos en la primer década de este siglo observaremos un descenso permanente, con un breve periodo en que el mismo se detuvo, fruto muy probablemente del incremento del ingreso por habitante en todo el país (entre los años 2010 a 2015) luego de la fuerte crisis de inicios del siglo.

Así, si damos cuenta de la evolución desde 1995 pasó de un consumo ya consignado de algo más de 40 litros per cápita en el año 1995 a 29,2 y a 23,8 en el 2015, con un cierre reciente con un severo derrumbe en solo tres años. El año 2018 mostró un consumo de sólo 18,9 litros por habitante (Instituto Nacional de Vitivinicultura 2019,pagina 6)

Las razones de esta singular caída, según todos los analistas, radican en varios procesos que se combinaron en los poco mas de 25 años del análisis. En primer término, ello se debió a cambios sustanciales en el patrón de consumo de bebidas en el seno de la unidad familiar. La paulatina sustitución del vino por la cerveza y las gaseosas fue un proceso que se fue afirmando con el tiempo en los hábitos de consumo de la población en general y en los sectores más jóvenes en particular. En segundo término, sin duda influyó la aparición de otro tipo de vino -el varietal- de mayor calidad y sabor peculiar que entró a competir, en los sectores de mayor ingreso, con el vino común de mesa, aunque lo fue afrontando un costo superior al de la bebida tradicional reemplazado por las emergentes variedades, sobre todo el Malbec. Por último, pese a que es complejo efectuar una medición estadística al respecto, el vino común se fue convirtiendo en un consumo familiar afectado por la pérdida ininterrumpida del poder adquisitivo de los sectores populares, principales consumidores de la bebida en su modalidad más tradicional.

La comercialización del vino común fue así cayendo ininterrumpidamente, desde los 90, al influjo de las tres causas centrales descritas como lo vimos en la serie expuesta más arriba. En solamente un tramo se pudo mantener o bajar en su consumo muy levemente, luego de la recuperación económica de mediados de la primer década de este siglo, al influjo de la expansión acentuada del empleo y el salario real en esos años tras el derrumbe del modelo de Convertibilidad. Como se vio en el cuadro 1, entre el 2018 y el 2009 la caída del vino común despachado al consumo interno fue del 22,8 % mientras el varietal experimentó un retroceso mucho más leve, de solamente el 5 % mientras que la demanda total se redujo en un 19,4 %. Todo el consumo se resintió por la ya comentada competencia de bebidas alternativas y la caída del ingreso por habitante aunque, al mismo tiempo, la sustitución de un tipo de consumo por otro, más sofisticado, hizo que tal contracción afectara mucho más al vino común.

La evolución de las plantaciones viñateras acompañó el mismo derrotero. Caída de la entrega de la materia prima a las bodegas y sustitución del destino de la uva criolla en forma paulatina por las calidades recién implantadas de mayor aceptación y más elevado costo es el resultado lógico de la evolución de la uva manufacturada convertida en vino.

La más reciente información sobre el total de los viñedos bajo explotación y las superficies de los mismos así lo indica. La columna que da cuenta en el cuadro 2, de las dos dimensiones generales se refiere a otro proceso concomitante: el de la creciente

concentración de la tierra reflejado en el aumento de la superficie per cápita promedio de los viñedos en explotación. Esta tendencia, pega un fuerte salto desde el año 1990 al 2018, de casi el 60 % del índice original de hectáreas en explotación por unidad agrícola dedicada al cultivo de la uva. El aumento del número de hectáreas por predio rural productivo fue intenso entre 1990 y 2015, ciclo de mayor ímpetu en el proceso de implantación de viñas de calidad varietal, cuyo proceso creciente más que compensó el cese de la actividad en viñedos dedicados a la uva tradicional para vino de mesa. A partir de ese año, en los últimos tres, tanto por caída del consumo como por razones climáticas (fue el caso del año 2016) bajó la superficie cultivada con uva en todo el país. Pero lo que más revela la crisis sectorial es la incesante y pronunciada caída de los viñedos en explotación que entre 1990 y 2018 descienden una tercera parte. Se implantaron nuevos viñedos con uva varietal desde 1990 pero el cierre de los tradicionales fue el dato más evidente del derrumbe la vitivinicultura tradicional en el país.

Cuadro 2, Viñedos y superficie en explotación (has.)

Años	Cantidad de viñedos	Superficie total en explotación (has)	Superficie por viñedo(has)
1990	36.402	210.371	5,8
1995	34.845	210.391	6,0
2000	25.180	201.113	8,0
2005	25.882	218.590	8,4
2010	24.780	217.750	8,8
2015	25.049	224.707	9,0
2016	24.702	223.944	9,1
2017	24.116	220.848	9,2
2018	23.931	218.233	9,1
Variación 2018/2017	-0,8 %	-1,3 %	-0,1 %
Variación 2018/2000	-4,3 %	8,5 %	12,2 %
Variación 2018/1990	-33,3 %	4,5 %	56,9

Fuente Elaboración propia en base a V Censo Vitícola Nacional * Actualización Registro de Viñedos Años 2008- 2018 Instituto Nacional de Vitivinicultura,

Año a año, esta distribución de la tierra bajo producción de uva va marcando sucesivas disminuciones de los viñedos en el segmento más poblado de pequeños establecimientos viñateros. Aumento de los predios de mayor tamaño y predominio sin solución de continuidad de explotaciones que por su dimensión se tornan ineficientes desde el punto de vista de su productividad y de su capacidad de generar excedentes.

Cuadro 3. Cantidad de viñedos según superficie de los mismos - Año 2018

Escala de superficie (ha)	Viñedos		Superficie	
	Cantidad	% s/total	Hectáreas	% s/total
0 a 0,5	1.966	8,2	586	0,3
0,5 a 1	2.139	8,9	1.745	0,8
1 a 2,5	4.709	19,7	8.319	3,8
2,5 a 5	5.352	22,4	20.087	9,2
5 a 7,5	2.573	10,8	15.963	7,3
7,5 a 10	1.853	7,7	16.344	7,5
10 a 15	1.757	7,3	21.702	9,9
15 a 25	1.767	7,4	34.251	15,7
25 a 50	1.192	5,0	41.372	19,0
50 a 100	460	1,9	31.498	14,4
más de 100	163	0,7	26.365	12,1
Total	23.931	100,0	218.233	100,0

Fuente: Instituto Nacional de Vitivinicultura, Informe anual de superficie, Mendoza, Argentina, Mendoza, año 2018,pagina 5

Ahora bien, es importante remarcar también algunas cuestiones que evidencia una sugerente concentración en el sector bodeguero. En un estudio reciente surgen las pistas más evidentes de la relación desigual al interior del circuito productivo que se acentuaron en el tramo 2015-2018, a la luz del proceso de concentración en el espacio bodeguero. Este incremento de la concentración a nivel de la industria se une, entonces, a la ya consignada para la explotación agrícola, dando cuenta de un fenómeno que desampara a los más pequeños en dos eslabones claves de la cadena y expone una realidad estructural. En efecto, se van reduciendo paulatinamente las decisiones fundamentales a cada vez menos actores económicos con creciente poder al interior de la cadena agro-industrial (Natalia Palazzo,Mendoza,2017,pagina)

En el texto consignado se incluye un análisis del eslabón integrado por el sector bodeguero, eslabón que reúne a todos los agentes industrializadores y que año a año se reduce en número como resultado de un proceso de concentración de la actividad. Este fenómeno afecta especialmente a los agentes económicos dedicados a la elaboración de vino común de mesa destinado al mercado interno. Asimismo, del análisis se distinguen tres segmentos de agentes económicos industrializadores: 1) las bodegas elaboradoras de vino y trasladistas a granel que elaboran y comercializan vino, pero no fraccionan; 2) las bodegas que elaboran vino, lo fraccionan y comercializan con uvas propias y de terceros; 3) y las bodegas que solo fraccionan y comercializan comprando el vino a granel.

En cuanto a la cantidad de bodegas se registraron en el año 2015 958 establecimientos elaboradores en el país, mientras que en 2006 los establecimientos alcanzaron una cifra menor: 884. Es decir que en nueve años se perdieron 74 establecimientos, casi un 8% de contracción y a razón de 8 bodegas por año. O sea que menos manos concentran mayor capacidad de elaboración, lo que es indicador de una creciente capacidad de negociación en menos unidades productivas. En 2006 se elaboraron un total de 1.539,6 millones de litros, a razón de 1.607.098 litros por bodega. En 2015 en cambio se elaboraron 1.771,3 millones de litros de vino (un 15% más que en 2006), con una relación de litros/bodegas de 2.003.676 litros por bodega, indicador evidente que ratifica el proceso concentrador. Si se tienen en cuenta los establecimientos elaboradores del año 2014 se advierte que el 10% de los elaboradores de menor escala (menor a 24.000 litros) producían el 0,1% de la elaboración total, mientras que el 10% de establecimientos mayores (más de 3 millones de litros) ostentaban el 67% de lo elaborado. (ACOVİ, 2017,página 8)

Evaluando este indicador a lo largo del tiempo, se observa que el fenómeno de desigualdad se ha ido intensificando. Analizando el sector fraccionador, el 10% de las empresas más grandes pasó de fraccionar el 90% del mercado en 2005 al 94% en 2014. A la vez, la principal empresa del sector fraccionador pasó de participar del 19% del total en el cierre de la primera década del siglo a fraccionar el 27% en el año 2014.

.Estas consideraciones nos abren un escenario analítico que es central en nuestro análisis. Se trata de relacionar patrones de rentabilidad alternativos de las explotaciones agrícolas con los cambios operados en el tiempo de los respectivos procesos de concentración económicos de las dos conjuntos de protagonistas que cotejan dentro de la cadena agroindustrial: los que producen la materia prima y los que la industrializan para entregar la bebida al mercado. Como se verá, juegan roles fundamentales en esta puja el tamaño relativo de cada actividad productiva y las variaciones que en el tiempo se van produciendo en el conjunto de los respectivos agentes económicos en términos de su poder negociador en el mercado.

El análisis de la rentabilidad por tramo de producción según tamaño para varios de los años comprendidos en este trabajo va a mostrar resultados negativos para aquellos agentes económicos propietarios de viñedos de reducido tamaño, que constituyen como ya se dijo, la mayoría de los productores de uva para vino de mesa común. La consecuencia inmediata y persistente de este proceso se expresa en el abandono creciente de unidades productivas debido a la presencia de balances con pérdida que genera serias dificultades estructurales para la permanencia de crecientes número de productores en la actividad. El centro de estudios CEPA realizó recientemente un análisis del comportamiento de los principales complejos productivos agroindustriales situados en el interior del país, entre ellos el circuito vitivinícola, para el primero de los años del ciclo que estamos comentando. La estimación del CEPA (2019) acerca de la

rentabilidad de la actividad primaria concentrada en el segmento de menor desarrollo técnico -un nivel limitado o nulo de capitalización y un tamaño que le impide un proceso de acumulación robusto y creciente para el año 2016- muestra dos escenarios alternativos. Un escenario es el “normal”; es decir una cosecha plena sin merma del volumen recolectado por razones contingentes (clima, plagas, etc.) y una recolección sin pérdidas en el proceso por causas atribuibles a mal manejo es el deseable. Otro escenario, como el que efectivamente ocurrió en la vendimia del año 2016 con pérdidas estimadas en el 27% del volumen por razones climáticas, lo que agravó la situación del sector productivo analizado. (CEPA,2019,página 9)

En ambos escenarios el formato tradicional en el que se desenvuelve el modo de producción característico de este numeroso grupo de productores, generó resultados negativos de su balance anual de actividad. El primer escenario registrado en dicho estudio presentó un segmento muy numeroso de productores de uvas criollas y cereza con caída singular de su productividad, operando en un mercado oligopsónico. Esquema en donde un grupo reducido de empresas, que como vimos aumentan en su perfil concentrador año a año y reúnen la mayor parte de la demanda. De este modo, los pocos pero muy poderosos bodegueros impusieron su capacidad de compra resultando los precios finales de adquisición notoriamente insuficientes como para afrontar un proceso de acumulación ampliada. Además, la ausencia de excedente económico afectó sensiblemente los costos de reproducción de las respectivas unidades familiares a cargo de las unidades productivas. Tal perfil del proceso de producción y comercialización de la uva para vino común -como se dijo- cubre el 70% aproximadamente del total entregado al mercado en cada cosecha. En el año 2016, el detallado estudio del CEPA indicó claramente un quebranto significativo en ambos escenarios, incluso en aquel en donde la cosecha hubiera sido considerada “normal”. La estimación de dicho espacio, concluyó que la pérdida fue de \$ 4.400 por hectárea, si no hubiera tenido lugar una merma productiva por razones circunstanciales; mientras que en el caso concreto de la cosecha que efectivamente tuvo lugar los números en rojo alcanzaron a \$ 13.000 por hectárea (CEPAL.op.cit. página 9) Tal resultado obedece a causas precisas basadas en el deterioro de la calidad técnica del viñedo, resultante de la inexistencia de capacidad para acumular originada en las modalidades que adopta el proceso de determinación de precios de la uva. Esta conclusión se ratifica por un testimonio altamente valedero. El proceso productivo del pequeño productor de uva siguió siendo deficitario, afirma por medio de declaraciones un notorio dirigente gremial del sector viñatero, el presidente de la Federación de Productores Sanjuaninos, el Sr. Eduardo Garcés. Este referente destacado afirmó que pese a que la merma en la cosecha en el año 2016 por razones climáticas tonificó parcialmente los precios de la uva criolla, tales precios siguen siendo menores que los costos de producción. Garcés ejemplifica esta afirmación diciendo que el vino “de traslado” -es decir el vino que el

viñatero recoge al final del año fruto de la entrega de su propia recolección de uva para que alguna bodega especialmente contratada le elabore la bebida y de ese modo logre preservar el precio de su materia prima- rondó en el año 2016 entre \$ 3,50 a \$ 3,80 el litro. Ello indica que el precio de la uva se movió en torno a \$ 2,30 de promedio por kilo, acorde con la relación técnica entre producto elaborado y costo de la materia prima. Garcés agregó que el costo de producción de un kilo de uva en San Juan se ubica entre \$5,20 y \$ 6,00 según quien lo calcule. El quebranto salta a la vista y cierra sus declaraciones con una reflexión. La situación, explica, es muy compleja, enfrentando el viñatero “un nuevo año de quebranto... y van...” marcando la persistencia de la rentabilidad nula que deben afrontar los agricultores como característica fundamental que tiñe de rojo ala actividad Eduardo Garcés San Juan,2017,página 32.)La dinámica de las transacciones entre productor de uva y bodeguero justifica el por qué de la presencia de precios no remunerativos en tales transacciones.

En el análisis del CEPA arriba comentado se describe el derrotero del proceso de compra-venta de la materia prima por parte de la unidad económica industrializadora. Luego de ser cosechadas las uvas en el primer cuatrimestre de cada año, la mayor parte de los productores vitícolas las entregan a bodegas, las cuales, luego de acordar el precio por abonar, no cancela la adquisición contra dicha entrega sino que pagan el saldo total en ocho a diez cuotas deduciendo las transferencias en concepto de anticipos de cosecha y acarreo (CEPAL,op.cit. 2019).

Como es de imaginar, el ciclo temporal que dura el proceso de amortización de la compra por la industria, dado el proceso inflacionario que transitó la economía argentina estos últimos años, reduce sensiblemente el ingreso real del/ agricultor/a. Si tiene capacidad de financiar la transformación de una en vino tercerizando su elaboración, puede conservar el valor de la materia prima en forma indirecta, ya convertida en bebida. No obstante, esto lo hace solamente una minoría de productores, la mayoría en cambio sigue el proceso que estamos describiendo, en donde el valor de la materia prima se va progresivamente reduciendo en el devenir del año por el creciente ritmo inflacionario.

Si hacemos alusión a este fenómeno, que se repite acentuado con la estampida de precios de lo registrado en el año 2018, tomado como ejemplo, la dinámica de formación de los ingresos en pesos de los productores impuso una obligada licuación de los precios de la materia prima, al tiempo que incrementó de manera significativa los costos llamados “hundidos” dolarizados (fertilizantes, agroquímicos, combustibles). Si bien el costo real de la mano de obra se redujo, tal disminución no llegó a compensar la caída de ingresos efectivos, más allá de su disminución por el tiempo de espera para cobrarlos. Los gastos corrientes se afectaron por la pérdida del valor de nuestro peso y los ingresos, por tener un plazo medio de 9 meses para el cobro total, perdieron un significativo porcentaje de su valor nominal.

Además de los precios crecientes de los insumos dolarizados, que afectaron las cuentas de resultado de las actividades del sector viñatero, el acentuado incremento de las tarifas energéticas, que inciden significativamente en el proceso de riego incidieron muy negativamente sobre los costos operativos.

Otra información solvente para identificar el quantum del quebranto del productor del insumo principal del vino proviene de la entidad cooperativa de segundo grado, la cual agrupa a un número importante de cooperativas de productores/as organizados/as en forma solidaria, particularmente en la provincia de Mendoza.

La Asociación de Cooperativas Vinícolas (ACОВI), que de ella se trata, en base a un estudio realizado por el grupo de técnicos/as que integran la institución aportó valiosas evidencias del resultado económico de un productor tipo de una criolla que la produce en un predio viñatero de 15 hectáreas, en este caso para el año 2017. La estimación a comentar se practicó en base a dos opciones: la de ser destinada a uva para vino tinto y la de proveer uva para vino blanco. Para evaluar el costo de daños no previstos por el productor se introdujo una estimación de pérdida en la cosecha por granizo, calculada en una merma del 15% de producción, dada las experiencias anuales anteriores en que se verificó ese daño climático. Hacemos referencias solamente al caso de la producción de vino tinto común pues la resultante final en términos de rentabilidad del vino blanco tiene suma semejanza con el caso seleccionado

Del informe de la ACOVI surge que para el año de referencia - 2017- la comercialización de uva por los/as integrantes de las cooperativas de primer grado, en promedio, y para el predio cuya superficie se adoptó sea de 15 has, el propietario de la finca viñatera obtuvo un ingreso bruto de algo más de 1.545.000 pesos, mientras que el costo total de las tareas realizadas para recolectar lo producido en las citadas 15 has alcanzó la cifra de 1.805.000, sin amortización de los implementos utilizados y ya estimado el pliego de pagar los impuestos provinciales y nacionales correspondientes. El quebranto fue así de 260.000 pesos, o sea un monto por hectárea de un poco más 17.300 pesos para la cosecha del año 2017.

Cuadro 4: Estimación de la rentabilidad de la producción de uva criolla en una finca de 15 has en Mendoza. Abril de 2017 (en pesos corrientes)

Escenario base con granizo - caso uva tinta		
Anual		Por Ha
Ingreso Total	1.545.084	103.006
<i>Pérdida De Cosecha</i>	<i>0,15</i>	
<i>Costo Total S/Amort. Después De Impuestos</i>	1.805.008	120.334
<i>Costo Total C/Amort.</i>	1.835.337	122.356
Ingreso Neto S/ Amort. Después De Impuestos	-259.924	-17.328
Ingreso Neto C/Amort.	-290.253	-19.350

Fuente :Elaboración propia en base a ACOVI, Observatorio de Economías Regionales , Mendoza, 2018

A ese dato tan elevado, habría que agregarle todos los gastos organizativos y de gestión. Las pérdidas se acrecientan si la producción de uva criolla es la de tipo blanca.

A los datos sobre niveles de ingreso neto de los productores menores a 10 has en un caso y a 15 ha en el otro, que hemos consignado previamente para los años 2016 y 2017, cerramos este análisis con los resultados calculados para el año 2018. Las fuentes estadísticas disponibles al respecto provienen de análisis también practicados por ACOVI a través de su área de estudios específicos, como se verá más adelante

- **Las causas de este quebranto que se repite en el ciclo 2016-2018 -como se ha visto sin solución de continuidad están resumidas muy acertadamente, en el párrafo que vamos a transcribir y que proviene de un estudio realizado por el INTA San Juan, en fecha reciente.** Comentando el comportamiento del sector durante el año 2017 (que podría sin temor a cometer ningún error extenderse a la vendimia 2016), el citado texto afirma: *“La crisis que atraviesa el sector vitivinícola nacional es de carácter estructural y no es resuelta en coyunturas de aumento de precios que se dan en años específicos y excepcionales. Hay una serie de factores que confluyen, entre los que se puede mencionar: caída en el consumo de vinos, de economías de escala, escasez relativa de mano de obra, estructuras de conducción de la vid para industria que no permiten la mecanización integral (parral), cuellos de botella en la logística de cosecha y acarreo de la uva, mecanismos poco claros de formación de precios, deterioro de las relaciones insumo/producto, fallas de mercado en vinos genéricos (oligopsonios), entre otras”*¹ (Hugo Carmona Torres, Diario de Cuyo, San Juan 23/10 /201, página 12) La Lic. María Soledad González publicó en el diario Los Andes un informe que hace referencia a

1 Diario de Cuyo, Hugo Carmona Torres “Propuesta de innovación para el sector vitivinícola” de y visto 23-10-2017 <https://www.diariodecuyo.com.ar/suplementos/Propuestas-de-innovacion-para-el-sector-vitivinicola-20171027-0123.html>

la vendimia del año 2018, con cifras provenientes del Observatorio de la Asociación de Cooperativas Vitivinícolas Argentinas (ACOVİ), fechado en abril de 2018 y referido a la vendimia de ese año. En el texto se afirma que “...producir vino blanco sin mención de varietal en una finca de 10 hectáreas con un rendimiento promedio de 200 quintales por hectárea, ya hace varios años que dejó de ser negocio. El modelo de trabajo de los 80 y 90 que aún se sigue reproduciendo está dejando a varios productores con números en rojo “. (Soledad González, Diario Los Andes, 2018, página 12)

La investigación de ACOVI comprueba que, con números ya concluidos para el año 2018, producir uva blanca con destino a vino sin mención varietal tiene un costo anual total (incluyendo costos de producción, gastos administrativos y amortizaciones) por hectárea de \$ 102.000. No obstante, los ingresos por comerciar el producto terminado son de sólo 70.700, lo que implica pérdidas por \$ 31.300 por hectárea. La autora del artículo, luego, reproduce expresiones públicas del Sr. Carlos Iannizzotto, actual Presidente de CONINAGRO y por entonces Gerente de ACOVI. Este importante dirigente gremial de la industria del vino afirma que *“por los costos actuales, estos viñedos tal como están planteados no logran el punto de equilibrio. Por lo tanto, para ser rentables deben aumentar su producción el 44%, algo que es muy difícil con la actual estructura de conducción de estos viñedos”* (Carlos Iannizzotto, en Soledad González, Los Andes, 28/4/2018 página 12) La Lic. González concluye que *“con estos números las más de 27.900 hectáreas de cereza y las 14.900 hectáreas de criolla, que representan el 23% de la superficie cultivada, tendrán un destino de erradicación o reconversión si no mejoran las condiciones”* Soledad González, Diario Los Andes, Mendoza, 2017, página 12)

El mismo análisis referido ahora para los vinos tinto también exhiben un resultado final deficitario. En este caso el costo promedio de producción de uva tinta no varietal -con un rendimiento promedio de 150 quintales de producción- es de \$ 100.000, en tanto que los ingresos anuales por hectárea ascendieron a \$81.300. De este modo, en una finca tipo de 10 hectáreas, en donde se cultiva uva para vino común de mesa tinto, al cierre de la recolección de la materia prima y su ulterior comercialización, la pérdida para el pequeño productor asciende a \$ 18.700 por hectárea. Esta cifra en rojo es inferior a la estimada para la producción de uva para vino blanco pero aún está distante del ingreso necesario para una adecuada capitalización y un sostenimiento digno en términos de calidad de vida del propietario de una unidad productiva de reducido tamaño.

Recordemos que las fincas de menos de hasta 10 has representan, según los datos oficiales conocidos, más del 70% de todos los predios viñateros en actividad.

Otro informe proveniente también de la ACOVI revela diferentes estructuras de costos y por ende de rentabilidad de fincas viñateras de diferente tamaño, así como de variados modelos de gestión y de manejo tecnológico. El estudio proviene como se dijo

del Observatorio de Economía Regionales de la Asociación de Cooperativas Vitivinícolas y corresponde a la vendimia del último año de nuestro análisis, el 2018 y cubre tres diferentes casos tipo de predios con tamaños muy diversos.

Comenzamos con la situación económica en este último año de los/as productores/as más pequeños/as, aquellos/as que producen en predios de hasta 5 hectáreas. Para este extenso grupo de viñateros podemos dar cuenta del resultado económico final, según dispongan o no de provisión de agua por sus propios medios (con pozo), o si lo reciben a través del recurso en superficie. Aquí aparece, entonces, un costo adicional en el rubro “indirectos”, dado que se debe incluir el costo en energía. En este caso, las tarifas que deben abonar los usuarios de este recurso indispensable se ha tomado en sus valores de mayo de 2018. La tabla respectiva es la siguiente.

Cuadro 5 Indicadores económicos de rentabilidad de viñateros de hasta 5 has de superficie del predio Año 2018 (En pesos corrientes)

Con pozo	Sin pozo	
Ingreso total	306.000	306.000
Costo operativo	373.967	372.503
Costos indirectos	410.454	387.954
Costo total	784.422	760.457
Rentabilidad	-478.422	-454.457

Fuente Elaboración propia en base a :ACОВI, Observatorio de Economías Regionales, Mendoza, Rentabilidad de la producción de uva, Mendoza, 2018,

El costo de producción por kilo de uva, dada una cosecha promedio de 75 000 kilogramos, resultó ser de \$ 10,1/kg en los predios sin pozo y de \$ 10,46 en los que disponen de pozo propio, para la obtención del agua para riego.

Si vemos ahora los números que el organismo de investigación de la ACOVI relevó para el primer trimestre del 2018 en los predios de 20 has. observamos estos datos.

Cuadro 6. Indicadores económicos de rentabilidad de viñateros de 20 hectáreas de superficie. Año 2018 (precios corrientes)

	Tipo de modelo de riego				
	Goteo Manual	Goteo Asistido	Garvitacional Manual	Gravitacional Asistido	Gravitacional menos cerezas
Ingresos totales	2.517.500	2.517.500	2.517.500	2.517.500	2.517.500
Costos operativos	2.415.900	2.269.000	2.762.645	2.499.800	2.217.000
Costos indirectos	841.823	841.823	541.823	541.823	541.823
Costo Total	3.257.223	3.111.221	3.304.468	3.041.626	2.758.914
Resultado final	-740.261	-593.721	-786.968	-524.126	-241.414

Fuente: Elaboración propia en base a Observatorio de Economías Regionales de la Asociación de Cooperativas Vitivinícolas www.observatorio.acovi.com.ar

Subiendo en la escala de superficie de los predios estudiados advertimos que los resultados finales siguen siendo negativos, mas allá de las diversas opciones expuestas para analizar los modelos organizativos de cada unidad productiva, acorde con el sistema de riego utilizado. En cambio dentro de ese panorama de rentabilidad negativa persistente, que no les permite a los productores despegar del quebranto que ya se advirtió en los predios de 5 has., hay un factor positivo al pasar de una a otra categoría de dimensión del establecimiento viñatero. Se trata de cotejar el ingreso total de los ejemplos expuestos, en uno y otro caso. Dicho ingreso crece con el mayor tamaño de los predios (por razones de escala operativa) 8,2 veces más en el conjunto de los predios de 20 has, en relación a los de los de 5 ha, siendo la relación de superficie 4 veces mayor. Sin duda, la técnica de riego generalizada en las fincas de 20 has, junto a la mayor dimensión eleva del nivel de la productividad por unidad de superficie entre una y otra agrupación de predios por tamaño, no alcanza para salir el espacio negativo de la rentabilidad que ya se advirtió cuando se analizó el resultado económico en las unidades de sólo 5 has.

La diferencia es de \$ 545.715 entre los casos más y menos onerosos, siendo el más caro aquel proceso que utiliza fuerza de trabajo manual en cosecha tradicional. Las diferencias entre los costos indirectos varían desde \$ 541.823 hasta \$ 841.823. Esta diferencia está dada, sobre todo, por el uso de energía para riego presurizado. La utilización de técnicas avanzadas en los procesos de riego, con creciente tecnificación, no logra alcanzar rentabilidades positivas, fundamentalmente por el ingreso magro obtenido por la venta de la uva para vinificar. En efecto, tales costos fluctúan entre 5,48 \$/kg hasta 6,56 \$/kg , que exceden los recursos obtenidos en la venta de la uva. Es recién en el tramo de los predios que tienen 100 hectáreas de superficie donde aparecen

por primera vez indicadores económicos de rentabilidad positivos. El cuadro siguiente así lo consigna.

Cuadro 7. Indicadores Económicos de la Rentabilidad de Viñateros de 100 hectáreas de superficie (en pesos corrientes) 2018

Cosecha manual	Cosecha asistida	Cosecha mecanizada	Cereza asistida	Cereza común
Ingreso total	15.367.500	15.367.500	15.367.500	12.000.000
Costos operativos	11.746.404	10.181.735	10.700.769	8.779.467
Costos indirectos	4.281.714	4.281.714	4.281.714	4.281.714
Costo Total	16.028.118	14.463.448	14.982.483	13.061.181
Resultado Final	-660.618	904.052	385.017	-1.106.181

Fuente Elaboración propia en base a ACOVI, datos del Observatorio de Economías Regionales, Año 2018, Mendoza

De las cuatro opciones productivas citadas, categorizadas según el modelo de cosecha de la uva, solo dos exhiben resultados positivos. Empecemos comentando los casos en que se repite el saldo negativo en rentabilidad que se describió en las estadísticas remedidas a explotaciones viñateras de 5 y 20 hectáreas. En la primera columna del cuadro 7, el proceso de corte de la uva de la respectiva planta en forma manual tiene un costo operativo superior a los otros tres tipos de cosecha. Ello incide en el resultado final, lo que implica la necesidad de modificar el método de trabajo que debería incluir o la mecanización y/o tareas de apoyo que leven la productividad del trabajo. La cuarta columna, habla también de un resultado final en rojo. Aquí, seguramente, lo que ocurre ya no es un quebranto por el modo de cosechar, pues el costo de recoger uva cereza es más bajo porque el manejo del trabajador no tiene exigencias tan precisas y estrictas, como cuando debe cosechar uva varietal. Aquí el quebranto ocurre por cuanto el precio de la uva cereza es inferior al de la uva varietal, que es la que predomina en explotaciones con mayor necesidad de cuidado en la recolección de la uva.

En conclusión. Los datos más recientes sobre costos y beneficios de los productores viñateros en el proceso de obtención de la materia prima y ulterior venta de la industria de la uva para vinificar castiga seriamente a quienes se dedican a cultivar viñas con calidad de uva, solo destinada al vino común de mesa, cualesquiera sea el tamaño del predio. En cambio, aparece con beneficios importantes los viñateros que se dedican a uva con más elevado precio de comercialización.

4. POSICIONES Y RECLAMOS AL INTERIOR DEL CIRCUITO

Los comentarios que vamos a transcribir a continuación, provenientes de productores y/o representantes de entidades que los agremian, muestran el reclamo de los mismos en torno a los dos ejes que hemos citado en apartados anteriores: el precio de la uva, criolla o varietal, y el modelo de gestión de la producción viñatera. En esta línea, en los párrafos siguientes daremos cuenta de referencias de actores sociales destacados de la actividad en la zona que evalúan y juzgan el perfil de las políticas públicas entre 2016 y 2018 relacionadas con la actividad vitivinícola y el desempeño de la pequeña producción rural en ese espacio agroindustrial.

La primera presentación trata acerca de un alegato pronunciado en forma escrita por el productor Sebastián Lafalla, tesorero de la Asociación de viñateros de Mendoza, en una edición del diario Los Andes. El texto se inicia recordando que para identificar políticas destinadas a sostener la permanencia de los pequeños productores viñateros en la actividad permanente en la provincia mendocina es preciso remarcar los problemas claves de los citados productores, dedicados con preferencia a la uva criolla, para distinguirlos de aquellos que detentan un tamaño significativo en términos del promedio de superficie media de todos los viñateros provinciales (Sebastián Lafalla, Los Andes, Mendoza, 2018, página15-16)

La enumeración de tales problemas contiene los siguientes aspectos más destacados del accionar de la producción agrícola en manos de l eslabón más débil de la misma, a saber:1) los repetidos quebrantos que afrontan desde tiempo atrás los productores primarios tradicionales; 2) el creciente proceso de concentración que afecta tanto a tales productores y a la contraparte en la dinámica de industrialización de la uva y que abarca al pleno del sector bodeguero; 3) la inequidad total que tiene lugar entre los distintos eslabonamientos de la cadena, habida cuenta del desigual poder negociador que enfrenta al pequeño productor y el segmento reducido de bodegas de gran porte y que detentan un singular poder negociador; 4) y cerrando su exposición, Lafalla recuerda la falta de una política de Estado que ponga en práctica herramientas de política económica tendientes a establecer un precio justo para los actores sociales más débiles y en posición subordinada en las relaciones sociales de producción al interior de la cadena agroindustrial (Sebastián Lafalla, op. Cit., pág.)

Al respecto Lafalla recuerda que la única herramienta disponible es el acuerdo interprovincial San Juan-Mendoza para sostener una política que preconiza una permanente escasez de vino en la región a partir del control del stock del vino disponible en la región cuyana Esta política persiste desde el año 1994. Lafalla reniega de esta herramienta transitoria que supuestamente sirve para elevar el precio del vino, realizando bloqueos para ingresar con la bebida a los mercados, lo cual no es una solución pues no tiene en cuenta la situación estructural objetiva del pequeño

productor, ni apunta a una estrategia de largo plazo, de modo consistente. Ese fracaso de la política de control de los stocks se advierte, concluye Lafalla, con que sólo los especuladores con espaldas en conservar vino son los favorecidos a la espera de los habituales subsidios. Pero a los pequeños viñateros no les favorece esta estrategia porque no forman parte del acuerdo y los beneficios nunca les llegan. Entonces no extraña la definición final de Lafalla: “Estamos desapareciendo por los precios viles recibidos, por la alta concentración, por la inflación desmedida, por la falta de rentabilidad” Este juicio categórico define la ausencia del rol del Estado regulador y se podría perfectamente repetir para cada año sucesivo de nuestro análisis.

En un texto de publicación posterior e inserto en el mismo órgano periodístico, esta vez a cargo del productor y destacado dirigente político Ricardo Mansur, se renueva el reclamo de la mediana y pequeña producción agraria que antes dimos cuenta. El citado expositor de la situación de dicho sector productivo de uva manifiesta, al inicio de su informe, que “el pequeño y mediano productor vitivinícola vuelve a pasar por una profunda crisis” (Ricardo Mansur “ Pequeño y mediano productor vitivinícola” (Los Andes, 5 de julio de 2018)

Las causas que respaldan esa expresión terminante consisten en:

- 1) La recuperación del precio de la uva en las cosechas producidas en los años 2016 y 2017 se podría haber producido, dada la reducción de la oferta de uva en ambos años, debido a las perdidas por razones climáticas de partes importantes de las cosechas respectiva. Sin embargo las bodegas formadoras de precios, con la excusa de “faltante “ de vinos reaccionaron, como ya lo habían hecho en años previos, importando vino de Chile en gran cantidad. Así, lograron su objetivo, bajar el precio del vino y por ende de la uva, lo que sumado a la buena cosecha del año 2018 supuso, otra vez, pagar precios viles y en plazos muy largos, en perjuicio del pequeño productor. De este modo, si se toman los valores a precios constantes hoy (producción del año 2018), el precio de los vinos tintos genéricos sufre una caída mayor al 50 % , con el consiguiente impacto sobre el valor de compra de la uva criolla necesaria para la elaboración de la bebida. O sea que la única política publica puesta en marcha por el Estado nacional implico un agravamiento de la situación critica del productor de uva ante la competencia externa tolerada y, por que no, auspiciada por las autoridades económicas a nivel nacional;
- 2) Este ingreso abultado de vino desde el exterior es un signo más de la falta de decisión de los que dirigen la política hacia la vitivinicultura desde hace 23 años, pues “...deliberadamente aplican medidas que siempre perjudican al pequeño productor vitivinícola” (Mansur, 2018). La apertura importadora no es una política aislada ni circunstancial. Se utiliza, con pleno conocimiento de los responsables de la programación de la política hacia el sector cada vez que causas

temporarias limitan la oferta, lo que impide que el precio de la materia prima se eleve y, por ende, se beneficien los pequeños productores, los más débiles de la cadena agroindustrial. Una evidencia concreta de esa estrategia patrocinada por las grandes bodegas lo constituyó, en el año 2018, la falta de sanción de un proyecto de ley, aceptado por la Cámara de Senadores pero sin tratamiento en la de Diputados en la provincia de Mendoza, que imponía castigos a las bodegas importadoras de vinos que adquirirían stocks en el extranjero en mayor volumen que los que exportaban.

- 3) El gobierno nacional no acompañó al sector productivo vitivinícola local a fin de avanzar en políticas de prevención de enfermedades o en estrategias de reconversión productiva. En el año 2018 se les impuso a los productores locales de mas de 10 has la obligación de contribuir con \$ 1.500 por hectárea a fin de recaudar un fondo de 150 millones de pesos, dinero que estaba obligado el Estado nacional a proveer para combatir la polilla de la vid. La nación aduciendo dificultades económicas no hizo el aporte que establecía la ley nacional 27.227 y fueron los mismos productores los encargados de hacer el aporte a la constitución del fondo citado.
- 4) El exdiputado Mansur, perteneciente a la Unión Cívica Radical cierra el artículo afirmando que el desentendimiento de la nación de su compromiso financiero y la obligación de los productores de mas de 10 has, pone a estos últimos en una situación francamente ruinoso. Se justifica entonces su frase de conclusión del texto “Los productores vitivinícolas vuelven a estar sumergidos en una crisis (haciendo referencia a los resultados deficitarios de su actividad y a la caída de la demanda nacional) pese a que avanzaron con fondos propios en procesos de diversificación, nunca importaron vinos ni fueron responsables del ingreso y/o propagación de la plaga”. Ello le permite afirmar que, “...como siempre el hilo se corta por lo más fino (o más delgado)”.

En la misma dirección que el político citado, otro conocido dirigente gremial y, a la vez, legislador nacional con una posición política contrapuesta a la del Sr Mansur, tuvo expresiones elocuentes en un reciente documento periodístico. Se trata del diputado nacional y productor vitivinícola Sr. Omar Felix, quien en los inicio del año 2019 postula , a través de un articulo periodístico, una visión integral del ciclo vitivinícola cuando se esta cerrando la experiencia de la restauración conservadora. Felix afirma que la “...vitivinicultura mendocina ha pasado por diversas etapas: del fantasma de la sobreproducción al de la importación y nuevamente el de la sobreproducción; siendo siempre la variable de ajuste el precio de la uva y con ello la pérdida en las condiciones de negociación de muchos de los productores primarios” (Omar Felix, Crisis vitivinícolas recurrentes” Diario Los Andes, 11 de febrero de 2019).

Dos son las cuestiones a remarcar del texto. Por un lado, que las recurrentes crisis sectoriales suponen una respuesta oficial solamente interesada en lograr un inestable equilibrio entre oferta y demanda para remunerar los factores productivos involucrados en la actividad agroindustrial. Ello supone pasar de una sobreproducción de vino dañina a tales factores porque deprime los respectivos precios a la búsqueda de un factor compensador que consiste en autorizar importaciones destinadas a “equilibrar” el mercado. Tal estrategia es la principal que se viene adoptando por parte del Estado nacional, tras la autorización del Instituto Nacional de Vitivinicultura. Pero en realidad, el Sr Felix sostiene que tal política oficial termina siempre en la depreciación del precio de la uva, llevando a los pequeños productores que la cultivan a no poder acumular poder negociador en los momentos propicios en que la oferta del mercado interno es incapaz de cubrir la decreciente demanda de la materia prima. Le quita, así, por decisión oficial en connivencia con los grandes bodegueros ingresos imprescindibles para el pequeño productor para capitalizarse a la vez que para subsistir.

No se toma en cuenta, remarca Omar Felix, (destacado dirigente de los productores cuyanos) que existirían otras soluciones a la crisis estructural persistente, entre ellas, la plena vigencia del contrato de compra de uva, ya sancionado como ley pero aún no instrumentado. Las bodegas no quieren firmarlo y si lo harían sería en condiciones muy ventajosas para el agente industrial (bodegueros). En este contexto de pocos compradores de uva su enfrentamiento con los miles de productores de reducido tamaño y poder económico se resuelve siempre con la transferencia de ingresos del más débil al más poderoso.

Un contrato previo a la entrega supone fijar criterios que apunten a reducir o eliminar esa desigualdad estructural de poder que no solamente se basa en la cuestión del precio, sino también en los plazos de entrega, de cobro y de resguardo frente a la inflación. En el escenario productivo donde está instalada la porción mayoritaria de los actores económicos insertos en la cadena vitivinícola se verifica un ininterrumpido proceso de ensanchamiento de la brecha entre las bodegas formadoras de precios, mientras que las pequeñas bodegas trasladistas ven año tras año reducida su capacidad operativa de molienda. Ello, implica la plena vigencia de un mercado sin interferencias por parte del Estado que no interviene con decisiones que tiendan a compensar la citada desigualdad. “Este fenómeno, denunciado específicamente por Felix coincide con los permanentes reclamos de los actores económicos de menor poder de negociación. A ello se agrega la inexistencia de recursos financieros para modificar el atraso competitivo de los pequeños productores por los complejos requisitos de concesión de tales créditos por parte del sistema bancario y, además, por las muy elevadas tasas de interés vigentes en dicho sistema.

Otro factor fundamental que debilita el accionar de los productores de un menor nivel operativo es la persistencia de crecientes costos de producción, acentuados en el año 2018 por los sucesivos procesos devaluatorios de nuestra moneda, que luego se trasladaron al nivel de precios tanto mayoristas como minoristas afectando la ya negativa rentabilidad de los productores y el sustento para la reproducción de la fuerza de trabajo familiar en las fincas viñateras. Una frase muy apropiada del diputado Felix resume este fenómeno: Los productores “...enterramos dólares y cosechamos pesos...” (Felix, 2019). En definitiva la devaluación total del año 2018 que se duplicó entre inicios y fines de dicho año, los terminó perjudicando ya que vieron dolarizados sus insumos de trabajo pero no así el precio de venta de la materia prima a la industria transformadora.

Ambas opiniones vertidas por dos informantes calificados, -una al inicio del periodo analizado y la otra en las vísperas de su cierre- muestra la permanencia de los problemas estructurales en cuanto a las rentabilidades diferenciadas al interior de los eslabones de la cadena agroindustrial, en particular dentro del espacio de producción de la uva para vino.

Una expresión concreta adicional a las anteriores se puede recoger de un aporte realizado por un especialista mendocino en la temática del la vitivinicultura, al cierre de la vendimia del año 2017. El Ing. Agrónomo Aldo Bidondillo, en una muy interesante contribución, da cuenta de las tribulaciones de los viñateros productores de uva para vino común o mosto en la cosecha de 2017. (Aldo Bidondillo, diario Los Andes) En una polémica con otro analista del sector, postulante de que sólo el mercado debe determinar precios y excedentes en la gestión del circuito productivo, afirma que los juicios emitidos por dicho analista (el ingeniero agrónomo Alejandro Vigil)

“... reflejan una errónea apreciación de la estructura del mercado de uvas, dentro del cual tienen lugar las negociaciones de precios entre las partes en pugna y cuyo análisis no admite sobre simplificaciones como las esbozadas”. En medio de otros argumentos el que más se destaca para que el Ing. Bidondillo se exprese de modo tan terminante como lo hace es que: “En un mercado de competencia perfecta, que no es justamente la realidad del mercado vitivinícola, la anhelada convivencia vendrá por el lado de una simetría de fuerzas entre el poder de negociación entre compradores y vendedores. En un mercado imperfecto y con evidentes signos de una creciente concentración, como el que rige la comercialización de la uva, se observa una oferta atomizada en manos de miles de productores y una demanda concentrada en pocas bodegas compradoras. En tales condiciones, la anhelada convivencia requerirá incorporar al análisis las asimetrías de fuerzas en el poder de negociación. Estas apreciaciones posibilitan entender el por qué de las estimaciones de la rentabilidad negativa obtenida por la pequeña producción en el espacio de los viñateros independientes durante dicho año, que fueron analizadas extensamente en nuestro documento de trabajo.

Relativa a la misma cuestión, una opinión de un dirigente sectorial altamente representativo de las tribulaciones del gran espacio de la pequeña producción de uva de calidad tradicional es digna de ser citada.

Se trata de expresiones del presidente de la Asociación de Viñateros de Mendoza, el Sr Eduardo Córdoba, quien afirma, avanzado el año 2018, que "... la gran mayoría de los pequeños productores no están en condiciones de poder afrontar los costos de cosecha y acarreo y los intentos del gobierno de otorgar créditos a tasas del 29%, si bien resultan a una tasa razonable, siguen siendo impagables para los mismos. A esto se le suma que las bodegas este año no ofrecen adelanto por compra de uva, como en años anteriores, pues no hay mercado para la compra de las mismas" (Eduardo Córdoba, diario Los Andes). Insiste este destacado representante de los intereses de los productores de uva criolla que mientras el profundo cambio de los precios relativos durante el año 2018, por la acentuada devaluación de nuestro peso, supuso un gran aumento en el costo de los insumos esenciales en la producción de uva, citando al respecto los casos de costos esenciales para el proceso productivo (energía un 51 % de aumento con relación al año anterior, combustible, el 72 % de incremento para el periodo similar, el 25 % de elevación de cuenta salarial a nivel interanual, los agroquímicos denotando un alza del 206 % año a año ,etc.) se verificó una notoria caída del precio del vino, en torno al 20 %. Esta reducción del ingreso del productor con el consiguiente impacto en la cuenta de resultados del productor de uva se dio tanto entre los agricultores que la industrializan como en terceros o quienes venden a unidades empresariales del sector bodeguero. Esto último tiene lugar en el marco de una caída pronunciada en el precio del vino -tintos genéricos (-20%), blanco escurrido (-19%)-. Fenómeno que se traslada automáticamente al eslabón ocupado por el productor de uva independiente.

En el momento de pronunciar este diagnóstico por el Sr Córdoba se estaba en plena vendimia de 2019, cuando aún no se habían cerrado las transacciones de toda la cosecha del año anterior. Este año, entonces, también luce altamente desventajoso para el sector. En ese sentido, se llega al extremo que las bodegas transcurridos seis meses del año no ofrecen adelanto por compra de uva como ha sido habitual pues no hay mercado para las respectivas transacciones. La incertidumbre es total y el productor carece de apoyo explícito por parte del Estado para superar la situación de profundo quebranto que soporta.

Si acudimos para el análisis a otros referentes destacados de la pequeña producción de la uva podremos advertir similar inquietud ante la ausencia absoluta de la indispensable función reguladora del Estado para paliar.

La situación de clara debilidad de la pequeña producción en su afán de defender su actividad y obtener excedentes positivos de la misma se advierte de la boca de actores económicos directamente involucrados en el proceso de comercialización de la materia

prima. Entre ellos cabe citar a un grupo de productores del valle del Uco, en Mendoza, que se ha constituido como cooperativa de pequeños viñateros destinada a iniciar una experiencia alternativa que vincule en forma organizada la producción de uva con el proceso industrializador. En una entrevista radial (Cadena NODAL, Mendoza) el grupo promotor de la cooperativa responde a la pregunta de cómo evalúan el estado de la cadena de producción del vino del país diciendo: “Casi la totalidad de las cadenas productivas de nuestro país están muy concentradas. Son 3 o 4 las bodegas que definen el precio de la uva, en el momento que se les antoja. Este año, en agosto, no se sabía cuánto valía el kilo de uva. Estás condenado a cosechar, con todo el gasto que eso implica. Algunas bodegas hacen el adelanto por cosecha y acarreo, que en realidad es plata provincial; pero en general es tanto el papelerío y los requisitos que tenés que tener para acceder a eso que no lo podés hacer” De la respuesta explicitada surge claramente la acentuada desigualdad en las relaciones de poder entre los bodegueros más grandes (solo un puñado) y los miles de pequeños/as productores/as que operan a merced de los primeros. Cuando es así, el anticipo, recibido desde la industria, no se efectiviza o el mismo es inalcanzable para el cultivador de la materia prima, sometido a las normas burocráticas estatales muy complejas para conseguirlo. El pequeño productor podría utilizar ese fondo inicial, en caso que le fuera accesible, para tareas conexas con la producción y venta, que recién pasados varios meses se completa cuando recibe el saldo por el cobro por la entrega. El productor debe cargar con la depreciación de la moneda fuertemente castigada por la inflación acelerada y el precio de la transacción, como se explicó precedentemente, no está determinado dado que no se cumple la norma legal sobre contratos de compra venta. Entonces, ya muy avanzado el año el productor toma nota de cuanto va a recibir por toda la venta que queda al arbitrio de quien adquiere la partida de uva criolla “ en el momento que se les antoja”. Nada se hizo para remediar este desbalance estructural dentro del circuito productivo en los años recientes, bajo el apotegma de que el mercado debe actuar libremente.

Los informantes de la cooperativa concluyen la respuesta a la pregunta arriba consignada diciendo: “La cadena está muy concentrada, fijan valores que son irrisorios, lo que condena a los pequeños productores... Tenés que tener cierto capital para encarar, porque entre que metés la primera moneda en la poda, hasta que vendés la primera botella de vino y la cobrás, (si el productor de uva pretende recibir vino procesado por bodegas de terceros) se suele pasar más de 2 o 3 años”. Los comentarios huelgan.

Es por ello que no debe sorprender la reacción que numerosos productores de uva frente a la crítica emergencia acumulada durante largo tiempo. Dicha reacción se manifestó en acciones callejeras en torno a la ruta 7 de acceso a Mendoza. El procedimiento adoptado por organizaciones de productores para hacer pública su

disconformidad ante la situación actual quedo reflejada en la decisión de regalar uvas a los conductores de vehículos que transitaban por dicha ruta el día de este año.

La vocera de quienes realizaban ese tipo de protesta fue la Sra. Gabriela Lizana, presidenta de la Asociación de Productores del Oasis del Este (Aproem), que dialogó con la Radio Nihuil. En tal oportunidad afirmó que “... estamos regalando uvas porque el precio que se nos pretende pagar está muy por debajo de los costos”. En este marco, Gabriela Lizana, presidenta de APROEM, asociación de productores/as del oasis del Oeste de la provincia de Mendoza aseguró que “No hay política de estado para solucionar la cuestión de fondo. Cuando “...todos los años tenés problemas pero emparchás para salir de la coyuntura de la Fiesta de la Vendimia, al año siguiente tenés el problema agudizado”, detalló, y agregó: “Es una manifestación donde regalamos uvas y explicamos la realidad“. El anticipo que suelen recibir los/as productores/as y a los que ya hicimos alusión es, para la citada dirigente gremial, sólo un adelanto que es un “parche” pero que no garantiza luego un precio justo y remunerativo cuando se liquidan todas las entregas. La presidenta de Aproem dijo que el kilo de uva Malbec (pues del cultivo de esta variedad viven los/as productores/as cooperativizados/as) se los están pagando entre \$6 y \$8 el kg., valor con el que llegan a cubrir apenas un 70% de los costos de producción, aunque ese monto final tampoco lo tienen claro por las constantes variaciones del valor del dólar. Para visibilizar aún más la situación deficitaria que afrontan, la vocera del grupo indicó que un vino Malbec al productor se lo pagan a \$12, mientras que en las góndolas de un supermercado se consigue por \$170. Esta situación afecta a todos los productores de Mendoza, y te diría a todos los productores agropecuarios o vitivinícolas del país”, concluyó Lizana (Radio Nihuil, en el programa radial Bicho de Campo, el 31/12/2019)

CONCLUSIONES

El conjunto de las hipótesis oportunamente expresadas al inicio de este trabajo fue, en todo el texto, validado por datos empíricos, en su mayor parte originados en oficinas estadísticas gubernamentales, estudios realizados por organismos privados en especial patrocinados por los mismos productores, y testimonios variados de una amplia gama de referentes del sector y analistas especializados habituales contribuyentes de sus opiniones con las sociedades locales a través de órganos periodísticos conocidos. En todos los casos, hubo coincidencias plenas acerca de la gravedad de la situación de la cadena agroindustrial, focalizada en la nula o negativa rentabilidad de la mayor parte de los productores de uva -ya sea la criolla o la varietal-, la agudización del proceso de concentración del capital en el sector industrial y el desamparo de la pequeña producción ante el proceso inflacionario, la explosiva elevación de las tarifas de servicios públicos, en especial, la energía eléctrica y el nivel inaccesible del acceso al crédito por la inmensa mayoría de los agricultores, localizados en el eslabón inicial del

circuito agroindustrial. Todo ello enmarcado en una notoria abstención del Estado en intervenir para paliar la situación crecientemente desventajosa de la pequeña y mediana producción agrícola e industrial. El signo dominante del periodo analizado fue la absoluta carencia de políticas públicas en el cuatrienio de la Restauración neoliberal. Cuando tomó partido, en escasas oportunidades o fue a través de paliativos parciales y de breve duración o por medio de decisiones altamente dañinas para los/as productores/as de menor porte, cuando habilito canales de importación de vino que deprimieron precios de la uva, cuando factores exógenos produjeron una sensible reducción de la oferta de la materia prima de la industria. Los problemas estructurales se agudizaron y poco y nada se hizo por medio de instrumentos disponibles, como la Secretaria de Agricultura Familiar, diezmada y desaprovechada. Instancia valiosa para apoyar a la producción de los más débiles frente al ya señalado proceso concentrador. No se puso en práctica, además, la Ley de Reparación histórica de la Agricultura Familiar sancionada por el Congreso nacional en la postrimerías del Gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, pues no se la reglamentó. Así, se agudizó el abandono de fincas de reducido tamaño y se dejó librado al duro rigor del mercado el proceso de relaciones comerciales entre pocas y grandes bodegas y los miles de pequeños productores abandonados a su suerte.

Las políticas públicas destinadas al sector productivo de menor capacidad de negociación podrían haberse perfilado acorde con el PEVI, instrumento legal que se sancionó en la primera década de este siglo, destinado a programar de modo participativo el desarrollo armónico de la actividad pero también en ese aspecto la ausencia de decisiones fue notoria.

Las evidencias estadísticas de las campañas agrícolas orientadas a proveer de materia prima al sector industrial presentaron datos concluyentes en cada una de las tres vendimias analizadas: las de los años 2016, 2017 y 2018 y proporcionaron evidencias firmes de que el proceso de deterioro se acentuó año a año y, muy probablemente se agudizó en el año 2019. La circunstancias de que el mercado interno exhibió una acentuada depresión en su nivel de consumo dadas las sucesivas recesiones de los años 2018 y 2019 afectó sensiblemente la demanda de vinos comunes de mesa, principal producto demandante de uva criolla, cultivo predominante en los predios viñateros de la zona de Cuyo.

La función reguladora del Estado, en respaldo de los/as productores/as incapaces de acumular excedentes para poder cambiar su perfil productivo y mejorar su inserción en el mercado, hubiera sido indispensable cuando la persistente caída del consumo llevó a la presencia de stocks excedentarios de uva que superaban la demanda regional del insumo por parte del sector bodeguero. El instituto nacional de Vitivinicultura se apartó del escenario de precios en disputa, aduciendo que su función era meramente técnica, y el gobierno nacional no obligó a los grandes bodegueros -como ya se hizo referencia- a

firmar los contratos de compra-venta de uva en tiempo y en forma, único recurso del que disponían los oferentes de uva para tener certeza de fecha de entrega, forma de pago resguardada frente a la inflación y precio remunerativo. Como afirmó Félix en su aporte ya citado: “En ese contexto de pocos compradores de uva la especulación siempre termina sacando sus ventajas”.(Felix,op.cit.) La abstención de toda acción afirmativa destinada a compensar el poder crecientemente concentrado de un núcleo limitado (no más de cuatro grandes bodegas) que creció exponencialmente en su capacidad de controlar el mercado, posibilitó que fuera predominantemente resultados económicos nulos o negativos en términos de rentabilidad de los pequeños productores en los tres años comentados, acorde con las estimaciones disponibles e incluidas en este texto. Es por todo ello que es preciso de forma urgente, abrir al análisis de quienes son los responsables de las políticas públicas el comportamiento de todos los eslabones del proceso de comercialización de la actividad vitivinícola, para justipreciar debidamente el fuerte contraste entre quienes detentan una posición dominante en la estructura de poder y quienes, subordinados a ella, carecen de toda posibilidad de acumulación año a año.

Como conclusión final, es preciso avanzar en el propósito de dotar de posibilidad de acumulación a la pequeña producción -a fin de evitar la inexorable desaparición si no se actúa con profundidad y rapidez- atendiendo a dos circunstancias plenamente vinculadas entre sí. En primer lugar, un cambio fundamental en el modelo de acumulación del capital a escala nacional que priorice, en lugar de la especulación financiera y el incremento sustancial de la tasa de ganancia de grandes grupos económicos, una evolución positiva de la capacidad de consumo de la población del país, que estimule la demanda interna y una política decidida de intervención estatal de carácter regulador y compensador. Resulta entonces imperioso poner en marcha un proyecto económico-social que restituya al Estado su rol de agente estimulador de la expansión del demanda agregada, del empleo y del salario real de los consumidores. En segundo término, poner en marcha y fortalecer la amplia y muy valiosa gama de instrumentos e instituciones orientadas a montar un proceso de reconversión asistida, con financiamiento subsidiado y asistencia técnica, para asegurar rentabilidad a la gestión productiva cualesquiera sea el tamaño del capital productor de los agricultores.

Ya hicimos referencia a la Secretaria de Agricultura Familiar, con sus muy interesantes planes vigentes hasta fines del 2015 de apoyo integral a los procesos de reconversión productiva, al INTA, que posee organismos creados precisamente para cumplir esa función de apoyo indispensable como el CIPAF, al Plan Estratégico de apoyo a la Vitivinicultura (PEVI y el COVIAR, su brazo ejecutor), que debe reorientar su accionar a fin de cumplir con el objetivo que propugnamos y a la Ley de Reparación histórica de la Agricultura Familiar que establece muy originales y decisivos cursos de acción para empoderar a la hoy declinante franja de miles de pequeños productores

necesitados de un nuevo horizonte productivo. Se deberá combinar gestión estatal de carácter transformador y decidido a volcar toda su capacidad con la voluntad de los/as productores/as para lograr un desempeño positivo de su rentabilidad con cambios técnicos y de gestión, así como de tipo organizativo, para enfrentar al gran capital concentrado. De lo contrario, proseguirán los balances económicos negativos y, lamentablemente, el abandono de la actividad por miles de agricultores capaces de recuperar espacio social en la producción vitivinícola nacional.

BIBLIOGRAFÍA

- Asociación de Cooperativas Vitivinícolas, Observatorio de Economías Regionales, Estudios de costos y rentabilidad, Mendoza, año 2018
- Bidondillo, Aldo. Formación del precio de la uva y sostenibilidad de la vitivinicultura, Diario Los Andes, 5 /8/2017
- CEPAL, Estudios de complejos agroindustriales -Vitivinicultura, Buenos Aires, 2019
- Cooperativa Uqueños de Mendoza- Entrevista radial en cadena NODAL, 14 /9/2018
- Córdoba, Eduardo. No hay mercado de uvas, Diario Los Andes, 11/2/2019
- Felix, Omar. Crisis vitivinícolas recurrentes, Diario los Andes, Mendoza, 11/2/2019
- Garces, Eduardo. Del campo a la góndola el precio de la uva aumenta el 1658%, Canal 3, Audición Bichos de Campo. Mendoza, 5 /1/2018
- Informe de mercado interno 2018, Mendoza, 2019
- Instituto Nacional de Vitivinicultura. Informe anual de superficie, Mendoza, 2018
- Lafalla, Sebastián. La misma historia y muchos desafíos pendientes Diario Los Andes, Mendoza, 1/7/2018
- Lizana, Gabriela. Asociación de productores del Oasis del Este de Mendoza, en radio Nihuil, Mendoza, audición Bichos de Campo, 3 de diciembre de 2019
- Mansur, Ricardo Siempre el hilo se corta por lo mas fino, diario Los Andes, 5/7/2018
- Palazzo, Natalia. Concentración económica en el circuito productivo vitivinícola, en plataforma de información para políticas públicas de la Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, 15/9/2017
- V Censo Vitivinícola Nacional Actualización del Registro de viñedos, años 2008-2018, Mendoza, 2019

PARTE III
MATERIAS PRIMAS Y RECURSOS
NATURALES

Circuito productivo oleaginoso de la soja



Capítulo 6.

Acumulación y arreglos institucionales en torno al circuito oleaginosa de la soja en Argentina (2008-2019)

Regina Vidosa

INTRODUCCIÓN

El objeto del presente capítulo refiere a las dinámicas de acumulación y los arreglos institucionales que se configuran en torno al circuito productivo¹ oleaginoso de la soja. Puntualmente, el modo en que los acuerdos institucionales postergan aquellos conflictos o desequilibrios que impiden un proceso de acumulación del capital, coherente y extendido en el tiempo, en Argentina desde 2008 en adelante. Esta dinámica, se analiza a partir de los principales agentes económicos del circuito productivo y aquellos agentes políticos que estén inscriptos en la configuración de los arreglos institucionales respectivos.

Se parte aquí de la hipótesis teórica de que durante la fase de agotamiento del régimen emergen un conjunto de conflictos, a partir de los cuales los diferentes actores disputan la definición de nuevos arreglos institucionales, en torno a la distribución del valor. En efecto, en el contexto en el cual emerge la crisis del régimen nacional, por restricción externa, se observan cambios significativos en las posiciones que adoptan el gobierno y las diferentes fracciones del capital al interior del circuito oleaginoso de la soja, aunque en estrecha relación con las relaciones de fuerza que determinan la reproducción del capital a nivel internacional.

En términos de desarrollar las premisas centrales de la investigación, el trabajo se organiza en los siguientes ejes: 1) se presentan los principales lineamientos teóricos, a

1 Los conceptos tales como cadena, circuito productivo, subsistema de acumulación, trama, complejo, entre otros, refieren a perspectivas de análisis diferentes. Aquí se utilizan fundamentalmente dos de ellos. Por un lado, a través del concepto *circuito productivo* se describen las relaciones de producción y circulación circuncríptas espacialmente en una escala local, nacional. En este sentido, se retoman los aportes de Rofman (1984) agiornados en el capítulo teórico correspondiente a este mismo libro. Por otro lado, el enfoque de *cadena*s nos permite delimitar los condicionantes internacionales de las dinámicas de acumulación y el modo en que se estructuran gobernanzas a escala global. Para ello, se articula la versión pionera de Hopkins y Wallerstein (1986) con la perspectiva de Gereffi y Korzeniewicz (1994) y Gereffi *et al.* (2005) (Al respecto ver Vidosa, 2018).

partir de los cuales se formula la hipótesis de trabajo; 2) luego se describe la estructura global de la cadena oleaginosa de la soja, y el modo en que se configura localmente la gobernanza del circuito productivo; 3) una vez detectados los comandos del circuito, se dimensiona el poder estructural de los mismos en la economía argentina, a partir de presentar la relevancia del circuito en la disposición de divisas a nivel nacional; 4) en relación a esto último, se describe el modo en que se configuran ciertos arreglos institucionales afines a los intereses de los comandos del circuito productivo, en donde estos capitales presionan para la definición de esquemas distributivos que los favorezcan; 5) luego, se analizan las implicancias territoriales del predominio del circuito en la economía argentina, en particular respecto del desplazamiento de productos regionales que suponen el corrimiento de la frontera agrícola y la expansión de un modelo de monocultivo; 6) por último, se reflexiona en torno a la encrucijada que supone el poder estructural de estos actores, ante la posibilidad o no que tiene un estado periférico, como Argentina, de modificar el patrón de inserción a la cadena global de la soja y el carácter dependiente que de ello deriva.

LOS RÉGIMENES DE ACUMULACIÓN PERIFÉRICOS

A partir de la premisa de Marx, de que el “modo de producción capitalista” es un sistema intrínsecamente contradictorio, la escuela de la regulación sostiene que los regímenes de acumulación se presentan como la superación transitoria de aquellos límites inmanentes que presenta el propio sistema (Boyer, 2007: 63). Fundamentalmente en su vertiente parisina (Boyer, 1988; Aglietta, 1986), esta corriente asocia dichos desequilibrios a la falta de complementariedad en el espacio nacional entre las variaciones en la productividad, la demanda y los mecanismos de apropiación y reparto del valor. En otras palabras, sus aportes se encuadran en el análisis acerca de cómo en el capitalismo se supera transitoriamente la tendencia a la sobreproducción, asegurando una complementariedad regular entre las transformaciones que operan dentro de la producción y aquellas que se vinculan con el uso social del producto.

Por otro lado, la escuela de la regulación sostiene que la relación entre capital y trabajo, y entre capitales, así como la propia dinámica de acumulación del capital son procesos que no se auto-regulan. Por el contrario, observa que a lo largo de la historia del modo de producción capitalista, entre la micro y la macro, se despliegan un conjunto de instancias intermedias fundamentales que socializan la información y restringen la racionalidad a la información disponible (Boyer y Saillard: 1996:61). Esta variedad de dispositivos jurídicos, organizacionales e institucionales que coordinan las decisiones descentralizadas de producción y consumo, son justamente los compromisos o arreglos institucionales que permiten postergar los desequilibrios del propio sistema (Boyer, 2016:38-43).

Por su parte, en los regímenes de acumulación de los países periféricos como Argentina, se manifiesta con mayor fuerza la idea de una superación pasajera de los límites immanentes del modo de producción capitalista. Los regímenes de acumulación de América Latina no solo se despliegan de forma transitoria, sino que estos lapsos de crecimiento sostenido resultan mucho más cortos que en los regímenes del centro (Vidosa, 2018, Miotti, 2007). Antes que una crisis de sobreproducción, tal como se manifiesta en los países centrales, en las economías periféricas aparecen los condicionantes propios de la restricción externa.

Tal como señala el estructuralismo latinoamericano, la restricción se explica a partir del tipo de inserción internacional que denotan los países periféricos en la división internacional del trabajo, es decir a partir de la provisión de productos primarios y la *tendencia al deterioro de los términos de intercambio*². Según señalan Braun y Joy (1968) y Diamand (1972), las reiteradas crisis de restricción externa son causantes del movimiento cíclico en la economía. Esta dinámica *stop and go*³ traen consigo la aplicación reiterada de políticas de estabilización. No obstante, la baja elasticidad-precio de corto plazo de la oferta de los bienes primarios debido a la existencia de factores productivos no reproducibles -como la tierra- puede generar el crecimiento de sus precios ante procesos de fuerte demanda excedente, como el motorizado por la expansión de China en las últimas décadas. Bekerman *et al* (2014), señalan que dicho proceso puede generar efectos positivos en los términos de intercambio de las economías re-primarizadas en el corto plazo, quedando latentes las fuerzas estructurales de largo plazo vinculadas con la tendencia al deterioro de los términos de intercambio. Sin embargo, el esquema actual de desregulación, financierización y globalización del capital, supone condiciones diferentes para las dinámicas de los

-
- 2 Términos de intercambio entendidos como la relación de precios de exportaciones de bienes primarios a precios de importaciones de manufacturas y de bienes de capital. Según Prebisch (1949) la tecnología en la periferia es difundida por los capitales extranjeros, los cuales se desarrollan fundamentalmente en las actividades primarias insertas en la división internacional del trabajo. Esta inserción de la tecnología exógena, genera un exceso de mano de obra en el agro que repercute en una baja de los precios de las materias primas. En el centro en cambio, la incorporación de la tecnología es acorde a la dinámica de acumulación del capital, en tanto se hace como respuesta al incremento de los salarios. Asimismo, debido a que la demanda de bienes primarios exportables es más inelástica -respecto al ingreso- que la demanda de importación de los bienes industriales, la capacidad de compra de bienes y servicios desde el exterior disminuye en el largo plazo para los países proveedores de materia prima. Por lo tanto, "...los países subdesarrollados han experimentado una tendencia persistente al desequilibrio exterior en el curso del desarrollo, determinado por la debilidad congénita de la periferia para retener el fruto de su progreso técnico..." (Prebisch, 1963:209)
 - 3 Así, se observa una fase expansiva, donde el crecimiento de la inversión y el producto elevan el nivel de empleo y de salarios reales, y expanden la demanda de bienes industriales de producción local e internacional (y de una parte de los saldos exportables); lo que perjudica el saldo comercial hasta forzar una devaluación nominal que deprime los salarios reales, originando una fase contractiva que soluciona temporalmente el desequilibrio externo y genera las condiciones para un nuevo ciclo expansivo Braun y Joy (1968) y Diamand (1972).

regímenes de acumulación periféricos. En esta línea, las/los autores/as concluyen (Bekerman *et al*, 2014:15) que el deterioro paulatino del fuerte superávit comercial en bienes y servicios, se complementa con el deterioro de otros componentes de la cuenta corriente (especialmente el balance de utilidades y dividendos, vinculado a la extranjerización de la economía), hasta contribuir a la imposición de restricciones cambiarias y comerciales, y a la desaceleración del crecimiento de los países con estas estructuras económicas.

Asimismo, desde mediados del siglo XX, la inversión extranjera crece significativamente a escala global, más que los intercambios comerciales entre Estados. En términos de Michalet (1985), empieza a darse el pasaje de la *economía internacional* a la *economía mundial*, en la que la internacionalización comercial pasa a estar subordinada a la internacionalización productiva. Con ello la regulación, que anteriormente asumía una forma monopolista en los distintos estados nación evoluciona hacia formas globales, en donde la filial réplica de la multinacional clásica toma las formas racionalizadas de las estrategias globales.

En este marco, se acentúan los procesos de concentración y centralización del capital en América Latina, por parte de capitales locales asociados al capital trasnacional. Esto se expresa por un lado, en la formación de grandes estructuras productivas, que frecuentemente llegaron a tener carácter monopólico u oligopólico. Por otra parte, se acentúa la tendencia al entrelazamiento de capitales hasta entonces autónomos, dando lugar a la formación de importantes Grupos Económicos -al respecto, ver para el caso de Marín y Chile Rozas Marín (1988); para Argentina Azpiazu *et al.* (1986) y para Uruguay Stolovich *et al.* (1987)-.

En resumen, en países como Argentina el tipo de adhesión al régimen internacional y la jerarquía que toman las formas de competencia respecto de otras instituciones, condicionan la viabilidad de sus regímenes de acumulación, a partir de las crisis de restricción externa. De esta forma, el mantenimiento de un período transitorio de crecimiento en los regímenes de acumulación periféricos está estrechamente vinculado a la dinámica de aquellos sectores que se insertan en la economía mundial y por lo tanto son proveedores de divisas.

Ahora bien, la Escuela de la Regulación no busca la descripción de un equilibrio estático, sino más bien un análisis de los procesos dinámicos, en el cual las formas institucionales se transforman, en tanto se modifican sus modos de complementariedad, las jerarquías que denotan unas respecto de otras y sus escalas de influencias. De ese modo, en los contextos de crisis de acumulación, emergen los conflictos latentes en torno al patrón de distribución del valor. Frente a la pérdida de legitimidad de los arreglos institucionales vigentes, comienzan a configurarse nuevos arreglos institucionales, de modo que se construye una relación de complementariedad entre agentes y el marco institu-

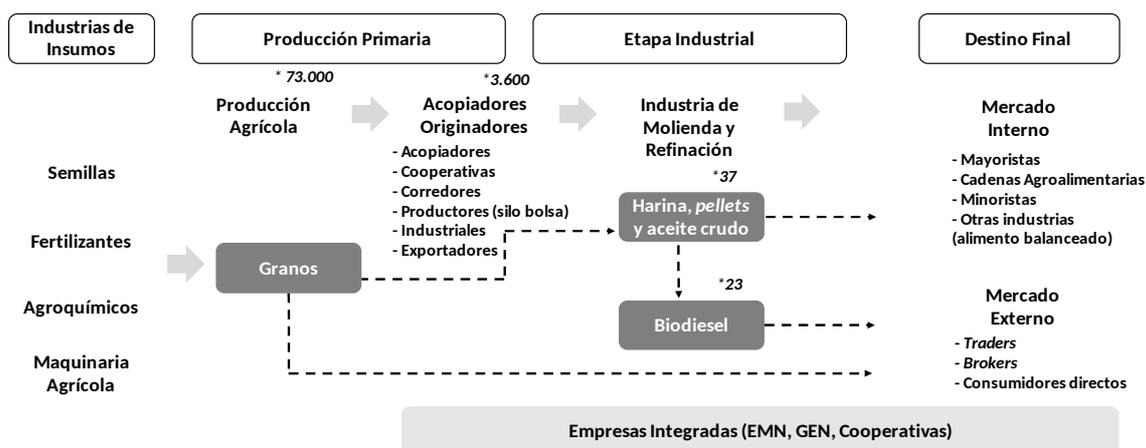
cional, hasta dar lugar a la formación de un nuevo modo de regulación. Sin embargo, estas estructuras institucionales específicas, pueden privilegiar algunas prácticas, estrategias y actores por sobre otros. Al mismo tiempo, los actores aprovechan estos privilegios a la hora de elegir un determinado curso para sus acciones (Jessop, 2007).

En definitiva, la importancia que toma la complementariedad que se configura entre los regímenes de acumulación a escala nacional y los sectores proveedores de divisas, nos obliga a indagar acerca del perfil de inserción de Argentina y las dinámicas que presentan los actores principales de los circuitos productivos proveedores de divisas, tales como el de la soja, en la configuración de modos de regulación afines a sus intereses.

ESTRUCTURA GLOBAL Y LOCAL DEL COMPLEJO OLEAGINOSO DE LA SOJA

La cadena global oleaginosa de la soja presenta una estructura de gobierno comandada por unas pocas Empresas Multi-Nacionales (EMN), de los países centrales, las cuales se ubican en los eslabones extremos del sistema productivo. En detalle, estas firmas líderes de la cadena internalizan los procesos de producción cuando estos presentan altas barreras para el ingreso, ya sea por capacidades en I+D, como sucede en el caso del eslabón de insumos biotecnológicos, o por sus escalas de mercado, tal como ocurre en los eslabones industriales y de comercialización (Vidosa, 2018). Aguas debajo de la cadena, un puñado de corporaciones globales conocido como el "grupo ABCD" -Archer Daniels Midland (ADM), Bunge, Cargill y la Louis Dreyfus Company (LDC)-, comercializan, transportan y procesan materias primas agrícolas, a la vez que son propietarias de buques oceánicos, puertos, ferrocarriles, refinerías, silos, molinos de petróleo y fábricas en diferentes puntos del mundo. Aguas arriba, tres nuevos conglomerados -Bayer-Monsanto, DuPont-Dow y ChemChina-Syngenta- dominan más del 60 % del mercado de semillas comerciales y agroquímicos. Por el contrario, si es posible crear condiciones competitivas entre los proveedores, las empresas líderes externalizan sus fuentes de aprovisionamiento (Vidosa, 2018:102). En este esquema, las estrategias de producción y comercialización de las firmas que comandan la cadena les permiten obtener altos márgenes de ganancia, a expensas de los/las agentes de los eslabones más débiles del circuito local.

Figura 1 Organización del circuito oleaginoso de la soja en Argentina



Fuente: Elaboración propia en base a Mecon y CIARA **Nota:** * Cantidad de agentes (2011). Empresas Multi Nacionales (EMN) y Grupos Económicos Nacionales (GEN)

En Argentina el circuito oleaginoso de la soja se organiza de la siguiente manera (Ver Figura 1):

- i. Industrias Proveedoras de Insumos (semillas, industrias biotecnológicas, agroquímicos, fertilizantes) controladas por unas pocas EMN con filiales en los principales países productores; y de fabricantes de Maquinarias Agrícolas, en donde sembradoras está dominado por firmas nacionales, y cosechadoras y tractores por unas pocas EMN (Lavarello y Goldstein, 2011);
- ii. Producción primaria, por lo general asociada en rotación con otros cultivos involucra a una importante cantidad de productores, sin embargo, según datos de Censo Nacional Agropecuario (CNA) 2018, en treinta años desapareció el 41% de las explotaciones agropecuarias y se acentuó la concentración de tierras en pocas manos, en tanto el 1 % de las explotaciones controla el 36% de la tierra, mientras que el 55% de las chacras (las más pequeñas) tiene solo el 2% de la tierra.⁴

4 Desde finales de la década de 1990, se registra una movilidad social ascendente entre las franjas superiores de la agricultura familiar pampeanos, producto de los procesos de concentración y de sus incrementos en los márgenes de ganancia (Gras, 2012). Asimismo, los cambios en la organización de la producción y el régimen de propiedad de la tierra propician que muchos/as pequeños/as productores/as devengan en rentistas y, a su vez, se limita la figura del pequeño arrendatario, tendiendo a que sean las grandes explotaciones agropecuarias las que combinen propiedad con arrendamiento de tierras. Así, se fue modificando la base de representación de las patronales agrarias, principalmente la FAA, al alterar los rasgos de los agentes e incluso la lógica misma de representación. Hecho que explica las condiciones previas para la emergencia de una alianza entre esta organización y los representantes de la oligarquía diversificada (Vidosa, 2018)

- iii. Acopio, lo cual incluye funciones como el acondicionamiento, almacenaje, distribución del grano, e incluso extensión tecnológica y financiamiento, y está a cargo de acopiadores, cooperativas, *brokers*, *traders*, industrias trituradoras, y productores primarios -con la difusión del silo-bolsa-;
- iv. Primera industrialización o molienda -*crushing*-, las producciones de aceites crudos y harinas de soja (y girasol) están tecnológicamente asociadas por lo que pueden producirse en las mismas plantas. A su vez, a partir de la soja se producen también biodiesel o ésteres metílicos derivados de compuestos grasos. Todas estas industrias están concentradas en unas pocas EMN y GEN, las cuales poseen además plantas de almacenamiento de granos y terminales portuarias propias⁵, lo que les permite realizar la exportación de sus productos;
- v. Comercialización, orientada fundamentalmente al comercio exterior, está controlada por grandes *traders* del comercio de granos y oleaginosas y por EMN de la trituración, cuyas filiales dominan esta etapa en el mercado local.

Bajo esta organización, el circuito presenta una fuerte concentración de sus ventas al exterior. Según un informe de la BCR (Bergero *et al*, 2019), para la campaña 2017/2018 -atravesada por una importante sequía- ADM⁶ se ubica en primer lugar con casi 1 Mt de toneladas anotadas en las DJVE. La empresa de capitales estadounidenses lidera el podio de exportación de poroto de soja, casi continuamente, desde la campaña 2010/2011. Con respecto a los subproductos de oleaginosos (harina, expellers y demás derivados de soja, girasol, maní, colza, lino y algodón, excluyendo aceites) el principal exportador de la campaña 2017/1018 ha sido la firma nacional Vicentín con DJVE anotadas por 4,88 Mt. De cerca en el ranking de exportadores le sigue AGD, Oleaginosa Moreno Hnos., Cargill y Bunge. Por último, en el caso de los aceites de soja, la firma Vicentín también se lleva el primer puesto con 1,03 Mt de toneladas anotadas en las DJVE para la campaña 17/18, siguiéndola de cerca Oleaginosa Moreno con 0,73 Mt y AGD con 0,62 Mt (Bergero *et al*, 2019).

5 En la década de los noventa se consolida una estructura global y concentrada en la cadena, a partir de importantes transformaciones del marco normativo, concesión de la infraestructura del transporte al sector privado, liberalización del comercio exterior e ingreso de capitales, entre otras. Frente al alto costo que implica la adquisición del grano en la molienda (80%) y las bajas barreras tecnológicas que denota el ingreso a la actividad, la competitividad de los capitales individuales depende de una disminución de sus costos a partir del incremento de escalas e integración de actividades. Frente a ello, los grandes *traders* y EMN o GEN de la molienda integran las actividades de logísticas y de infraestructura de transporte y almacenaje (Gutman y Lavarello, 2003; Gorenstein, 2005 y Vidosa, 2018).

6 A la empresa ADM se le adicionan el 80 % de las DJVE de Toepfer, ya que el 80 del paquete accionario fue adquirido por ADM en el cuarto trimestre de 2002.

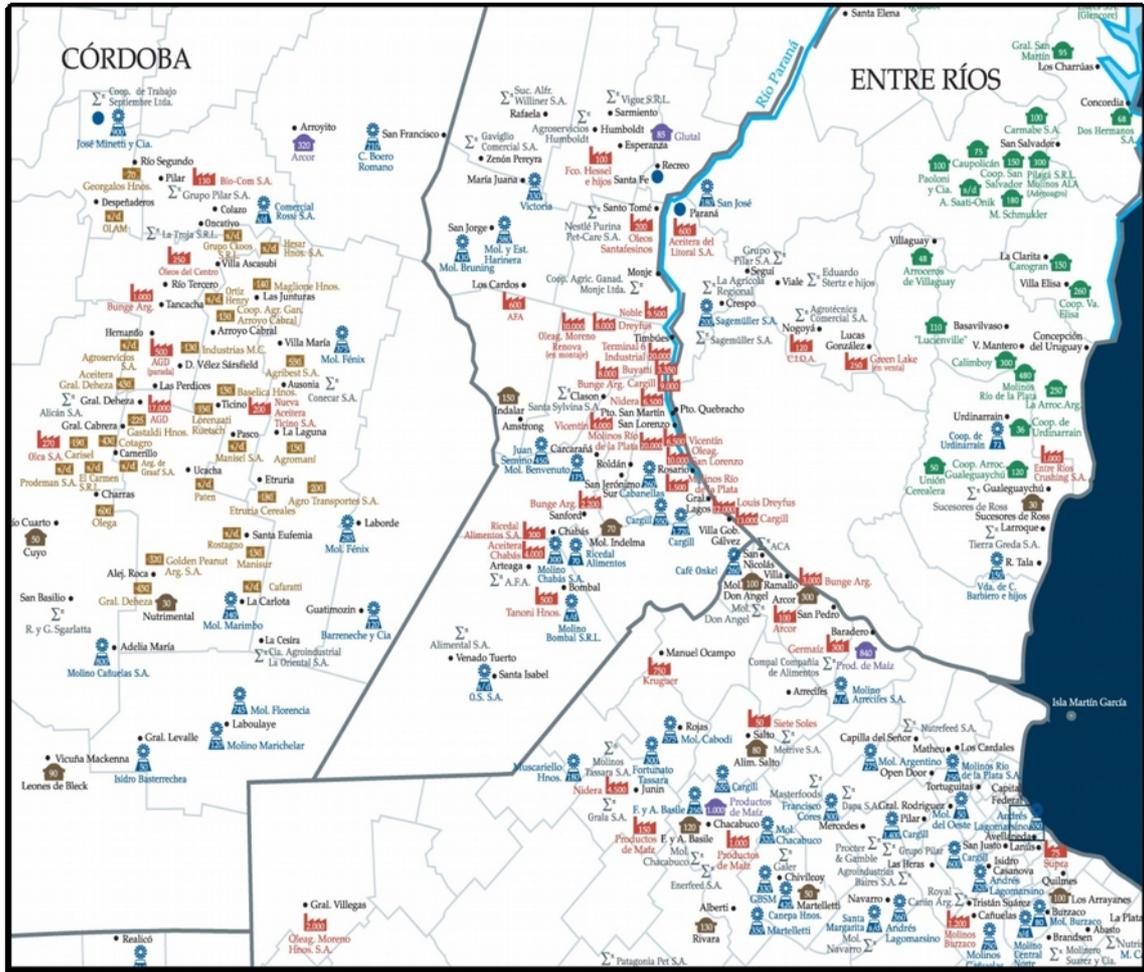
Tabla 1. Ventas declaradas al exterior (DJVE) de soja y sus derivados por empresa (campaña 2017/2018)

Empresa	Millones de Tn	%	Origen del Capital
Vicentin S.A.I.C.	6,5	19%	GEN -Vicentin Hnos. y Cia.-
Aceitera Gral. Deheza SAICA	4,7	14%	GEN -Grupo Urquía-
Glencore - Oleaginosa Moreno S.A.	4,2	12%	EMN -casa central en Suiza-
Cargill SACI	4	12%	EMN -casa central en Estados Unidos-
COFCO -China Oil and Foodstuffs Corporation-	3,5	10%	Empresa Estatal China
Bunge Argentina S.A.	2,7	8%	EMN -casa central Estados Unidos -
Molinos Agro	2,7	8%	GEN -Perez Companc Family Group-
Louis Dreyfus Company Argentina S.A.	2,4	7%	EMN -casa central en Francia-
Archer Daniels Midland -ADM-	1	3%	EMN -casa central Estados Unidos -
Amaggi	0,5	2%	GE Brasil
ACA -Asociación de Cooperativas Argentinas-	1	3%	Cooperativa de segundo grado
CHS	0,3	1%	Cooperativa de Estados Unidos
AFA -Agricultores Federados Argentinos-	0,2	1%	Cooperativa de primer grado
Resto	1,1	3%	
Total	35	100%	

Fuente: BCR sobre la base de las DJVE al 13/03/2019 publicadas por la Secretaría de Agroindustria de la Nación. Empresas Multi Nacionales (EMN) y Grupos Económicos Nacionales (GEN)

Ahora bien, en la sumatoria de las ventas al exterior de la soja y sus derivados para la misma campaña, se observa una participación acumulada de las cuatro primeras firmas que llega al 56% del mercado en Argentina (ver Tabla 1). Por otro lado, cabe aclarar que el ranking de exportadores de subproductos oleaginosos, en donde el principal producto de exportación es la harina de soja va de la mano con la propiedad y capacidad de las plantas de molienda de soja que posee cada grupo empresario en la ribera del Río Paraná (ver Mapa 1). En definitiva, bajo el comando de unas pocas EMN y algunos GEN el circuito muestra una estructura de mercado muy concentrada tanto económica, como técnica, lo cual denota una actividad con altas barreras de ingreso.

Mapa 1 Localización de las plantas de procesamiento de grano en Argentina (2011-2012)



Fuente: Modificado a partir JJ Hinrichsen S.A (2012)

El poder de mercado descrito coloca a estas empresas no solo como comandos del circuito oleaginoso en Argentina, sino también como influyentes actores en la orientación política que “pilotea” al régimen de acumulación nacional, en tanto se posicionan como uno de los principales proveedores de divisas del régimen.

EL ROL DEL CIRCUITO DE LA SOJA EN EL RÉGIMEN DE ACUMULACIÓN ARGENTINO

Desde fines de la década de 1980 hasta la actualidad prácticamente todas las variables productivas del complejo oleaginoso de la soja -área sembrada, producción, molienda y exportaciones de los diferentes productos- crecen de manera sostenida

(Tabla N° 2). En dónde además, entre 2008 y 2012 -en el marco de las políticas nacionales (Ley 26.093/06) e internacionales que promueven la utilización del biodiesel como combustibles alternativo- Argentina incrementa 3,5 veces la producción de biodiesel en base a aceite de soja, pasando de las 712 mil toneladas a las 2,5 millones de toneladas (Ministerio de Hacienda 2017:25).

Tabla 2. Principales variables del circuito de la soja -promedios por decenio en miles de tn y ha- (1990-2017)

	1970/79	1980/89	1990/99	2000/09	2010/17
Área Sembrada	505,6	3077	6045,86	13881,4162	19429,3877
Área Cosechada	483,1	2967,6	5886,99	13547,6534	18854,8441
Producción de grano	971,2	5912	12993,41	34703,1265	52080,8067
Molienda de grano	340,8	3394,2	10155,2	26490,9583	38325,9608
Producción de aceite	56,1	571,4	1789,71	4988,333	7328,2445
Producción de subproductos	264,8	2696,8	8169,13	20821,3698	29610,121
Exportación de grano	550,8	2083,8	2793,66	7795,6083	9379,00025
Exportación de aceite	41,4	489,6	1638,81	4282,5864	4545,38864
Exportación de subproductos	178,2	2504,5	7894,5	18597,4797	24258,8724

Fuente: M.A.G y P. - INDEC.

La dinámica que presenta el circuito de la soja en la economía argentina, se explica a partir de la combinación de un conjunto de móviles⁷, entre los cuales se destacan:

- i. la irrupción en el mercado internacional de los denominados países emergentes -fundamentalmente China-, los cuales, al ritmo de una mejora en los niveles de alimentación de la población, se posicionan como grandes demandantes de alimentos;
- ii. una alza sustantiva de los precios internacionales en los productos agrarios, desde fines de la década de 1990, lo cual acompañado por reiterados procesos de apreciación del tipo de cambio posibilitan en el país un sostenimiento del nivel de rentabilidad en el circuito;

7 Para un análisis exhaustivo sobre la dinámica del complejo oleaginoso de la soja ver los trabajos de Gutman y Lavarello (2003), Giancola et al. (2009), Bisang et al. (2007); Anlló (2013); Vidosa (2018) y Ministerio de Hacienda (2011).

- iii. la integración de la actividad en cadenas globales de valor, puntualmente a partir del proceso de privatización de la década de 1990, con el cual se integran los eslabones de logística a los grandes *traders* y multinacionales de la molienda;
- iv. una rápida implementación del paquete tecnológico a la producción primaria -compuesto por la semilla *Round Up Ready* (RR) que tiene incorporado el gen de resistencia al herbicida *Round Up* (glifosato) y la labranza cero con siembra directa, la cual consiste en sembrar la semilla directamente sobre los restos de la cosecha anterior sin labrar la tierra-, combinado con una importante crisis en las producciones pecuarias y agrícolas tradicionales -lechería, algodón, ganadería bovina-;
- v. y por último, la expansión de la producción de biodiesel como estrategia de diversificación de las principales EMN del complejo frente a la crisis económica y las políticas energéticas de los países centrales.

Tal es la importancia del complejo en la economía argentina que desde el momento en que este se expande modifica sustancialmente el patrón de inserción internacional del país.

A mediados de la década de 1980, se da una rotación importante entre los rubros de exportación, de modo que pierden preponderancia las exportaciones de Productos Primarios Agrícolas⁸ (PP), en favor de las exportaciones de Manufacturas de Origen Agropecuario⁹ (MOA), seguidas por las de Origen Industrial (MOI) (Vidosa, 2018). En detalle, se consolida con una gravitación por parte de aquellas actividades vinculadas al circuito productivo oleaginoso de la soja: Semillas y frutos oleaginosos, en Productos Primarios y Residuos de la industria alimenticia -harina y *pellets* de soja- y grasa y aceites- en MOA.

El patrón descrito se mantiene, al menos hasta 2019, de modo que para el año 2017 con un total de 37.328 millones de dólares PP y MOA representan el 64% de las exportaciones totales de Argentina, valuadas en 58.428 millones de U\$S (BCR, 2018). En donde a su vez, el predominio del complejo exportador de la soja se mantiene de forma tal que para 2018 -con un total de 16.943 millones de dólares- representa el 26,0% del

8 Productos primarios sin industrializar: animales vivos, pescados y mariscos sin elaborar, miel, hortalizas y legumbres, frutas secas, cereales, oleaginosas, tabaco, lanas, fibras de algodón y resto de los productos primarios.

9 Manufacturas de origen agropecuario: Carnes, pescados y mariscos elaborados, productos lácteos, frutas secas o procesadas, café, té, yerba mate y especias, productos de molinería y sus preparaciones, grasas y aceites, azúcar, cacao y artículos de confitería, preparados de hortalizas, legumbres y frutas, bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre, harinas oleaginosas, biodiesel, pieles, cueros, lanas elaboradas y otros.

total de las exportaciones argentinas, ubicándose en primer lugar, por encima del complejo automotriz y petroquímico (INDEC, 2019).

En este marco, el circuito denota una influencia significativa en la economía argentina, dado que se observa una profunda dependencia del resultado de la cuenta corriente y del saldo de la balanza comercial de lo ingresado por este complejo. Al respecto, un informe de la BCR (Calzada, 2018), detalla que el “el sector agrícola es el único que puede generar us\$ 25.000 millones anuales a partir de ventas externas, permitiendo hacer frente a la restricción externa y ayudando a financiar al resto de las actividades”. Según el informe, para 2017 cuatro de cada diez dólares ingresados a Argentina por exportaciones fueron generados por el complejo de soja. Este se ubica como el circuito exportador más importante de la balanza comercial, en donde la harina/pellets de soja es el principal producto de exportación, el aceite de soja ocupa el tercer lugar del ranking, el poroto se ubica quinto y el biodiesel, noveno.

En definitiva el complejo oleaginoso de la soja es realmente determinante en la generación de divisas. En este punto, el sostenimiento de una acumulación de reservas que permita sortear transitoriamente la restricción externa depende, en gran medida, del poder *estructural* -en términos de Schneider (2010)- que presentan los GEN y EMN que comandan el circuito y los acuerdos institucionales que se configuren en torno a estos.

CRISIS DE ACUMULACIÓN Y NUEVOS ARREGLOS INSTITUCIONALES

Retomamos aquí la tesis de la Escuela de la Regulación en la cual los contextos de crisis acumulación se presentan como un escenario que habilita una reconfiguración de los arreglos institucionales, vinculados a la distribución del valor en el período previo a la crisis. Arreglos que de acuerdo al grado de institucionalidad que tomen podrán o no configurar un nuevo modo de regulación, que implique un esquema diferente en el que los actores cambien el estado de las fuerzas políticas en contienda y las capacidades y posibilidades de realización de sus intereses en la sociedad.

En esta línea, y debido a la centralidad que presenta el circuito oleaginoso de la soja en la reproducción del régimen de acumulación nacional, pareciera importante analizar el rol de este tanto en el proceso de agotamiento del régimen, cómo en la configuración de un nuevo modo de regulación. En este punto, es posible argumentar que los conflictos que surgen en el contexto de la crisis del régimen de acumulación nacional de 2008, son la base sobre la cual se configuran los nuevos acuerdos institucionales con los cuales se transitan tal crisis, así como también la consolidación del gobierno de Mauricio Macri, a partir de 2015.

Crisis de régimen de acumulación y conflictos distributivos (2008-2015)

En el contexto de la crisis internacional de 2008, y de allí en adelante, comienza en Argentina una fase en la que se comprueban tensiones y desequilibrios acumulados durante el periodo de expansión 2003-2007, en el propio seno de los mecanismos económicos y compromisos institucionales que postergaban la crisis. En principio, se abre una etapa crítica -impulsada por fenómenos endógenos al régimen- que derivan en un contexto en el cual los arreglos institucionales comienzan a mostrarse incapaces de cambiar los encadenamientos coyunturales desfavorables¹⁰.

La masa de renta agraria que durante el régimen de Convertibilidad (1991-2002) se ocultaba detrás de la moneda sobrevaluada se vuelve a hacer visible a partir del 2002, en el contexto de un tipo de cambio competitivo. En esta línea, el actor hegemónico del circuito productivo convive con las políticas distribucionistas e industrialistas que se despliegan durante el periodo de crecimiento 2003-2007. Sin embargo, esta complementariedad entre régimen y comandos del circuito oleaginoso de la soja se verá interrumpida frente a los conflictos distributivos que emergen en el momento en que el nuevo régimen comienza a mostrar signos de agotamiento.

Desde antes de la crisis internacional de 2008, comienza a observarse un agotamiento de la expansión de aquellas ramas orientadas a la producción de bienes y con ello, las condiciones de vida y la participación en el producto de los/as trabajadores/as se ven afectados por el proceso inflacionario (CIFRA, 2011). Esto, se vincularía con la inconsistencia entre la reducción de las brechas salariales y la persistencia de las brechas productivas propias de lo que ciertos autores denominan como la “encrucijada de la industria manufacturera argentina” (Abeles y Amar, 2017; Abeles, *et al.*, 2017). Esta encrucijada se encuentra en la base del límite del régimen de acumulación periférico para expandir la relación salarial y la forma de inserción internacional que se manifiesta en los procesos de puja distributiva entre los/as

10 Tal como señalan Abeles et al. (2017:120) la economía argentina comienza mostrar límites propios de la restricción externa, producto de una conjunción de factores: i. la influencia del agotamiento en el autoabastecimiento energético, lo cual exacerba las típicas limitaciones (endógenas) del frente externo de una economía con heterogeneidad estructural, en particular, en un contexto de aumento de la participación asalariada en el ingreso; ii. la agudización de la tendencia histórica a la dolarización de las carteras, que había recommenzado en el segundo semestre de 2007 y profundizó en el bienio 2010-2011, y más aún a partir de 2012 con la regulación (desdoblamiento) del mercado local de cambios; iii. y por último, el creciente antagonismo entre el Gobierno y el empresariado local e internacional, en donde el escenario de conflictividad social e incertidumbre financiera -que se configura con la crisis internacional de 2008, exacerbada desde fines de 2011 con el reforzamiento de los controles cambiarios, y potenciado a partir de 2014 con el revés judicial sufrido por la Argentina en el conflicto con los denominados “fondos buitres” - dominó la escena macroeconómica y el horizonte de formación de expectativas y toma de decisiones -incluidas las expectativas y decisiones del empresariado industrial- hasta el cambio de signo político a fines de 2015.

trabajadores/as y distintas facciones de capitales. Procesos que asumen distintas modalidades según los grados de libertad y la autonomía que encuentra el Estado para resolverlos. En este caso particular, el gobierno busca postergar los límites de este régimen de acumulación a partir del establecimiento de un esquema de derechos de exportación diferenciado y móvil. Como consecuencia de ello, la pugna social se materializa en uno de los conflictos más trascendentes del régimen de pos-convertibilidad: el enfrentamiento entre “el campo” y un gobierno que buscó administrar una correlación de fuerzas hacia la reducción de las brechas salariales y sociales mediante mecanismos distributivos¹¹.

La confrontación entre “el bloque del campo” y el gobierno culminó con una de las más significativas derrotas políticas que haya experimentado el kirchnerismo durante el régimen de pos-convertibilidad. El sector en general percibe que la devaluación del tipo de cambio no superaba los niveles de inflación. En efecto, los exportadores y aquellos productores que tienen la capacidad, toman como estrategia diferir el momento de liquidación de divisas, a la espera de una devaluación. Finalmente, en enero del 2014, la decisión de devaluar la moneda en un 20% para evitar una caída mayor de las reservas¹² -la mayor devaluación del peso ocurrida en los últimos 12 años-, posibilita la transferencia monetaria hacia el circuito permitiendo la liberación de los granos retenidos en los distintos eslabones. Para 2014, si bien la liquidación de divisas no muestra incrementos significativos, la retracción de importaciones que deriva de un cese de la actividad producto de la devaluación, implican una mejora en el saldo comercial del país y las reservas del BCRA (Wainer y Schorr, 2017).

Ahora bien, en 2015 el total de las exportaciones en el complejo para ese año es de 20.2811 tn más que el año anterior. Sin embargo, la liquidación de divisas de los industriales oleaginosos y los exportadores de cereales se reduce en unos US\$ 342 millones, entre 2014 y 2015. Esto, se explica por el paulatino y constante descenso -30%- del precio de la soja, el cual pasa de unos US\$550 a US\$350 la tn. Bajo estas circunstancias, para 2015 el saldo comercial vuelve a ser deficitario en el país, tras una década y media de resultados positivos.

Desde entonces, se mantiene la tensión por la liquidación de divisas, en un contexto en el cual el gobierno espera llegar a las elecciones sin apremios de divisas y el sector

11 Para un análisis detallado y diverso del conflicto sobre las retenciones consultar Villulla, J. M. (2009); Sartelli, E. et al (2008); Arceo et al (2009); Barsky y Gelman (2009); Giarraca y Teubal (2010); Hora (2010), Basualdo, 2011; Gras y Hernández, 2016; Vidosa (2018), entre otros.

12 El propio presidente del BCR Juan Carlos Frábega reconoce que a fines de enero se tomó la decisión de devaluar la moneda en un 20% para devolverles competitividad a los exportadores (La Nación, Junio del 2014)

agroexportador especula con una mayor devaluación, o incluso con un cambio de gobierno¹³ afín a sus reclamos.

Nuevos arreglos institucionales y cambio de modo de regulación (2015-2019)

Tal como se detalla en el capítulo 2 de este libro, a partir de Diciembre del 2015 el nuevo gobierno toma una serie de medidas que suponen un cambio significativo respecto del esquema de distribución del valor en el país. En este sentido, si bien no es posible hablar de un cambio en el régimen de acumulación nacional, si puede decirse que el conjunto de arreglos institucionales que emergen configuran un nuevo modo de regulación, el cual presenta implicancias directas sobre el sector agropecuario pampeano, y el circuito oleaginoso de la soja en particular.

La crisis de restricción externa que reaparece en 2008, se profundiza con las medidas del nuevo de gobierno. El modelo de liberalización, desregulación, sistemático endeudamiento y fuga de divisas acrecienta el problema de la aguda escasez de dólares (Basualdo *et al* 2020). En este escenario, la disposición de dólares del circuito oleaginoso de la soja coloca a los GEN y las EMN del complejo como actores políticos de un gran poder estructural y capacidad de influencia sobre la orientación de la definición de las políticas públicas.

En diciembre de 2015 el entonces flamante gobierno de Cambiemos convalida una suba en el precio del dólar del 60%. Al mismo tiempo se reduce en un 5% las retenciones de la soja y se eliminan las del trigo, el maíz y la carne. De este modo, el sector agroexportador se ve beneficiado con la obtención de una renta extraordinaria¹⁴. No obstante, pese a la baja de retenciones a los granos y la fuerte suba del dólar que aplicó el gobierno de Mauricio Macri apenas asumió, el sector agroexportador comenzó nuevamente a retener la cosecha para forzar una nueva devaluación del peso. En efecto, en 2017, se redujo significativamente la liquidación de divisas durante los meses de abril y mayo. En dos meses de liquidación habitual de los dólares de la soja, los productores ingresaron apenas 4344 millones, la cifra más baja de los últimos siete

13 Nestor Roulet, productor y ex vicepresidente de CRA sostiene “Habrá que esperar a un nuevo gobierno, porque la intervención en los mercados y la presión impositiva no variarán”. Por su parte, el presidente de las SRA Luis Miguel Etchevehere, declara que el gobierno mientras que a la baja del precio del petróleo respondió con la reducción de los derechos de exportación e incluso el subsidio a las petroleras, con el agro mantiene inalterable la presión impositiva (La Nación, Febrero 2015)

14 Por el contrario, tal como indican las estadísticas del Observatorio de la Deuda Social Argentina de la Universidad Católica, en el período en cuestión se profundizan los índices de pobreza. En este sentido, sobresalen la suba de los precios de los alimentos debido a la combinación entre suba del dólar y eliminación de retenciones.

años, incluso 9,4% por debajo de 2015, cuando también retuvieron la cosecha a la espera de un triunfo de Macri (CEPA, 2018)¹⁵.

Tal como detalla Lewkowicz (2018) la combinación de devaluación con quita de retenciones en medio de fuertes recortes fiscales es tan insólita que la cuestionaban los aliados radicales de Macri, economistas afines, e incluso el FMI. En particular, los técnicos del Fondo consideraban que sería conveniente dejar sin efecto la reducción progresiva de la alícuota de las retenciones al agro. Finalmente, a mediados del 2018, tras las sucesivas devaluaciones, falta de ingreso de dólares genuinos, el fuerte endeudamiento, la brutal especulación financiera, la parálisis productiva, la escalada inflacionaria y el freno al consumo al interno, Macri da marcha atrás con la rebaja a las retenciones. Un día después de la llegada de la misión del Fondo, y a apenas dos meses de la firma del programa económico de ajuste, se aplican medidas excepcionales para evitar no cumplimiento de las metas. A través de tres decretos:

- i. suspende por seis meses la baja pautada en la alícuota de retenciones a las exportaciones de harina y aceite de soja y se mantiene la baja prevista en la alícuota de los granos -los ingresos adicionales por esta medida serían de 1500 millones de pesos en 2018 y 12.000 millones en 2019-;
- ii. elimina el Fondo Federal Solidario que asignaba a provincias y municipios el 30% de los derechos de exportación al circuito de la soja -con ello el ahorro fiscal para la Nación sería de 8500 millones de pesos en 2018 y 26.500 millones en 2019-;
- iii. y reduce en un 66% el monto total pagado en concepto de reintegros a la exportación, de acuerdo a un esquema diferencia por producto -por lo cual se obtendría un ahorro fiscal 5000 millones de pesos en 2018 y de 29.000 millones en 2019¹⁶.

Con estas medidas el gobierno nacional carga sobre las provincias y municipios el costo de un nuevo ajuste fiscal que le permita mantenerse en el marco de las pautas acordadas con el FMI. A su vez, aunque el impacto de la reducción a las retenciones es marginal (0,5 puntos del impuesto por mes), la medida es calificada como “desindustrializadora” al mantener el gravamen al producto procesado mientras se reduce sobre la materia prima.

15 El propio titular de la AFIP, Alberto Abad, denunció la situación cuando presentó la recaudación de mayo. “Los productores están reteniendo la cosecha de soja a la espera de mejores precios, y una mejor cotización del dólar en el mercado local, además de las dificultades climáticas que afectaron el normal desarrollo de la campaña”, aseguró (Página 12, 13 de Junio 2017 Disponible en:<https://www.pagina12.com.ar/43829-juegan-fuerte-para-forzar-otra-devaluacion>)

16 Página 12 (2018) En la emergencia, llegó el Fondo con más ajuste, Sección Economía, 15 de agosto. Disponible en <https://www.pagina12.com.ar/135304-en-la-emergencia-llego-el-fondo-con-mas-ajuste>

Por otro lado, estas medidas afectan de manera diferencial a los capitales más chicos del agro. Esto se evidencia en las posiciones que presentan públicamente los diferentes sectores del agro, a partir de sus asociaciones gremiales¹⁷. Las autoridades de Coninagro y la Sociedad Rural, así como también empresarios de los grandes pools de siembra, como Grobocopatel, mantendrán su apoyo público al gobierno de Macri. Por el contrario, asociaciones como la Federación Agraria Argentina, la cual representa a un heterogéneo conglomerado de productores serán muy críticos al respecto, al punto que impulsa una medida de fuerza que no tiene eco en el resto de los integrantes de la Mesa de Enlace.

En definitiva, de lo expuesto se deduce que no solo los grandes capitales salen menos perjudicados de tales medidas, sino que además son afines a los intereses del modelo distributivo que se consolida en el macrismo, a pesar de que no se modifique el esquema de retenciones. En línea con las cuestiones que se delimitan en el capítulo 2 de este libro, la pampa húmeda (pero no el conjunto del sector agropecuario) y las finanzas son los dos únicos sectores que salen favorecidos por la política económica del modelo de regulación que se configura a partir de los arreglos institucionales que avala el gobierno de Macri. Se podría argumentar que para los grandes capitales proveedores de divisas el problema no estaría en la aplicación de retenciones o no, sino más bien a que sector se le transfieren las ganancias extraordinarias del circuito productivo.

17 El diario Ambito Financiero recoge varias de las opiniones públicas que los diferentes actores políticos del agro realizan. Por su parte, Carlos Iannizzotto, titular del Coninagro, considera que los anuncios del Gobierno de Cambiemos "no han sido una buena señal para el campo ni para la economía", pero luego se mostró contemplativo: "Estamos en contra de las retenciones, pero hay una situación de emergencia que el campo no puede desconocer. En situaciones de emergencia el campo no puede quitar su apoyo", afirmó Iannizzotto ante la consulta de Ambito sobre si el sector está dispuesto a discutir los derechos de exportación, y descartó un paro o lock out. Hasta el empresario agropecuario Gustavo Grobocopatel admitió que si bien el campo no atravesaba su mejor momento, entre otras cuestiones por el alto nivel de retenciones, en el sector están "contentos" con Macri. "El sector está pagando muchísimo dinero en impuestos, probablemente más que en la época de Cristina de Kirchner. Pero la sensación que tiene el sector es que tiene en Macri un interlocutor válido. En el campo estamos mal, pero contentos. Pagamos más, pero contentos", dijo Grobocopatel en declaraciones a radio La Red. La Sociedad Rural jugó fuerte para mostrarle su apoyo a Mauricio Macri y aceptaron el incremento de retenciones. "Nos hacemos eco del mensaje del Presidente que nos convoca a todos los argentinos a trabajar juntos para sacar al país definitivamente de la crisis y terminar con la corrupción. El campo continuará una vez más, colaborando con toda iniciativa que apunte a proyectar a nuestra Nación definitivamente en el sendero del desarrollo", destacaron en el mensaje oficial difundido horas más tarde del anuncio del Gobierno. Por su parte Omar Príncipe, entonces presidente de Federación Agraria Argentina, fue uno de los que impulsó medidas de fuerza, pero no tuvo eco de los otros integrantes de la Mesa de Enlace. Príncipe apuntó que la decisión de restablecer retenciones a actividades agrícolas "no son buenas noticias" y que otra vez "se condena a los pequeños y medianos productores, sin diferenciarlos, a pagar más para sostener la timba financiera y al FMI" (Ambito Financiero, 2020: ¿Qué dijo la Mesa de Enlace (y qué hizo) cuando Mauricio Macri les subió las retenciones? Sección Política, 06 Marzo Disponible en: <https://www.ambito.com/politica/retenciones/que-dijo-la-mesa-enlace-y-que-hizo-cuando-mauricio-macri-les-subio-las-retenciones-n5087106>)

En este sentido, ya Basualdo identifica no solo una afinidad de interés entre el sector agropecuario pampeano y el sector financiero, sino además una diversificación por parte de aquel que le permite obtener cuantiosas ganancias bajo la lógica de la valorización financiera¹⁸. A su vez, no solo el eslabón primario del circuito oleaginoso se encuentra dentro de este esquema beneficioso de apropiación del valor. En este sentido, los acontecimientos recientes sobre la firma Vicentín¹⁹ -número 1 en el ranking de exportaciones del complejo oleaginoso durante el gobierno de Macri- revelan la participación del eslabón industrial en el esquema típico de la valorización financiera de deuda y fuga de capitales. Circunstancias bajo las cuales ha sido recientemente intervenida e investigada por el gobierno de Alberto Fernández²⁰.

IMPLICANCIAS TERRITORIALES: CORRIMIENTO DE LA FRONTERA AGRÍCOLA Y EXPANSIÓN DE UN MODELO DE MONOCULTIVO

La impronta descrita que toma el circuito de la soja en la economía argentina, no solo otorga un poder *estructural* a los GEN y EMN que lo comandan, sino que además implica transformaciones territoriales profundas, asociadas al corrimiento de la frontera agrícola y el desplazamiento de productos regionales, que de ello deriva.

En el marco de los móviles descritos en el apartado 4, la soja se convierte en el principal cultivo del sector agrícola argentino, consolidando una trayectoria creciente en la cual se alcanzan niveles records en la producción del cultivo, incorporando más de 40.000 toneladas, entre los años 2001 y 2015 (Grafico 1).

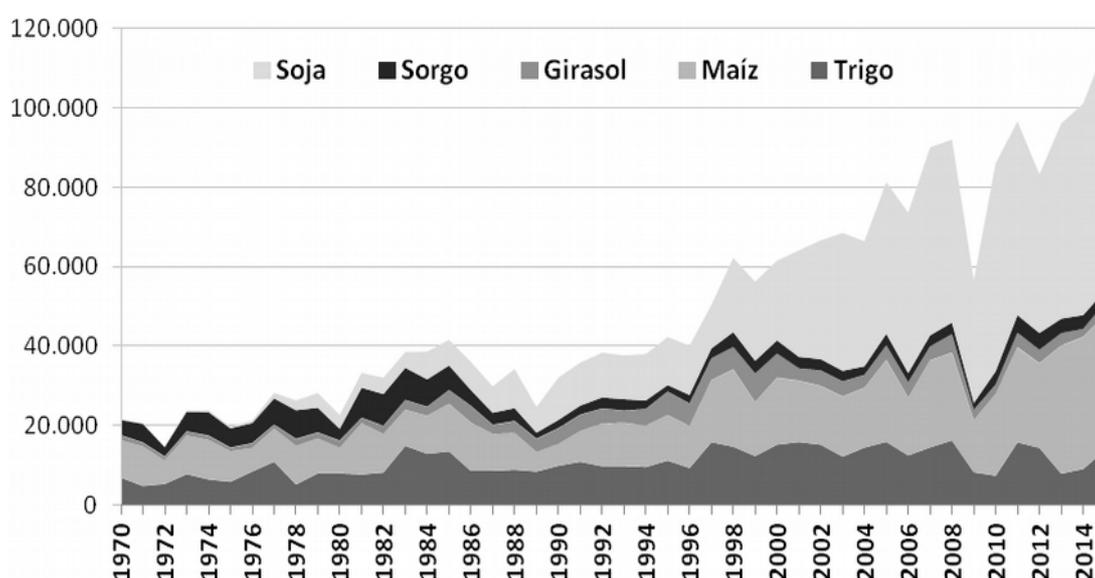
18 Basualdo entiende por oligarquía diversificada, a una fracción de la oligarquía terrateniente tradicional que habría destinado una parte de la renta de la tierra para insertarse en otras actividades neurálgicas de la estructura económica argentina (comercio, finanzas, industria). Además, y dada esa creciente inserción multisectorial, sería la que detentaría la hegemonía dentro de los sectores dominantes (Basualdo, 2004:16-17). Según Basualdo, hubo una transformación del modelo histórico de comportamiento del agro en el año 1976, la cual radica en la incorporación de este al régimen de valorización financiera. Desde entonces el destino del excedente de la producción pampeana se regiría a partir de tres precios, el agrícola, el ganadero y el financiero, desplazándose mayoritariamente hacia este último. Finalmente, los millones de hectáreas sin uso, una burguesía agraria con disponibilidad de fondos, y las transformaciones tecnológicas y macroeconómicas, fueron los prerrequisitos, según Basualdo, para la consolidación de las zonas núcleos y el paradigma sojero (Arceo et al, 2009).

19 Página 12 (2020) La millonaria fuga de divisas que operó hasta el 30 de noviembre Vicentín: Operaciones cada vez más opacas con fondos del Banco Nación. 16 de febrero. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/247777-vicentin-operaciones-cada-vez-mas-opacas-con-fondos-del-banc>

20 Página 12 “Le permitirá al Estado tener una empresa testigo en el mercado de cereales” Anunció el Gobierno la intervención de Vicentín. 09 de junio. Disponibles en: <https://www.pagina12.com.ar/271045-anuncio-el-gobierno-la-intervencion-de-vicentin>

La rotunda gravitación del cultivo de soja sobre el total del sector agropecuario, se refleja en la creciente incorporación de las ha sembradas. En función de la periodización de Rodríguez (2008:165), es posible distinguir cinco sub-etapas, respecto de la expansión del área sembrada: i. en lo que denominamos como el periodo de *boom* inicial (1970-1980) se alcanzan las 2 millones de ha, ii. en su etapa de consolidación (1980-1991) se llega a las 5 millones de ha; iii. durante su período de significativa preponderancia (1991-1996) tiene como punto máximo de 6 millones de ha; iv. en el periodo de crecimiento acelerado (1996-2001) se siembran 10 millones de ha ; v. y finalmente, con una fuerte expansión se llegan a sembrar 19.792 millones de ha en 2015.

Gráfico 1. Producción de los principales cultivos del sector agropecuario argentino, en miles de tn (1970-2015)



Fuentes: Elaboración propia en base a SIIA, Ministerio Agroindustria y Ferreres (2010)

La incorporación constante de áreas sembradas da como resultado el corrimiento de la frontera agrícola hacia áreas extra-pampeanas (Mapa 2). Este proceso se apoya principalmente en la masiva difusión del paquete tecnológico, dado que la resistencia al glifosato de la semilla RR1 permite que la soja sea implantada en zonas no tan fértiles, como lo es la región centro del país.

A partir del corrimiento de la “frontera agrícola”, por un lado, se revalorizan tierras marginales, y por otro se sustituyen las producciones regionales por el cultivo de la soja.

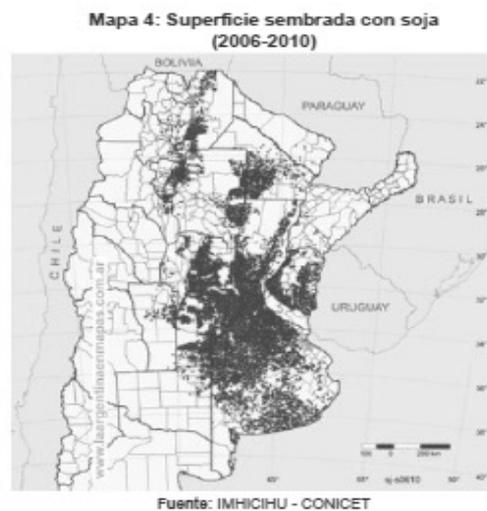
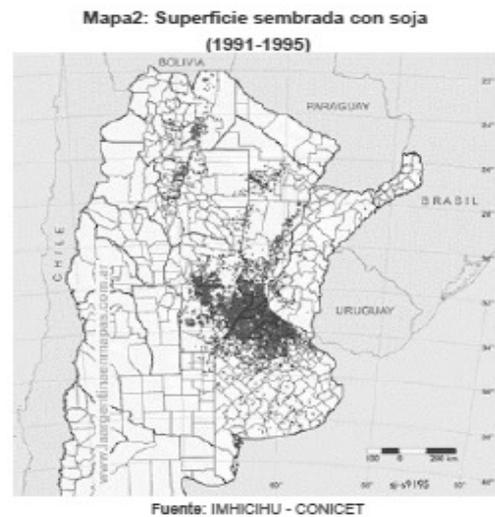
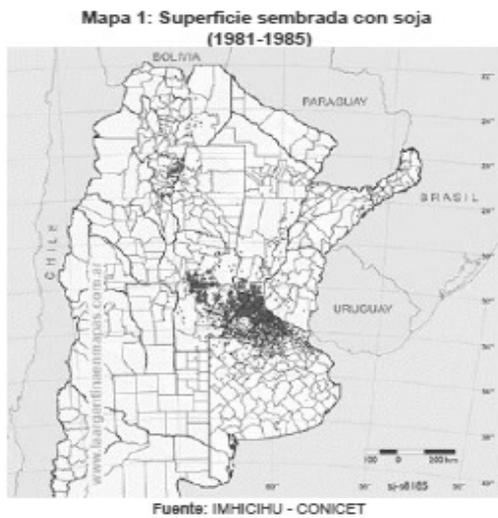
En este sentido, tal como se deduce del Mapa 2, desde la campaña 1980/1981²¹ hasta la actualidad, la pampa húmeda se consolida y crece continuamente como la principal región productora de soja. Sin embargo, a partir de la campaña 1999/2000, resulta significativa la expansión del cultivo hacia zonas extra-pampeanas. Entre las campañas de 1999/2000 y 2009/2010 en el Noroeste, el incremento más significativo corresponde a la provincia del Chaco que aumenta su área sembrada con soja en 318600 ha y el Noreste también muestra un aumento importante en Santiago del Estero (550000 ha) y Salta (376385 ha).

Ahora bien, además de los efectos ambientales²², esta expansión de la soja sobre áreas no pampeanas, tiene implicancias directas en la diversificación de la producción de las diferentes regiones. Si partimos de la premisa de que en el sector agropecuario la oferta de tierras con potencialidad agrícola tiende a ser rígida en el corto plazo, es importante destacar que el avance inmediato de la superficie sembrada con soja se produce, en reiteradas ocasiones, sustituyendo otras actividades competitivas, y en menor medida, por la expansión de la superficie mediante la doble ocupación -como sucede con la rotación de trigo seguido con soja de segunda-.

21 Puntualmente, Chaco en el NEA (que pasa de 68000 ha en 1989/1990 a 350000 ha en 1999/2000); y Santiago del Estero (70000 ha a 261500), Salta (111000 ha a 210000 ha) y Tucumán (81500 ha a 125000) en el NOA. Por otro lado, cabe destacar, la relevancia que toma la provincia de Entre Ríos (la superficie sembrada con soja pasa de 51000 ha en 1980/1990 a 364100 ha en 1999/2000). Esta, se encuadra dentro de la zona pampeana, pero no dentro de la zona núcleo (Santa Fe, Córdoba y Buenos Aires). Así, la provincia se coloca como la principal productora fuera de la zona núcleo agrícola, secundada en diferentes campañas por Salta, Chaco, Santiago del Estero y Tucumán.

22 Al respecto, cabe destacar que la soja avanzó sobre montes nativos, como el bosque chaqueño que se despliega en las provincias de Chaco, Formosa, Santiago del Estero, el noroeste de Córdoba y noreste de Salta violando los convenios de lucha contra la desertización y poniendo en riesgo la estabilidad del ecosistema. En la UNC, en el marco del "Proyecto de Desarrollo Agroforestal en Comunidades Rurales del Noroeste Argentino", se publicó "La Naturaleza y el Hombre en el Chaco Seco". En esta se demuestra la complejidad y variabilidad del ecosistema y se exploran algunas alternativas productivas para el área (Ulf, Et. Al., 1994). En la misma perspectiva, puede consultarse a Naumann (1999) con su trabajo Pequeño Atlas Argentino con el Gran Chaco del Programa de Acción Nacional de Lucha contra la Desertificación y el Diagnóstico Integral del Parque Chaqueño Argentino de la Red Agroforestal (2000).

Mapa 2. Superficie sembrada con soja (1981-2010)



En efecto, desde inicios del Siglo XXI, se observa que en zonas pampeanas disminuyen, por un lado, productos tradicionales como el girasol, el maíz y el sorgo. Por otro lado, dicho proceso afecta también a productos extra-pampeanos, como ser el cultivo de frutales en la zona ribereña, el maní en la provincia de Córdoba y la producción de lentejas y arvejas en Buenos Aires (Rodríguez, 2008: 89). En cuanto a las regiones extra-pampeanas, también se observa una disminución de los productos regionales, en relación al crecimiento de la soja, concretamente en el algodón y el arroz. A su vez, la soja también desplaza a la ganadería de zonas tradicionales de cría e invernada y a la producción lechera. En cuanto a la primera, Charvay (2012) observa un desplazamiento de esta hacia zonas de tierras marginales, una expansión del engorde intensivo en corral y la concreta disminución del stock de cabezas (Charvay, 2012).

Respecto del tambo, según datos de la Dirección de Ganadería, se observa que entre 1988 y 2003, los establecimientos tamberos disminuyeron de 30.141 a 15.000. Tal como señala Rodríguez (2008) la pérdida de estos establecimientos lecheros, como así también la pérdida de las desmontadoras utilizadas en la cosecha de algodón y de la maquinaria de producciones de frutales, demuestran que el desplazamiento de algunas producciones supone pérdidas importantes de capital que serían difíciles de recomponer.

En definitiva, el corrimiento de la frontera agrícola deviene en una importante sustitución de los productos regionales por el monocultivo de la soja. En este contexto, las diferentes regiones tienden a empobrecer su diversidad productiva, haciendo así más vulnerables²³ y dependientes el desarrollo económico. Dicha vulnerabilidad territorial está asociada al hecho de que si bien la producción de la soja, genera rentabilidades significativas esto no significa necesariamente un incremento en la producción total de la región, el empleo o la masa salarial.

Según exponen trabajos como Rodríguez (2008) y Mario y Vidoso (2012) en zonas extra-pampeanas, como el Chaco, la sustitución del algodón por la soja por ejemplo, deriva no solo en una caída de la masa salarial, sino además en una contracción del empleo. En efecto, una trayectoria productiva exitosa puede combinarse con interesantes indicadores de crecimiento económico, sin que ello se traduzca en dinámicas virtuosas en términos del desarrollo socioeconómico local.

CONCLUSIONES

En primer lugar, de lo expuesto se observa un tipo de inserción periférica por parte de Argentina a la cadena global de la soja. Los capitales locales se insertan en menor medida dentro del eslabón industrial, y mayormente en el eslabón primario y se especializan como proveedores de mano de obra barata. Por otro lado, unas pocas EMN de los países centrales se ubican en los eslabones que comandan el circuito local -insumos biotecnológicos y eslabones industrial y de comercialización-. En este esquema, las EMN e incluso los GEN no han mostrado un alto grado de reinversión de rentas a nivel local, ni el desarrollo de activos autóctonos basados en el conocimiento. Así pues, el trato especial para las EMN y los grandes capitales locales no suele promover la eficiencia dinámica en los países periféricos. En este entorno, es difícil para los países periféricos desarrollar sus propias marcas e insertarse en los eslabones que

23 En este caso, nos referimos fundamentalmente, al modo en que una transformación económico-productiva puede influir en las variables principales de las condiciones socio-económicas de una región en particular (distribución del ingreso, empleo, entre otros).

comandan la cadena global. En donde a su vez, este objetivo se dificulta aún más si se considera las estrategias de lobby la capacidad de influencia que denotan.

Ahora bien, la estructura descrita en Argentina presenta una particularidad. Los GEN, junto a las EMN, forman parte de las principales firmas que concentran las exportaciones del complejo oleaginoso. En consecuencia, si se tiene en cuenta que el complejo se ubica entre los principales exportadores, la relevancia de estas pocas firmas se acrecienta en tanto son las que explican el superávit comercial de la economía del periodo. Esta disposición de divisas no solo muestra un indiscutible poder económico sino que además les empodera la capacidad de influencia en la planificación e implementación de políticas públicas.

El entramado de *arreglos institucionales* que se configuran en torno a los regímenes de acumulación periféricos, como el de Argentina, le confieren una centralidad sin igual a las divisas provistas por el circuito productivo de la soja. De ello, se desprende una trama de intereses complementarios que deja en una posición de significativo *poder estructural* a las principales EMN exportadoras y la *oligarquía diversificada* -grandes terratenientes y GEN-. Así, en los momentos en los cuales emergen los límites estructurales de la restricción externa, estos capitales encuentran las condiciones propicias para presionar por nuevos *arreglos institucionales* -fundamentalmente vinculados al tipo de cambio, retenciones, tasa de interés, entre otros- que les garanticen no solo una mayor apropiación del valor, sino además su rol dominante en la estructura productiva.

En efecto, la trama de posiciones que se configura en torno al régimen de acumulación contiene en si misma el limite estructural para la reproducción del propio régimen. La modificación de la inserción internacional a partir de especialización asociado a las ventajas comparativas estáticas, ligadas a la explotación de recursos naturales o a su primera transformación y, en efecto una estructura productiva heterogénea, son características estructurales de la economía argentina, que no podrán superarse en tanto las divisas queden bajo el control del capital concentrado y extranjerizado del circuito.

Por otro lado, el crecimiento del circuito oleaginoso de la soja presenta transformaciones sustanciales en el territorio. A pesar de generar rentabilidades extraordinarias para los actores que se ubican en los eslabones que comandan la cadena, y los productos primarios concentrados, esto no se expresa en retribuciones positivas para las regiones, fundamentalmente no pampeanas. El corrimiento de la frontera agrícola y desplazamiento de productos regionales por parte de la soja, no implica necesariamente un incremento en el empleo y la masa salarial de la región.

En definitiva, en un contexto de ausencia de mecanismos que regulen las dinámicas productivas y de circulación del circuito de la soja, el grado de autonomía del Estado para implementar políticas públicas queda supeditado al grado de cohesión de estos grupos con los sectores productores, y a la estrategia concreta que estos grupos desplie-

guen. Tal como expresa Boyer: “los programas destinados a superar la maldición de un anclaje en las materias primas, han tropezado a menudo con los protagonistas económicos que tienen interés en proseguir la profundización de la especialización heredada del pasado antes de hacer la apuesta a una reconversión” (Boyer, 2007:63).

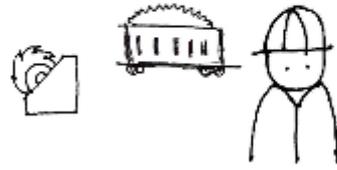
BIBLIOGRAFÍA

- Abeles, M., Cimoli, M., y Lavarello, P. (2017). *Manufactura y cambio estructural: aportes para pensar la política industrial en la Argentina*, CEPAL.
- Aglietta, M. (1986). *Regulación y crisis del capitalismo: La experiencia de los Estados Unidos* México: Siglo XXI.
- Anlló, G., Bisang, R. y Campi, M (Coordinadores) (2013) *Claves para repensar el agro argentino*, Eudeba.
- Arceo, E; Basualdo, E.; Arceo, N. (2009) *La Crisis mundial y el conflicto del agro*. Buenos Aires: La Página, p. 13-49
- Barsky, O. y Gelman, J. (2009) *Historia del agro argentino. Desde la conquista hasta fines del siglo veinte*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires.
- Basualdo, E. (2004). *Notas sobre la burguesía nacional, el capital extranjero y la oligarquía pampeana*. *Realidad Económica*, no. 201, p. 14-23.
- Basualdo, E. (2011) *Sistema político y modelo de acumulación. Tres ensayos sobre la Argentina actual*, Editorial Cara o Ceca, Buenos Aires.
- Basualdo, E. (2020). *Endeudar y fugar: Un análisis de la historia económica argentina, desde Martínez de Hoz hasta Macri*. Siglo XXI Editores.
- BCR (2018) *Informe Semanal*, Año XXXV, N° 1846, viernes 09 de febrero https://www.bcr.com.ar/sites/default/files/2019-05/bcr2018_02_09.pdf
- Bergero, P.; Calzada, J. Y Di Yenno, F. (2019) *El ranking de las empresas agroindustriales según ventas en la campaña comercial AÑO XXXVI - N° Edición 1900 - 22 de Marzo*, BCR.
- Bisang, R. and Sztulwark, S. (2007) *Tramas productivas de alta tecnología y ocupación. El caso de la soja transgénica en la Argentina*, en *Estructura productiva y empleo. Un enfoque transversal*. Miño y Dávila Editoriales, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Buenos Aires.
- Boyer, R. (2007). *Crisis y regímenes de crecimiento. Una introducción a la teoría de la regulación*. Ed. Miño y Dávila.
- Boyer, R. (2016) *La economía política de los capitalismos. Teoría de la regulación y crisis*, Universidad Nacional de Moreno, Bs.As.
- Boyer, R., McDonald, I., Neffa, J. C., y Petroni, L. (1988). *La Teoría de la regulación: un análisis crítico*. Humanitas.
- Boyer, R., y Saillard, Y. (1996). *Teoría de la regulación: estado de los conocimientos* No. 331.1 BOY V. 1, Oficina
- Braun, O. y Joy, L. (1981) *Un modelo de estancamiento económico: Estudio de caso sobre la economía argentina*, en *Desarrollo Económico* Vol. 20, No. 80 (Jan-Mar) pp. 585-604

- Calzada, J. (2018) Informe Año XXXVI - N° Edición 1868 - 27 de Julio, BCR.
- Centro de Investigación y Formación de la República Argentina -CIFRA- (2011a) Informe de Coyuntura No 7 El nuevo patrón de crecimiento. Argentina 2002-2010 Mayo.
- Centro de Investigación y Formación de la República Argentina -CIFRA- (2011b) Rentabilidad, empleo y condiciones de trabajo en el sector agropecuario, Documento de Trabajo N° 8 Febrero.
- CEPA (2018) La reciente suba del dólar en la plaza local: el problema es el modelo. Publicado el 02 de Julio.
- Charvay, P. (2012) Los cambios en la producción ganadera en la pos-convertibilidad en Voces del Fénix N° 12, Número 3: Rebelión en la granja
- Diamand, M. (1972) La estructura productiva desequilibrada argentina y el tipo de cambio *Desarrollo Económico* Vol. 12 - N° 45 / abril-junio, pp. 67-171.
- Gereffi, G., Humphrey, J., y Sturgeon, T. (2005). The governance of global value chains. *Review of international political economy*, 12(1), 78-104.
- Gereffi, G., y Korzeniewicz, M. (Eds.). (1994). *Commodity chains and global capitalism* (No. 149). ABC-CLIO.
- Giancola, S. I., Salvador, M. L., Covacevich, M., Oliveros, I. E., Iturrioz, G., y Anguil, I. E. (2009). Análisis de la cadena de soja en la Argentina (No. E21/110). Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, Buenos Aires (Argentina). Proyecto Específico 2742: Economías de las Cadenas Agroalimentarias y Agroindustriales.
- Giarraca, N.; Teubal, M. (2010) Del paro agrario a las elecciones de 2009: tramas, reflexiones y debates. Buenos Aires: Antropofagia.
- Gorenstein S. (2005) Nueva institucionalidad y proyección local tras la privatización portuaria argentina. Los casos de Bahía Blanca y Rosario EURE (SANTIAGO) - Revista Latinoamericana De Estudios Urbano Regionales, Santiago de Chile.
- Gras, C. (2012) Empresarios rurales y acción política en Argentina” en *Estudios Sociológicos*, Vol XXX, N° 89, mayo-agosto. El Colegio de México (459-487)
- Gras, C. y Hernández, V. (2016). Radiografía del nuevo campo argentino: del terrateniente al empresario transnacional. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Gutman, G., y Lavarello, P. (2003). La trama de oleaginosas en Argentina (No. E21/72). Ministerio de Economía, Buenos Aires (Argentina). Secretaría de Política Económica. Programa multisectorial de pre inversión II. Préstamo BID 925 OC-AR Oficina de la CEPAL-ONU en Buenos Aires.
- Hopkins, T. K., y Wallerstein, I. (1986). Commodity chains in the world-economy prior to 1800. *Review (Fernand Braudel Center)*, 10(1), 157-170.
- Hora, R. (2010). La crisis del campo del otoño de 2008. *Desarrollo económico*, 81-111.
- INDEC (2019) Complejos exportadores. Comercio exterior. Vol. 4, no 4 Informes Técnicos. Vol. 4, no 36 ISSN 2545-6636
- Jessop, B. (2007) *State Power, A Strategic-relational Approach*, Polity Press, Cambridge.

- Lavarello, P. J., & Goldstein, E. (2011). Dinámicas heterogéneas en la industria de maquinaria agrícola argentina. *Problemas del desarrollo*, 42(166), 85-109.
- Lewkowicz, J. (2018) Pese al ajuste, el campo la junta con pala. *Suplemento de Economía de Página 12*, 16 de julio. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/128743-pese-al-ajuste-el-campo-la-junta-con-pala>
- Mario, A., y Vidosa, R. (2012). Dinámicas del sector agropecuario argentino en el siglo XXI: la distribución del ingreso en regiones pampeanas y extra-pampeanas. *Revista de Estudios Regionales y Mercado de Trabajo*.
- Ministerio de Economía y Finanzas -Mecon- (2011) Complejo Oleaginoso, Serie "Producción Regional por Complejos Productivos" Secretaría de Política Económica, Subsecretaría de Programación Económica, Dirección Nacional de Programación Económica Regional.
- Naumann (1999) Pequeño Atlas Argentino del Gran Chaco, Programa de Acción Nacional de Lucha contra la Desertificación
- Prebisch, R. (1949). El desarrollo económico de América Latina y sus principales problemas (E/CN.12/89). *Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)*.
- Prebisch, R. (1963), *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Rodríguez, J. (2008) Consecuencias económicas de la soja transgénica. Argentina 1996-2006. Buenos Aires, CLACSO Ediciones Cooperativas.
- Rofman, A. (1984). Subsistemas espaciales y circuitos de acumulación regional. *Revista Interamericana de Planificación*, 18 (70), 42-61.
- Sartelli, E. (2008). Patrones en la ruta. El conflicto agrario y los enfrentamientos en el seno de la burguesía. Marzo-julio de 2008. Buenos Aires: Razón y Revolución.
- Ulf Ola Torque Karlin, Catalán Leonor Ana y Coirini Rubén (1994) La Naturaleza y el Hombre en el Chaco Seco, Colección Nuestros Ecosistemas; Universidad nacional de Córdoba.
- Vidosa, Regina (2018) Sistemas de producción global y su expresión local en estructuras semi-periféricas: Acumulación y arreglos institucionales en la cadena oleaginoso de la soja en Argentina (2002-2015) Tesis Doctoral Bauhaus-Universität Weimar y Universidad Nacional de Córdoba.
- Villulla J.M (2009) Apuntes críticos para el debate sobre el conflicto agrario de 2008. En A.A. V.V., Actas de las VI Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales. Buenos Aires: CIEA-UBA
- Wainer. A. y Schorr, M. (2017) La economía argentina bajo el kirchnerismo: de la holgura a la restricción externa. Una aproximación estructural en Pucciarelli, A. y Castellani, A. Coord. Los años del kirchnerismo. La disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal, Siglo XXI, Buenos Aires.

Circuito productivo minero



Capítulo 7.

Caracterización del circuito minero metalífero en Argentina. Desempeño y políticas estatales durante el gobierno de la alianza Cambiemos (2015-2019)

Lucila Melendi

1. INTRODUCCIÓN

Este capítulo se propone ofrecer una descripción exploratoria del circuito minero en Argentina, atendiendo especialmente al subsector de la minería metalífera en tanto complejo exportador, su desempeño durante el gobierno de la alianza Cambiemos y las principales políticas estatales desplegadas durante el período. Para esto, primero se repasan los antecedentes históricos de la minería en el país, así como la reconfiguración del sector que tuvo lugar a partir de la década de 1990 (cuando pasó de abastecer a la industria nacional a convertirse en proveedor de materias primas para el mercado externo). Luego se procede a una caracterización exploratoria del circuito de la minería metalífera, considerando la distribución geográfica de los establecimientos, los principales agentes productivos, su estructura tecnológica y económica, entre otros factores. Finalmente, se analizan los datos del circuito durante el período 2015-2019 así como las políticas adoptadas por el gobierno nacional, especialmente en la dimensión cambiaria, de retenciones a la exportación y la firma de un nuevo Acuerdo Federal Minero con los gobiernos provinciales.

2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Desde fines del siglo XIX, el modelo de desarrollo de la economía argentina se organizó en torno a la producción de productos agrarios de clima templado orientados a la exportación (Ferrer, 2004). El modelo agroexportador se asentó sobre la fertilidad de la pampa húmeda y el puerto del Río de la Plata, pero también en decisiones políticas que lo privilegiaron por sobre otras posibilidades, tales como el trazado del ferrocarril norte hacia los ingenios azucareros de la provincia de Tucumán¹. Desde entonces, ha sido una constante histórica de los gobernantes de las provincias del oeste el reclamo al

1 Sobre patrones históricos de desarrollo regional desigual en Argentina, ver: Cao y Vaca (2006), Gatto (2013), Rofman y Romero (1973), entre otros.

gobierno nacional para que promoviera la minería como alternativa económica en sus territorios, inspirados en un presunto pasado próspero de Catamarca y La Rioja como exportadoras de metales preciosos (Bazán, 2017; Rojas y Wagner, 2016).

Durante el período de industrialización por sustitución de importaciones aumentó significativamente la demanda interna de distintos minerales; tanto los destinados a las industrias siderúrgicas que el Estado nacional procuraba impulsar, como los derivados a distintos procesos productivos industriales que los requerían como insumo (Catalano, 2004). A partir de 1941, la recientemente creada Dirección General de Fabricaciones Militares (DGFM) se dedicó a mapear el territorio nacional en busca de dichos recursos. Méndez (2004) sostiene que el resultado fue desalentador y que "se llegó a la conclusión de que ninguno de los viejos distritos mineros investigados guardaba reservas de mineral en volumen tal que pudieran ser explotados con rentabilidad económica" (p. 245). Así, en 1963 la DGFM se concentró en el Plan Cordillerano², cuyo objetivo era realizar la evaluación geológico minera integral de los depósitos diseminados en la cordillera de los Andes. Hasta ese momento, de las materias primas fundamentales requeridas por la industria, solo se producía plomo, zinc, estaño, petróleo y gas en volúmenes insuficientes para cubrir las necesidades del país. Se necesitaba mineral de hierro, metales no ferrosos y los más diversos minerales industriales (Méndez, 2004)³.

Como resultado del trabajo de la DGFM, entre 1941 y 1992 se identificaron la mayoría de las vetas polimetálicas que recorren la cordillera de los Andes y, en el sur, se extienden sobre el Macizo del Deseado; así mismo, se explotaron los únicos dos yacimientos de hierro encontrados en el país —los que abastecieron al primer centro siderúrgico nacional, Altos Hornos Zapla, en Palpalá, Jujuy; y los de la cuenca ferrífera Sierra Grande, en Rio Negro, a cargo de Hierro Patagónico de Sierra Grande (HIPASAM) —. Por otra parte, aunque se exploró con ese objetivo desde 1950, no se encontraron yacimientos de bauxita, insumo fundamental para la fabricación de aluminio⁴. A partir de 1976, en línea con el reordenamiento neoliberal internacional, la última dictadura inició un proceso de financiarización de la economía que implicó el desmantelamiento

2 Los/as geólogos/as de la DGFM realizaron su tarea con la asistencia técnica del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), entre septiembre de 1963 y junio de 1968, sobre una faja del orógeno andino situada entre los paralelos de 31o40' S y 40o S, en un área de 130.000 km² (Méndez, 2004, p. 248).

3 Una definición estricta de la actividad minera contempla las primeras etapas de la producción de hidrocarburos. No obstante, considerando su especificidad en términos de usos productivos, escala y estructura de mercado, dicho circuito amerita ser estudiado por separado. Sobre hidrocarburos, ver Mamonde (2020) y Scardino (2020) en este volumen.

4 Una evaluación del potencial minero nacional en cada región del país puede ser consultada con mayor detalle en Lavandaio y Catalano (2004).

intencional del tejido industrial, conllevando una drástica reducción en la demanda de materias primas, entre ellas, los minerales (Tolón Estarellés, 2009).

De este modo, siguiendo a Catalano (2004) puede afirmarse que Argentina consiguió sólo excepcionalmente desarrollar una actividad minera significativa en el segmento de minerales metalíferos, mientras que mantuvo a lo largo del siglo XX cierta regularidad en la extracción de minerales industriales y rocas de aplicación que permitieron mantener la continuidad histórica del sector, aunque en reducida escala.

3. RECONFIGURACIÓN DEL SECTOR A PARTIR DE 1992

Durante la década de 1980 tuvo lugar un proceso de expansión de la *frontera minera* a escala global; fue motivado tanto por las nacionalizaciones de años anteriores en países de África y Asia, como por el agotamiento de los yacimientos de mayor concentración, y el endurecimiento de la regulación ambiental en países centrales (Gutman, 2013). En ese contexto, las principales corporaciones mineras transnacionales impulsaron junto al Banco Mundial reformas de los regímenes jurídicos de la actividad alrededor del mundo, tendientes a homogeneizarlos de acuerdo con las expectativas de la "comunidad internacional de la minería"⁵ (BM, 1997, p. 28; Machado Aráoz, 2014).

Según consigna Álvarez Huwiler (2013), hacia fines de los años 1980 el lugar marginal del sector minero en la economía nacional no se atribuía a las condiciones geológicas del país, sino a la trayectoria de políticas desacertadas que no favorecían la inversión privada necesaria para motorizar una industria de largos tiempos de maduración; para la autora, la *cuestión minera* —tal como fue formulada por el gobierno y los empresarios durante esa década— era definida como la necesidad de "atracción de IED [inversión extranjera directa] en el sector minero metalífero" (p. 26), con una clara vocación exportadora. En 1989, Carlos S. Menem (1989-1999) asumió la presidencia luego de desempeñarse como gobernador de la provincia de La Rioja. En mayo de 1992 expresó su voluntad de reposicionar la minería a nivel nacional cuando al anunciar el Decreto 815/92 dijo que el fomento de la actividad sería una *política de Estado*. Así, entre 1993 y 1997 se sancionaron una serie de normas de distinta jerarquía que, en su conjunto, reorientaron las funciones del Estado en el sector minero de acuerdo con los lineamientos del Consenso de Washington⁶ (Godfrid, 2015).

5 De acuerdo con McMahon (2010) la minería surgió como "cuestión" para el Banco Mundial a partir de 1985. En el lapso comprendido entre los años 1988 y 2010, el Banco financió treinta y cinco proyectos de reforma del sector minero en veinticuatro países.

6 Entre las principales normas que configuraron dicha reforma se encuentran: la Ley 24.196/93 de Inversiones Mineras (y sus modificaciones); la Ley 24.224/93 de Reordenamiento Minero; Ley 24.228/93 que ratificó el Acuerdo Federal Minero; la Ley 24.585/95 de Protección Ambiental para la Actividad Minera; el Decreto 456/97 que ordena el texto del Código de Minería y la Ley 25.243/00 que

A comienzos de la década de 1990 la minería no era una actividad económica significativa en Argentina, representando apenas el 0,5% del PIB. En 1990, el valor de las exportaciones mineras fue de USD 78 millones, aproximadamente el 0,6% del total de las exportaciones nacionales. Dos tercios de este valor correspondieron al plomo, concentrados de zinc y productos refinados, el otro tercio a los boratos. Al año siguiente el valor total de la producción del sector se estimó en USD 490 millones. Mientras tanto, la importación de minerales fue por valor de USD 665 millones, correspondiendo principalmente a mineral de hierro, alúmina y cobre refinado, en los que Argentina es deficitaria⁷. En total, la importación de minerales representó el 16% del total de importaciones en términos monetarios (Banco Mundial, 1993).

Entonces, la estructura del sector estaba conformada por empresas estatales que extraían hierro, carbón y oro, al tiempo que fabricaban acero y aluminio (con mineral nacional y/o importado);⁸ y una serie de empresas pequeñas y medianas dedicadas a la extracción de minerales industriales (básicamente boratos y arcillas), rocas de aplicación, materiales para la construcción y fabricación de cemento. Por su parte, tres empresas relativamente pequeñas —en comparación con los estándares internacionales— daban cuenta del 80% de la producción nacional de minerales metalíferos⁹. Boroquímica producía boratos a razón de USD 35 millones anuales, representando el 38% de los minerales industriales.

Hacia 1995 la configuración tradicional del sector minero aún estaba dada por la producción de rocas de aplicación para la construcción y materiales requeridos por la industria nacional, típicamente a cargo de pequeños/as y medianos/as productores/as fuertemente dependientes del mercado interno, y con una balanza comercial sectorial deficitaria (Tolón Estarelles, 2009, p. 8); en el transcurso de la década se verificará la paulatina transformación del perfil minero nacional. Las principales empresas estatales fueron privatizadas y pasaron a ser operadas por consorcios de capital extranjero. En 1996, la DGFM fue transferida al Ministerio de Economía para proceder a la privatización de sus diversas fábricas (Decreto 464/96). Junto con los establecimientos de la DGFM, que en la época eran más de diecisiete a lo largo de todo el país, se

aprueba el Tratado de Integración y Complementación Minera con Chile, firmado en 1997.

- 7 La importación de mineral de hierro pasó de USD 20 millones en 1970 a USD 126 millones en 1990; la de alúmina correspondió a USD 70 millones y la de cobre refinado se mantuvo estable respecto a las décadas anteriores, entre USD 30-40 millones.
- 8 Industria Argentina de Aceros S.A. (ACINDAR), Aluminio Argentino (ALUAR), Sociedad Mixta Siderúrgica Argentina (SOMISA), Yacimientos Carboníferos Fiscales (YCF), Yacimientos Mineros Aguas de Dionisio (YMAD) y las unidades dependientes de la DGFM, entre las principales.
- 9 Minera Aguilar, principal productora de plata, zinc y plomo, en la provincia de Jujuy; YMAD, productora de oro, en la provincia de Catamarca y Cerro Castillo, en Chubut.

privatizaron las tres principales empresas siderúrgicas, y numerosos prospectos de sulfuro de hierro, oro, cuproníquel y tierras raras (Azpiazu y Basualdo, 2004; Banco Mundial, 1993, p. 36; Nahón, 2005).

A partir de 1997, se inició un ciclo de inversión extranjera directa en proyectos de minería metalífera orientados a la exportación, que Basualdo (2012) calificó como de *primera generación* (p. 8). El ingreso a la producción de Bajo Alumbreira (Catamarca) y Cerro Vanguardia (Santa Cruz) inició la explotación de cobre y oro a gran escala. El 29 de octubre de 1997 se produjo el primer embarque de concentrado de cobre de Bajo Alumbreira, inaugurando en el país la exportación de minerales metalíferos (Reverberi, 2004, p. 224). Ese mismo año comenzó la explotación de litio en el Salar del Hombre Muerto (Catamarca). Recién a partir de 2006 entraron en operación los proyectos de la *segunda generación* de inversiones¹⁰ dando inicio al período de *consolidación del capital minero* que Moschnei y De La Torre (2017) fechan entre 2003 y 2015 (p. 252).

A partir de entonces, el perfil minero de la Argentina se transformó: de proveedor de materias primas asociadas a la industrialización por sustitución de importaciones, con agentes mayormente estatales, a un modelo atado a la demanda internacional, gestionado por las principales corporaciones transnacionales, en algunos casos asociadas con empresas estatales provinciales. En línea con Bueno (2014), puede afirmarse que la *política de Estado* inaugurada por el gobierno de Carlos Menem para el sector minero se mantuvo inalterada a lo largo del tiempo, constituyendo una excepción en el escenario nacional. Los eventuales cambios registrados se vincularon fundamentalmente a modificaciones en el modo de regulación, tal como se mostrará en el acápite 6.

Hacia 2015 había en el país un total de 1.635 establecimientos mineros (INDEC, 2018a)¹¹, correspondientes a tres circuitos claramente diferenciados:

- El circuito de la minería metalífera, con una estructura productiva altamente extranjerizada y concentrada tanto en términos técnicos como económicos, orientado a la exportación, responsable por la mayor parte del valor generado por la actividad.
- El circuito de la minería industrial (o "no metalífera"), dispersa sobre el territorio nacional con mayor presencia en la región cuyana y el centro del país. En su

10 Entre los que se cuentan Veladero, Casposo y Gualcamayo (San Juan); Mina San José, Martha y Manantial Espejo (Santa Cruz); y Pirquitas (Jujuy).

11 El INDEC (2018a) define al establecimiento como: "la unidad económica que, bajo el control de una sola entidad propietaria, se dedica a las actividades de extracción y/o beneficio de productos minerales; [que] puede estar constituido por una o más minas o canteras, una mina o cantera y una planta de beneficio, o sólo una planta de beneficio" (p. 22).

mayoría operada por agentes productivos medianos y pequeños, con mayor participación del capital nacional, encargados de la extracción de una variedad de sustancias que son insumo de distintos circuitos productivos, destinados al mercado interno para su posterior procesamiento¹².

- El circuito de la minería de rocas de aplicación, dispersa sobre todo el territorio nacional, con núcleos relevantes en las sierras de la provincia de Buenos Aires y Córdoba; vinculados directamente al sector de la construcción —entre los cuales se destacan los proveedores de insumos del circuito productivo del cemento—.

4. CARACTERIZACIÓN DEL CIRCUITO MINERO METALÍFERO

El complejo exportador minero corresponde casi exclusivamente al subsector de la minería metalífera. En efecto, el total de la minería en 2015 arrojó ventas al exterior por USD 3.490 millones, de los cuales USD 3.367 millones correspondieron a los metales (94,17% representado por oro, cobre y plata) (SPE, 2016, p. 13). Hasta entonces, las exportaciones de metales se concentraban en cuatro posiciones de la Nomenclatura Común del MERCOSUR: bullón dorado (NCM 71081210); concentrados de cobre (NCM 26030090); plata en bruto (NCM 71069100) y concentrados de plata (NCM 26161000). Estas son formas brutas de metal, obtenidas a partir de procesos industriales primarios; reducen el tamaño y aumentan el valor, de cara a la logística de exportación; parte del cálculo corporativo es que las toneladas de roca extraídas junto con la sustancia mineral dispersa permanezca como escoria en el país de extracción. Estos emprendimientos inauguraron en Argentina modalidades de explotación a gran escala hasta entonces inéditas en el país. En términos generales, la *megaminería* implica la voladura de montañas y la concentración de las sustancias dispersas a partir de procesos productivos que movilizan grandes volúmenes de agua y distintas sustancias químicas¹³ (UACCH, 2018).

Por otra parte, los más de veinte años transcurridos desde la instalación de los primeros proyectos de gran escala mineros en Argentina permiten caracterizarlos como enclaves,

los megaproyectos mineros se concretan bajo la forma de enclaves controlados por capitales extranjeros: una suerte de explotación a-territorial, no adaptada al territorio en el que se implanta, que reproduce una organización estandarizada

12 De los minerales destinados al mercado interno se destacan la turba, barita, calcita, sal gema, sal industrial, cloruro de sodio puro, dolomita, talco, cuarzo, diatomita, entre otros (INDEC, 2018).

13 Cabe destacar que los yacimientos poseen características geológicas propias que hacen que cada proyecto deba desarrollar una ingeniería de minas particular, combinando distintas técnicas (subterránea, a cielo abierto, etc.). No obstante, dada la baja ley de los yacimientos metalíferos en Argentina, todos son explotados en gran escala.

mundialmente de la extracción de un recurso local. La a-territorialidad de los enclaves mineros es particularmente fuerte en países con escasa tradición minera, en la explotación intensiva que genera pocos empleos y donde las infraestructuras de conexión —redes de transporte, eléctricas, de agua— son concebidas y construidas específicamente para esos nuevos sitios extractivos. (...) El sistema de enclave en su conjunto queda muy parcialmente vinculado al territorio local (Carrizo, Forget y Denoël, 2015, p. 123).

Oro, plata y cobre son metales que se comercializan como *commodities* con usos industriales o bien para atesoramiento¹⁴. Las formas brutas exportadas se insertan como materia prima en distintas cadenas globales de valor entre las que se destacan las industrias automotriz, electrónica, de aparatos eléctricos, de maquinaria y equipos, química, farmacéutica, además de las telecomunicaciones, la construcción, la joyería y el atesoramiento. Dentro de los diversos circuitos que se establecen en la cadena minera metalífera, los productos de mayor valor agregado (refinados) acceden a mercados más competitivos, conformados por consumidores industriales, en tanto los de escaso nivel de elaboración (concentrados) se comercializan en mercados oligopsónicos (fundiciones y refinadoras). Se ha consolidado un esquema mundial en el cual Argentina se posiciona como proveedora de recursos mineros metalíferos con escaso nivel de elaboración, que son industrializados y consumidos en los países de mayor desarrollo relativo (SPE, 2016).

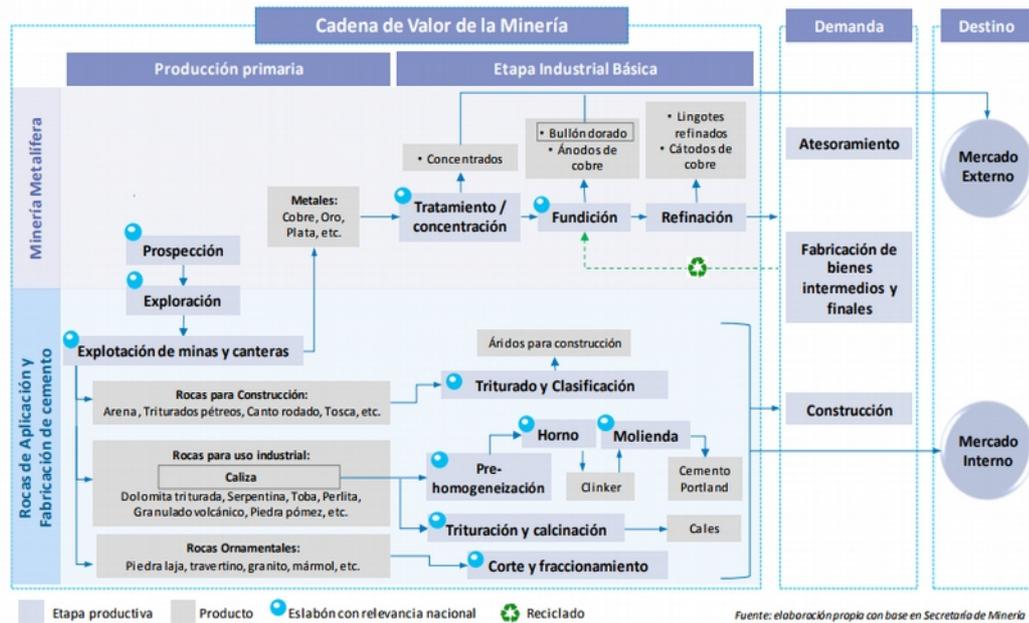
En el mercado del oro refinado, el primer componente de la demanda es la industria de la joyería, y el segundo los inversionistas particulares que han sido activos compradores de lingotes y monedas en los momentos de auge del precio, especialmente desde la quiebra de Lehman Brothers, en 2008; dentro de las aplicaciones industriales se destaca la industria electrónica (Wanderley, 2015). Barrick Gold es una de las principales mineras de oro del mundo, con sede de operaciones en Toronto, Canadá, y su principal explotación en Nevada, Estados Unidos; la siguen Newmont Mining, Anglo Gold Ashanti, Kinross Gold y Polyus Gold¹⁵. En cuanto a la refinación se destacan Valcambi, Asahi, Argor-Heraeus, PAMP y Metalor que transforman los lingotes de 400 onzas en barras de 1 kg. de oro "cuatro nueves" (0,9999 pureza); junto con las monedas, el producto más demandado por los particulares (Murguía, 2015).

14 En sentido estricto, las *commodities* son mercancías primarias que se producen a gran escala y cuyo precio se negocia en mercados financieros globales. Una de las condiciones que determina que una materia prima se convierta en *commodity* es que exista una bolsa global que la precifique.

15 Para un panorama más completo, que excede al hemisferio occidental, consultar el sitio web del World Gold Council (WGC).

Organización de la cadena de valor de la minería.

ESQUEMA DE LA CADENA



Fuente: SPE, 2016

En cuanto a la plata, el principal componente de la demanda (53% del total) está constituido por las aplicaciones industriales (fundamentalmente, industrias eléctricas y electrónicas), mientras que el resto se reparte entre los requerimientos de la industria joyera y de fabricación de objetos, y la compra de lingotes y monedas para atesoramiento. Entre las principales empresas mineras se encuentran Fresnillo plc, Glencore plc, KGHM Polska Miedz S.A. Group, Goldcorp Inc, Cia De Minas Buenaventura S.A.A., Polymetal International plc. y Pan American Silver Corp. En cuanto a la fundición y refinación, suelen encargarse las mismas compañías que refinan oro, de acuerdo a los criterios conocidos como *Good Delivery*.

Los principales destinos de exportación del oro y la plata argentinos son Canadá y Suiza. Esto podría explicarse por las características de la cadena¹⁶, que concentra las refineras de oro en Suiza y la principal empresa extractiva en Canadá. No obstante, dado que es una práctica común en las empresas del sector hacer figurar las ventas del mineral a empresas emparentadas y triangular el producto a otro destino, estos datos deben

16 Cabe destacar que la homogeneización de los regímenes jurídicos de la actividad minera pretendía que no se dispusiese sobre los destinos de venta, reclamando "libertad de comercialización" (Banco Mundial, 1997). Las empresas mineras están fuertemente integradas a distintas cadenas globales y circuitos de financiamiento internacional; su negocio no se limita a "vender" el producto extraído.

tomarse como aproximaciones y ser sometidos a un mayor escrutinio a partir de estudios de caso. Al respecto, ver Loebens (2019).

El cobre constituye un metal de transición cuya popularidad se debe tanto a sus propiedades eléctricas como a su abundancia, que lo convirtió en uno de los primeros metales usados por los humanos. La mayor parte del cobre del mundo se obtiene de sulfuros minerales como la calcocita, covelita, calcopirita, bornita y enargita. Los minerales oxidados son la cuprita, tenorita, malaquita, azurita, crisocola y brocantita. El grado del mineral empleado en la producción de cobre ha ido disminuyendo regularmente, conforme se han agotado los minerales más ricos y ha crecido la demanda. Los concentrados de cobre se insertan como insumo en cadenas de producción asociadas a la industria de la electricidad y la fabricación de productos electrónicos. Algunas de las principales empresas mineras especializadas en cobre son Codelco, Freeport-McMoRan Copper & Gold, Glencore y BHP Billiton. En cuanto a las fundiciones y refinерías, China tiene capacidad instalada para fundir y refinar todos los concentrados de cobre que importa, que equivalen a aproximadamente la mitad de la demanda mundial.

En Argentina, el circuito minero metalífero está altamente concentrado. En términos técnicos, los establecimientos mineros comprenden las minas y las plantas de beneficiamiento en que se hace el procesamiento del mineral extraído hasta obtener la forma bruta exportable, y se encuentran distribuidos en sólo seis provincias: Santa Cruz, Rio Negro, San Juan, Catamarca, Jujuy y, recientemente, Salta. En términos económicos, el subsector presenta un gran dinamismo. Las tareas exploratorias son realizadas en buena medida por un segmento de firmas locales de menor tamaño relativo (*juniors*) que se concentran en la búsqueda de nuevos proyectos, que luego son vendidos a empresas de gran tamaño y capital extranjero (*majors*)¹⁷. Entre sus estrategias comerciales se cuentan las fusiones y adquisiciones —con el objeto de hacer frente a operaciones de mayor escala—, y el establecimiento de alianzas estratégicas (SPE, 2016, p. 8); de modo que es un trabajo artesanal el de establecer el origen de los capitales para cada proyecto minero y su devenir a lo largo de los años. A través de la adquisición de proyectos, las compañías mineras transnacionales se posicionan como el principal agente dinamizador de la actividad, con financiamiento en segmentos específicos de las Bolsas de Valores (Londres, Canadá, Australia, Nueva York).

De acuerdo con Basualdo (2012), una particularidad que caracteriza a los emprendimientos más importantes de la *primera generación* de inversiones (1997-2003)

17 Por ejemplo, Patagonia Gold, que en 2019 se fusionó con Hunt Mining Corp.; o la empresa Don Nicolás, de capital 100% nacional, que comenzó a operar en 2017 y en 2020 fue adquirida totalmente por Cerrado Gold Inc.

es la participación del Estado en las empresas responsables de ejecutarlos; tal es el caso de Minera Alumbreira¹⁸ y Cerro Vanguardia¹⁹. Murguía y Godfrid (2015) señalan que, luego, esa estrategia se extendió a partir de la creación de la Organización Federal de Estados Mineros (OFEMI) en 2012, y desde entonces se crearon nuevas empresas provinciales como CAMYEN en Catamarca o JEMSE en Jujuy (p. 154). Esta estrategia permite a los gobiernos provinciales apropiarse de una porción mayor de la renta generada y ofrece a las corporaciones transnacionales la garantía de que el gobierno se implicará en la tarea de obtener la "licencia social" de las comunidades adyacentes (Wagner, 2013).

En cuanto a los encadenamientos productivos que pueden generarse a partir de una explotación minera de este tipo, hay una primera etapa vinculada a la construcción de la infraestructura básica para la explotación. Luego, las necesidades del sector giran en torno de los servicios mineros²⁰, la maquinaria y la provisión de los principales insumos (agua, energía, químicos y explosivos). Un primer relevamiento exploratorio destinado a precisar el componente de capital local y extranjero en estas actividades arroja los resultados expuestos a continuación, a ser profundizados en futuros trabajos.

En términos de servicios mineros, Chile es un proveedor especializado a nivel regional. En función de su experiencia y de ventajas relativas como la proximidad geográfica a los yacimientos argentinos y la comunidad lingüística, se posiciona como un proveedor privilegiado. En 2011, un estudio de mercado oficial orientado a incrementar la participación de empresas chilenas en la provisión de servicios mineros a Argentina, dio cuenta de la prominente porción ocupada por empresas de capital extranjero, desde proveedores de catering hasta servicios de ingeniería y sistemas de comunicación sofisticados²¹ (ProChile, 2011).

18 Los derechos de propiedad de la mina se encuentran en manos de la estatal YMAD, integrada por la provincia de Catamarca, la Universidad Nacional de Tucumán y el Estado nacional. Para su explotación se conformó una unión transitoria de empresas entre YMAD y la firma Minera Alumbreira Limited. Como resultado de este acuerdo, YMAD recibe el 20% de las utilidades generadas por la explotación de la mina, mientras que el 80% restante se reparte, conforme a paquete accionario, entre tres mineras transnacionales asociadas en Minera Alumbreira Ltd.: la suiza Glencore (50%), y las canadienses Goldcorp Inc. (37,5%) y Yamana Gold (12,5%).

19 En 2002 quedó integrada por la transnacional sudafricana AngloGoldAshanti (92,5%) y FOMICRUZ S.E. de la provincia de Santa Cruz (7,5%).

20 Comprenden las actividades profesionales para la realización de estudios geológicos, químicos, hidrológicos, metalúrgicos, de ingeniería de minas, económicos, ambientales, entre otros, en los que se basan las etapas de prospección y exploración.

21 Skanska, Inspectorate, Tecnet (Grupo Ibermática), MWH Global, KaiserCorporation, Achilles, ERM, entre otras (ProChile, 2011, p. 26).

La maquinaria minera incluye los equipos especiales de gran tamaño para la explotación a gran escala, como excavadoras, perforadoras, niveladoras, camiones mineros, compresores, grupos electrógenos, torres de iluminación, neumáticos, palas cargadoras, *dumpers* articulados y contenedores, entre otros²²; asimismo, hay un segmento de empresas que se especializa en la importación de maquinaria para su posterior arrendamiento, tal como Finning-CAT.

En lo que respecta a los insumos permanentes de la actividad, son frecuentes las denuncias asociadas a los grandes volúmenes de agua y energía que requieren este tipo de explotaciones, tanto en términos de su impacto ambiental como fiscal. Sobre el último aspecto, pueden mencionarse casos de financiamiento estatal de obras de interconexión eléctrica demandadas por las empresas²³; casos de extracción de millones de litros de agua desde napas subterráneas, o de empresas que no abonan el canon correspondiente²⁴. Los términos tradicionales con que se analiza la balanza comercial resultan insuficientes para aprehender la complejidad que supone el uso intensivo de agua y energía en la producción minera²⁵, análisis que se intentará en trabajos posteriores.

Por otro lado, la provisión de sustancias químicas²⁶ y explosivos²⁷ requeridos por la actividad también está dominada por capitales extranjeros, con parte de la producción realizada a nivel local. Entre los principales agentes que producen y/o comercializan en

22 La importación de maquinaria requerida para la explotación minera está amparada en la Ley 24.196, que establece un régimen de amortización sobre el impuesto a las ganancias para este tipo de inversiones, y por la Ley 24.402, que instituye un régimen de financiamiento del pago de IVA para la compra o importación de bienes de capital.

23 Ver, por ejemplo: “Más energía para la minería”. La Nación, 12/12/2007, en: <http://www.lanacion.com.ar/970138-mas-energia-para-la-mineria>

24 Ver, por ejemplo: “La expansión de la minería tóxica y sus consecuencias. Caso testigo: la mina de oro de Andalgala, Catamarca”. Lavaca, 23/03/2006, en: <https://www.lavaca.org/notas/la-expansion-de-la-mineria-toxica-y-sus-consecuencias-caso-testigo-la-mina-de-oro-de-andalgala-catamarca/> y “Minera de litio agota el agua de Catamarca y se resiste a pagar la factura”. iProfesional, 09/02/2015, en: <http://www.iprofesional.com/notas/205752-litio-catamarca-fmc-minera-del-altiplano-Minera-de-litio-agota-el-agua-de-Catamarca-y-se-resiste-a-pagar-la-factura>

25 Si bien Argentina no importa agua ni —en términos generales— energía, el perfil netamente exportador de la actividad minera metalífera implica un flujo de salida de material y energía que genera presión sobre los recursos naturales locales y amerita ser cuantificado (Ganem, et. al. 2015).

26 Las importaciones de cianuro y oxicianuro de sodio pasaron de USD 1.745.100 en 2002, a USD 7.139.809 en 2016, manteniendo una tendencia creciente durante todo el período. Las importaciones de ácido sulfúrico crecieron exponencialmente, pasando de USD 1.415.251 en 2002 a USD 134.916.579 en 2016 (INDEC).

27 La importación de pólvora, explosivos preparados y artículos vinculados pasó de USD 2.327.831 en 2002 a USD 15.167.295 en 2015, siendo Brasil y Chile los principales proveedores (INDEC).

Argentina se cuentan Austin Powders Argentina, ENAEX, Orica y MAXAM FANEXA. Desde 2014, DN Fabricaciones Militares provee servicios de voladura, emulsiones y explosivos para el sector.

En relación con lo anterior, en 2011 se creó la Mesa de Sustitución y Homologación Minera (MSHM)²⁸, con el objetivo explícito de sustituir importaciones. No obstante, tal como reconoció el informe de la Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo, no hay datos sistemáticos que permitan evaluar el grado de integración de las empresas mineras con proveedores locales y “las características de la gran minería (tecnológicas, de escala, estrategias corporativas, etc.) hacen que las posibilidades de articulación con el entramado local (sobre todo provincial y municipal) sean limitadas” (SPE, 2016, p. 17).

Por último, cabe referir a la producción de carbonato de litio, en función de la importancia creciente que demuestra su evolución durante los últimos años. El litio es un metal muy liviano que hasta hace poco tiempo atrás era contemplado como uno más entre los minerales industriales producidos en el país (INDEC, 2018a); constituye el insumo fundamental de las baterías de ion litio utilizadas para almacenar energía eléctrica en dispositivos que van desde teléfonos celulares hasta automóviles, y gran parte de las reservas mundiales se encuentran en Bolivia, Chile y Argentina (Bruckmann, 2011). Desde 1997, FMC Lithium extrajo litio del Salar del Hombre Muerto, en la provincia de Catamarca, siendo la única producción de este tipo hasta 2015, cuando comenzó la explotación del Salar Olaroz, en Jujuy.

Durante la última década aumentó significativamente la cantidad de proyectos orientados a este metal, que se encuentran en distintas etapas de prospección, exploración avanzada o bien en instancia de diseñar la ingeniería productiva; en las provincias de Catamarca, Salta y Jujuy. La extracción de litio en salares utiliza una tecnología diferente de la megaminería a cielo abierto de metales como oro, plata o cobre. Mientras que no moviliza toneladas de roca, insume millones de litros de agua y grandes cantidades de energía; e implica toneladas de sal que son abandonadas como escoria, con efectos ambientales adversos para los territorios adyacentes, especialmente aquellos en los que hay producción agropecuaria. Al mismo tiempo, tal como advierten distintos autores (Fornillo, 2019; Nacif, 2018), se configuran como enclaves, en la medida en que no suponen encadenamientos productivos locales y toda la producción se destina en bruto al mercado externo. En el contexto de la transición energética,

28 La MSHM contaba con la participación de la Cámara Argentina de Servicios Mineros (CASEMI), la Cámara Argentina de Empresarios Mineros (CAEM), la Asociación Obrera Minera Argentina (AOMA), los operadores mineros, empresas mineras públicas y proveedores de todo el país (SPE, 2016, p. 17).

Argentina se está posicionando como uno de los principales exportadores mundiales de carbonato y cloruro de litio, incrementando sostenidamente el volumen de producción desde 2000 en adelante, pero replicando su posición estructural de proveedora de materia prima, aspecto que reclamará un acompañamiento atento durante los próximos años.

En la tabla, se detallan los principales proyectos de minería metálica radicados en el país hasta el momento.

Principales proyectos de minería metálica identificados en Argentina (a junio de 2020)

Provincia	Proyecto	Sustancia	Agentes productivos	Apertura	Cierre
Santa Cruz	Cerro Vanguardia	Au, Ag	Titular Fomicruz S.E, operada por Cerro Vanguardia S.A. (AngloGoldAshanti 92,5%; Fomicruz S.E. 7,5%)	1998	cont.
	Mina San José	Au, Ag	Titular y operada por Minera Santa Cruz S.A. (McEwen Mining Inc. 49%; Hochschild Mining Argentina, 51%)	2007	cont.
	Cerro Negro	Au	Titular y operada por Oroplata S.A. (Goldcorp Inc. 100%)	2015	cont.
	La Paloma - Lomada de Leiva	Au, Ag	Titular y operada por Patagonia Gold S.A. (Patagonia Gold Corp. 100%). Fomicruz S.E. participa con un 10% a partir de una Asociación Estratégica para explorar y explotar en el Macizo del Deseado.	2011	2016
	Manantial Espejo	Au, Ag	Titular y operada por Minera Triton Argentina S.A. (PanAmerican Silver Corp. 100%)	2009	2018
	Mina Martha	Au, Ag	Titular y operada por Cerro Cazador S.A. (Patagonia Gold Corp. 100%)	2004	2012
	La Paloma-Don Nicolás	Au, Ag	Titular y operada por Minera Don Nicolás S.A. (Cerrado Gold Inc. 100%)	2017	cont.
	Cerro Moro	Au, Ag	Titular y operada por Estelar Resources Ltda. (UTE Yamana Gold 95%; Fomicruz S.E. 5%)	2018	cont.
Chubut	Cordón Esquel (Suyai)	Au, Ag	Titular Yamana Gold. Impedido por legislación provincial.	--	--
	Navidad	Ag, Pb	Titular Pan American Silver. Impedido por legislación provincial.	--	--
Rio Negro	Sierra Grande	Fe	MCC Minera Sierra Grande. Inactiva.	2009	2011
Mendoza	Potasio Río Colorado	K	Titular Vale S.A. Gobierno provincial negocia el traspaso de acciones tras el abandono de la mina.	--	--
	Sierra Pintada	U	Titular Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA). En proceso de remediación ambiental. Intentos de reapertura desde 2002.	1976	1997
San Juan	Veladero	Au, Ag	Operada por Minera Andina del Sol (Barrick Gold 50%; Shandong Gold, 50%)	2005	cont.
	Casposo	Au, Ag	Operada por Casposo Argentina Ltd. (Austral Gold 100%). Inactiva.	2011	2019
	Gualcamayo	Au	Operada por Mineros S.A.	2009	cont.
	Lama	Au, Cu	Minera Andina del Sol (Barrick Gold 50%; Shandong Gold, 50%). Binacional: Impedido por la Justicia chilena, se duda de su factibilidad.	--	--

Provincia	Proyecto	Sustancia	Agentes productivos	Apertura	Cierre
	Pachón	Cu, Mb	Pachón S.A. (Glencore 100%). Binacional: Impedido por la Justicia chilena, en etapa de reelaboración para operar sólo en Argentina.	explo.	
	Varios proyectos cupríferos avanzados	Cu, Au, Ag	Josemaría, Filo del Sol, Los Azules, Altar, entre otros.	explo.	
La Rioja	Cordón Famatina	Au	Impedido por intensa movilización social y disposiciones municipales de Chilecito y Famatina.	--	--
Catamarca	Farallón Negro	Au, Ag	Titular y operada por YMAD	1978	cont.
	Bajo Alumbra	Co, Au, Mb	Titular YMAD, operada por Minera Alumbra Ld. (Glencore PLC 50%; Goldcorp, 37,5%; Yamana Gold, 12, 5%). UTE.	1997	2019
	Agua Rica	Co, Au, Mb	Acuerdo entre YMAD y Minera Alumbra Ld. (Glencore PLC 50%; Goldcorp, 37,5%; Yamana Gold, 12, 5%). Conflicto judicializado.	--	--
	Mina Fénix	Li	Operada por Minera del Altiplano S.A. (Livent Corp. 1997 100% ex FMC Lithium). Importante ampliación en 2018.		cont.
	Varios proyectos avanzados en salares	Li	Sal de Vida, Sal de Oro, Hombre Muerto Norte, Kachi, Tres Quebradas.	explo.	
Salta	Lindero	Au, Ag	Operada por Fortuna Silver Mines Inc. (100%) (planta en construcción)	2021	
	Centenario-Ratones	Li	Eramime Sudamérica S.A. asociada con la provincial Recursos Energéticos y Mineros (REMSA) (en construcción)	2021	
	Varios proyectos avanzados en salares	Li	Salar del Rincón, Salar Project, Rincón Lithium Project, Salar de Pular, Mariana, Río Grande, Sal de los Ángeles, Pastos Grandes, Pozuelos Pastos Grandes, entre otros.	explo.	
Jujuy	Mina Pirquitas	Ag, Pb, Zn	Puna Operations Inc. (SSR Mining Inc. 100% ex-Silver Standard)	2009	2017
	Mina Chinchillas	Ag, Pb, Zn	Puna Operations Inc. (SSR Mining Inc. 100% ex-Silver Standard). Planta procesadora en Pirquitas.	2018	cont.
	Mina El Aguilar	Ag, Pb, Zn	Operada por Compañía Minera Aguilar (Glencore plc 100%). Cerró con despidos en 2019.	1936	2019
	Olaroz	Li	Sales de Jujuy (Orocobre Limited, 66,5%; Toyota Tsusho, 25%; Jujuy Energía y Minería S.E. (JEMSE), 8,5%).	2015	cont.
	Cauchari-Olaroz	Li	Minera Exar S.A. (Lithium Americas 50%; Jiangxi Ganfeng Lithium 50%) (planta en construcción)	2021	

Fuente: elaboración propia sobre la base de fuentes oficiales y corporativas a junio de 2020. / Referencias: cont. (continúa); explo. (exploración avanzada); -- (en conflicto)

5. DINÁMICA DEL CIRCUITO PRODUCTIVO DURANTE EL GOBIERNO DE LA ALIANZA CAMBIEMOS (2015-2019)

Durante el gobierno de la alianza Cambiemos, el complejo exportador minero se mantuvo dominado por el subsector de la minería metálica, destinando toda la producción nacional de oro, plata, cobre y, en menor medida, litio, al mercado externo.

Complejos exportadores (millones de USD)

Complejo/Año	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Oro y plata	1.826	2.261	2.042	2.262	2.633	2.839
Cobre	942	473	636	420	287	0
Aluminio	620	520	597	763	937	818
Siderurgia	1.402	609	461	686	1.066	1.123
Litio	S/d	S/d	S/d	S/d	276	185
Otros minerales metálicos	-	-	-	-	108 (Pb)	97 (Cu, Pb)

Fuente: elaboración propia sobre la base de INDEC (2017, 2018b y 2019). S/d: sin datos.

La exportación de oro y plata representó más de 80% del valor total exportado por el sector cada año, con un leve ritmo ascendente pasando de USD 2.261 millones en 2015 a USD 2.839 en 2019. En 2018, las exportaciones totales de oro y plata medidas en dólares representaron un 4,3% del total de las exportaciones del país. El aumento se debió principalmente a una mejora en los precios del oro, lo cual lo ubicó en la síntesis de los principales complejos exportadores (INDEC, 2018b, p. 3). Pese a que las exportaciones en cantidades están disminuyendo por menor producción, medidas en dólares las ventas externas crecieron levemente. Los mejores precios promedios de la plata durante el 2019, sumados a la entrada en producción de nuevos proyectos, determinaron que las exportaciones en dólares mostraran un aumento.

En lo que respecta al oro, en 2017 Suiza (USD 1.172 millones) y Canadá (USD 1.025 millones) fueron los principales y prácticamente únicos destinos, tendencia que se mantuvo hasta el final del período. En el caso de la plata, en 2018 se sumaron la Unión Europea (USD 60 millones), la República de Corea (USD 54 millones) y Estados Unidos.

En cuanto al volumen de extracción, cerraron por agotamiento del recurso los proyectos La Paloma-Lomada de Leiva y Manantial Espejo, en Santa Cruz y se paralizó el proyecto Casposo (2019), en San Juan, aduciendo la caída sostenida en el precio de la plata desde 2011 y la restitución de las retenciones en 2018 como razones de su inviabilidad económica²⁹. En alguna medida la producción se vio compensada por la entrada en operación de los proyectos Cerro Negro (2015), La Paloma-Don Nicolás (2017) y Cerro Moro (2018) en Santa Cruz, y el proyecto Lindero (2019), en Salta.

Ahora bien, dos cuestiones sobresalen como datos relevantes del período: la caída brutal de las exportaciones de cobre, que disminuyeron desde USD 942 millones en

29 Ver "Troy Resources venderá participación mina argentina Casposo". Minería Pan-Americana, 25/11/2019, en: <https://www.mineria-pa.com/noticias/troy-resources-vendera-participacion-mina-argentina-casposo/>.

2014 hasta quedar subsumidas en la categoría "otros minerales metalíferos", en 2019; y el surgimiento del litio como producto de exportación relevante.

En relación al cobre, la caída de las exportaciones es consecuencia directa del cierre de la mina Bajo Alumbreira, en Catamarca, que cumplió su ciclo de vida de 20 años iniciado en 1997. Hasta el momento, toda la producción de cobre argentino se originaba en dicho yacimiento. En 2017, los principales mercados de destino fueron Unión Europea (USD 353 millones) y Japón (USD 57 millones) (INDEC, 2018b, p. 7). Mientras que el gobierno de la provincia firmó un cuestionado acuerdo con Minera Alumbreira para comenzar a explotar el proyecto Agua Rica³⁰ en las instalaciones de beneficiamiento que quedaron ociosas, es probable que la producción de cobre se reactive durante los próximos años en alguno de los cinco prospectos avanzados de la provincia de San Juan, entre los que se destacan los yacimientos Los Azules y Altar, así como Pachón, Josemaría y Filo del Sol, algunos de ellos binacionales.

En lo que respecta al litio, su consolidación como un producto de exportación relevante se vincula directamente a las nuevas demandas del mercado mundial en vistas a afrontar la transición energética. Si bien el litio no cotiza en bolsa, Nacif (s/f) estima que entre 2014 y 2016 su valor promedio pasó de USD 5.000 a USD 7.500 la tonelada, alcanzando en el último año picos cercanos a los USD 18.000. En 2018, se exportó litio por valor de USD 276 millones (INDEC, 2019), llegando a representar el 0,4% del total de exportaciones. El 90,9% de las mismas corresponde al carbonato de litio. Entre los principales destinos se puede mencionar a China (USD 107 millones), NAFTA (USD 60 millones de dólares), Japón (41 millones) y República de Corea (USD 37 millones) (INDEC, 2019, p. 10). Aún cuando en 2019 el segmento mostró una caída interanual del 33,9%, la cantidad de proyectos en estado de exploración avanzada auguran un fuerte crecimiento para los próximos años.

El litio era explotado en el Salar del Hombre Muerto, Catamarca, desde 1997 por Minera del Altiplano S.A., subsidiaria de la empresa química norteamericana FMC Lithium, que controla buena parte del mercado mundial en expansión³¹. El acuerdo original contemplaba un 3% de participación para la provincia de Catamarca, con un miembro en el Directorio, y eximía a la minera de pagar el canon de agua. Entre las cuestiones que dificultan hacer generalizaciones para el sector y ameritan atender a

30 Ver "Con Agua Rica, estamos a la espera de que la empresa defina sus parámetros económicos y de factibilidad y que presente un nuevo Informe de Impacto Ambiental". Panorama Minero, 8/6/2020, en: <https://panorama-minero.com/noticias/con-agua-rica-estamos-a-la-espera-de-que-la-empresa-defina-sus-parametros-economicos-y-de-factibilidad-y-que-presente-un-nuevo-informe-de-impacto-ambiental/>

31 Posicionándose entre las cuatro mayores productoras mundiales de litio (SQM, Albermale, Tianqui y FMC controlan el 80% de las exportaciones mundiales) (Nacif, s/f).

cada proyecto, se encuentran las diferencias entre titulares de derechos y empresas operadoras, los reintegros a ciertas exportaciones (como las que en distintos momentos estuvieron vigentes para exportaciones de la Puna o los puertos patagónicos) y los acuerdos y uniones transitorias de empresas que establecen derechos y obligaciones entre agentes corporativos transnacionales y gobiernos o entidades provinciales.

A partir del aumento de la demanda global, en 2015 entró en operación el proyecto Salar de Olaroz, en Jujuy, y varios más se encuentran en etapa de exploración avanzada, entre ellos Cauchari Olaroz, Salinas Grandes (Jujuy) y Centenario-Ratones (Salta). Por su parte, en enero de 2018 FMC obtuvo la aprobación de la Legislatura de Catamarca para enmendar su acuerdo minero con la provincia y ampliar la explotación, incluyendo la venta de sus acciones en Minera del Altiplano S.A.³², que pasaron a la recientemente fundada Livent Corp.

Por último, cabe señalar que ninguno de los proyectos de gran escala para la explotación de minerales metalíferos que se encuentran impedidos de iniciar operaciones por decisión judicial (Lama, Agua Rica, Salinas Grandes, entre otros), de legislación provincial (Cordón Esquel, Navidad, varios en Mendoza, entre otros) o conflicto social manifiesto (Cordón Famatina, Calcatreu, entre otros) modificaron su situación durante el período. En la tabla de proyectos radicados en Argentina se incluyeron algunos de los principales conflictos, en la medida en que es probable que durante los próximos años las corporaciones avancen en sus intentos de obtener decisiones judiciales favorables a la explotación o bien modificaciones en la legislación provincial o municipal que impide su viabilidad. Al respecto, puede consultarse la bibliografía crítica que desde el caso Esquel en 2003 ha tematizado con gran profundidad analítica los conflictos ambientales vinculados a la minería (Argento y Puente, 2019; Martin y Healey, 2020; Rodríguez Pardo, 2011; Sola Álvarez, 2016; Svampa y Antonelli, 2009; Svampa, 2018; Wagner y Walter, 2020).

6. PRINCIPALES POLÍTICAS PARA EL SECTOR (1990-2019)

6.1 Nuevo régimen de inversiones (1990-2002)

La Argentina tiene un esquema de política minera que presenta ciertas particularidades frente al resto de los países. Mientras que el "dominio originario" de los recursos corresponde a las provincias (Constitución Nacional, Art. 124), la política nacional es fijada por el Código de Minería de la Nación (Decreto 456 T.O. 1997). La reforma del régimen jurídico de la actividad en los años 1990 se hizo con el acuerdo

32 Ver "Minera del Altiplano S.A. obtiene la aprobación para ampliar su explotación de litio", 8/1/2018, en: <https://noalamina.org/argentina/catamarca/item/38502-minera-del-altiplano-sa-obtiene-la-aprobacion-para-ampliar-su-explotacion-de-litio>

político de todas las provincias y, en sus trazos principales, se mantuvo inalterada hasta la actualidad. La continuidad de la política nacional para el sector minero desde su reforma en adelante ha sido abordada por diversos autores; en relación con los objetivos de este capítulo se destacan los trabajos de Moscheni y De La Torre (2017) y Murguía y Godfrid (2019). Con el cambio de patrón de acumulación a partir del año 2002, se produjeron algunas modificaciones marginales que tuvieron un impacto significativo en el sector.

Sucintamente, las inversiones extranjeras en minería cuentan con un régimen especial de beneficios que se conserva tal como fue sistematizado por Basualdo (2012). La Ley de Inversiones Mineras 24.196/93 garantiza a los emprendimientos la estabilidad fiscal por treinta años desde el momento de aprobación del estudio de factibilidad (Art. 8). Asimismo, se determina que puedan deducir del balance impositivo del impuesto a las ganancias el 100 % de los montos invertidos en gastos de prospección, exploración, estudios especiales y demás trabajos destinados a determinar la factibilidad técnico-económica de los mismos (Art. 12); mientras que las inversiones de capital realizadas para la ejecución de nuevos proyectos mineros (o para la ampliación de los mismos) gozan del régimen de amortización acelerada en el Impuesto a las Ganancias (Art. 13). Entre las principales exenciones impositivas se encuentra la del pago de derechos a la importación para bienes de capital, insumos o equipos utilizados (Art. 21). Por su parte, la Ley 24.402/94 instituye un régimen de financiamiento para el pago del Impuesto al Valor Agregado (IVA) para la actividad minera, que permite la devolución anticipada de este tributo. Paralelamente, dicha ley —a la que adhirieron todas las provincias— establece un máximo de 3% sobre el "valor boca mina"³³ del mineral extraído como tope para el cobro de regalías por parte de las mismas, en compensación por el agotamiento del recurso.

Reordenado mediante el Decreto 456/97, el Código de Minería rige los derechos, obligaciones y procedimientos referentes a la adquisición, explotación y aprovechamiento de las sustancias minerales, imponiendo la prohibición de la explotación estatal de los mismos (Art. 9). Así, la actividad productiva en las minas se desarrolla a través del otorgamiento de una concesión legal (Art. 10) que, sin perjuicio

33 "Se define el valor boca mina de los minerales y/o metales declarados por el productor minero, como el valor obtenido en la primera etapa de su comercialización, menos los costos directos y/u operativos necesarios para llevar el mineral de boca mina a dicha etapa, con excepción de los gastos y/o costos directos o indirectos inherentes al proceso de extracción. Los costos a deducir son: los de transporte, de trituración y molienda, de comercialización, administración, fundición y refinación" (Basualdo, 2012, p. 6). En la medida en que —en la gran mayoría de los casos— el mineral es trasladado a un establecimiento de la misma empresa, el valor del mineral boca mina (en yacimiento) es figurativo e indicado por la corporación.

del dominio originario, concede la propiedad particular sobre la misma, habilitando a los capitales de cualquier origen a actuar como virtuales dueños del yacimiento (Art. 8). Por otro lado, en sintonía con las reformas aplicadas, el Art. 214 establece la exención impositiva, durante los primeros cinco años de concesión, para la propiedad de las minas, sus productos, establecimientos, maquinaria, talleres y vehículos destinados al laboreo o explotación de la misma.

6.2 Pos-Convertibilidad (2002-2015)

A partir de 2002, en el contexto de la Ley 25.561 de Emergencia Pública y Reforma del Régimen cambiario que habilitó al gobierno nacional a imponer derechos a la exportación de hidrocarburos y “otros recursos” por el término de cinco años (facultad prorrogada en 2007 por Ley 26.217), la Resolución 11/2002 del Ministerio de Economía e Infraestructura fijó los porcentajes del derecho a la exportación según tipo de mercadería: 10 % para, entre otras, el cobre y la plata, y 5 % para, entre otras, el oro y el litio. Luego de controversias sobre el alcance de la mentada “estabilidad fiscal” garantizada al sector, esta resolución se efectivizó a partir del año 2007, por nota 288/07 enviada conjuntamente por la Secretaría de Comercio Interior y la Secretaría de Minería, y por nota 130/07 de la Secretaría de Minería, para todos aquellos emprendimientos cuyo estudio de factibilidad hubiera sido aprobado a partir de 2002.

En este sentido, puede afirmarse que las retenciones no impactaron negativamente en el volumen de inversión que, en minería metalífera, tuvo desde 2003 hasta el año 2016 una inversión acumulada de 18.600 millones de dólares. La representación del sector en la inversión anual directa pasó del 9% al 30%; en las exportaciones nacionales pasó del 0,3% al 5,7% (Página/12, 2016 en Moscheni y De La Torre, 2017, p. 254). De este modo, las retenciones a la exportación (que se calculan sobre el monto de venta final, significativamente más alto que el “valor boca mina” sobre el que se calculan las regalías provinciales) pasaron a ser la principal herramienta a través de la cual el Estado nacional logró una participación en los beneficios generados por la actividad. Sus otros instrumentos de participación son sido el impuesto a las ganancias y las cargas sociales (Murguía y Godfrid, 2019).

Por otra parte, por las características del sector a escala global, las condiciones macroeconómicas y de políticas cambiarias son especialmente importantes para las corporaciones, de modo que la regulación sobre disponibilidad de divisas a precio del mercado y sobre giro de utilidades a las casas matrices cobran gran relevancia (Banco Mundial, 1997). En el 2011, en un contexto de escasez de divisas y caída de reservas de dólares del Banco Central, el gobierno nacional dispuso la obligación de liquidar en el país las divisas obtenidas por exportaciones (Decreto 1722), una medida que ha sido recurrentemente implementada en contextos de crisis desde 1964 en adelante (Moscheni y De La Torre, 2017, p. 254). Paralelamente, Murguía y Godfrid (2019) señalan que ese mismo año

el Banco Central impuso restricciones de acceso al mercado cambiario al negar permisos para girar dividendos al exterior, lo cual "obligó a las empresas mineras a esperar o reinvertir dentro del país mediante adelantos a los proveedores, cancelación de créditos bancarios, etc." (p. 147)³⁴.

Respecto de los gobiernos provinciales, caben al menos dos observaciones. La primera, vinculada al conflicto social suscitado por la implantación de enclaves mineros metalíferos, es que el ámbito provincial se convirtió en el espacio por excelencia para oponerse a la actividad. Así, en varias provincias la *megaminería* está prohibida (no directamente, porque no pueden oponerse al Código de Minería, pero sí a través de especificaciones "tecnológicas" que aprovechan las omisiones del Código para lograr impedir *de hecho* este tipo de grandes proyectos)³⁵. No obstante, en aquellas provincias donde hay proyectos en estado de exploración avanzado, en algunos casos con la ingeniería de minas ya diseñada, se constata la recurrente insistencia de las corporaciones, con distintas estrategias, para modificar las "leyes del No". Esto se vio en los casos de Mendoza y Chubut recientemente³⁶.

La segunda observación tiene que ver con la creación de empresas estatales para participar de los proyectos y apropiarse de una mayor porción de la renta vía utilidades, estrategia que se extendió a partir de la creación de la OFEMI en 2012. A las preexistentes FOMICRUZ de Santa Cruz, IPEEM de San Juan, YMAD de Catamarca y CORMINE de Neuquén se sumaron CAMYEN en Catamarca y JEMSE en Jujuy, entre otras "empresas mineras públicas creadas con el fin de participar de manera societaria en las personas jurídicas (consorcios) que operan los yacimientos" (Murguía y Godfrid, 2019, p. 155).

34 "A ello se sumó el establecimiento de control en los procedimientos de importación de insumos mediante las declaraciones juradas anticipadas de importación (DJAI) (Res. General 3252/12) y de un régimen de Declaración Anticipada de Pagos al Exterior por medio del cual la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) controlaba las operaciones de pagos al exterior, incluidos pagos de dividendos y utilidades. Asimismo, se estableció como requisito una Declaración Jurada Anticipada de Servicios (DJAS) para controlar los contratos de servicios concertados con sujetos del exterior" (Murguía y Godfrid, 2019, p. 147).

35 Entre las principales "leyes del NO" se encuentran: la ley 5.001/03 de Chubut; la ley 7.722/07 de Mendoza; la ley 9.526/08 de Córdoba y la ley 2.357/09 de La Pampa. Para consultar el listado completo de leyes y ordenanzas que restringen la actividad, ver Observatorio de Conflictos por Recursos Naturales (OCRN): <https://ocrn.info>

36 Ver: "El gobernador de Mendoza dio marcha atrás con la ley de minería", 26/12/2019, en El Cronista <https://www.cronista.com/economiapolitica/Mendoza-suspende-la-ley-de-mineria-20191226-0020.html> o "Arcioni redobla su apuesta a la minería en la meseta", 22/5/2020, en El Comodorensense <https://noalamina.org/argentina/chubut/item/43950-arcioni-redobla-la-apuesta-a-la-mineria-en-la-meseta>

Así, las provincias participan del valor generado por la actividad a través de sus aportes fiscales (regalías³⁷ e ingresos brutos) y no fiscales (utilidades de empresas provinciales y fideicomisos). Cabe destacar la novedad que supuso la implementación de fideicomisos mineros, figura que se originó en la provincia de San Juan en 2009 y desde allí se extendió a otras (Murguía y Godfrid, 2019, p. 152). De acuerdo con Gorenstein, Hernández y De La Torre (2018), constituyen un instrumento complementario con efecto descentralizador por vía de inversiones públicas municipales en las localidades de operación de las minas, que no dependen de los ingresos por regalías; originalmente se conformaban con aportes del 1% de la facturación (p. 191).

Murguía y Godfrid (2019) sostienen que la política cambiaria del período 2011-2015 impactó de modo sustancial y negativo sobre los flujos de la IED total y minera. Mientras que se habían mantenido relativamente estables desde 2005 a 2012, a partir de entonces disminuyó considerablemente y fue negativo desde fines de 2015 y durante 2016 "dado que muchas empresas destinaron importantes sumas a la cancelación de pasivos con sus inversores en el exterior (deuda y distribución de utilidades)" (Murguía y Godfrid, 2019, p. 150).

Sin embargo, resulta imperioso reparar en que 2011 cerró el "superciclo de las materias primas" (Bárcena, 2018; Wanderley, 2017), caracterizado por el aumento sostenido del precio de las *commodities* desde 2002. A partir de entonces cayó el precio de la mayoría de las *commodities* minerales, determinando el cierre de proyectos alrededor de todo el mundo (caso MCC, en Argentina) o el aumento del ritmo de explotación de los proyectos en operación para compensar la caída en las ganancias vía un aumento del volumen exportado (caso Vale, en Brasil). De modo que sería necesario profundizar el estudio de la correlación entre flujos de IED y políticas estatales teniendo en cuenta variables intervinientes como precio y demanda de las distintas sustancias.

6.3 Gobierno de la alianza Cambiemos (2015-2019)

El gobierno de la alianza Cambiemos modificó algunos aspectos que reconfiguraron parte de la política para el sector; en primer lugar, la política cambiaria general (que

37 En este marco, la percepción de San Juan —provincia que se autoproclamó "Capital Nacional de la Minería"— en concepto de regalías aumentó un 113 % durante el período 2008-2016. "No obstante, su incidencia en el total de los ingresos tributarios provinciales osciló entre un 4,4 % (en 2012, dada el alza del precio internacional del oro, que llegó a 1710 dólares por onza) y un 1,9 %, y valores promedios que no alcanzan el 3% de los gastos efectivizados por la provincia. La relación entre la captación por regalías y la coparticipación federal de impuestos —que oscila entre 3,8% y 8%— también relativamente el efecto fiscal provincial de las mismas" (Gorenstein et al, 2018, p. 192).

dejó el valor del dólar librado al influjo de la especulación financiera); y luego, más específicamente, la regulación sobre retenciones a la exportación, así como la firma de un nuevo Acuerdo Federal Minero.

En la medida en que el circuito minero metalífero está dominado por subsidiarias de corporaciones transnacionales, la política cambiaria es una de las variables que más afectan al sector. En relación con ese aspecto, Murguía y Godfrid (2019) destacan los cambios ocurridos en:

- las disposiciones sobre liquidación de divisas;
- el plazo mínimo de permanencia y porcentaje de encaje;
- la compra de divisas y el acceso al mercado cambiario, y
- el giro de utilidades y dividendos al exterior.

Desde fines de 2015 se autorizó la libre compra de divisas con un límite de USD 2 millones mensuales (Circular A 5850 del BCRA y Res. General AFIP 3821); se redujo a cero el encaje (Res. 3/2015) y, poco después, se eliminó el plazo mínimo de permanencia de los capitales ingresados desde el exterior (Res. 1 – E/2017 del Minist. De Hacienda, la Comunicación “A” 6150 BCRA), al tiempo que se reestableció el libre giro de dividendos y utilidades, eliminando el requerimiento de presentar DAPE (Res. 4008- E/2017 AFIP). Por otra parte, primero se flexibilizó el plazo para liquidar las divisas provenientes de exportación en el mercado único libre de cambios (Res. 47-E/2017), para posteriormente eliminar ese requerimiento (Decreto 839/2017).

En cuanto a la regulación sobre retenciones a la exportación, a poco de asumir, el gobierno de Cambiemos las eliminó (Decretos 160/2015 y 25/2016), afirmando que eran mercancías industriales cuyo volumen de venta al exterior había caído significativamente, y que esta medida tendría un efecto inmediato sobre la producción. Entre los considerandos de la norma se sostiene que "la merma en la recaudación del Estado nacional por la aplicación de la presente medida en pos de reactivar los sectores afectados se verá compensada por el crecimiento en la recaudación de impuestos por el aumento inmediato de la producción que se estima que estará asociada a esta acción de gobierno, dinamizando la actividad económica de las diversas regiones y beneficiando así a las provincias mediante la coparticipación de los tributos". De acuerdo con Moscheni y De La Torre (2017) el cambio implicó para el Estado nacional dejar de percibir 220 millones de dólares por año.

Por último, el 13 de junio de 2017 se firmó un nuevo Acuerdo Federal Minero³⁸ después de varias negociaciones entre la Cámara Argentina de Empresarios Mineros (CAEM) y los gobiernos provinciales. El mismo consiste en una declaración de intenciones para alinear al sector con los postulados globales de la "Minería Sustentable" y, entre otras cosas, propone un cambio en la base imponible de las regalías provinciales, así como un aumento del porcentaje destinado a los fideicomisos mineros, del 1 al 1,5%. No obstante, mientras que el Acuerdo Federal Minero de 1993 fue la base sobre la cual se sancionaron las leyes que constituyeron la reforma minera de la década de 1990, el nuevo Acuerdo no fue ratificado por el Congreso ni modificó ninguna de las normas citadas.

Por último, cabe señalar que el gobierno de la alianza Cambiemos no sostuvo su política hasta el final del mandato. En 2018, en el marco de su acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI), repuso las retenciones a la exportación hasta el 31/12/2020, con una alícuota del 12% y un tope de 4 pesos por dólar exportado en bienes primarios (Decreto 793/18). En septiembre de 2019, en un contexto de crisis aguda por volatilidad del dólar y fuga de divisas, modificó la política cambiaria. Así, se reestableció el requerimiento de autorización previa del BCRA para la compra de divisas, el acceso al mercado de cambios y el giro de utilidades y dividendos (DNU 609/2019; Comunicación BCRA "A" 6770); y la obligación de liquidar divisas en el mercado de cambio local como medida temporaria hasta el 31/12/2019 (DNU 609/2019), en un plazo máximo de 15 días corridos (Comunicación BCRA "A" 6770 1/9/2019) (Murguía y Godfrid, 2019, p. 148).

REFLEXIÓN FINAL

A partir de 2018, el INDEC cambió la definición de algunos complejos exportadores; desde entonces, pasó a considerar el "Sector minero metalífero y litio" compuesto por los complejos aluminio, siderúrgico, oro y plata, plomo, litio y otros minerales (INDEC, 2020, p. 27). Una primera implicancia de esta redefinición es que eleva significativamente la participación del complejo en las exportaciones, pero esto no refleja fielmente la realidad de la minería en tanto sector. Así, se afirma que en 2018 el "sector minero metalífero y litio" fue responsable por el 8,7% del valor de las exportaciones; y en 2019 por el 7,8% de las mismas (INDEC, 2019; 2020). Sin embargo, sólo aproximadamente la mitad de ese porcentaje corresponde a actividades mineras (especialmente, las de oro y plata), mientras que el resto se debe a actividades siderúrgicas que procesan mineral importado (hierro, bauxita o alúmina). En este sentido, lecturas superficiales que no desagreguen los datos pueden llevar a sobreestimar los aportes de la actividad, por

38 Ver "El presidente Macri presentó el Acuerdo Federal Minero", 13/06/2017. Disponible en: <https://www.caserosada.gob.ar/slider-principal/39799-el-presidente-macri-presento-el-acuerdo-federal-minero>

ejemplo en lo tocante a la provisión de divisas. Por otro lado, teniendo en cuenta que Argentina importa una variedad de sustancias minerales (algunas presentes en el subsuelo nacional), la primera reflexión de cara a pensar estrategias a futuro es sobre la necesidad de contar con una sistematización de la balanza comercial sectorial que permita analizar los flujos de materiales (y sus costos).

En segundo lugar, cabe señalar las limitaciones en términos de ciencia y tecnología que, treinta años después de haber inaugurado una política de promoción de la inversión extranjera directa en minería aún aquejan al país. Ese es el argumento a partir del cual las exportaciones de oro y plata (que, como se refirió anteriormente, se realizan generalmente en la forma de un lingote hecho con la aleación de ambos metales) se declaran hasta seis meses después, vía declaración jurada hecha por la empresa desde el destino, en la que especifican el componente de oro y plata de los lingotes (sobre lo que se calculan los tributos). Algo similar pasó durante veinte años con las exportaciones de cobre de Bajo Alumbrera, que eran realizadas a través de un sistema logístico privado, incluyendo su propio puerto en Santa Fe, y fue denunciada por contrabando en la medida en que el concentrado exportado a granel incluiría muchas otras sustancias además de las declaradas (cobre y molibdeno). En ese caso, se denuncia el contrabando de las llamadas "tierras raras", diecisiete metales de altísimo valor utilizados en desarrollos tecnológicos de vanguardia. Habida cuenta de las diferencias significativas en el precio de los metales, la ausencia de fiscalización sobre las sustancias exportadas deja en segundo plano eventuales consideraciones sobre tributos (o alícuotas) a aplicar sobre las mismas.

Por último, es preciso destacar el papel de la estadística minera. Entre 1909 y 1994, Argentina publicó anualmente los datos de producción por sustancia mineral así como la evolución en el cálculo de reservas. Este es un instrumento indispensable para identificar los minerales abundantes, escasos y estratégicos de un país, y así planificar una política para el sector. Tanto las principales potencias del mundo como los países con un sector minero expresivo (Brasil, por caso) producen esta información, que se considera básica. En Argentina se discontinuó su producción a partir de la reforma del régimen jurídico de la década de 1990; eso hace imposible conocer fehacientemente el patrimonio minero del país, así como las características particulares de la producción, obligando a triangular datos no siempre confiables ni consistentes. En ese sentido, este capítulo constituye un primer esfuerzo exploratorio a fin de visibilizar algunas características del circuito minero metalífero que permitan avanzar en la comprensión de su dinámica.

De este modo, puede afirmarse que entre 1992 y 2019 —a pesar de los sucesivos cambios en la adscripción partidaria y/u orientación ideológica de los gobiernos— la política minera en el orden nacional se mantuvo estable, caracterizándose por la ausencia de planificación y el ofrecimiento de una serie de condiciones extraordinarias

a las inversiones extranjeras en el sector, a la vez que erigiendo al Estado nacional como garante en última instancia de dichas inversiones. Esto propició la instalación de enclaves mineros metalíferos cuya dinámica de producción se asocia a variables de escala global y que en la gran mayoría de los casos han suscitado conflictos ambientales con las comunidades adyacentes, al amenazar o afectar significativamente sus estrategias de reproducción social. Las únicas modificaciones relevantes que se han identificado en el orden nacional han tenido que ver con cambios generales en la dinámica de acumulación (que afectaron al sector) o con la implementación de algunos instrumentos que permitieran captar una mayor porción del valor generado por la actividad. En relación con lo anterior, el gobierno de la alianza Cambiemos (2015-2019) modificó el patrón de acumulación y eliminó las retenciones a la exportación de minerales, garantizando a los capitales extranjeros condiciones aún más extraordinarias de acumulación. Sin embargo, las limitaciones inherentes al modelo propuesto llevaron al gobierno a dar marcha atrás antes de terminar su mandato.

Actualmente, los rumores de creación de una empresa estatal minera representan la mayor novedad en términos de políticas para el sector. En caso de efectivizarse, algunos de los principales interrogantes desde una perspectiva económica serán: i) si la misma se va a limitar a replicar las estrategias provinciales de captación de renta vía empresas estatales asociadas en *joint ventures* con corporaciones transnacionales; ii) si va a ser una inversión en desarrollo científico tecnológico orientado a garantizar la acumulación de las corporaciones; o bien iii) si es posible pensar en que una empresa estatal planifique una política productiva y oriente los objetivos de extracción en función de un modelo de desarrollo nacional que no gire en torno a la exportación de *commodities*.

BIBLIOGRAFÍA

- Azpiazu, D. y Basualdo, E. (2004). *Las privatizaciones en la Argentina. Genesis, desarrollo y principales impactos estructurales*. FLACSO, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Argentina. Recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/argentina/flacso/azpiazu.pdf>.
- Álvarez Huwiler, L. (2013). *Políticas públicas y movimientos de Capital. Un análisis a partir de las políticas de promoción de inversiones extranjeras en el sector minero metalífero argentino entre 1992 y 2007*. (Tesis doctoral no publicada). Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Argento, M. & Puente, F. (2019). "Entre el *boom* del litio y la defensa de la vida. Salares, agua, territorios y comunidades en la región atacameña". En Fornillo, B. (coord.). *Litio en Sudamérica. Geopolítica, energía y territorios*. Buenos Aires: El Colectivo, CLACSO, IEALC, pp. 173-222.
- Bárcena, A. (2018). *Estado de situación de la minería en América Latina y el Caribe: desafíos y oportunidades para un desarrollo más sostenible*. Presentación ECLAC, noviembre 2018.

- Basualdo, F. (2012). "Desempeño de la actividad minera metalífera en la Argentina. Renta minera y distribución de los beneficios". En *Revista Apuntes para el Cambio* Año 2, N°2, marzo/abril de 2012, Buenos Aires, pp. 5-18.
- Bazán, R. (2017). *Cuatro siglos de minería en La Rioja, Argentina: su contribución al desarrollo económico provincial*. (Trabajo Final de Posgrado. Universidad de Buenos Aires.) Recuperado de http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tpos/1502-1079_BazanRE.pdf
- Bruckmann, M. (2011). *Recursos naturales y la geopolítica de la integración Sudamericana*. Mimeo. Disponible en: <http://www.alainet.org/es/active/45772>
- Cao, H. & Vaca, J. (2006) "La centenaria vigencia de un patrón de asimetría territorial", *Revista EURE*, Vol. XXXII, N° 95.
- Carrizo, S., Forget, M. & Denoël, M. (2015). "Implantaciones mineras y trayectorias territoriales. El noroeste argentino, un nuevo centro extractivo mundial". *rev.estud.soc.* No. 55, enero-marzo, pp. 120-136. DOI: <http://dx.doi.org/10.7440/res55.2016.08>
- Catalano (2004). "Antecedentes y estructura histórica de la minería argentina". En Lavandaio, E. & Catalano, E. (Eds.) (2004). *Historia de la Minería Argentina*. Buenos Aires: SEGEMAR. Tomo I, Cap. 1, pp. 1-176.
- Ferrer, A. (2004). *La economía Argentina. Desde sus orígenes hasta principios del siglo XXI*. Buenos Aires: FCE.
- Fornillo, B. (coord.) (2019). *Litio en Sudamérica. Geopolítica, energía y territorios*. Buenos Aires: El Colectivo, CLACSO, IEALC.
- Ganem, J., Peinado, G., Piccolo, P. Y Valerio, A. (2015). Los recursos naturales en Argentina y Brasil. Inserción internacional intensiva en recursos naturales en el siglo XXI. *Revista Estado y Políticas Públicas* N° 4. Año 2015, pp 127-151. Recuperado de: http://politicaspUBLICAS.flacso.org.ar/files/revistas/1433485097_articulo-2.pdf
- Gatto, F. (2013). Algunos elementos claves en el diseño de estrategias territoriales de equidad e inclusión productiva y social en la Argentina. En Infante R. y Gerstenfeld P. *Hacia un desarrollo inclusivo. El caso de la Argentina*. Buenos Aires: Cepal-OIT, 267p.
- Godfrid, J. (2015). "El Consenso de Washington y su influencia en la política pública argentina. Un análisis de caso sobre las transformaciones del marco regulatorio en el sector minero argentino 1990-2013". En *Espacio Abierto Cuaderno Venezolano de Sociología*. Vol. 24, N 2 (abril-junio 2015).
- Gorenstein, S., Hernández, J. Y De La Torre, D. (2018). "Soja y minería: dos lecturas territoriales en la Argentina reciente". En *Semestre Económico*, Vol. 21, Núm. 47, Abril-Junio 2018, pp. 175-202. Medellín, Colombia.
- Gutman, N. (2013). *Argentina en la frontera minera*. Buenos Aires: Ed. CCC y CEMoP.
- Lavandaio, E. & Catalano, E. (Eds.) (2004). *Historia de la Minería Argentina*. Tomo I y II. Buenos Aires: SEGEMAR.
- Loebens, J. (2019). "La minería que empobrece Brasil". Recuperado de: https://www.academia.edu/41472710/La_miner%C3%ADa_que_empobrece_Brasil
- Machado Aráoz, H. (2014). *Potosí, el origen. Genealogía de la minería contemporánea*. Buenos Aires: Mardulce.

- Martin, F. & Healey, M. (2020). "La Ley de Glaciares en la encrucijada. Cuestión minera y juridificación del conflicto ambiental en Argentina". En Merlinsky, G. (comp.). *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*. Vol II. Buenos Aires: CICCUS, pp. 157-186.
- Mc Mahon, G. (2010) *The World Bank's Evolutionary Approach to Mining Sector Reform*. World Bank: Washington DC.
- Méndez (2004). "La Dirección General de Fabricaciones Militares". En Lavandaio, E. & Catalano, E. (Eds.) (2004). *Historia de la Minería Argentina*. Buenos Aires: SEGEMAR. Tomo I, Cap. 5, pp. 243-252.
- Moscheni, M. & De La Torre, D. (2017). Tres décadas de políticas estatales mineras en Argentina: la continuidad de la omisión. Giraud, M. & Wagner, L. (2017) Dossier Minería.
- Murguía, D. (2015). "Las refinerías y el negocio del oro en perspectiva: modelos internacionales, propuestas y tendencias en Argentina". En *Realidad Económica*, N 295, octubre-noviembre de 2015. Buenos Aires, pp. 106-135.
- Murguía, D. & Godfrid, J. (2019). "Continuidades y rupturas en el marco regulatorio y las políticas públicas para el sector minero metalífero argentino (1990-2019)". *Revista de Economía Política de Buenos Aires*, Año 14 Vol 19 (Nov. 2019), pp. 137-170. FCE, UBA.
- Nacif, F. (s/f). "Avanza el saqueo del litio en el NOA". Especial para sitio IADE-RE. <http://www.iade.org.ar/noticias/avanza-el-saqueo-del-litio-en-el-noa>
- Nacif, F. (2018). El ABC del litio sudamericano. Apuntes para un análisis socio técnico. En *Revista de Ciencias Sociales*, segunda época, N°34, primavera de 2018, pp. 49-67.
- Nahón, C. (2005) "La privatización de Yacimientos Carboníferos Fiscales: ¿negocios privados = subsidios y (des) control público?", *Realidad Económica*, 209. Disponible en: <http://www.iade.org.ar/articulos/la-privatizacion-de-yacimientos-carboniferos-fiscales-negocios-privados-subsidios-y>
- Reverberi (2004). "Organismos nacionales de minería. Cronología de su organización y evolución". En LAVANDAIO, E. & CATALANO, E. (Eds.) (2004). *Historia de la Minería Argentina*. Buenos Aires: SEGEMAR. Tomo I, Cap. 2, pp. 177-225.
- Rodríguez Pardo, J. (2011) *Vienen por el oro. Vienen por todo. Las invasiones mineras 500 años después*. Buenos Aires: CICCUS.
- Rofman, A. & Romero, L. A. (1973). *Sistema socioeconómico y estructura regional en Argentina*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Rojas & Wagner (2016). "'Desarrollos' fallidos en la minería histórica. Famatina y Capillitas, apuntes para pensar el presente socioambiental". En *Revista Trabajo y Sociedad*. No 28, Verano 2017, Sgo. del Estero, Argentina. www.unse.edu.ar/trabajosociedad
- Sola Álvarez, M. (2016). "Entre derrames, conflictos y promesas incumplidas". *Voces en el Fénix* N60, abril 2017, pp. 132-137.
- Svampa, M. (2018). *Las fronteras del neoextractivismo en América Latina*. Buenos Aires: CALAS.
- Svampa, M. Y Antonelli, M. (Eds.) (2009). *Minería Transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*. Buenos Aires: Biblos.

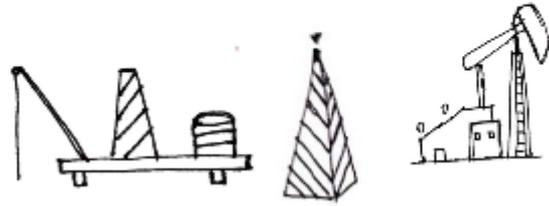
- Tolón Estarelles, G. (2009). Transformaciones recientes en el perfil minero argentino. Ponencia presentada en la III° Jornadas de Economía Política UNGS, noviembre de 2009.
- Trad Malmød, G., Sanna Baroli, F. & Gambina, J. (2017). "La megaminería en Argentina: narrativa de la conflictividad". *Debates Urgentes* N°6, pp. 43-64.
- Unión de Asambleas Ciudadanas de Chubut (UACCH) (2018) *Hablemos de mega minería. Manual de educación y difusión sobre las implicancias de la mega minería*. Segunda versión corregida y aumentada. Noviembre 2018.
- Wagner, L. & Walter, M. (2020). "Cartografía de la conflictividad minera en Argentina (2003-2018). Un análisis desde el Atlas de Justicia Ambiental. En Merlinsky, G. (comp.). *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*. Vol II. Buenos Aires: CICCUS, pp. 247-278.
- Wanderley, L. J. (2015) "Ouro como moeda, ouro como commodity" en *Revista de Economía Política e História Econômica*, nro. 34, agosto de 2015. Recuperado de PoEMAS, UFJF.
- Wanderley, L. J. (2017) "Do boom ao pós boom das commodities: o comportamento do setor mineral no Brasil". En *Revista Versos*, vol. 1, n. 1.

Documentos

- ARGENTINA. Presidencia de la Nación (2019). "Argentina. Proyectos avanzados de litio en salares". Informe de la Subsecretaría de Desarrollo Minero, Ministerio de Producción y Trabajo. Junio 2019. Recuperado de: <http://informacionminera.produccion.gob.ar>
- ARGENTINA. Secretaría de Política Económica (SPE) (2016). Informes de Cadenas de valor, Año 1, n° 2, mayo 2016. Minería Metalífera y Rocas de Aplicación.
- (2017). Informes de Cadenas de valor, Año 2, n° 26, abril 2017. Industrias Metálicas Básicas, Siderurgia y Aluminio.
- (2018). Informes de Cadenas de valor, Año 3, n° 39, abril 2018. Litio.
- Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) (2017). *Fabricaciones Militares: injerencia del ajuste presupuestario al Ministerio de Defensa*.
- BANCO MUNDIAL (1993). *Argentina Mining Sector Review. Document of the World Bank. Report N. 11704-AR*. June 30, 1993. Latin America & the Caribbean Region. Country Department IV (LA4) Trade, Finance and Private Sector Development Division.
- (1997). Van der Veen, P., Remy, F., Williams, J. P. (1997). A mining strategy for Latin America and the Caribbean: Estrategia minera para America Latina y El Caribe (Spanish). World Bank technical paper; no. WTP 345. Washington DC.
- CHILE. ProChile (2011). *Estudio de Mercado Servicios para la Minería en Argentina*. Departamento Económico ProChile en Argentina. Ministerio de Relaciones Exteriores. Agosto 2011.
- INDEC (2018a). Censo Nacional a la Actividad Minera. CeNAM-17: resultados estadísticos 2016. CABA: INDEC.
- (2018b). Informes técnicos, Vol. 2, n° 38. Comercio exterior, Vol. 2, n° 4. Complejos exportadores. Año 2017.
- (2019). Informes técnicos, Vol. 3, n° 38. Comercio exterior, Vol. 3, n° 4. Complejos exportadores. Año 2018.

(2020). Informes técnicos, Vol. 4, n° 36. Comercio exterior, Vol. 4, n° 4. Complejos exportadores.
Año 2019.

Circuito productivo de hidrocarburos no convencionales



Capítulo 8.

Neoliberalización y acuerdos institucionales. Disputas por la orientación del circuito productivo de los hidrocarburos no convencionales en Neuquén (2015-2019)

Marisa Scardino

INTRODUCCIÓN

A lo largo de la historia Argentina contemporánea y en función de la implementación de diferentes proyectos político-institucionales y modelos económicos¹, la extracción y producción de hidrocarburos ha sido regulada en función de diferentes principios: considerándola una actividad estratégica fundamental para el desarrollo nacional, comercializando sus productos como una mercancía en mercados globales; fortaleciendo la producción y la integración vertical de la empresa de hidrocarburos nacional o desregulando la actividad para favorecer la incorporación de actores privados a lo largo de toda la cadena. Asimismo, la actividad ha estado coordinada de forma exclusiva por parte del Estado Nacional -enmarcada en una estrategia hidrocarburífera- como así también se ha decidido la federalización de los recursos a las provincias, delegando la potestad de administrar el desarrollo de la actividad en sus territorios. Los debates acerca de la modalidad de regulación de ningún modo han quedado saldados a lo largo del tiempo, ni han seguido un recorrido lineal. De hecho, desde la década de los 90' del siglo pasado, a partir de la puesta en marcha del proceso de privatización de YPF (Yacimien-

1 En Argentina se implementaron diferentes modelos económicos. Cada uno de ellos se caracterizó por establecer un programa particular que privilegió un tipo de relaciones económicas y sociales por sobre otras. Aldo Ferrer (2004) realizó la siguiente periodización: (i) de 1860 a 1930, el modelo agroexportador; (ii) de 1930 a 1976, la industrialización (inconclusa); (iii) 1976 al 2001, el modelo neoliberal, en su primer ciclo, ya que -en escritos posteriores- el autor se refiere al regreso del neoliberalismo en el período iniciado con el cambio de gobierno del 2015 (Ferrer, 2016). En cuanto a la etapa 2003-2015, se señala la reaparición de un modelo nacional y popular, que si bien se encuentra inserto en la economía de mercado -al igual que el neoliberalismo-, se presenta como un modelo alternativo de desarrollo autónomo, con protagonismo del Estado y orientado a una progresividad en la distribución del ingreso (Rofman, 2016). De todos modos, es relevante comprender los solapamientos y las articulaciones existentes entre los diferentes actores sociales y las estrategias políticas y económicas implementadas, que complejizan el análisis de los modelos, alejándolos de una matriz compartimentada y estanca.

tos Petrolíferos Fiscales), los modos de regulación de la actividad hidrocarburífera han sufrido importantes marchas y contramarchas.

Este capítulo se propone analizar las disputas por la imposición de un nuevo arreglo institucional para promover el avance del proceso de neoliberalización en torno al circuito hidrocarburífero, específicamente en la Provincia de Neuquén, en el período 2015/2019. En función de su cumplimiento y dado el serpenteante camino que la regulación de la actividad ha transitado en Argentina, se requiere presentar una acotada síntesis de las modificaciones más salientes ocurridas desde la privatización de YPF.

Se relevaron diversos estudios que han centrado su atención en el proceso de desregulación de la actividad hidrocarburífera iniciado a partir de la implantación del proyecto neoliberal en 1990, en el marco del llamado Consenso de Washington (Kozulj, 2002; Barrera, 2012; 2013a). Todos ellos destacan el avance de un proyecto de desregulación de la actividad, en la cual el Estado dejó de intervenir sobre su ritmo y dirección, dejando más espacio a las decisiones de los actores económicos y facilitando un proceso de alta concentración empresaria y amplios márgenes de ganancia. Ello se acompañó de un proceso de vaciamiento y fragmentación de la empresa nacional –que incluyó la tercerización de diferentes etapas productivas y la precarización laboral de sus empleados- para favorecer su privatización y ofrecer mayores beneficios a las empresas adjudicatarias. Este proceso fue posible en la medida en que el Estado pasó de intervenir en la puja por la distribución de los excedentes producidos, a una posición de garante de la reproducción del capital, mediante la desposesión de activos públicos.

Luego de la crisis ocurrida en Argentina en el 2001 y una vez iniciado el proceso de recuperación económica y social, fue necesario hacer modificaciones en las reglas del juego establecidas a la luz de un nuevo proyecto político institucional y las nuevas condiciones del contexto global, caracterizado por el alto precio internacional de los commodities. Sin embargo, una combinación entre una baja de los niveles de producción y un aumento del consumo interno -generado por la reactivación económica- condujeron a un importante desequilibrio energético que fue compensado mediante la importación de gas, afectando de forma significativa el resultado de la balanza comercial. En este contexto, el Congreso Nacional sancionó -en el 2012- la Ley de Soberanía Hidrocarburífera (26.741) que intentó reposicionar al Estado Nacional en el histórico debate acerca del dominio de los recursos naturales. La ley autorizó, por un lado, la expropiación del 51% del capital accionario de YPF S.A. -entonces en manos de Repsol- y por otro lado, declaró de interés público nacional el logro del autoabastecimiento de hidrocarburos. De este modo, se posibilitó un avance en la toma de control del Estado Nacional sobre uno de los sectores claves para el desarrollo y sobre un bien estratégico, como son los recursos energéticos en general y los hidrocarburos en particular.

Este giro del marco regulatorio trajo aparejados nuevos controles sobre accionar de las empresas. La nueva Comisión de Planificación y Coordinación Estratégica del Plan Nacional de Inversiones Hidrocarburíferas, fue la encargada de fijar los presupuestos mínimos y las metas en materia de inversiones de hidrocarburos para alcanzar los objetivos de la Política Hidrocarburífera Nacional. En el período abierto a partir del 2012 y hasta el nuevo recambio de gobierno a nivel nacional, si bien hubo una mayor presencia del Estado en el mercado hidrocarburífero en pos de orientar las acciones de los actores económicos hacia el logro del autoabastecimiento, también hubo incentivos a la producción, que en el momento de la caída abrupta del precio internacional del crudo, sostuvieron a la actividad empresarial impidiendo el corte de la producción y la caída del empleo en el sector.

El nuevo gobierno electo a finales del 2015, introdujo (nuevas) variaciones en las reglas de juego. Una serie de modificaciones normativas intentaron reubicar y limitar el accionar estatal, una vez más, por fuera ámbito del mercado. La disolución de la Comisión de Planificación y Coordinación Estratégica, la eliminación de las retenciones y las restricciones para la exportación, la igualación de los precios internos a los valores del mercado internacional y la modificación del convenio colectivo de trabajo del sector, fueron algunas de las medidas más salientes que comenzaron a configurar un nuevo escenario. Sin duda, estos cambios implicaron nuevas articulaciones y también nuevas y viejas disputas entre los actores sociales, políticos y económicos propios de la sociedad argentina, pero también con actores cuyas lógicas de acción y reproducción se ubican en escalas mayores.

Los ajustes realizados a partir del 2015 sobre el marco normativo relativo al sector hidrocarburífero pueden encuadrarse en un modelo de relación entre el Estado y la economía que refuerza el dominio del mercado sobre un amplio conjunto de relaciones sociales; sin embargo, no debieran equipararse de manera lineal con su anterior modelo, aquel ejecutado en la década del '90. En este sentido, se vuelve necesario comprender de forma específica la modalidad en la que este proceso de neoliberalización se está produciendo, analizar los cambios dados en función de una estructura normativa y un marco institucional heredados, de modo tal de vislumbrar el complejo engranaje que implicó su práctica concreta. Se trata, en definitiva, de analizar lo que Brenner y Theodore (2017) denominan como “el neoliberalismo realmente existente”, que permite identificar -a su vez- las pujas, negociaciones, contradicciones y resistencias que surgieron en su implementación, dando al proceso sus características específicas y distintivas.

El análisis desarrollado en este capítulo se enmarcó en una estrategia cualitativa que incluyó el trabajo con fuentes de información primaria surgidas del trabajo de campo

realizado² y de fuentes de información secundaria como la normativa vigente y fuentes periodísticas. Su desarrollo se organiza, en primer lugar, con una breve introducción de los conceptos teóricos que orientan el análisis. Luego, se describe el funcionamiento general del circuito de hidrocarburos en la provincia de Neuquén, presentando las modificaciones generadas a partir de la puesta en marcha de la nueva modalidad de extracción no-convencional. En el cuarto apartado, se presenta el análisis de las pujas dadas por el establecimiento de un nuevo arreglo institucional considerando específicamente: (i) la forma de la competencia intercapitalista, (ii) la relación capital-trabajo y (iii) el proceso de innovación tecnológica.

EL “NEOLIBERALISMO REALMENTE EXISTENTE”

Este capítulo se enmarca en una perspectiva que busca comprender los modos específicos en los que el neoliberalismo ha tomado forma en espacios y lugares concretos, es decir, el modo en que la doctrina neoliberal -ampliamente difundida a lo largo del globo a partir de la crisis del modelo fordista de producción- se ha llevado a la práctica concreta y que Brenner y Theodore (2017) han llamado “neoliberalismo realmente existente”. En este sentido, se entiende al neoliberalismo como un *proceso* históricamente específico y contradictorio de transformación social guiado por el mercado. Esta modalidad de aproximación permite, por un lado, distinguir y marcar una distancia entre el planteo más ideológico, el corpus central de preceptos que lo componen y la forma en la que los mismos pueden, o no, implementarse en contextos específicos.³ Por otro lado, analizar un proceso concreto de neoliberalización permite identificar con mayor claridad sus modalidades de adaptación, sus correcciones, sus resultados y sus fracasos, así como también los polos de resistencia y los (otros posibles) caminos emergentes.

En contraste con la ideología neoliberal, en la cual se asume que las fuerzas del mercado operan de acuerdo a leyes inmutables sin importar dónde son desplegadas, enfatizamos la *imbricación* [cursiva en el original] contextual de los proyectos de reestructuración neoliberal en la medida en que han sido producidos en contextos nacionales, regionales y

2 El trabajo de campo se realizó en la provincia de Neuquén en el 2017, en el marco del proyecto UBA-CyT 20020130200063BA, dirigido por la Dra. Mariana Schweitzer, e incluyó una serie de entrevistas realizadas a actores políticos, económicos y sociales de la provincia y de dos localidades implicadas en la extracción de hidrocarburos no convencionales: Añelo y Rincón de los Sauces.

3 Los lineamientos centrales propuestos por la doctrina neoliberal, pueden sintetizarse como “una mezcla de fundamentalismo económico neoclásico, regulación de mercado en lugar de dirección estatal, redistribución económica a favor del capital –conocida como economías de oferta- autoritarismo moral con una familia idealizada como eje vertebrador, principios de libre comercio internacional (en ocasiones aplicados de forma inconsistente), y una profunda intolerancia al sindicalismo.” (Moody, 1997:119-120 en Brenner & Theodore, 2017:117)

locales definidos por los legados de marcos institucionales, prácticas regulatorias, luchas políticas y regímenes políticos heredados. (Brenner & Theodore, 2017:115)

Como proponen Peck y Theodore (2019), es posible comprender al neoliberalismo como un modo de regulación que propone o delimita las reglas de juego, de forma sucesiva o acumulativa, en un número cada vez mayor de lugares, pero que rara vez lo hace de forma única; es decir, que compite y disputa el terreno con otros modos de regulación existentes. En este sentido, los autores proponen alejarse de la representación monolítica más difundida del neoliberalismo, centrada en la difusión de un conjunto de preceptos que han de llevarse a cabo para que las naciones logren avanzar en el camino prefigurado del desarrollo (como si fuera realmente posible concebir al desarrollo desde esta perspectiva unidireccional⁴). Por ello es importante destacar el carácter procesual del neoliberalismo, que se impone gradualmente y se solapa sobre otros modos de regulación heredados, con momentos de avance pero también con instancias de retroceso. Desde hace varias décadas, los procesos de neoliberalización están siempre *siendo* y no se presentan como un estado de situación al que finalmente se llega. Se trata de procesos inacabados, que se encuentran en permanente disputa en todos aquellos espacios en los cuales los Estados y los actores sociales impulsan sus iniciativas. Así, el neoliberalismo puede pensarse como una “matriz móvil de articulaciones” (Peck & Theodore, 2019:246), cuyos programas estarán siempre incompletos y hasta pueden ser contradictorios, tanto en un mismo Estado, como entre los diferentes lugares en los que se desarrollan.

Este movimiento no lineal de avances y retrocesos, es retratado por Brenner, Peck y Theodore (2015) como dos momentos que se alternan a lo largo de los procesos de neoliberalización: una primera instancia de destrucción, denominada “*roll back*”, en la cual se desmantelan los marcos regulatorios, las instituciones vinculadas a la seguridad social y los centros de poder, propiciando una atomización de los sujetos colectivos y una segunda instancia de recomposición, “*roll out*”, caracterizada por un proceso de re-regulación y re-institucionalización que elimine o minimice las posibles barreras que impiden la continuidad de las estrategias de acumulación del capital. Ambos momentos conllevan, necesariamente, a la confrontación con los marcos normativos e institucionales preexistentes -o sus vestigios-, y también con aquellos focos de resistencia, de colectivización y de poder que se han sostenido o se han reagrupado

4 Es relevante revisar el mecanismo retórico que “convierte el espacio en historia” para encubrir las desigualdades existentes (Massey, 2012). Así, cuando los discursos de las ciencias sociales, la política, los organismos internacionales o los medios de comunicación realizan comparaciones entre países o regiones haciendo mención, por ejemplo, a sus diferentes grados de desarrollo, clasificándolos como desarrollados o en vías de desarrollo, no hacen más que simplificar las diferencias existentes entre unos y otros, alinearlas dentro de una sola narración posible -el relato del progreso- y subsu-
mir el espacio en el tiempo.

como consecuencia del momento destructivo. Esta caracterización de la modalidad de avance de los proyectos de neoliberalización resulta de gran utilidad para comprender que “el neoliberalismo realmente existente” presenta matices, piezas ensambladas y también contradicciones internas, propias de las luchas por su implementación en determinados contextos.

A su vez, los proyectos de neoliberalización no han sido sinónimos de una retirada del Estado, sino más bien, es posible distinguir la centralidad de su intervención para posibilitar su avance y consolidación. En contraste con la distinción clásica del modelo neoliberal que postula una total oposición entre el Estado y el mercado, entendiéndolas como dos modalidades opuestas de organización de las relaciones sociales, un análisis concreto de las formas en las que se implementa el proyecto neoliberal, pone de manifiesto la necesaria interacción entre el Estado y el mercado, así como el carácter político de su mutua implicación. A su vez, como postula Brenner (2003) el avance del proyecto neoliberal de ningún modo trae aparejado una retracción de la acción estatal, sino que es el propio Estado el que reorganiza su estructura institucional y adapta sus marcos regulatorios para favorecer a los intereses y la reproducción de los capitales globales.

EL CIRCUITO DE LOS HIDROCARBUROS EN NEUQUÉN

La conformación socio espacial de la provincia de Neuquén estuvo desde su origen ligada a la actividad hidrocarburífera. En el año 1918, un equipo de la Dirección General de Minas, Geología e Hidrología de la Nación, descubrió el primer yacimiento de petróleo en Plaza Huincul, cuando aún formaba parte del Territorio Nacional.⁵ Desde entonces y hasta la actualidad, la explotación de gas y petróleo es una de las actividades que más recursos le aporta a las cuentas provinciales, fundamentalmente a partir de la percepción de regalías por los recursos extraídos y de los cánones por la concesión de las áreas de exploración y explotación. Asimismo, la cuenca Neuquina, junto a la del Golfo de San Jorge, son las áreas extractivas que más aportan a la producción de petróleo a nivel nacional.

Sin embargo, las reservas hidrocarburíferas de la provincia han descendido sin pausa desde el año 1999, pasando de una producción de petróleo anual de 18,2 millones de m, a un total anual de 8,8 millones de m³ en 2010 (Dirección Provincial de Estadísticas y Censos. Provincia del Neuquén, 2012). De igual modo, la participación del sector Explotación de minas y canteras, en la cual se incluyen las actividades de Extracción de petróleo crudo y gas natural y los Servicios relacionados, pasó de aportar

5 Neuquén fue una gobernación al mando del Estado Nacional hasta su provincialización en el año 1955, pudiendo elegir por primera vez a sus representantes en 1958 (Favaro, 2005).

el 69,4% del Producto Bruto Geográfico (PBG) de la provincia en 1999, al 44,4% en el 2010, de acuerdo con la misma fuente.

Entre las causas del pronunciado declive se encuentra principalmente la estrategia sostenida por las grandes empresas operadoras que han apuntado a sobreexplotar la producción de las áreas centrales y maduras en actividad, aumentando los niveles de exportación, al mismo tiempo que disminuir considerablemente el ritmo de las inversiones más riesgosas, vinculadas a la exploración de nuevos yacimientos, conduciendo así a una importante disminución de los niveles de reservas (Kozulj, 2002; Barrera, 2013a; Barrera, 2013b). El sostenimiento de esta estrategia fue posible a partir de la sanción de un marco normativo que se apoyó fuertemente en un discurso centrado en el descrédito e ineficiencia de la gestión estatal de empresas y recursos, y en la capacidad del mercado como motor del desarrollo para fomentar la inversión y la modernización de los procesos productivos. Estas ideas quedaron plasmadas en la sanción de las Leyes de Emergencia económica y de Reforma del Estado⁶, que derivaron en las sucesivas privatizaciones de las empresas de servicios públicos, incluida YPF. Contrariamente, esta estrategia implementada por la nueva YPF -en manos de Repsol- y replicada por la mayor parte de las empresas del sector, ha dado por tierra la sostenida hipótesis de que un mercado hidrocarburífero más competitivo generaría un aumento de las inversiones de riesgo y el incremento en el nivel de reservas. Como mencionan Serrani y Barrera (2018), a partir de la década del 90, todo el complejo hidrocarburífero quedó supeditado a las “leyes del mercado”, sin normativas que obliguen a los pocos actores económicos del sector a reinvertir sus utilidades ni a reponer las reservas. Es decir que, en realidad, no se trató de una consecuencia del libre juego de las leyes de la oferta y la demanda, sino que el accionar de los actores económicos fue posible a partir de un arbitraje favorable por parte del Estado que reajustó su marco normativo en ese período.

Ya en el siglo XXI, puesto en marcha el proceso de recuperación posterior a la crisis del régimen de convertibilidad, se evidenció una nueva modificación de la estrategia del Estado -en todos sus niveles- centrada en el retorno de la planificación del territorio y de las actividades estratégicas, comprendida como un proceso político técnico:

Durante el período 2003-2015, la intervención del Estado cobró protagonismo en distintos ámbitos. De haber viabilizado la libre o irrestricta explotación, disposición y circulación de bienes y haber privilegiado la entrada de capitales extranjeros, junto a una reducción brusca en la inversión del sector público, el Estado cambió su rol participando en inversiones, regulando actividades y diseñando políticas territoriales. (Schweitzer et al., 2017)

6 Ley 23.697 y Ley 23.696, respectivamente.

En cuanto al circuito hidrocarburífero, una de las primeras medidas implementadas fue la reinstalación de los derechos de exportación, desvinculando la cotización interna del crudo de los precios internacionales.⁷ Esta medida, si bien le permitió al Estado aumentar sus recursos monetarios, condujo a que las empresas agudizaran su estrategia de subexploración/ sobreexplotación, arguyendo tener condiciones más desfavorables en el país para ampliar las inversiones. Pese al reclamo, Serrani y Barrera (2018) indicaron que las ganancias empresariales en dólares de la década 2002/2011 fueron un 2,6% superiores a las del decenio 1992/2001, dónde no se había establecido ningún control ni derecho de exportación por parte del Estado. En este punto, la disputa entre los actores económicos y el Estado se presentó claramente por una ampliación de los márgenes de ganancia y no por una pérdida efectiva de los mismos. A partir del 2002, si bien se logró una disminución de las exportaciones -con la finalidad de abastecer al mercado interno- y un aumento en la cantidad de pozos perforados -tanto a nivel nacional como provincial, a partir del impulso dado por los programas Petróleo Plus y Refino Plus⁸, dada la merma de la productividad media de los pozos ya maduros, no se alcanzaron los niveles requeridos para satisfacer la creciente demanda interna (Dirección Provincial de Estadísticas y Censos. Provincia del Neuquén, 2012).

En este contexto, en el mes de junio de 2010, la entonces Repsol-YPF realizó con éxito la primera perforación de un pozo de esquisto⁹ en Loma la Lata, yacimiento de Vaca Muerta. A partir de entonces y una vez demostrada su factibilidad técnica, se inició un largo proceso de negociación –entre múltiples actores nacionales y extranjeros, estatales y privados– con la finalidad de dinamizar inversiones y lograr la factibilidad económica para su explotación. Este proceso condujo a la sanción, en mayo del 2012, de la Ley de Soberanía Hidrocarburífera que dio lugar a un plan de inversión para el desarrollo masivo del gas y petróleo no convencional en la formación geológica Vaca

7 En el año 2002 y dado el colapso económico ocurrido en el país, el gobierno de Eduardo Duhalde implementó los derechos de exportación para los hidrocarburos con la finalidad de generar recursos destinados a asistir a los sectores más vulnerables y golpeados de la sociedad como efecto de la profunda recesión que sobrevino a la salida del régimen de convertibilidad. Luego, en los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández se sostuvo la medida hasta alcanzar un sistema de retenciones móviles que se ajustaban en función del precio internacional del crudo.

8 Mediante el Decreto N° 2014 del 2008 se crearon los programas llamados “Petróleo Plus” y “Refinación Plus” destinados a incentivar el aumento de la producción de petróleo y la incorporación de reservas, así como también la construcción de nuevas refinerías y la ampliación de las existentes, con el objetivo de aumentar la producción de combustibles.

9 Gas y petróleo de esquisto, es aquel que se encuentra en una formación sedimentaria de muy baja permeabilidad como para que los hidrocarburos puedan ser extraídos con los métodos de extracción convencionales. Para proceder a su extracción se requiere de la aplicación de un nuevo paquete tecnológico y un mayor despliegue logístico, volviendo más costosa su operación y siendo necesario que el precio internacional de los hidrocarburos se mantenga alto para que la actividad sea rentable.

Muerta.¹⁰ Dada la necesidad de obtener financiamiento para su desarrollo, en julio de 2013, YPF firmó un contrato con la empresa Chevron para la explotación de hidrocarburos no convencionales en el área. El acuerdo implicó el desembolso de cuantiosas inversiones para comenzar con el desarrollo de la actividad, además de un proceso de transferencia de conocimiento a los profesionales de YPF y sus operadoras locales para el manejo de las nuevas técnicas y procedimientos empleados para la extracción no convencional. A nivel político, la firma del contrato fue públicamente cuestionada debido a un conjunto de cláusulas confidenciales que generaron suspicacias acerca de importantes beneficios para la empresa norteamericana. A su vez, la alianza YPF-Chevron implicó el inicio del debate acerca de la decisión del país de extraer masivamente hidrocarburos no convencionales y por la situación legal que atravesaba Chevron en Ecuador, demandada por incumplimientos y daños ambientales ocasionados por su operatoria (Svampa & Viale, 2015).

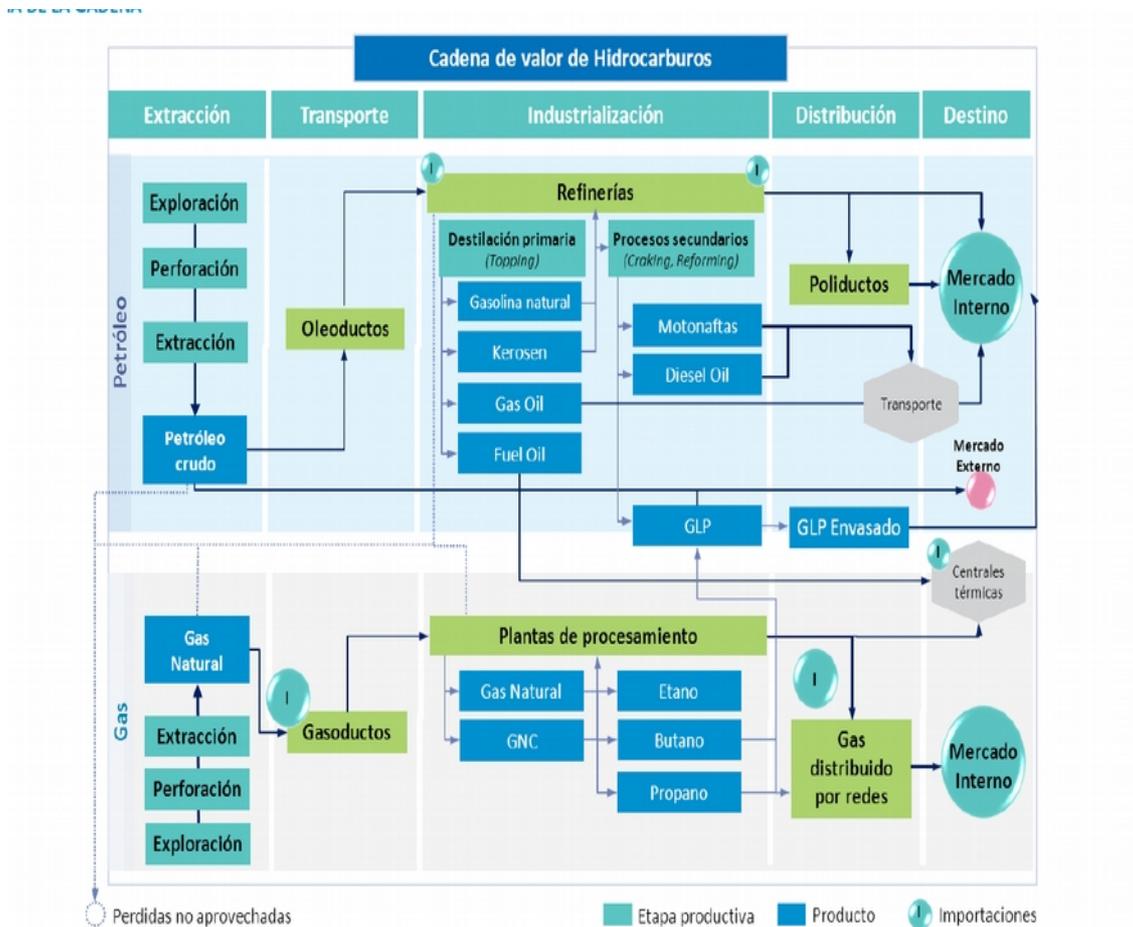
A partir de la sanción de la Ley de Soberanía Hidrocarburífera y el conjunto de regulaciones que la acompañaron, logró aumentarse no solamente la cantidad de pozos perforados en la Provincia de Neuquén, sino a su vez, el volumen de producción bruta de gas y petróleo en la medida en que se incrementó –hasta el 2015- el monto de las inversiones destinadas a la exploración (Ministerio de Hacienda, 2018 y Gobierno de la Provincia del Neuquén, 2019). Ese incremento estuvo dado centralmente por el aumento de la cantidad de pozos de extracción no convencional, teniendo YPF un rol predominante. Asimismo, hasta el año 2014, en la provincia, ese crecimiento estuvo acompañado del sostenimiento de la cantidad de pozos perforados bajo la modalidad convencional, que luego fueron decreciendo marcadamente hasta el 2019 (Ministerio de Energía, Minería e Hidrocarburos de la Provincia de Neuquén, 2019).

Específicamente en cuanto al desarrollo del circuito hidrocarburífero, la nueva modalidad de extracción no convencional ha generado algunas modificaciones complejizando aún más su estructura general. Integrada centralmente por cuatro grandes etapas: (i) *la extracción*, compartida por el gas y el petróleo (ii) *el transporte* a través de gasoductos y oleoductos; (iii) *la industrialización* y (iv) *la distribución y comercialización*, la introducción de la extracción no convencional ha tensionado los ritmos y requerimientos especialmente de la etapa extractiva, que se encuentra

10 Según los “Estudios estratégicos para la Región de Vaca Muerta”, realizados en el Marco del Plan Estratégico Territorial (Programa de Fortalecimiento Institucional de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, 2016) la cuenca Neuquina tiene una superficie total de 124.000 km² y está conformada por la provincia de Neuquén, un sector occidental de las provincias de La Pampa y Rio Negro y el sector sur de la provincia de Mendoza. Dentro de ella se encuentra Vaca Muerta, principal formación de recursos no convencionales, con una superficie total de 30.000 km².

directamente vinculada a las disposiciones y organización de los espacios en los que se ubican los recursos.

Gráfico 1. Circuito de Hidrocarburos



Fuente: "Informe de cadenas de valor." Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas, 2016.

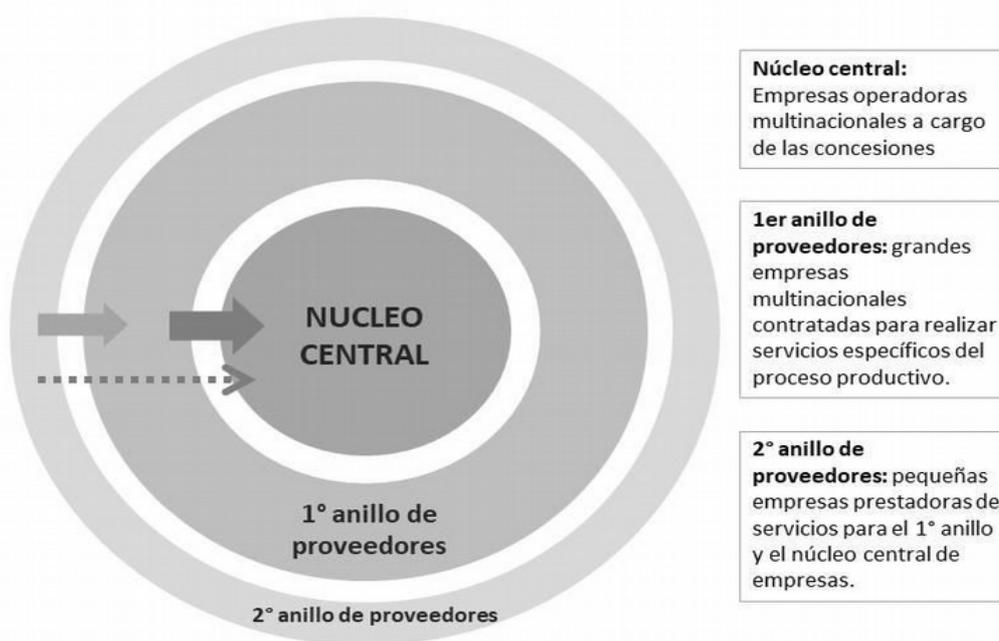
El nuevo paquete tecnológico para la extracción no convencional requirió, en primer lugar, no solamente de nuevos equipos, sino también de un proceso sostenido de aprendizaje y capacitación de los equipos técnicos para su utilización. En segundo lugar, implicó la modificación de la organización misma del trabajo en sus diferentes momentos, exploración, perforación y terminación de pozos. Por otro lado, las importantes dotaciones de agua y arena silíceas que han de llegar a los yacimientos para ser inyectados en la extracción, complejizaron los circuitos logísticos y requirieron de una articulación muy rigurosa y de coordinación en tiempo real.

La nueva dinámica tiene implicancias territoriales diversas: se impulsan grandes inversiones de prospección con demandas específicas de infraestructura, y regulaciones ad hoc; al mismo tiempo, se ponen en marcha procesos de aprendizaje y desarrollo

tecnológico localizados que demandan proximidad cognitiva e institucional y conectividad; una nueva logística y aglomeración de las empresas junto a centros de servicios, y la evaluación y prevención del impacto ambiental de las fracturas hidráulicas. (Landriscini et al., 2016)

Una de las particularidades que presenta la cadena hidrocarburífera es su alto nivel de concentración empresarial, dado en gran medida por su integración vertical; es decir que, en muchos casos, las empresas encargadas de la extracción de los recursos se encargan -a su vez- de la refinación y la comercialización del producto. Esquemáticamente, el entramado productivo puede organizarse en tres grupos de empresas: (i) las ubicadas en el *núcleo central*, que son aquellas empresas multinacionales, operadoras de las concesiones de las áreas de explotación; (ii) un *primer anillo* de empresas proveedoras de servicios, que son grandes empresas multinacionales, contratadas para realizar tareas técnicas específicas del proceso productivo y (iii) un *segundo anillo* de pequeñas y medianas empresas, proveedoras de servicios complementarios, ofrecidos tanto a las empresas del primer anillo, como a las del núcleo central (Ver gráfico 2).

Gráfico 2: Trama empresarial de la cadena hidrocarburífera



Fuente: elaboración propia en base a informe de la Dirección Provincial de Estadísticas y Censos. Provincia del Neuquén, 2012

De este modo, puede visualizarse que las empresas del núcleo central, a excepción de YPF, son grandes empresas transnacionales cuyos planes de negocio responden a las estrategias globales de acción trazadas por sus casas matrices. Como se mencionó, se

trata de un sector altamente concentrado, siendo que las empresas operadoras que generan el 75% de la producción de petróleo en Argentina son¹¹: YPF, Pan American Energy, Pluspetrol y Sinopec, mientras que las que concentran la misma porción de la producción gasífera son: YPF, Total Austral, Pan American Energy, Pluspetrol y Tecpetrol. A su vez, tanto las empresas que integran el núcleo central, como las del primer anillo, son las encargadas de las actividades de mayor complejidad técnica. Se trata de empresas multinacionales, con una amplia disponibilidad de desplazamiento, siendo que las del primer anillo se trasladan en función de las estrategias de localización programadas por las empresas del núcleo central a quienes les prestan servicios especializados.

En cuanto a las empresas del segundo anillo, se trata de pequeñas y medianas empresas nacionales y en muchos casos, neuquinas, que se encuentran ancladas al territorio local -con baja o nula capacidad de desplazamiento- y ofrecen servicios de baja complejidad y poca especialización técnica. En muchos casos, las empresas se dedican a brindar servicios de transporte, seguridad y construcción. Desde la provincia, a través del Programa de Desarrollo de la Cadena de Valor Hidrocarburífera del Centro PyME-Adeneu, se ha trabajado intensamente con las Pymes locales para ampliar la cantidad de empresas que estén en condiciones legales, financieras y administrativas de ofrecer servicios a las grandes empresas multinacionales. Al mismo tiempo se han elaborado mecanismos normativos para que las grandes operadoras contraten trabajo y servicios propios de la provincia.¹²

PUJAS POR LA CONFORMACIÓN DE UN NUEVO ARREGLO INSTITUCIONAL

La forma de la competencia intercapitalista

En el período abierto desde la sanción de la Ley de Soberanía Hidrocarburífera, hasta el recambio de gobierno en 2015, el marco normativo vinculado a la actividad fue adaptándose para lograr reposicionar al Estado Nacional como un actor clave en el sector, con el fin de coordinar una estrategia nacional orientada al logro del autoabastecimiento. En este punto, si bien se fomentó el desarrollo de proyectos hidrocarburíferos no convencionales, no se desalentaron aquellos desarrollos de extracción convencionales, ubicados mayormente en el resto de las cuencas del país.

11 Datos obtenidos en base los informes anuales del Instituto Argentino del Petróleo y del Gas (IAPG) del período 2015-2018.

12 La Ley 2755 “Compre Neuquino” y su modificatoria (Ley 3032), favorece la compra de bienes y servicios para la actividad hidrocarburífera provenientes de empresas, uniones de empresas y profesionales independientes radicados en la Provincia.

Por medio del marco normativo¹³, se alentó a las empresas a que elevaran sus niveles declarados de producción subsidiando la generación excedente y flexibilizando las condiciones para la remisión de dividendos de aquellas empresas que garantizaran un umbral de inversiones en el territorio nacional. A su vez, la estrategia de sostén del “barril criollo” permitió, por un lado, proteger a los consumidores evitando el traslado a los precios locales de las subas de los precios internacionales del crudo y, por otro lado, permitió sostener los niveles de actividad y de empleo frente a la brusca caída del precio internacional del petróleo iniciada a mediados de 2014. En síntesis, el Estado Nacional volvió a ser un actor presente en las negociaciones entre los actores económicos privados y los gobiernos provinciales, ordenando y coordinando el ritmo de desarrollo de la actividad y sopesando la multiplicidad de intereses en juego.

Si bien estas medidas han sido criticadas desde algunos sectores de la izquierda del arco político por encuadrarlas como una forma más de garantizar las condiciones de circulación y acumulación del capital transnacional que invierte en Argentina, es importante mencionar que la actividad y los planes de inversión de los actores económicos privados se encontraban sujetos a un periódico control por parte del Estado Nacional –a través de la Comisión de Planificación y Coordinación Estratégica del Plan Nacional de Inversiones Hidrocarburíferas-, y que sin la inversión de estos actores no se hubiera podido elevar el nivel de producción de hidrocarburos para sostener el desarrollo y la actividad económica del país. De hecho, a principios de 2016, el nuevo gobierno electo se encargó rápidamente de eliminar estos controles en manos de la Comisión, así como de desarticular el Plan Nacional de Inversiones Hidrocarburíferas por ésta desarrollado, facilitando los movimientos de las grandes empresas con una nueva desregulación del mercado. Tal como se mencionó anteriormente, el nuevo gobierno imbuido por la retórica neoliberal, se decidió a establecer un nuevo límite al accionar del Estado sobre el mercado hidrocarburífero; es decir, realizó un rápido movimiento de desarticulación del marco normativo heredado (“roll-back”) para iniciar un nuevo proceso de re-regulación (“roll-out”). Los argumentos de base esgrimidos en este caso fueron los mismos de siempre¹⁴, pero con el agregado -para esta etapa- del concepto de crisis energética:

Más allá de los recurrentes problemas en el sector de distribución de energía eléctrica y del déficit en la balanza comercial energética a partir de 2011 con su peso en el esquema macroeconómico, no se verificaba una crisis del sector energético y funcionaba más como

13 Por ejemplo mediante el Programa de Estímulo a la Inyección Excedente de Gas Natural (Resolución 1/2013).

14 Los argumentos del discurso neoliberal continúan sosteniendo, de forma simplificada, la (artificial) separación entre Estado y Mercado y un conjunto de ventajas económicas derivadas del libre funcionamiento del mecanismo entre oferta y demanda.

un eslogan que unificaba el chantaje de las empresas privatizadas y de la oposición política para retornar al esquema de libre mercado de la década del noventa. (Burgos & Sabbatella, 2017:127)

Bajo esa idea rectora, el nuevo decreto¹⁵ que eliminó a la Comisión, trasladó la autoridad de control directamente a la figura del Ministro de Energía y, a su vez, quitó una serie de artículos que determinaban los plazos para los controles y auditorías a las empresas, la posibilidad de establecer sanciones a aquellas que no cumplieran con el plan de inversiones y/o establecieran conductas distorsivas en los costos y los precios de comercialización de hidrocarburos, la facultad de cancelar las concesiones o permisos de explotación a las empresas que no cumplieran con las obligaciones establecidas por la ley. Es decir que el decreto eliminó gran parte de los mecanismos de control de la actividad, en manos del Estado, dejando a las empresas la responsabilidad de su cumplimiento.

Asimismo, la estrategia del gobierno de Cambiemos incluyó la reducción de los subsidios para el sector gasífero y, para que ello no redundara negativamente en las cuentas de las empresas operadoras, se decidió realizar ajustes sucesivos en las tarifas de los servicios públicos de gas y electricidad.¹⁶ Apoyado en la difusión de un mensaje que señalaba que el Estado argentino, a diferencia de otros estados del mundo, “regalaba” el gas y la electricidad propiciando un consumo desmedido por parte de los usuarios, se propuso el ajuste del cuadro tarifario.¹⁷ A través de un conjunto de resoluciones, en el 2016 se estableció un desproporcionado aumento de las tarifas para usuarios residenciales y no residenciales de todo el país, que generó un fuerte rechazo social y hasta la judicialización de las medidas por no cumplir con el requerimiento de la Audiencia Pública. De esta manera, el Estado trasladaba a los usuarios las transferencias económicas dirigidas a las empresas productoras, transportistas y distribuidoras de energía (García Zanotti et al., 2017). A su vez, en el 2017, el gobierno lanzó una reedición del Plan Gas, denominado “Programa de Estímulo a las Inversiones en Desarrollos de Producción de Gas Natural en Reservorios No Convencionales”. Este programa, a diferencia de su edición anterior, reorientó una porción de los subsidios exclusivamente a la producción de gas no-convencional descuidando la premisa del autoabastecimiento, permitiendo exportar el gas subsidiario extraído y sin necesidad

15 El decreto 272 de 2015 (publicado en el Boletín Oficial el 4 de enero del 2016), disuelve la Comisión de Planificación y Coordinación Estratégica del Plan Nacional de Inversiones Hidrocarburíferas y con ello deja de exigir que se realicen las auditorías a las empresas para evaluar el cumplimiento del plan anual de inversiones.

16 Martín Bidegaray, 24/11/2019, Clarín: “Por suba de tarifas, los subsidios bajaron 70% en cuatro años”

17 Infobae, 10/10/2018: “Mauricio Macri defendió el aumento del gas: ‘Aquello que te regalan, a la larga te va a costar más’”

de garantizar un compromiso de inversiones o de aumento de la producción.¹⁸ Estas nuevas condiciones del Plan favorecieron a la provincia de Neuquén en detrimento de otras áreas de producción gasífera convencional y a los nuevos emprendimientos.

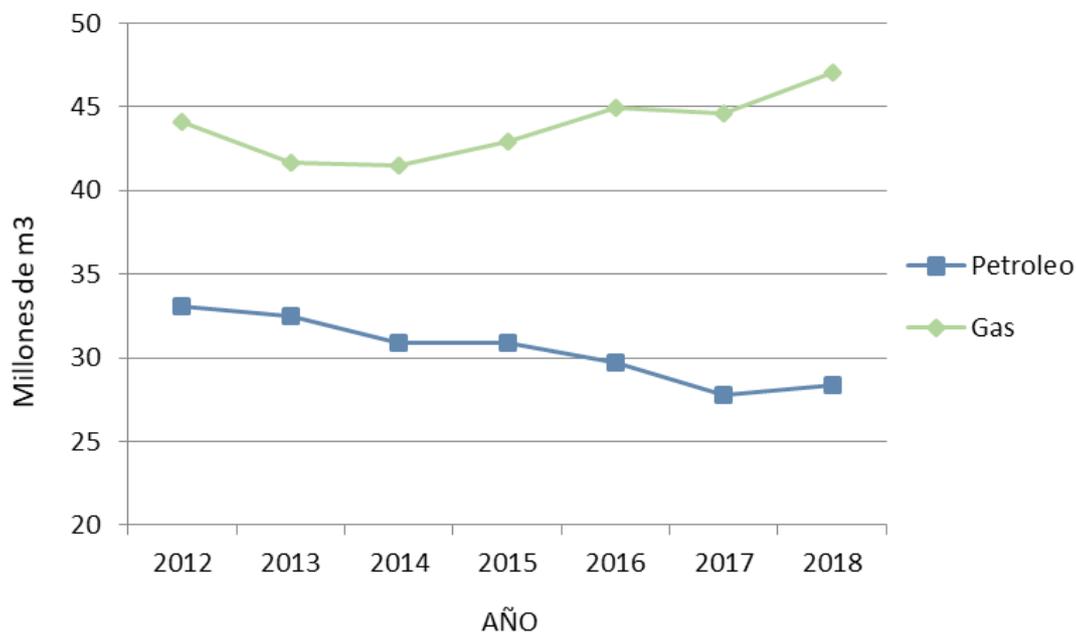
Por otro lado, y una vez establecido el nuevo cuadro tarifario para los servicios públicos, el gobierno avanzó progresivamente con la quita del sistema de retenciones y una alineación del precio doméstico del petróleo con el precio internacional mediante el “Acuerdo para la transición a precios internacionales de la industria hidrocarburífera Argentina”. De este modo, las empresas estaban habilitadas a realizar ajustes en el precio de los combustibles sin necesidad de autorización por parte del Estado, quién reducía gradualmente los subsidios a la actividad y trasladaba nuevamente el costo a los consumidores. Como mencionan Burgos y Sabbatella (2017), estos cambios dados en las reglas de juego, lejos de alentar a las inversiones empresarias, condujeron a una retracción de la producción:

(...) las expectativas de alineación de los precios locales desalentaron la inversión durante 2016, por ende, el pronóstico para 2017 es peor y determinaría el abandono del camino del autoabastecimiento. Asimismo, la política petrolera nacional quedaría subordinada a las imprevisibles fluctuaciones del mercado mundial en lugar de ajustarse a los costos de producción internos y a las necesidades de la economía nacional. El fracaso de esta política ya fue verificado a fines de los noventa, cuando el descenso del precio internacional del barril de crudo cayó abruptamente, y afectó los niveles de exploración y extracción del mercado local. Posteriormente, el rebote de la cotización internacional no redundó en una recuperación de la actividad interna. (2017:139)

Tal como se indica en el Gráfico 3, se observa una baja en la producción total de petróleo en Argentina, al mismo tiempo que un leve aumento en la producción de gas a partir del 2017, dado por la continuidad del Plan Gas para la extracción no convencional en la cuenca Neuquina. Según datos del Ministerio de Energía de la Nación, en el 2016, las empresas operadoras redujeron el nivel de las inversiones productivas en un 36%, siendo esa reducción aún mayor en el caso de la producción convencional (48%) que en el de la no convencional (16%). A su vez se observó, en sus balances contables, un aumento de su facturación en pesos, proveniente del aumento de las tarifas que les permitió a las empresas sostener sus ingresos en moneda extranjera, compensado los efectos generados por el proceso devaluatorio del peso argentino (García Zanotti et al., 2017).

18 El nuevo Programa otorgó subsidios a las empresas que producían más de 500.000 m³ diarios, sin incluir el requisito de aumentar la producción ejercicio tras ejercicio.

Gráfico 3: Evolución de la producción total de petróleo y gas (en Millones de m³).
Total país 2012-2018.



Fuente: Instituto Argentino del Petróleo y Gas. Informes anuales, 2012/2018.

La relación capital- trabajo

Otro de los aspectos que ha sufrido modificaciones a partir del 2016, fue la relación establecida entre capital y trabajo. En el período anterior, dado entre la sanción de la Ley de Soberanía Hidrocarburífera y el recambio de gobierno del 2015, la empresa YPF realizó fuertes inversiones en el sector hidrocarburífero y tuvo un rol dinamizador del mercado. Un estudio elaborado por la CEPAL (2015), analizó el impacto de la renacionalización de YPF en cuatro provincias, entre ellas Neuquén, en el período 2012/2014. De allí se desprende que, a partir del segundo trimestre del 2012 hasta igual período del 2014, el empleo a nivel provincial se incrementó en un 13,9%, mientras que a nivel nacional el crecimiento fue de apenas el 0,8%. En valores absolutos, la provincia registró la creación de 14.833 puestos de trabajo en todas las ramas de actividad que verificaron expansión del empleo¹⁹, de los cuales un 46,7% lo aportaron las actividades de la rama hidrocarburífera y otras actividades industriales y de servicios complementarias dinamizadas por ella. Sobre este punto, el informe señala que la rama

19 La creación de empleo registrado privado neto, es decir, incluyendo las ramas que redujeron sus puestos de trabajo, arroja un total de 13.028 puestos de trabajo nuevos en la provincia en el período 2012/2014. (CEPAL, 2015:30)

de actividad “Extracción de petróleo crudo y gas natural” (Rama 1110), aportó 566 nuevos puestos en el período, mientras que la rama “Actividades de servicios relacionadas con la extracción de petróleo y gas, excepto actividades de prospección” (Rama 1120) tuvo -a nivel provincial- un crecimiento aún mayor, aportando 3.510 nuevos puestos. A su vez, el sector hidrocarburífero, impulsado por la renacionalización de YPF ha dinamizado otras actividades industriales y de servicios a nivel provincial, que aportaron un total de 2.850 nuevos puestos de trabajo (CEPAL, 2015). Así, el estudio indica que, mientras en el 2014 el crecimiento del empleo privado registrado a nivel nacional retrocedía en un 0,2%, en la provincia de Neuquén aumentaba un 8,4%, en gran medida, impulsado por las ramas vinculadas a la producción de hidrocarburos y la dinamización de actividades complementarias (CEPAL, 2015).

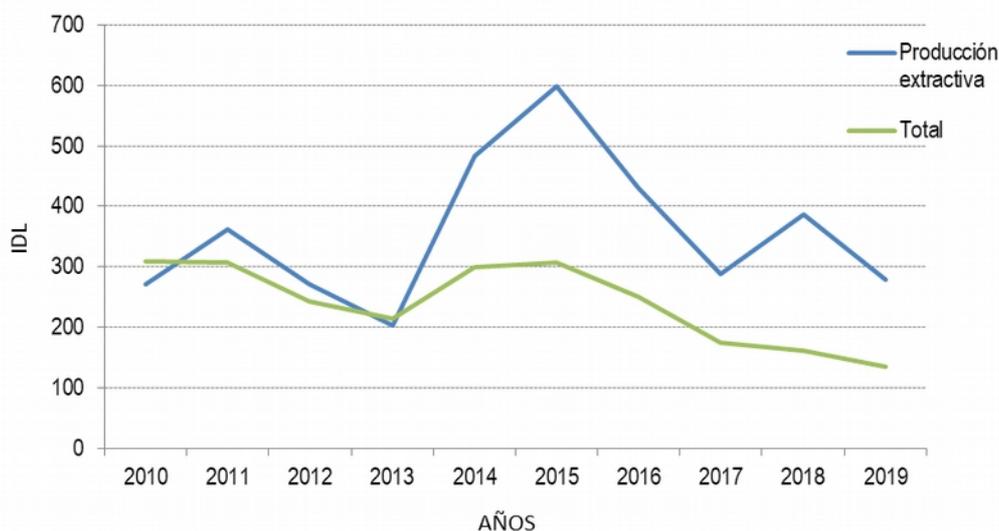
Luego de este ciclo de expansión de la actividad y el empleo, en 2016 se produjo una fuerte contracción del nivel de actividad y de inversiones.²⁰ Al analizar la evolución de la dinámica de empleo, se observa que para el aglomerado Neuquén-Plottier, el Índice de Demanda Laboral (IDL)²¹, tanto para la totalidad de los empleos como para aquellos que se asocian directamente con las actividades de extracción de gas y petróleo (Producción extractiva, energética, de construcción e infraestructura), corrobora el proceso de crecimiento de la demanda de empleo expresado en el informe de la CEPAL -que se habría extendido entre 2013 y 2015- seguido de una etapa de desaceleración a partir de 2016 (Gráfico 4). Durante el período expansivo, el segmento de Producción extractiva, energética, de construcción e infraestructura experimentó un dinamismo mucho más marcado que el correspondiente al mercado de trabajo en general. Desde 2016 en adelante la tendencia se invierte, registrándose una caída global de la demanda de empleo y un fuerte descenso en el segmento de referencia, aunque es importante observar que en el caso de la producción extractiva los niveles se mantienen por encima de los registrados en 2013 (punto más bajo del período analizado), mientras que la demanda total cae incluso por debajo de los valores alcanzados en ese año, llegando a su menor nivel en 2019. En este sentido, cabe considerar que desde 2016 existe una sostenida disminución de la oferta de puestos de trabajo a nivel global, lo que parece dar cuenta de un proceso de desaceleración de la economía del aglomerado Neuquén-Plottier coincidente con la evolución general de la economía argentina durante ese

20 La Nación, 01/12/2016: “YPF suspendió 33 equipos de producción en la Patagonia y peligran 1700 puestos de trabajo”.

21 La Dirección Provincial de Estadística y Censos de la Provincia del Neuquén elabora un Índice de Demanda Laboral (IDL) que contabiliza las solicitudes de personal (número de puestos ofrecidos) que se publican diariamente en los periódicos de la región para el aglomerado Neuquén-Plottier. Si bien el índice presenta algunas limitaciones, son las estimaciones oficiales disponibles hasta el momento.

mismo período. El segmento de producción extractiva energética no parece haberse visto afectado en la misma medida, aunque también fue perdiendo dinamismo entre 2016 y 2019.

Gráfico 4: Aglomerado Neuquén-Plottier. Evolución del Índice de Demanda Laboral (IDL). 2010-2019.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Provincial de Estadística y Censos de la Provincia del Neuquén

Por otro lado, es relevante considerar que el mes de marzo de 2017, el gobierno de Cambiemos acordó una importante modificación al convenio colectivo de trabajo en el sector hidrocarburífero con el objetivo declarado de garantizar las inversiones en el área. Esta estrategia operó como un incentivo más para las grandes empresas transnacionales a las cuales se les redujo parte de los costos salariales. Esta reducción, sumada a los efectos dados por la mejora en la productividad una vez superada la etapa de experimentación de la producción no convencional (2012/2015), redundó en un aumento de los beneficios para el sector empresario. Tal como se menciona en un informe del Ministerio de Hacienda (Ministerio de Hacienda, 2018), año a año se ha incrementado la productividad de la actividad no convencional, a pesar de su mayor costo; así, no solamente se mejoró la estimación de recuperación final (EUR) por pozo en un 25%, sino que disminuyeron considerablemente los tiempos de perforación y sus costos. Considerando la performance de la empresa YPF, el mismo informe indica que, para el desarrollo no convencional, la empresa logró disminuir los costos de perforación en más de un 50% en los últimos dos años (2017/2018), aunque todavía tiene valores superiores a los de Estados Unidos.

En contraposición, los/as trabajadores/as del sector se vieron afectados/as, en primer lugar, por una baja de los niveles de empleo dada partir de 2016, que se recuperaron levemente en el 2018, para luego volver a descender en 2019 y, en segundo lugar, con la pérdida de un conjunto de beneficios adquiridos. El nuevo convenio colectivo de trabajo para el sector, avalado por representantes de los gremios, las empresas, el gobierno provincial y el nacional, apuntó fundamentalmente a una reducción de los costos laborales y el aumento de los riesgos de las condiciones de seguridad en el trabajo. Las modificaciones incluyeron principalmente: la disminución del número de trabajadores/as por pozo, la incorporación de tareas simultáneas, la extensión de tareas durante la noche y el aumento de la velocidad límite de viento para realizar tareas en altura (de 40km/h a 60km/h).

En este punto, la expectativa declarada del Gobierno Nacional era que el nuevo acuerdo sellado con los/as trabajadores/as de Vaca Muerta operara como caso testigo para realizar una serie de reformas -sector por sector²²- requeridas para mejorar el nivel de competitividad del país²³. Por otro lado, la firma del nuevo convenio colectivo también sirvió a los intereses del gobierno provincial, quién apostó a sostener el ritmo de las inversiones y de la actividad en el yacimiento de Vaca Muerta y no alterar así los ingresos percibidos por las regalías hidrocarburíferas.

La innovación tecnológica

La relación entre los procesos de innovación tecnológica y, en este caso, la actividad hidrocarburífera, es un elemento central para marcar la diferencia entre un modelo económico reprimarizador y un modelo orientado a delinear un proceso gradual y autónomo de industrialización. En gran medida, la diferencia radica en el rol asumido por el Estado acerca de la vinculación entre la política científico-tecnológica y la forma de inserción de la economía nacional en el sistema económico mundial. Históricamente y con excepción de los avances realizados en contados sectores, Argentina ha sido mayormente consumidora de procesos tecnológicos, industriales, insumos, patentes y maquinarias de procedencia externa, reforzando así la división internacional del trabajo.

En este sistema, los países céntricos producen los nuevos diseños y productos, las nuevas tecnologías, insumos corrientes y máquinas necesarias para fabricarlos, así como las

22 Dapelo Santiago (11/01/2017) La Nación: “Vaca Muerta: Macri quiere extender a más sectores la reducción del costo laboral”.

23 Es importante mencionar que ya en la década del 90 se realizaron reformas laborales y del sistema nacional de pensiones solicitadas por el organismo internacional de crédito. Asimismo, hay que mencionar que la reforma laboral realizada no redundó en una mejora de la competitividad o en el incremento de las inversiones empresarias, sino que contribuyó a un aumento de la precarización laboral (Recalde, 2011).

imágenes necesarias para introducirlos en los mercados, actividades todas que exigen una elevada proporción de trabajo científico y técnico altamente especializado. En los países periféricos, según su grado de subdesarrollo, dichos productos solamente se consumen, o se llegan a ensamblar, o incluso, cuando están considerablemente industrializados (...) se producen los insumos y los bienes de capital de los productos manufacturados que ya están en vías de obsolescencia y sustitución. (...) La creación de nuevos productos y de todos los elementos necesarios para fabricarlos queda en cambio reservada para las economías centrales. De ahí que la capacidad de creación científico-tecnológica sólo sea funcional en estas últimas, mientras que las economías dependientes sólo requieren del traslado, copia, incorporación o “transferencia” [comillas en el original] de las tecnologías existentes, para lo cual basta con aprender a usar o consumirlas rutinariamente, sin mayores requisitos de investigación. (SUNKEL, 2011:128)

Sobre este punto, una vez más, es posible vislumbrar algunas diferencias entre la estrategia implementada en el período 2012/2015 y el que se extendió desde allí hasta 2019.

Pocos meses después de la sanción de la Ley de Soberanía Hidrocarburífera, en el mes de agosto de 2012, el entonces CEO de YPF Miguel Galuccio presentó el “Programa Sustenta-YPF” cuyo objetivo general era mejorar la productividad, competitividad y calidad de los proveedores locales de la empresa y de la industria petrolera en general. A su vez, se propuso fortalecer las cadenas de proveedores de YPF en relación a la productividad, competitividad y calidad, identificar y apoyar la diversificación productiva en los territorios de las cuencas y complejos industriales donde opera YPF y recrear una oferta que permita sustituir importaciones y efectuar exportaciones. El programa contó con el apoyo de los ministerios nacionales de Producción, de Ciencia y Tecnología y de Economía y Finanzas, e interpeló también a los gobiernos provinciales y municipales, cámaras de empresas, entidades tecnológicas y educativas y sindicatos de trabajadores.

Este programa ha sido implementado por YPF en las cuencas del Golfo de San Jorge, Neuquina y Cuyana, y también en las zonas de influencia de las refinerías de la empresa en La Plata, Luján de Cuyo y Plaza Huinul. A su vez, el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) brindó asistencia técnica a YPF desde el inicio de la implementación del Programa y su participación se focalizó en los siguientes aspectos: (i) diagnóstico de la oferta y demanda; (ii) determinación de la situación de los proveedores y la industria, la calidad de los productos, servicios y tecnología disponible, el costo y la competitividad; (iii) diversificación productiva; (iv) innovación tecnológica y capacitación; (v) eficiencia productiva y optimización de la calidad de productos y servicios; (vi) desarrollo de la industria energética nacional; (vii) búsqueda de mecanismos de financiamiento; (viii) sustitución de importaciones y análisis del potencial exportador; (ix) desarrollo regional a partir de cadenas de valor y asociatividad para la producción de bienes y servicios. De este modo, el Programa se

orientó centralmente hacia el fortalecimiento del entramado productivo, el aumento del empleo y la diversificación de la matriz productiva en los diferentes ámbitos locales en los que operaba la empresa. Asimismo, sostuvo una estrategia de promoción de alianzas estratégicas entre diferentes actores: las empresas, instituciones científico-tecnológicas, los sindicatos y los gobiernos locales, generando un entramado multi-nivel. Según informes de prensa del 2015, la entonces Ministra de Industria, Débora Giorgi, indicó que el Programa Sustenta junto al INTI lograron una sustitución de importaciones en la cadena hidrocarburífera por un total de 160 millones de dólares, trabajando conjuntamente con 240 empresas de todo el país.²⁴

Por otro lado, en el 2013, YPF desarrolló su brazo tecnológico, Y-TEC, en asociación con el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) cuyo objetivo central fue brindar soluciones tecnológicas para el sector energético en general e hidrocarburífero en particular. En esta alianza, YPF se encargó de la gerencia general y aportó personal técnico, equipamiento e infraestructura, mientras que el CONICET sumó investigadores/as, becarios/as y parte de su red de institutos. A su vez, junto a la Fundación YPF, realizaron sucesivas convocatorias ofreciendo financiamiento para el desarrollo de proyectos de investigación y la realización de becas sobre temas estratégicos, además de fomentar el crecimiento de la matrícula de carreras específicas. Como menciona Bilmes, el discurso de Y-TEC destacaba el rol de la ciencia y la tecnología en función del desarrollo, así como del valor del conocimiento para la mejora y la productividad de la actividad.

La apuesta residía no sólo en investigar, desarrollar y producir tecnologías, sino también comercializar las mismas, aportando entonces no sólo a YPF sino a toda la industria energética. Un aspecto importante en cuanto al rol que debía cumplir Y-TEC estaba orientado a la realización de actividades de formación, transferencia de conocimientos y prestación de servicios a pequeñas y medianas empresas del sector, es decir, los proveedores regionales de YPF que apostaba a consolidar el flamante Programa Sustenta. (Bilmes, 2018:61)

De un modo u otro, estos objetivos eran compartidos con actores gubernamentales de la provincia neuquina que también apostaban al desarrollo del conocimiento dentro del entramado productivo provincial como un diferencial que les permitiría luego, exportar el conocimiento y el desarrollo de I+D generado a partir de la actividad hidrocarburífera:

A ver, históricamente, después de Plaza Huinul y Cutral Co, cuando se cae YPF, la discusión era si armar el polo petroquímico en Plaza o en Cutral Co, en la provincia. En esa época, ya era como en los años 90, el polo petroquímico se lo queda Bahía Blanca.

24 iProfesional (17/04/2015) "Programa de YPF permitió sustituir importaciones en el negocio del petróleo por u\$s160 millones"

Entonces, Neuquén, históricamente lo que hace es producir hidrocarburos y mandarlos a industrializar a otro lado. (...) nosotros ya perdimos la batalla para industrializar los hidrocarburos que salen. Me parece que la batalla que tenemos para ganar todavía es la de generar emprendedores y empresarios que tengan el know-how de cómo operar la industria del no-convencional, un know-how que, por ahora, sólo tienen en Estados Unidos y después nosotros. Entonces ¿hacia dónde podríamos encarar nuestro futuro, una vez que no tengamos más no-convencionales? Es ser los tipos que más saben de operación no convencional fuera de Estados Unidos. (Entrevista realizada a un asesor económico del gobierno provincial)

Actualmente, Y-TEC cuenta con un plantel de 320 científicos/as y técnicos/as colaborando en sus proyectos. Está ubicado en un moderno edificio de 12.000 m² íntegramente dedicado a actividades de I+D, equipado con 600 equipos, 47 laboratorios y 12 plantas piloto, localizado en Berisso. A partir del 2016, Y-TEC continuó en pleno funcionamiento a pesar de que el gobierno electo modificó la política general de ciencia y tecnología. En un contexto en el cual se achicaba la planta de becarios/as y científicos/as del CONICET, del INTI y se congelaba el presupuesto para el desarrollo de los proyectos de investigación, Y-TEC inauguraba sus Espacios de Innovación. Desde allí se buscó afianzar las relaciones de transferencia tecnológica desde las universidades y los centros de investigación de CONICET hacia el sector privado, ampliando aún más las áreas de conocimiento hasta incluir: tecnología y nanotecnología, desarrollo de materiales y química fina, tecnología digital, geoquímica y geomecánica. Con un modelo de innovación abierta y colaborativa, Y-TEC continuó teniendo a YPF como cliente principal, pero se abrió a toda la industria nacional y del exterior.²⁵ Paralelamente, el desarrollo del Programa Sustenta fue suspendido a lo largo del período.

A su vez, en 2019, se creó YPF Ventures, presentada como “el brazo inversor de capital de riesgo”, que busca captar nuevos proyectos vinculados ya no a los hidrocarburos, sino a la energía en general. El objetivo propuesto por YPF Ventures es elegir nichos de negocios con alto potencial de crecimiento y financiarlos desde la empresa petrolera. Luego, una vez desarrollada la empresa y el negocio, podrán ser vendidas. En el acto de la presentación, Miguel Gutierrez, presidente de la compañía, mencionó: “en el escenario actual, liderar un negocio de energía requiere anticiparse a lo que viene, conjugar visión e innovación, dos activos clave. Con esta iniciativa YPF asume también un rol relevante en el fomento del ecosistema del talento emprendedor argentino”.²⁶

25 Revista Petroquímica. On-line. (24/08/2016): “Y-TEC lanzó espacios de innovación para la búsqueda de soluciones tecnológicas en energía”. On24 (26/07/2018): “Ex UIA lidera la innovación en Y-TEC”.

En cierto modo, si bien es escasa la información oficial disponible acerca del funcionamiento de Y-TEC en el período 2016/2019, es posible considerar, tal como menciona Bilmes, (2018) que fueron modificados los primeros objetivos propuestos, para enmarcarse en un modelo en el cual las grandes empresas dejan de sostener los altos costos que implica el desarrollo de sus áreas de I+D, para utilizar los desarrollos y avances generados por las universidades y centros tecnológicos públicos y privados. En este punto, Y-TEC parece más orientada a llevar soluciones de calidad a las grandes empresas ya consolidadas, que a fomentar la diversificación productiva en los territorios, fortalecer a las PyMES y encaminar un proceso autónomo de industrialización.

REFLEXIONES

Este capítulo se propuso analizar las disputas por la imposición de un nuevo arreglo institucional para promover el avance del proceso de neoliberalización en torno al circuito hidrocarburífero. A lo largo del recorrido se han señalado las marchas y contramarchas en la formulación del marco normativo como un observable que pone de manifiesto las pujas entre diferentes actores sociales, pero también las disputas por la imposición de un modelo de desarrollo y de vinculación con el mundo.

A su vez, se intentó registrar el proceso específico de neoliberalización vinculado a la cadena hidrocarburífera, identificando sus modalidades de adaptación, sus correcciones, sus resultados y sus posibles fracasos. Para ello fue preciso enmarcar el periodo de estudio 2015/2019 en un contexto más amplio, que se remontó a la década de los '90 dónde se produjo la primera etapa de destrucción y re-construcción del marco normativo a favor de una desregulación de la actividad hidrocarburífera. Múltiples estudios aquí reseñados coincidieron en demostrar que su implementación no generó buenos resultados, no se ampliaron los márgenes de inversión, decayeron la producción y los niveles de reservas, no hubo mejoras sustantivas en los niveles de competitividad y se facilitó un proceso de alta concentración empresaria. En este contexto, la sanción de la Ley de Soberanía Hidrocarburífera del 2012, vino a establecer un nuevo límite al accionar de los actores dentro del circuito hidrocarburífero y a reintroducir al Estado Nacional como un actor central para coordinar y regular una actividad estratégica. Así, la modalidad adoptada de competencia intercapitalista, la relación capital-trabajo y la posición asignada al desarrollo científico-tecnológico, pueden alinearse dentro de una estrategia que operó como un freno a la desmesura del discurso neoliberal descontextualizado, priorizando un recorrido atento a las problemáticas nacionales, encaminando el rumbo de la actividad hidrocarburífera en función de un plan

26 El economista (4/06/2019): "Lanzaron YPF Ventures, para buscar negocios". Paula Krizanovic, iProfesional (04/06/2019): "YPF Ventures quiere duplicar la inversión de riesgo en energía en la región"

estratégico orientado al autoabastecimiento, generando empleo y fortaleciendo las capacidades científico-tecnológicas.

Contrariamente, en el período 2015/2019, se pudo observar que para todos los ejes de análisis se realizaron movimientos que apuntaron a desarmar todos y cada uno de los frenos y limitaciones establecidas en la etapa previa, con la intención de reponer el estado anterior de desregulación. Si bien se avanzó en muchos de ellos, volviendo a desarticular el marco normativo y ampliando nuevamente los márgenes de acción de las grandes corporaciones multinacionales, no fue posible un total retroceso. En este punto, la velocidad de los cambios impuestos, e incluso la resistencia que muchos de ellos generaron en la sociedad civil, provocaron desconcierto en los actores económicos privados y con ello, más cautela que confianza.

Por último, este capítulo intentó señalar el carácter rizomático de la avanzada del proceso de neoliberalización iniciado hace más de cuatro décadas, que si bien se presenta como un discurso homogéneo, desarticulado en recetas generales aplicables indistintamente a todos los países con la finalidad de alcanzar *el* desarrollo, en los hechos, se está implementando de forma parcial e imperfecta a partir de micro-batallas que se proponen correr gradualmente los márgenes del control de la circulación y acumulación del capital. Asimismo, se reseñaron aquí las resistencias sociales y políticas generadas por el mismo proceso, como así también las oportunidades surgidas para encaminar un desarrollo autónomo, ligado a la creación de capacidades científicas y tecnológicas que posibiliten una nueva inserción en el mercado internacional. En suma, este capítulo presentó las múltiples disputas por el establecimiento de un nuevo acuerdo institucional en torno al circuito hidrocarburífero, mostrando los puntos de resistencia y los avances dados por una mayor flexibilización del accionar del mercado. Desde esta perspectiva, es posible afirmar que el proceso sigue en marcha y su resultado no está garantizado de antemano.

BIBLIOGRAFÍA

- Barrera, M. (2012). Las consecuencias de la desregulación del mercado de hidrocarburos en Argentina y la privatización de YPF. *Cuadernos del CENDES, Universidad de Venezuela*, 29, 101-129.
- Barrera, M. (2013). Desregulación y ganancias extraordinarias en el sector hidrocarburífero argentino. *Política y Cultura*, 40, 177-199.
- Barrera, M. (2013). Reformas estructurales y caída de reservas hidrocarburíferas: El caso argentino. *Revista Análisis Económico*, XXVIII(núm. 69), 167-188.
- Bilmes, J. (2018). YPF-Tecnología (Y-TEC) y su rol en la política científico-tecnológica nacional. *Ciencia, Tecnología y Política*, 1, Número 1, 59-64.
- Brenner, N. (2003). La formación de la ciudad global y el re-escalamiento del espacio del Estado en la Europa Occidental post-fordista. *Revista eure*, Vol. XXIX(N 86), 5-35.

- Brenner, N., Peck, J., & Theodore, N. (2015). Urbanismo Neoliberal. La ciudad y el imperio de los mercados. En Observatorio Metropolitano de Madrid (Ed.), *El mercado contra la ciudad. Globalización, gentrificación y políticas urbanas*. (Madrid, pp. 211-243). Traficantes de sueños.
- Brenner, N., & Theodore, N. (2017). Las ciudades y las geografías del neoliberalismo realmente existente. En SEVILLA BUITRAGO, A. (ed.) «Neil Brenner. Teoría urbana crítica y políticas del escala». Icaria.
- Burgos, M., & Sabbatella, I. (2017). La política energética de Cambiemos: Del tarifazo de gas al retorno a las reglas de los noventa. En *El nuevo modelo económico y sus consecuencias* (pp. 125-144). Ediciones del CCC.
- Cepal. (2015). *Impacto socioeconómico de YPF desde su renacionalización (Ley 26.741). Desempeño productivo e implicancias sobre los mercados laborales y el entramado de proveedores.: Vol. Volumen 1*.
- Dirección Provincial de Estadísticas y Censos. Provincia del Neuquén. (2012). *Informe Sectorial. Complejo Hidrocarburífero. Parte I: Petróleo*.
- Favaro, O. (Comp). (2005). *Sujetos sociales y políticas. Historia reciente de la Norpatagonia Argentina*. La Colmena CEHEPYC, Centro de Estudios Históricos de Estado, Política y Cultura. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Argentina/cehepyc-uncoma/20110414103131/favaro.pdf>
- Ferrer, A. (2004). *La economía Argentina. Desde sus orígenes hasta principios del siglo XXI* (Tercera edición). Fondo de Cultura Económica.
- Ferrer, A. (2016, marzo). La alternancia en la economía Argentina. El regreso del neoliberalismo. *Le Monde diplomatique*. <https://www.eldiplo.org/autor/ferrer-aldo/>
- García Zanotti, G., Kofman, M., & López Crespo, F. (2017). *Ganadores y perdedores en la Argentina de los hidrocarburos no convencionales*. Enlace por la Justicia Energética y Socioambiental (EJES).
- Kozulj, R. (2002). *Balance de la privatización de la industria petrolera en Argentina y su impacto sobre las inversiones y la competencia en los mercados minoristas de combustibles*. CEPAL. Naciones Unidas.
- Landriscini, G., Preiss, O., & Robles, L. (2016). Impactos de la explotación de reservorios no convencionales de hidrocarburos sobre la actividad industrial y de servicios en el sistema de ciudades. El caso de la Cuenca Neuquina en la Patagonia Argentina. *REDES*, 22 (1), 240-279. <https://doi.org/10.17058/redes.v22i1.8505>
- Massey, D. (2012). Espacio, tiempo y responsabilidad política en una era de desigualdad global. En ALBET, A. y BENACH, N.: *Doreen Massey. Un sentido global del lugar*. Icaria.
- Ministerio de Energía, Minería e Hidrocarburos de la Provincia de Neuquén. (2019). *Informe Sector Hidrocarburífero con datos Noviembre de 2019*.
- Ministerio de Hacienda. (2018). *Informes de Cadena de Valor. Hidrocarburos*.
- Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas. (2016). *Informes de cadenas de valor. Hidrocarburos*.
- Peck, J., & Theodore, N. (2019). Still Neoliberalism? *The South Atlantic Quarterly*, 118(2), 245-265. <https://doi.org/10.1215/00382876-7381122>

- Programa de Fortalecimiento Institucional de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. (2016). *Estudios estratégicos para el desarrollo Territorial de la Región Vaca Muerta. Plan Estratégico Territorial Avance III*.
- Recalde, H. (2011). Reformas laborales durante la convertibilidad y la postconvertibilidad. *Voces en el Fénix*, 6, 6-11.
- Rofman, A. (2016, mayo). Los dos modelos en pugna en la visión de Aldo Ferrer. *Voces en el Fénix*, 86-91.
- Schweitzer, M., Carrizo, S., Scardino, M., Petrocelli, S., Schweitzer, P., & Carena, M. L. (2017). Planificación en Argentina a principios del siglo XXI. AREA. *Agenda de Reflexión en Arquitectura, Diseño y Urbanismo. Universidad de Buenos Aires. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo*, 23, 25-35.
- Serrani, E., & Barrerra, M. (2018). Los efectos estructurales de la política energética en la economía Argentina, 1989-2014. *Sociedad y Economía*, 34, 121-142. <https://www.doi.org/10.25100/sye.v0i34.6482>
- Sunkel, O. (2011). La universidad latinoamericana ante el avance científico y técnico. En J. SABATO (Ed.), *El pensamiento latinoamericano en la problemática ciencia-tecnología-desarrollo-dependencia* (1era Edición). Ediciones Biblioteca Nacional.
- Svampa, M., & Viale, E. (2015). *Maldesarrollo. La argentina del extractivismo y el despojo* (Segunda Reimpresión). Kats Editores.

PARTE IV

EXPERIENCIAS ALTERNATIVAS

Circuito productivo de la fibra de vicuña



Capítulo 9.

Fibra de vicuña: comunidades originarias andinas en la dinamización de nuevos circuitos productivos en la Puna jujeña

Carlos Cowan Ros, Rita Cartagena y Julio Sardina Aragón

INTRODUCCIÓN

En los últimos años, en la Puna jujeña, miembros de comunidades originarias que adscriben al pueblo kolla y técnicos/as vinculados a agencias de desarrollo rural han impulsado nuevas actividades productivas en torno a especies andinas (carne de llama, papa andina, quínoa, artesanías, etc.), apreciadas por su adecuación a las condiciones ecológicas regionales y a las estrategias de reproducción social campesinas y por ser productos diferenciados en el mercado. Entre las diferentes iniciativas destaca el aprovechamiento de fibra de vicuñas, una de las fibras textiles más apreciadas y cotizadas en el mundo¹. En torno a ella se genera una cadena de valor global que articula a agentes económicos que operan a diferentes escalas (local, nacional e internacional), situándose en un extremo quienes cosechan la fibra – miembros de comunidades originarias andinas – y, en el otro, consumidores/as de prendas suntuarias producidas por afamados/as diseñadores/as y casas de alta costura, es decir, las elites con el mayor poder adquisitivo de los países centrales.

En el presente capítulo interesa analizar la configuración de un nuevo circuito productivo en torno a la fibra de vicuña en una región periférica, como es la Puna jujeña (Cowan Ros, 2013), y reflexionar sobre las oportunidades y limitantes que encuentran los miembros de las comunidades originarias y extensionistas rurales en su dinamización. Analizamos el contexto en el que surge el aprovechamiento de la fibra, la estructura de la cadena de producción-comercialización, los actores intervinientes, sus estrategias productivas, organizativas y de intercambio y las constricciones y oportunidades que generan el marco normativo e institucional estatal para el mejor posicionamiento de los actores intervinientes.

1 En 2018, productores de la Puna jujeña recibieron 380 u\$s/kg de fibra de fibra de vicuña clasificada sin descender (Cowan Ros, Cartagena y Sardina, 2020), el precio de lana merino al barrer oscilaba en torno a 6,20 u\$s/kg y el mohair a 20,45 u\$s/kg en Argentina (PROLANA, 2019).

El capítulo se organiza en cinco apartados, incluida la presente introducción. En el segundo, analizamos el surgimiento de un nuevo circuito productivo regional en torno al aprovechamiento sustentable de fibra de vicuñas silvestres en la Puna jujeña. En el tercero caracterizamos la estructura de la nueva cadena de valor a diferentes escalas, identificando actores, modalidades de producción, organización y estrategias. En el cuarto, describimos las principales acciones desplegadas por los miembros de Comunidades Andinas Manejadoras de Vicuñas para ampliar la producción de valor y retenerlo en el territorio incorporándolo a otros ciclos y circuitos productivos y las oportunidades y constricciones que les impone el marco institucional y normativo existente. En el último apartado, reflexionamos sobre las posibilidades de desarrollo regional que se configuran ante el nuevo circuito productivo y aportamos algunas reflexiones sobre las contribuciones del caso analizado al planeamiento del desarrollo regional.

2. UN NUEVO CIRCUITO PRODUCTIVO REGIONAL EN TORNO A LA FIBRA DE VICUÑA

A mediados del Siglo XX las vicuñas² se encontraban en peligro de extinción, producto de la caza indiscriminada para la obtención de su fibra. Entre fines de la década de 1960 y la de 1990, se prohibió la caza y comercialización de fibras de vicuña, a múltiples niveles de gobierno (internacional, nacional y provincial), para favorecer la conservación de la especie.

En 1969, se firmó el Convenio para la Conservación de la Vicuña (CCV), a través del cual se prohibió la caza, la comercialización de vicuñas y derivados y los países signatarios (Perú, Bolivia, Chile y Argentina) se comprometieron a implementar acciones para la conservación y repoblamiento de la especie. En 1975, entró en vigor la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES), cuyo objetivo es regular el comercio internacional de especímenes de animales y plantas silvestres para garantizar su conservación. Las vicuñas fueron incluidas en el Apéndice I, especies consideradas en peligro de extinción, por lo que su comercio solo se autorizó en circunstancias excepcionales (CITES, 1975). En 1979, ante la finalización del CCV, se firmó el Convenio para la Conservación y Manejo de la Vicuña (CCMV), que redobló los compromisos del primero e incorporó la posibilidad del aprovechamiento de fibra de vicuñas “con técnicas de manejo de fauna silvestre” y “en beneficio del poblador andino”, cuando los niveles poblacionales de la especie en cada territorio fueran aptos para el manejo y existiese aval de la CITES. Para evitar el

2 La vicuña o vicugna *vicugna*, en su denominación científica, es una especie silvestre de la familia de los camélidos. Habita los ecosistemas puna y altoandino, por encima de los 3.000 msnm, en la gran región de los Andes Centrales, extendiéndose por parte del territorio de Perú, de Bolivia, de Chile, de Ecuador y de Argentina (Acebes, et al. 2018).

comercio de fibra proveniente de la caza furtiva, se incorporó un dispositivo de trazabilidad de la fibra de vicuña legalmente producida, que incorpora una etiqueta con la inscripción VICUÑA+PAÍS DE ORIGEN o VICUÑA-ARTESANÍA+PAÍS DE ORIGEN (Argentina, 1988). Las normativas internacionales fueron complementadas con regulaciones nacionales y provinciales para preservar a las vicuñas (Romero, Godoy Garraza y Tolaba, 2017).

Ante la recuperación de las poblaciones de vicuñas de la provincia de Jujuy, en 1997, a pedido de Argentina, la CITES reclasificó al Apéndice II las poblaciones jujeñas de vicuñas y las de criadero derivadas del Campo Experimental de Altura del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) Abra Pampa. En dicha sección se incluyen las especies que no se encuentran necesariamente en peligro de extinción, pero cuyo comercio debe controlarse a fin de evitar una utilización incompatible con su supervivencia (CITES, 1997). En 2002 se incorporaron las poblaciones de Catamarca y en 2019 las de Salta (CITES, 2019).

En Argentina, las primeras experiencias de aprovechamiento de vicuñas se realizaron en el Campo Experimental de Altura del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (CEA INTA) Abra Pampa. En 1965, se inició un programa de manejo de vicuñas en cautiverio y, en 1994, comenzó la difusión del modelo entre productores puneños a través del Programa de Experimentación Adaptativa y Difusión de Criaderos de Vicuña. El programa no tuvo el éxito económico pronosticado para los pequeños productores; fue cuestionado por el impacto negativo en la condición silvestre de la especie, debido al modelo en cautiverio que promovía, además de estar en contradicción con los tratados internacionales. En 2004 fue desactivado (Lichtenstein, 2006). En el CEA INTA quedó un plantel que oscila en torno a las 1300 vicuñas, que se esquilan anualmente y se comercializa a través de la Asociación Cooperadora del CEA INTA. Según información suministrada por el director de la E.E.A INTA Abra Pampa, la producción anual promedio oscila alrededor de los 100 kilogramos de fibra sucia.

En Jujuy, las primeras experiencias de aprovechamiento de fibra de vicuñas en silvestría con fines comerciales fueron realizadas por miembros de la Asociación de Productores “Los Pioneros” de la localidad de Cieneguillas, departamento de Santa Catalina, entre 2003 y 2005, con asistencia técnica de investigadores/as del CONICET, vinculados/as al Proyecto MACs³ (Vilá y Lichtenstein, 2006). Sin embargo, por

3 El aprovechamiento de vicuñas silvestres era realizado por las sociedades andinas precolombinas a través de la técnica ancestral del chaku o chaccu, que consiste en el arreo, captura, esquila en vivo y posterior liberación de vicuñas. A principios de la década de 1980, fue recuperado y actualizado por técnicos de la Agencia Alemana de Cooperación (GTZ) con poblaciones de vicuñas de la Reserva Pampa Galeras de Perú (Cajal et al, 1997). En el marco del Proyecto MACs (Proyecto Utilización Económica Sustentable de Camélidos Sudamericanos Silvestres: Estrategias para el mejoramiento de la productividad rural en las comunidades pastoriles de América Latina, del 5to Programa Marco IN-

desacuerdo de los miembros de la Asociación con autoridades del ente provincial de protección de la fauna silvestre sobre el porcentaje del ingreso percibido por la venta que debían destinar a un fondo provincial para la conservación de la vicuña, no se comercializó la fibra obtenida. En la perspectiva de una de las referentes de la Asociación, el desacuerdo fue favorecido por la inexistencia de un marco normativo provincial que regulase la producción y comercialización de fibra de vicuñas, lo que se tradujo en una demanda de las comunidades andinas a las autoridades provinciales.

En 2009, con la sanción de la Ley 5.634 Plan de Conservación y Manejo Sustentable de la Vicuña en Silvestría, Jujuy adecuó su legislación para habilitar y regular el aprovechamiento y comercialización de fibra de vicuñas, manteniendo los criterios de manejo en silvestría y de beneficio al poblador andino, según los lineamientos del CCMV (Jujuy, 2009).

El aprovechamiento de fibra de vicuñas con fines comerciales bajo manejo en silvestría fue retomado por miembros de comunidades originarias del departamento de Yavi, quienes se constituyeron en los principales vendedores de fibra en la Provincia. En 2012, manifestaron la inquietud de iniciar el aprovechamiento de fibra de vicuñas a los/as extensionistas rurales de la actual Secretaría de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena de la Nación (SAFCE), con quienes venían implementando diferentes proyectos de desarrollo agropecuario. El manejo de una especie silvestre con fines comerciales se presentaba como una nueva alternativa económica, pero también como un desafío técnico. Convocaron a colegas del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (de la EEA INTA Abra Pampa y del Instituto de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Agricultura Familiar del NOA) y de la Dirección Provincial de Recursos Genéticos y Biodiversidad (DPRGB), organismo provincial abocado a la protección de la fauna silvestre, para conformar un equipo interdisciplinario (integrado por biólogos, agrónomos/as, veterinarios/as y guarda parques), que capacite a los miembros de las comunidades originarias en el manejo de vicuñas en silvestría.

Entre 2012 y 2014, miembros de 9 comunidades originarias del departamento de Yavi y ocho de la vecina provincia de Salta participaron de un ciclo de capacitaciones. Se informó e instruyó sobre la normativa supranacional, nacional y provincial para la conservación y aprovechamiento sustentable de vicuñas y se sensibilizó a los miembros de las comunidades originarias para que adhirieran a los principios de conservación, aprovechamiento sustentable y bienestar animal. Intercambios con miembros de la Asociación Regional de Manejo de Vicuña de Villazón de Bolivia fueron claves para el aprendizaje de la técnica del *chaku* junto a los conocimientos que compartieron

CO-DEV de la Unión Europea (ICA-CT-2001-1004) se difundió y amplió el desarrollo de la técnica en la puna jujeña (Vilá, 2006).

técnicos/as que habían participado de las experiencias de la Asociación Los Pioneros. El “manejo en silvestría” fue una premisa asumida por técnicos/as e integrantes de las comunidades, reafirmando en la enunciación a través de la idea de “cosecha de fibra”, en contraposición a la de “producción”, asociada al manejo agropecuario promocionado a través de la cría en cautiverio. La “autogestión” fue otra de las premisas que asumió el equipo técnico. Implica inscribir el manejo de vicuñas en un proceso más amplio que encaran junto a miembros de las comunidades y que tiene por meta promover actividades económicas con el uso de tecnologías apropiadas y el control en la toma de decisiones por parte de las familias rurales. Entre 2015 y 2019, doce comunidades de los departamentos de Yavi, de Rinconada y de Cochino llevaron adelante el aprovechamiento de fibra de vicuñas bajo manejo comunitario y en silvestría.

Las vicuñas presentan un patrón de distribución espacial territorial. Fueron concebidas como un *bien común* por los pobladores rurales. En cada comunidad, quienes manifestaron interés por el aprovechamiento sustentable de la especie, conformaron un “comité de manejo” o “comisión vicuñera”, responsable de inscribirse en el Registro Provincial de Comunidades Aborígenes Andinas y Productores Locales Manejadores de Vicuñas y presentar el plan de manejo comunitario ante la Secretaría de Biodiversidad de la provincia de Jujuy.

El arreo, captura y esquila de vicuñas silvestres demanda gran cantidad de mano de obra, motivo por el cual se optó por la *forma de producción comunitaria*. Todas las familias interesadas aportan mano de obra en la implementación del plan de manejo y participan de los beneficios, conforme el trabajo aportado. El capital para la reposición de insumos y equipamiento se toma de los ingresos generados por la comercialización de la fibra. Este fenómeno es emblemático, pues el aprovechamiento de fibra de vicuña es la única actividad económica que se realiza de forma comunitaria en el territorio⁴.

4 Al inicio de la Colonización occidental de la región Andina, la forma social comunidad dominaba en la región, expresada en el ayllu andino. Como efecto de la conquista occidental, en la Puna jujeña, el ayllu se fue desintegrado. A principios de la década de 1990, al interior de cada aldea persistían instituciones comunitarias desarticuladas entre sí, que regulan la distribución y acceso a recursos comunes (tierra y agua) (Isla, 1992). En las décadas siguientes, junto al reconocimiento de los pueblos originarios como sujetos de derecho por el Estado argentino, en la región ganaron fuerza varios procesos de comunalización. En algunos casos se reforzó el manejo de comunitario de bienes comunitarios tradicionales (materiales y no materiales), como ser agua para riego, mantenimiento de canales, caminos, fiestas, etc., en cuanto en otros emergieron nuevos bienes manejados como comunes (salón comunitario, infraestructura para agua para consumo humano, reclamos y luchas comunitarias, etc.). La producción de fibra de vicuña es la única actividad económica que se realiza de forma comunitaria. Este fenómeno lo interpretamos en el marco del proceso de rearticulación étnica que opera en la región, en el cual se actualizan diacríticos distintivos de los grupos étnicos, siendo el modo de vida comunitario una de las características más reivindicadas como propias entre quienes adscriben a grupos étnicos (Cowan Ros, 2013 y 2019).

Las tareas de monitoreo de las poblaciones de vicuñas, requisito establecido en la normativa provincial para aprobar el manejo de la especie, las realizan los/as “pastorcitos/as”, miembros de las comunidades que fueron capacitados por técnicos de la DPRGB en la utilización de binoculares, comunicadores portátiles (o *walkie-talkie*), censo de animales, clasificación por sexo, edad y tipo de grupos de población e identificación de comportamientos y de causales de muerte. En función de las características comportamentales de las vicuñas del lugar, la topografía y la disponibilidad de mano de obra del grupo comunitario definen junto a los/as técnicos/as el número de *chakus* que tendrá lugar cada año, los lugares dónde se realizarán y el plan de arreo, captura, esquila y liberación.

Una semana antes de cada *chaku* tiene inicio la instalación de una estructura de mangas (de 700 mts de largo en promedio) y corrales por donde se arreará y capturará a las vicuñas. En esta actividad aportan trabajo los miembros de cada grupo comunitario. Los materiales (postes, sogas, media-sombras y redes) para la instalación de mangas y corrales fueron aportados por la Secretaría de Ambiente de Jujuy y, posteriormente, ampliados y repuestos por los grupos comunitarios. Los municipios locales también realizan su aporte con camiones para el traslado de materiales y personal para la instalación y realización de los *chakus*. Por su parte, el INTA aporta esquiladoras mecánicas que reducen considerablemente el tiempo de esquila, el estrés de los animales e incrementa el largo de fibra cosechado, mejorando su valor comercial. En esta fase inicial de configuración del circuito productivo, diferentes agencias estatales interesadas en la promoción del desarrollo tienen un papel relevante para sostener la actividad, sea a través de la provisión de insumos, transporte y/o asistencia técnica.

Para optimizar la utilización de recursos materiales y humanos se formalizó Comunidades Andinas Manejadoras de Vicuñas (CAMVI), una organización de hecho que se constituye en ámbito de coordinación, capacitación y evaluación de las experiencias que llevan a cabo alrededor de 350 familias agrupadas en 15 comunidades andinas manejadoras de vicuñas o “comunidades vicuñeras”, en la denominación de sus miembros, de los departamentos de Yavi, Cochínoca, Rinconada y Santa Victoria. CAMVI también se comporta como agente económico en la negociación con potenciales compradores y como actor político ante las diferentes instancias (provinciales, nacionales e internacionales) de regulación del aprovechamiento y de la comercialización de fibra de vicuñas⁵ (Mapa 1).

5 Comunidad Aborígen (C.A.) de Suripujio, C. A. de Inticancha, C.A. de Larcas, C. A. de Quirquinchos, C. A. de Cholacor, C. A. de El Cóndor, C. A. de Lagunillas del Farallón, C. A. Escobar-Tres Cerritos, C. A. de Oratorio, C. A. de Corral Blanco de Cieneguilla Azul K’asa, C. A. de Coyaguayma y C.A. Cabrería. En 2019 se sumaron las C. A. de Barrios, la C. A. de Chalguamayoc y la C. A. de Hornaditas de la Fronteira, se encuentran en fase de capacitación y se espera que realicen sus primeros *chakus* en 2020.

En cada *chaku* participan alrededor de setenta personas aportando mano de obra. No siempre en las comunidades vicuñeras se encuentra disponible ese número de personas. Para subsanar esa limitante, se implementó el “torna-vuelta” entre comunidades, una práctica de ayuda mutua diferida en el tiempo, ampliamente difundida en la zona andina entre parientes y vecinos, que se tomó como modelo para la prestación de mano de obra entre comunidades vicuñeras. Existen materiales para 5 módulos de mangas y corrales, por lo que los 12 grupos comunitarios que integran CAMVI deben circular entre sí los materiales y equipamientos disponibles. Los *chakus* también deben ser secuenciales en el tiempo para que puedan asistir los/as técnicos/as de la SAFCI, del INTA y, fundamentalmente, de la DPRGB. Estos últimos supervisan el cumplimiento del plan de manejo, el bienestar animal y pesan y certifican cada vellón cosechado, de manera de garantizar la trazabilidad del producto conforme la normativa vigente.

Entre 2014 y 2019, las comunidades vicuñeras de CAMVI realizaron 85 *chakus*. Luego de un periodo de aprendizaje, en los últimos años se observa la consolidación de la fase de cosecha de fibra y los indicadores de cosecha y conservación de la especie, continúan mejorando. Hasta el momento, la recolección de fibra de vicuña en la Puna jujeña evidencia compatibilidad con la conservación de la especie, lo que se verifica en la reducida tasa de mortalidad en los *chakus* (Cuadro 1).

Mapa 1. Comunidades vinculadas a Comunidades Andinas Manejadoras de Vicuñas. Provincia de Jujuy. Periodo: 2015-2019.



Fuente: Elaboración propia sobre mapa obtenido de Google Earth

Cuadro 1. Indicadores de resultados de *chakus* realizados por grupos comunitarios de CAMVI, periodo 2016-2019

Año	N° <i>chakus</i>	N° de grupos comunitarios	N° vicuñas capturadas	N° vicuñas esquiladas	% vicuñas esquiladas/capturadas ⁶	Kilogramos de fibra cosechados	Kg promedio de fibra cosechada/ <i>chaku</i>	% de vicuñas muertas/vicuñas capturadas
2014	3	3	556	213	38,30	40,825	13,608	0,36
2015	6	4	s/d	s/d	s/d	116,310	19,385	s/d
2016	11	5	810	546	67,40	136,590	12,417	1,36
2017	25	9	1.813	1.404	77,44	316,140	12,645	0,83
2018	19	9	2.530	1.729	68,33	393,165	20,692	0,28
2019	21	12	3.600	2.475	68,75	554,923	26,425	0,39
Total	85					1.557,953	17,528	

Fuente: Años 2014-2018 elaboración propia en base a información suministrada por la Dirección Provincial de Recursos Genéticos y Biodiversidad, Provincia de Jujuy. Año 2019: Información provista por técnicos/as de la delegación Jujuy de la Secretaría de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación

Interesa destacar que el manejo en silvestría es compatible con la estructura de recursos de que disponen las familias rurales puneñas y complementa otras actividades económicas, resultando en un ingreso complementario. La condición silvestre de las

6 Las vicuñas no esquiladas puede deberse a estado de preñez avanzada, bajo peso (individuos que no alcanzaron la madurez), estado sanitario deficiente o vellón menor a 3 cm, lo que supone que fue esquilada el año anterior.

vicuñas no impone reservar parcelas de tierra o aguadas ni aplicar técnicas de manejo agropecuario. La demanda de mano de obra se concentra los días previos a y de realización del *chaku*, motivo por el cual la cosecha de fibra de vicuñas puede integrarse como una nueva actividad económica, sin alterar sustancialmente las estrategias de generación de ingresos existentes. Incluso, resulta compatible con las estrategias económicas de las familias rurales que se orientan a la generación de ingresos a través de empleos urbanos o que residen en las ciudades próximas, ya que pueden participar de *chakus* que se realicen en días no laborables y generar una fuente de ingresos extra. La inversión en bienes de capital o insumos también es significativamente inferior al de otras actividades pecuarias, pues al ser una especie silvestre, no precisa de manejo ni insumos agropecuarios (suplemento alimenticio, vacunas, antiparasitarios, alambrado, corrales, bebederos, etc.). La alta inversión de mano de obra y la reducida en bienes de capital torna el manejo comunitario de vicuñas en silvestría compatible con la dotación y estructura de capitales de que disponen las familias rurales puneñas y su articulación bajo la *forma de producción comunitaria* es compatible con las normas e instituciones existentes en las comunidades andinas (Cowan Ros, 2019).

Una estimación prudente de la contribución de la cosecha de fibra de vicuña a la economía doméstica de los miembros de CAMVI indica que cada año aporta 380 u\$s/año a cada familia vicuñera⁷. Si se considera que los ingresos anuales promedios de los grupos domésticos se ubican entre u\$s 4.210 y u\$s 5.895, la nueva actividad incrementaría entre 6,5% y 9% lo ingresos familiares⁸.

El aprovechamiento sustentable de fibra de vicuña a nivel regional puede crecer a través del incremento de la cosecha de fibra por comunidad (o unidad territorial) y/o por medio de la incorporación de nuevas comunidades o unidades territoriales. El incremento de la productividad territorial tiene por límite la propia generación de fibra por parte de los animales y los criterios de conservación de la especie y de bienestar animal. Dado la tasa de crecimiento de la fibra, cada animal puede ser esquilado cada dos años. En los *chakus* realizados en 2019, el porcentaje de “recaptura” (vicuñas que habían sido esquiladas el año anterior) se ubicó por debajo del 3%, lo que evidencia que aún existe una reducida presión sobre la especie.

La incorporación de nuevas comunidades al aprovechamiento de fibra de vicuñas depende del interés que demuestren nuevos grupos comunitarios y de la disponibilidad

7 Para la estimación se contempló: a) una cosecha anual de 555 kilogramos de fibra por CAMVI, b) 350 grupos domésticos integrantes de CAMVI, c) el precio de 400 u\$s / kilogramo de fibra sucia predes-
cerdada y d) una deducción del 40% del ingreso percibido por la venta en concepto de impuestos (al
valor agregado, a las ganancias e ingresos brutos).

8 Se toma por referencia el valor de venta de 71,25 pesos argentinos por dólar estadounidense, publi-
cado por el Banco de la Nación Argentina el 9/06/2020.

agentes estatales y de recursos para capacitarlos y fiscalizarlos, para que se incorporen al manejo según la normativa vigente. Gradualmente se han ido capacitando e incorporando nuevos grupos comunitarios, sin embargo la falta de recursos estatales para fiscalizar los encierros constituye un cuello de botella para superar los 30 encierros anuales.

Desde fines de la década de 1990, se ha ido configurando en la Puna jujeña un nuevo circuito productivo en torno a la fibra de vicuñas. En 2019, los miembros de CAMVi, del Campo Experimental de Altura del INTA Abra Pampa e integrantes de la comunidad de Santa Catalina en el departamento homónimo, configuraban el espectro de actores vinculados al aprovechamiento de fibra de vicuña en la provincia de Jujuy con una cosecha anual próxima a 700 kgs de fibra sucia y valorada en u\$s 280.000, considerando 400 u\$s/kg de fibra sucia predescerdada.

3. CADENA GLOBAL DE VALOR DE LA FIBRA DE VICUÑA

La fibras naturales representan el 40% del mercado mundial y dentro de éstas, las finas (mohair, cashmere, llama, alpaca, vicuña, entre otras), solo el 1%. La fibra de vicuña destaca entre las más finas (12 micras promedio de grosor) y más confortables (95 % factor de confort), cualidades que la valorizan en el mercado internacional (Fundación para la Innovación Agraria, 2008)⁹. En un estudio realizado en 2014 por el Centro jujeño del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) para evaluar la calidad de la fibra de vicuña cosechada por comunidades que integran CAMVI determinó un diámetro promedio de 13 nm, y un factor de confort de 99,7, sin observarse gran variabilidad entre costillar y lomo (INTI, 2014).

Luego de décadas de prohibición del aprovechamiento y comercialización de fibra de vicuñas, en 1994 comenzó a configurarse un mercado internacional a partir de la autorización de la CITES para la producción y comercialización de fibras de las poblaciones de vicuñas de Perú y, en los años posteriores, de Bolivia, de Argentina y de Chile. En 2002, EEUU abrió su mercado a la comercialización de fibras y derivados de vicuña y actualmente se constituye en uno de los principales importadores. Sin embargo, aún no existe un mercado formal y precios de referencia de fibra y derivados de vicuña, lo que dificulta el análisis de la cadena de valor (Kasterine y Lichtenstein, 2018). No obstante ello, a partir de la experiencia de CAMVI y del INTA Abra Pampa y de estudios de mercado realizados por otros/as autores/as, reconstruimos la cadena de valor en torno a la fibra de vicuña. La existencia de valores en dólares y de tecnologías de manejo semejante entre países, posibilita realizar un análisis de la estructura de la

9 El cashmere tiene un grosor promedio de 16 micras y 98% Factor de Confort, la baby alpaca 22,5 micras y 90% FC y el mohair kid 25 micras y 80 % de FC (Fundación para la Innovación Agraria, 2008).

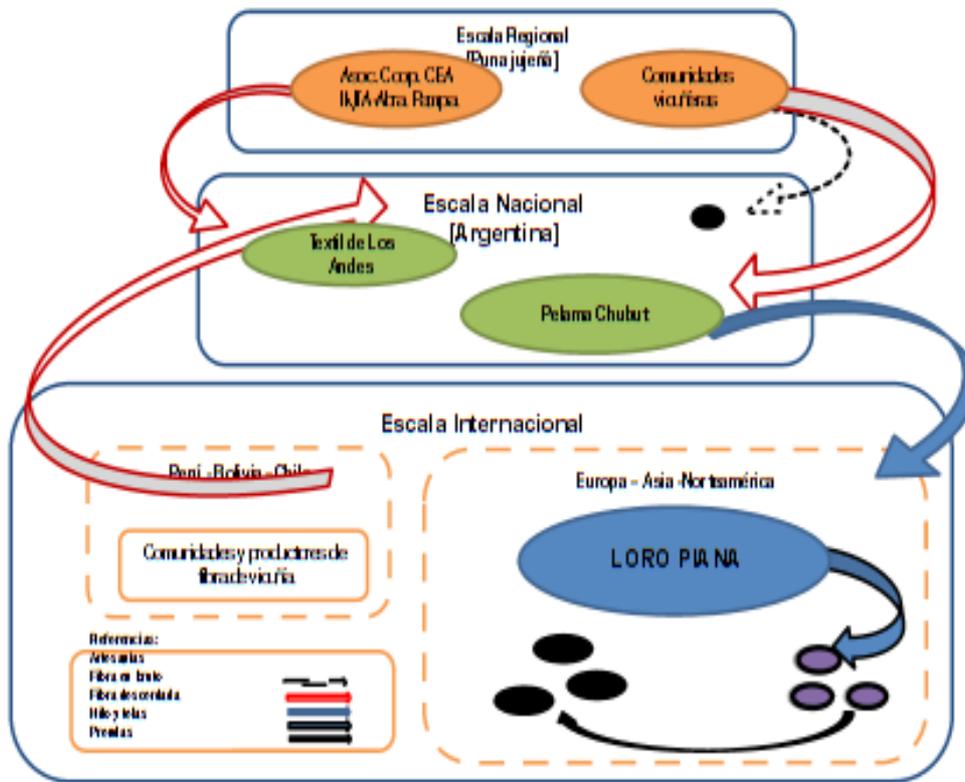
cadena productiva a diferentes escalas, del valor generado y acumulado en los diferentes eslabones y por los diferentes actores.

El proceso de agregado de valor a la fibra conlleva las fases de clasificación (separación del vellón, de mayor valor comercial, de bordes, menudeo y fibras cortas), limpieza (extracción de tierra y restos vegetales), descordado¹⁰, lavado, peinado, hilado y confección de telas y prendas. A partir de la etapa del descordado, el procesamiento puede ser artesanal o industrial, por lo general, conducido por empresas y/o grupos internacionales debido al costo y escala de producción de la tecnología disponible (Gráfico 1).

En Jujuy, la cadena de valor en torno a la fibra de vicuñas se inicia con la cosecha de la fibra por el personal técnico de la CEA INTA Abra Pampa y por miembros de comunidades originarias de los departamentos de Yavi, Cochinoca, Rinconada y Santa Catalina. Entre 2004 y 2017, la Asociación Cooperadora del CEA INTA Abra Pampa vendió la fibra en bruto y sin clasificar a la empresa Pelama Chubut S.A y entre 2018 y 2019 comercializó la fibra clasificada a la empresa Textil de Los Andes. Los miembros de CAMVI, luego de cuatro años de esquila y acopio de fibra, vendieron los 600 kilogramos de fibra obtenida a Pelama Chubut. Ante la escasez de compradores de fibra vicuña, el mercado jujeño se comporta con características monopsónicas.

10 La vicuña tiene un pelaje compuesto por dos capas, una externa formada por fibras gruesas y largas (denominada “cerda”) y otra interna, de fibras cortas y finas (Arzamendia et al. 2012). El proceso de descordado consiste en retirar las fibras gruesas y largas, de menor valor comercial. El descordado puede realizarse manualmente o a través de máquinas específicas, que realizan un trabajo de mejor calidad.

Gráfico 1. Cadena de agregado de valor de fibra de vicuña.



1]

En el Cuadro 2 se observa una significativa variación interanual del precio ofrecido a los vendedores de fibra de vicuña en Jujuy oscilando entre 250 y 922 u\$/kg para la fibra sucia y sin clasificar para el periodo 1998-2019. También se observa cierta variación del precio recibido por los oferentes de fibra para un mismo año.

Cuadro 2. Precio por kilogramo de vicuña sucia y clasificada en Jujuy. Periodo. 1998-2018.

Año	Precio por kg de vicuña (u\$s/kg)			
	Jujuy Argentina			
	Asoc. Coop. CEA INTA	Criadores	CAMVI	
1998	349	250		
1999	349	250		
2000	349	250		
2001	349	250		
2002	349	300		
2003	363	s/datos		
2004	661	Sin ventas autorizadas		
2005	895			
2006	896			
2007	922			
2008	s/venta			
2009	s/venta			
2010	722			
2011	470			
2012	541			
2013	550			
2014	590			
2015	521			
2016	s/venta			
2017	380			
2017	380			
2018	450 (*)			380
2019	450 (*)			s/venta

Fuente: Periodo 1998-2003 Lichtenstein 2010. Periodo 2004-2019 para EEA INTA Abra Pampa se obtuvo de comunicación personal del Vet. Hugo Lamas de la EEA INTA Abra Pampa. (*) Refiere a fibra clasificada. Año 2018 para CAMVI, información suministrada por miembros de la organización.

En el Cuadro 3, tomando por referencia el caso peruano se observa la variación del precio de la fibra según diferentes categorías, para los años 2007 y 2017. El precio por el kilogramo de fibra sucia recibido por la Asoc. Cooperadora de la CEA INTA Abra Pampa en 2017 y por los integrantes en de CAMVI en 2018 superó en 12% al recibido por los productores peruanos en 2017. También puede observarse el agregado de valor que opera entre diferentes productos factibles de ser elaborados por miembros de comunidades originarias jujeñas. La fibra pre-descerdada puede producirse manualmente por las familias rurales. Aporta un valor que supera entre el 17 y el 21% del precio pago por la fibra sucia, sin embargo debe contemplarse la pérdida de entre el 12 y el 15% del peso de venta.

El precio pago por la fibra descerdada varía significativamente si es hecho a mano o con maquinaria, debido a la calidad del producto final. Destaca el significativo valor

agregado cuando se descerda mecánicamente, que más que triplica el precio de la fibra sucia. Otro aspecto a considerar es la disminución del valor de la fibra en bruto y predescerdada entre los años analizados y el mantenimiento del valor de la fibra descerdada. Se desconocen los motivos, sin embargo de mantenerse como tendencia supondrá una pérdida del valor retenido por los oferentes de fibra (comunidades vicuñeras y campesinos) en favor de quienes dominan la cadena en los eslabones industrializados.

Cuadro 3: Precio por kilogramo de fibra de vicuña, según categoría Perú, 2007 y 2017.

Categoría de fibra	2007 (*)		2017 (**)		Variación interanual precio (en %)
	u\$/kg	Agregado de valor. Ref. fibra sucia (%)	u\$/kg	Agregado de valor. Ref. Fibra sucia (%)	
Fibra sucia	380-430	0	310-365	0	- 16.5
Fibra predescerdada (merma de 12-15%)	475-507	21	390-400	17	-19.5
Fibra descerdada (merma 18-20%)	625-650	57	(***) 650 (****) 1350-1450	92 315	+ 2%

Fuente: (*) Palmieri (2011), apud Ministerio de Agricultura de Perú, 2007. (**) Kasterine y Lichtenstein (2018), apud SERFOR. (***) descerdada a mano (****) descerdada a máquina.

En las últimas dos décadas, prácticamente toda la fibra cosechada en la Puna Jujeña fue comprada por Pelama Chubut S.A. y el procesamiento y agregado de valor se realizó fuera de la región y de la provincia.

Pelama Chubut es una empresa de capitales nacionales, especializada en el procesamiento (lavado y peinado) de fibras finas, para su posterior comercialización. Su planta se localiza en la ciudad de Trelew, provincia de Chubut, y tiene una capacidad de procesamiento de 4 millones de kilos de lana por año. La empresa participa con el 80% de las exportaciones nacionales de fibras finas, fundamentalmente merino. En la planta de Trelew, las fibras de vicuña pueden ser clasificadas, lavadas y descerdadas mecánicamente, según solicitud del comprador. La planta está equipada con hiladoras, pero solo procesan fibras de llama y de oveja (Pelama Chubut, 2020). Pelama Chubut destaca como exportador en el mercado internacional de fibra de vicuña. Se ha constituido en una importante proveedora a empresas europeas, para lo cual compra a oferentes de fibra argentinos (jujeños y catamarqueños), bolivianos, chilenos y peruanos (Katerine y Lichtenstein, 2018). Es un agente económico que actúa a diferentes

escalas y se constituye fundamentalmente como intermediario en la cadena de valor de la fibra de vicuña, por medio de la compra para la exportación, pudiendo eventualmente agregar valor a través del descerchado.

En 2018, Textil de Los Andes S.A. fue la segunda empresa que se constituyó como compradora de fibra de vicuña en Jujuy. La empresa, creada en 2006 y tiene su sede en el Polo Textil San Andrés, provincia de Buenos Aires. En 2013, en el marco de un consorcio público-privado, junto al INTI, UTN Buenos Aires y la empresa Hilados Santa María S.A., fueron acreedoras de un proyecto de desarrollo tecnológico para descerchado, lavado, peinado, hilado y terminación de productos de fibra de camélidos, recibiendo un subsidio estatal. En 2017, la empresa inauguró una planta en Santa María, provincia de Catamarca, que cuenta con capacidad de descerchado e hilado de fibra de llama y vicuña (<https://www.portal.catamarca.gob.ar/noticias/lucia-inauguro-la-fabrica-textil-los-andes-1336/>).

Entre 2010 y 2016 las exportaciones mundiales de fibra y pelo de vicuñas se incrementaron en un 78%. Perú es el principal productor y exportador, aporta el 80% del total comercializado (Cuadro 4). También es el único país latinoamericano que ha conseguido integrar dentro de su territorio la producción industrial de hilo, telas y prendas de vicuñas, con destino a la exportación y al mercado interno. La participación de Argentina en las exportaciones de fibra de vicuña se ha limitado a fibra en bruto y/o lavadas y descerchadas y ha oscilado a lo largo de los años. Parte de la fibra exportada proviene de los países vecinos. Es preciso observar que en el periodo considerado, CAMVI no participaba en el mercado como oferente de fibra y las poblaciones de vicuña de la provincia de Salta no podían ser esquiladas. Se prevé que en los próximos años la producción de fibra argentina crecerá sostenidamente, al igual que sus exportaciones.

Cuadro 4. Exportaciones de fibra y pelo de vicuña según país (en kgs).
Periodo: 2010-2016.

País	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Argentina	394.58	149.93	777.13	293.28		51.4	1201.08
Bolivia	1869.02	1556.35	27.2	1995.78	2084.99		
Perú	5490.20	3205.11	5756.65	4410.81	5071.50	8076.03	6083.13
Total	7.753,8	4.911,39	6.560,98	6.699,87	7.156,49	8.127,43	7.284,21
Participación Argentina (%)	5.08	3.05	11.84	4.37	0	0.63	16.48

Fuente: Kastarine y Lichtenstein, 2018 a partir de PNUMA-CMVC, base de datos CITES.

El caso peruano ofrece precios de referencia que sirven para estimar el valor que se podría generar en la Puna jujeña de integrarse en la región nuevas fases de agregado de

valor a la fibra. En 2018, los valores FOB, que incluyen costo de producción, transporte e impuestos aduaneros para la exportación, fueron de 422 U\$S/kilogramo de fibra sucia; 428 U\$S/kg de fibra predescerdada; 1370 U\$S/kg de fibra descerdada; 1.400 u\$S/kg de fibra lavada y 3.622 U\$S /kg de hilo. Los valores promedios alcanzados por prenda fueron: U\$S 641 para una estola y U\$S 470 para una chalina (Ministerio de Agricultura y Riego de Perú, 2019).

A nivel mundial el mercado de fibra de vicuñas se comporta como un oligopsonio/oligopolio, en el cual un puñado de empresas tiene gran poder de compra, procesamiento y formación de precio de la fibra. El principal destino de las exportaciones de fibra vicuña es Italia, que concentra el 84% de las importaciones, seguida paradójicamente por Argentina (12%), en la que Pelama Chubut importa fibra de los países vecinos para exportarla. Loro Piana es la principal empresa italiana procesadora de fibra de vicuña y, sin duda alguna, del mundo. Importa fibra en bruto y procesa hilo, telas y prendas para la venta directa a consumidores finales a través de sus tiendas. También comercializa hilos y telas a otras marcas y diseñadores europeos, de Asia, Australia y Norteamérica (Lichtenstein, 2010; Kasterine y Lichtenstein, 2018). Compró grandes extensiones de tierra en Perú y en Catamarca para la producción de fibra de vicuña y participó del International Vicuña Consortium, un holding de comercialización de fibra de vicuña que concentró la compra de fibra peruana entre 1996 y 2004 (Lichtenstein, 2010). La estrategia de la empresa evidencia su expansión y dominio a través de diferentes eslabones de la cadena de valor, desde la producción de fibra a la venta directa de prendas, y su accionar a diferentes escalas y en diferentes países.

En el Cuadro 5, a partir de la información disponible, reconstruimos el valor generado en cada fase del procesamiento de la fibra de vicuña y estimamos la captación y distribución del valor generado entre los diferentes agentes económicos.

Cuadro 5. Generación de valor en la cadena de vicuña, a partir de 1 kg de fibra en bruto

Producto (en kilogramos)	U\$d/kg de fibra	U\$D/kg de fibra sin procesar (***)	Agregado de valor (en U\$s)	% del valor final
Fibra y pelo de vicuña sin procesar recibido por comunidades de CAMVI (*)	380		380	11.1
Fibra y pelo de vicuña sin procesar valor FOB Perú (**)	422		42	1.2
Fibra de vicuña predescerdada, valor FOB Perú (**)	428		6	0.2
Fibra de vicuña descerdada, valor FOB Perú (**)	1.370	1.096	668	19.5
Hilo de fibra de vicuña, valor FOB Perú(**)	3.622	2.898	1.802	52.7
Kilogramos de estola, valor FOB Perú (****)	4.273	3.418	520	15.2

Fuente: (*) Precio recibido por miembros de CAMVI en 2018. (**) Ministerio de Agricultura y Riego de Perú (2019). Valor FOB para 2018. (***) Consideramos una reducción del 20% de peso producto del descerdado. (****)Ministerio de Agricultura y Riego de Perú (2019). Estimamos un peso promedio por estola de 150 gr. El precio unitario de venta valor FOB, Perú 2018, es U\$S 641.

Del cuadro destaca el gran valor generado a lo largo de la cadena, llegando a multiplicarse por nueve el valor del kilogramo de fibra en bruto cuando se lo convierte en una prenda a ser exportada (precio FOB) y alrededor de 43 en las prendas que se comercializan en las tiendas europeas, reteniendo las comunidades vicuñeras alrededor del 3% del valor generado a lo largo de la cadena¹¹.

Otro aspecto a considerar es la gran generación y concentración de valor que opera en la fase de descerdado y fundamentalmente hilado en el encadenamiento hasta el producto de exportación. La posibilidad de integrar estas fases productivas está mediada por la disponibilidad de tecnología industrial de alto costo y generada fuera del país. En Argentina solo dos empresas disponen de tecnología para descerda fibra de vicuña y apenas una estaría en condiciones de hilar, sin embargo, la mayor parte de las exportaciones argentinas corresponden a fibra en bruto. El agregado de valor que suelen llevar a cabo los miembros de comunidades vicuñeras se centra en la clasificación y predescerdado, ambos realizados manualmente, que no alcanzan al 13% del valor total generado en la cadena hasta la exportación. En la próxima sección

11 Para la realización del cálculo se tomó por referencia el valor de € 8.900 del modelo FAI3633Collo alto de Loro Piana (<https://ii.loropiana.com/en/search?q=vicu%C3%B1a> acceso 30 junio 2020), peso estimado 600 gramos, 345 €/kg de fibra sin descerda y un desperdicio en el proceso de descerdado de 20%.

analizaremos las iniciativas de agregado de valor que han emprendido los miembros de CAMVI.

Conforme se habiliten nuevas poblaciones de vicuña para su aprovechamiento sustentable, como es el caso de Salta, y nuevos actores se incorporen a la cosecha de fibra se estima que la oferta se ampliará y atomizará gradualmente. También es probable que se amplíe el mercado de consumidores/as finales producto de la creciente difusión y valoración que están teniendo las fibras naturales, en general, y la de vicuña, en particular. Sin embargo, no es previsible que lo mismo ocurra en las fases intermedias de agregado de valor a la fibra. El alto costo de la maquinaria para el descordado, hilado y tejido de prendas de vicuña tornan poco previsible, si no interviene la inversión estatal, que la cadena incorpore y se comporte según las cualidades de lo que se denomina como “mercado perfecto”.

4. CAMVI Y SUS ESTRATEGIAS DE AGREGADO Y RETENCIÓN DEL VALOR GENERADO

Caracterizada la cadena de valor en torno a la fibra de vicuña, en la presente sección nos interesa analizar las estrategias de generación y de retención del valor que despliegan los miembros de CAMVI y cómo los marcos normativos e institucionales existentes favorecen y/o condicionan la generación y retención de valor por pobladores puneños y, en consecuencia, las posibilidades de desarrollo de la región.

Un primer aspecto a considerar es el marco normativo favorable que generó el Convenio para la Conservación y el Manejo de la Vicuña. En su primer artículo manifiesta que:

“Los Gobiernos signatarios convienen en que la conservación de la vicuña constituye una **alternativa de producción económica en beneficio del poblador andino** y se comprometen a su aprovechamiento gradual bajo estricto control del Estado, aplicando las técnicas bajo el **manejo de fauna silvestre** que determinan sus organismos oficiales componentes” (CCMV 1979- negritas nuestras).

Esta definición es recuperada y constituida como principio y norma en la legislación jujeña que en la Ley Provincial 5634, Plan de Conservación y Manejo Sustentable de la Vicuña en Silvestría de 2009, establece que “la esquila se podrá realizar en animales vivos en estado silvestre” y, en el segundo artículo, que el Estado Provincial “concede el derecho de aprovechamiento sustentable de la vicuña en silvestría (...) a los pobladores andinos con residencia efectiva en la Puna jujeña” (Jujuy, 2009). A esta restricción al aprovechamiento de las vicuñas por parte de agentes foráneos, debe sumársele que gran parte de la superficie de la Puna jujeña pertenece a territorios de comunidades originarias, en su mayoría constituidas legalmente y en proceso de obtención de los títulos de sus tierras. En la provincia de Jujuy, ambos fenómenos generaron condiciones

para que las comunidades originarias adquirieran un papel protagónico en el aprovechamiento de la fibra de vicuñas y obstaculizaron la compra de tierra por grupos empresariales para la producción de fibra, a diferencia de lo que ocurrió en la provincia de Catamarca.

La existencia y predisposición de técnicos/as de terreno de agencias estatales, provinciales y nacionales, para asistir y capacitar a miembros de CAMVI en el manejo de vicuñas en silvestría y en la comercialización y/o agregado de valor a la fibra obtenida constituye una característica de la institucionalidad estatal nacional y provincial que favoreció el fenómeno analizado. Ese marco institucional favorable se produce principalmente por la motivación y labor de los/as técnicos/as de terreno, quienes no siempre disponen de un programa o plan institucional, que contemple recursos específicos para esas acciones, en el cual enmarcar su trabajo con las comunidades vicuñeras. El periódico cambio de las autoridades del gobierno provincial y de las instituciones de desarrollo *vis-a-vis* la heterogeneidad de visiones que coexisten sobre el modelo de desarrollo y de aprovechamiento de las vicuñas genera la inexistencia de una política de estado sobre estas cuestiones que se continúe más allá del cambio de autoridades. Los/as técnicos/as de terreno deben invertir un trabajo continuo para enrolar a sus autoridades en la perspectiva de desarrollo que promueven junto a las comunidades vicuñeras y, así, recibir el aval institucional y recursos para sostener la asistencia técnica. Aquí, es interesante señalar que en la apertura de la Asamblea Provincial de 2018 el Gobernador de Jujuy, manifestó la intencionalidad de llegar a los 100 *chakus* anuales en la provincia, sin embargo la falta de recursos institucionales para la supervisión estatal (técnicos/as, camionetas, combustible, etc.) continúa imponiendo el límite de 30 *chakus*.

El marco normativo fiscal, regulado desde el Estado nacional, es otra dimensión a analizar, pues evidencia la participación de un tercer actor, el Estado nacional, que interviene en la apropiación de parte del valor generado. Hasta 2019, los miembros de CAMVI disponían del monotributo social de la agricultura familiar y de la figura jurídica de comunidad indígena para la comercialización de bienes y/o servicios. La primera es una figura fiscal individual y admite un bajo monto de facturación. La segunda, si bien es una figura colectiva con características comunes a “asociación sin fines de lucro” y, en consecuencia, exenta de contribuciones impositivas, solo habilita la venta de servicios, no de bienes, o sea, no contempla la venta de fibra. Los miembros de CAMVI, al querer concretar su primera venta de fibra, se encontraron con una inadecuación del marco normativo fiscal a sus características sociales y productivas. En Argentina no existe una figura fiscal apropiada para la forma de producción comunitaria. Los miembros de CAMVI debieron recategorizar la figura fiscal de sus comunidades a la de “responsable inscripto”, asumiendo la obligación de tributar nuevos impuestos (Ganancias, Ingresos Brutos e Ingreso al Valor Agregado) e incurrir

en gastos de servicios contables para realizar los registros y las declaraciones anuales ante la Administración Federal de Ingresos Públicos –AFIP-. Por la carga impositiva, el impacto de la nueva figura fiscal reduce en un 40% los ingresos percibidos. Si bien los miembros de CAMVI pueden desgravar a través de sus compras parte del impuesto al valor agregado, en un territorio periférico donde prevalece la denominada “economía informal” y es reducida y/o inexistentes la facturación, esa alternativa se torna prácticamente impracticable. La inadecuación de las figuras fiscales existentes para las realidades económicas y sociales de los miembros de las comunidades originarias y, en particular, para la forma de producción comunitaria se evidencia en que al asignar una figura fiscal que asume a la unidad económica como si fuera una empresa, no contempla, sino más bien invisibiliza, las decenas de familias que están por detrás y entre las cuales se distribuye el ingreso percibido. Al atribuir la ganancia a una única figura fiscal imputa un impuesto que queda sobredimensionado al considerar la reducida ganancia percibida por cada familia vicuñera de CAMVI. Si se considera que las estrategias económicas de las familias rurales puneñas son pluriactivas, combinándose actividades individuales y colectivas, surge con mayor evidencia la inexistencia de una figura fiscal acorde a sus características productivas y el repertorio de figuras fiscales que deben tramitar, mantener y movilizar, con los costos impositivos y profesionales que conllevan, para participar legalmente de los mercados en los que comercializan los diferentes bienes y servicios que producen.

Paradójicamente la política fiscal trata como iguales agentes económicos con profundas diferencias en sus localizaciones y capacidades financieras y termina gravando con mayor peso a aquellos en situaciones más desfavorables y más postergados por las inversiones estatales. El Estado nacional a través de la política fiscal emerge como un actor que se apropia de parte del valor generado a lo largo de la cadena de fibra de vicuña y no reinvierte el capital captado en el territorio donde se produjo. Aquí se observan las contradicciones al interior del estado, pues si por un lado hay agencias estatales abocadas a la promoción del desarrollo regional, por otro, se encuentran las que a través de la inadecuación de las normativas y regulación que establecen, no solo inhiben las posibilidades desarrollo, sino que además extraen parte del valor regional generado. La viabilidad económica de las diferentes formas de producción no se pueden apreciar independientemente del marco institucional (normativo, tecnológico, fiscal, entre otros) en los que operan, pues éste es uno de los factores que intervienen en la inviabilización de algunas formas de producción y en la generación de condiciones de crecimiento y dominio de determinadas fases productivas para otras.

Los miembros de CAMVI también exploraron la posibilidad de asumir la exportación directa de la fibra. A la necesidad de tramitar guías provinciales para la circulación de fibra de vicuña en el territorio jujeño (dispositivo de trazabilidad), se

sumaba la gestión de las guías nacionales ante la entidad federal de protección de fauna silvestre. La tramitación de la autorización para la exportación de fibra ante la CITES junto a nuevos trámites aduaneros, gestión internacional ante compradores, gastos contables y de gestores y el imperativo de garantizar la escala mínima de fibra para tornar viables las operaciones configuraban un repertorio de acciones y costos que tornaban inviable la iniciativa y la posibilidad de aumentar la capacidad de las comunidades vicuñeras de ampliar y retener el valor generado. También se inhibe la posibilidad de realizar transformaciones estructurales en la cadena de valor a través de ampliar el número de actores que operan en los eslabones posteriores a la cosecha de fibra. Aquí se observa cómo los marcos normativos, institucionales y las relaciones de costo/beneficio generan condiciones de (re)producción de estructuras de mercado con características oligopsónicas e, incluso, monopsónicas que distan de las virtudes del “mercado perfecto” sobre las que se sostienen los programas liberales que dominan la diagramación, paradójicamente, de marcos institucionales. Sin embargo, éstos no son la única vía o “salida”. Ante la realidad de un mercado oligopsónico dominado por un puñado de empresas extranjeras, en Perú y en Bolivia, por iniciativa de organizaciones vicuñeras y con apoyo estatal, las comunidades vicuñeras comercializan la fibra anual cosecha a través de subastas públicas internacionales con el objeto de modificar las asimetrías de poder entre la atomización de actores en la fase productiva y la concentración en unos pocos en las fases de agregado de valor (Perú, 1996 y Bolivia, 2009).

Con respecto al marco normativo fiscal, regulado desde el Estado provincial, se observa la voluntad del Gobierno provincial de no retener el diez por ciento del total ingresado en la venta de fibra de vicuña para la constitución de un Fondo Especial para el desarrollo del aprovechamiento de la fibra de vicuña, según se indica en el art. 8 de la Ley provincial 5.634 Plan de Conservación y Manejo Sustentable de la Vicuña en Silvestría (Jujuy, 2009). Se decidió delegar la gestión de ese monto a los miembros de las comunidades para el desarrollo de actividades artesanales.

El agregado de valor en la región es uno de los factores claves para el desarrollo regional y para la acumulación y retención de valor por parte de los miembros de CAMVI. La clasificación y el descordado manual son unas de las actividades que consiguieron incorporar. Pueden significar un incremento entre 15% y 20% del precio de la fibra sucia, pero también una reducción del peso de fibra entre 12% y 15%. Evaluaron tercerizar el descordado, lavado y/o hilado para realizarlo industrialmente, pero prácticamente no existen máquinas descordadoras adaptadas a la fibra de vicuña en el país. Las máquinas descordadoras existentes son importadas y de propiedad de las dos empresas textiles que operan como compradoras de fibra de vicuña. La escasez de maquinaria apta para hilar fibra de vicuña impone combinarla con fibra de merino perdiendo calidad y gran parte del valor buscado. A lo largo de la historia del país, la

escasa inversión en desarrollo tecnológico de artefactos metal-mecánicos por agencias estatales o la delegación de dicha función en el sector privado, sumado al desinterés en generar tecnología de escala para campesinos, constituye otro obstáculo para que los miembros de CAMVI incorporen nuevos eslabones de la cadena de valor por la vía industrial en la región.

La vía artesanal configuró la única alternativa viable. Supone varios meses de trabajo para descender manualmente la fibra y para hilarla. Si bien los/as pobladores/as yaveños en los últimos años han ganado importante experiencia y habilidades en el diseño y tejido de artesanías con fibra de llama y de ovinos, la de vicuña implica nuevos aprendizajes ya que es más fina y corta. Supone recuperar una tecnología perdida, pues, desde la década de 1960, ante la prohibición de uso y comercialización de fibra de vicuña, se dejó de confeccionar prendas con fibra de vicuñas. En 2018, a través del Programa de Artesanado Argentino, de la Secretaría General de la Nación, recibieron apoyo para realizar una estancia de capacitación en hilado y tejido junto a las/os artesanas/os de la Cooperativa de Laguna Blanca, de la provincia de Catamarca, quienes se encuentran entre los/as artesanos con mayor experiencia y mejor conceptuados del país en el hilado y tejido de fibra de vicuñas. En 2019, confeccionaron sus primeras prendas y participaron de ferias provinciales y nacionales patrocinadas por el referido programa, en las que comercializaron sus prendas en forma directa a consumidores/as finales y a valores equiparables a los de exportación en el mercado peruano.

Las prendas confeccionadas son emblemáticas de la recuperación y desarrollo de tecnología artesanal para la confección de prendas de fibra de vicuña por parte de los/as artesanos/as de CAMVI. También supone su capacidad y actitud emprendedora para incorporar eslabones de la cadena de valor de la fibra de vicuñas en la región, favoreciendo la circulación y multiplicación de valor generado en la región, antes de emigrar por otras vías. No obstante, como población rural en un territorio marginado y escasamente alcanzado por las rutas turísticas están distantes de sus potenciales compradores/as y no tienen a disposición servicios postales y adecuada conectividad de internet para implementar el comercio electrónico.

El eco-turismo o turismo rural comunitario asociado a la realización de *chakus* – “circuito turístico de los *chakus*”- es otra de las iniciativas que está en desarrollo desde 2018 y puede ser interpretada como una subrama de la cadena de la fibra de vicuña. Aprovechando el interés que despierta el evento étnico y ecológico que supone el *chaku*, integrantes de CAMVI acondicionaron hospedajes en sus comunidades y reciben a turistas para participar de prácticas ancestrales y espirituales locales, al tiempo que les ofrecen comidas tradicionales, artesanías y otras especies andinas que producen. La iniciativa turística de CAMVI se enmarca en un programa de desarrollo turístico más amplio llevado a cabo por la Microrregión Yavi, conformada por un consorcio de

municipios, que busca atraer hasta el departamento homónimo a los/as turistas que llegan a la Quebrada de Humahuaca, principal región turística de la provincia.

5. PARA QUE “EL ORO” NO SE CONVIERTA EN PIRITA

La regulación del aprovechamiento sustentable de vicuñas silvestres en la provincia de Jujuy atrajo las miradas y expectativas sobre la especie, que pasó a ser vista como “una nueva alternativa para el desarrollo” de los pobladores rurales puneños y, en algunos relatos eufóricos, como “el oro de la puna”. La cadena de valor en torno a la fibra de vicuña gana interés para el análisis y reflexión pues reúne muchas de las características que en el campo del desarrollo se postulan como cualidades a ser integradas en las estrategias económicas de las familias campesinas. Se trata de un producto diferenciado y altamente valorado, integrado a cadenas de valor globales en las que participan consumidores/as de alto poder adquisitivo y susceptible de ser producido a través de un enfoque sustentable y de acuerdo a las pautas culturales de las comunidades.

Interesa destacar el papel innovador y emprendedor de los/as miembros de las comunidades originarias y de los agentes de desarrollo que los asisten. En contraposición al estigma de “tradicionalistas” y “conservadores” que suele depositarse en los campesinos y en las comunidades originarias, a nuestro entender como dispositivo de eufemización y, en consecuencia, justificación de las condiciones sociales de postergación y marginación que los (re)producen en las posiciones menos privilegiadas de nuestra sociedad, incursionaron en la producción de una nueva mercancía con características productivas y comerciales específicas, para las cuales no siempre se encuentran a disposición marcos tecnológicos y normativos adecuados. La forma de producción comunitaria resultó la más compatible con el manejo de vicuñas en silvestría, la dotación de recursos y estrategias económicas que ya implementan los pobladores rurales de las Puna y las normas que rigen la vida comunitaria. Sin embargo, solo consiguen retener alrededor del 5% del valor final de las prendas de vicuñas que se comercializan. La falta de tecnología mecánica disponible y apropiada para el agregado de valor por comunidades originarias, cooperativas o pequeñas empresas, fundamentalmente para el descordado, lavado e hilado, sumado a los marcos normativos e institucionales existentes impone que la mayor parte de la fibra producida sea vendida en bruto a empresas externas a la región, siendo nulo o escaso el valor que agregan a la fibra.

Tampoco se verifica un significativo agregado de valor por las empresas nacionales que concentran la compra de fibra en bruto y la exportan, sin gran transformación, a grupos textiles extranjeros. Lejos del papel creativo e innovador del empresario schumpeteriano, en lo que respecta a la fibra de vicuña han operado fundamentalmente como intermediarios capitalizando los servicios de exportación. Este accionar poco ha contribuido al desarrollo de la cadena y de la economía en el nivel nacional.

En torno al aprovechamiento sustentable de la vicuña se abre el dilema sobre el modelo de desarrollo a promover. Por un lado, se encuentran quienes promueven un modelo fundado en la cosecha de fibra y agregado de valor en la región y, por el otro, quienes visualizan en la fibra una materia prima a ser comercializada en cadenas globales de valor. Quienes apoyan esta última opción, apuestan a atraer a la región a empresarios para que realicen acuerdos con grupos comunitarios. Los primeros invertirían el capital y los segundos aportarían sus territorios y la mano de obra. Se argumenta que por esa vía se exime al Estado provincial de realizar inversiones. Sin embargo, no se explica por qué ese modelo extractivista aplicado a otros recursos de la región, en especial minerales, no ha redundado en el desarrollo regional y ha mantenido a la Puna y a su posición en una posición periférica. El análisis cuantitativo desarrollado en los apartados anteriores evidencia que el impacto del modelo extractivista en el desarrollo regional es mínimo, pues solo los ingresos que perciben los grupos vicuñeros quedan en el territorio y son insuficientes para dinamizar la economía local. La mayor parte del valor generado emigra con la fibra de la mano de las empresas exportadoras y a través de impuestos, siendo nulo su aporte al desarrollo de la Puna.

En nuestra percepción, el agregado de valor en la región se presenta como la única alternativa en beneficio del poblador andino. Integrar nuevos eslabones productivos, a través de la producción de artesanías y, fundamentalmente, por vía industrial posibilita ampliar la generación de valor en la región (cuanto menos multiplicarla por diez) y, fundamentalmente, contribuye a dinamizar otros circuitos productivos regionales, sea a través del consumo y/o de la inversión del excedente económico, promoviendo nuevos ciclos de acumulación de capital en el territorio y ampliando la economía regional en su conjunto. Aporta a multiplicar y diversificar ciclos y circuitos productivos en la Puna ampliando la economía. Sin embargo, agregar valor a la fibra de vicuña no solo supone adecuar marcos institucionales y normativos, en especial los fiscales, a la realidad de los actores sociales que se pretende beneficiar, sino también una inversión tecnológica que, si se la piensa en términos de procesos endógenos y dinámicos de acumulación, implica el diseño de tecnología apropiada, en especial a escala y capacidad de manejo y mantenimiento de los pobladores locales.

En los últimos años, desde el estado nacional se ha apoyado técnica y financieramente a cooperativas y a empresarios para el desarrollo e incorporación de tecnología para el agregado de valor a fibras de camélidos (llamas, guanaco y vicuña). Entendemos que el modelo de apropiado a las características de cooperativas, como el

seguido por Cooperativa Payún Matrú¹², es una de las alternativas que mejor responde a los postulados del desarrollo regional, por los motivos hasta aquí expuesto, y por integrar eslabones de la cadena en la región minimizando la asimetría entre agentes económicos. Priorizar el subsidio de plantas de gran escala, gestionadas por empresas, puede suponer financiar con dinero público la concentración de algunos eslabones de la cadena de agregado de valor y, en consecuencia, el comportamiento monopólico empresarial, que como se ha visto a lo largo de la historia argentina, solo conduce a reproducir a actores y regiones en posiciones marginales.

BIBLIOGRAFÍA

- Acebes, P., Wheeler, J., Baldo, J., Tuppia, P., Lichtenstein, G., Hoces, D. & Franklin, W.L. 2018. "Vicugna vicugna". *The IUCN Red List of Threatened Species* 2018. <http://dx.doi.org/10.2305/IUCN.UK.2018-2.RLTS.T22956A18540534.en>.
- Arzamendia, Y.; Baldo, J. y Vilá, B. 2012. *Lineamientos para un plan de conservación y uso sustentable de vicuñas en Jujuy, Argentina*. Jujuy:EDIUNJU.
- Cajal, J.; García F. y Tecchi, R. 1997. *Situación de la vicuña en la República Argentina. Lineamientos para el establecimiento de un programa nacional*. Buenos Aires: Fundación para la Conservación de Especies y Medio Ambiente.
- Cowan Ros, C. 2013. *La trama de lo social. Familia, vecindad y facciones en la producción de prácticas políticas en comunidades aborígenes de la Puna argentina*. Madrid: Editorial Académica Española.
- Cowan Ros, C. 2019. Manejo comunitario de vicuñas en silvestría como gestión de un bien común en Yavi, *Brazilian Journal of Development* 5 (7):9705-9732.
- Fundación para la Innovación Agraria. 2008. *Resultados y lecciones en producción y comercialización de fibra de vicuñas*. Proyectos de innovación en la Región de Arica y Parinacota y Región de Tarapacá. Santiago de Chile: Ministerio de Agricultura.
- Isla, A. 1992. "Dos regiones, un origen. Entre el 'silencio' y la furia". En: Isla A. (org.) *Sociedad y articulación en las Tierras Altas jujeñas. Crisis terminal de un modelo de desarrollo*. Buenos Aires: Proyecto ECIRA, ASAL, MLAL, pp. 167-215.

12 La Cooperativa Payún Matrú está integrada por pequeños productores localizados al sur de la localidad de Malargüe, provincia de Mendoza. Con asesoramiento de investigadores/as del CONICET iniciaron el aprovechamiento sustentable de fibra de guanacos. En 2015, un consorcio integrado por la Cooperativa, el CONICET, el INTI y la Municipalidad de Malargüe fueron acreedores de un proyecto del Fondo Argentino Sectorial de la Agencia de Promoción Científica y Tecnológica. Recibieron un subsidio con el cual, entre otros desarrollos tecnológicos, importaron equipos mini mills – maquinaria semi industrial con bajos requerimiento energético- para el lavado e hilado de la fibra. Decidieron instalar la hilandería en la localidad rural de La Salinilla, para generar puestos de trabajo y favorecer el arraigo (fuente: <https://www.conicet.gov.ar/hilanderia-payun-matru-tejiendo-suenos/>).

- Kasterine, A. y Lichtenstein, Gabriela. 2018. *El comercio de fibra de vicuña: consecuencias para la conservación y los medios de vida de las poblaciones rurales*. Ginebra: Centro de Comercio Internacional.
- Lichtenstein, G. 2006. "Manejo de vicuñas en cautiverio: El modelo de criaderos del CEA INTA Abra Pampa (Argentina)". En: *Investigación, conservación y manejo de vicuñas*, editada por Bibiana Vilá, 133-146. Buenos Aires: Proyecto MACs-UnLu.
- Lichtenstein, G. 2010. Vicuña conservation and poverty alleviation? Andean communities and international markets. *International Journal of the Commons*. V. 4, n. 1, pp. 100-121.
- Ministerio de Agricultura y Riego de Perú, 2019. *Perfil de mercado de la fibra de vicuña*. Lima: Dirección de Estudios Económicos e Información Agraria.
- Romero, S.; Godoy Garraza, G.y Tolaba, M. 2017. "Identidad, organización y territorio. Conservación y manejo de vicuñas por comunidades aborígenes de la Puna jujeña". En: Patrouilleau, Mioni y Aranguren (org.). *Políticas públicas en la ruralidad argentina*. Buenos Aires: Ediciones INTA. pp. 185-204.
- Vilá, B. y Lichtenstein, G. 2006. "Manejo de vicuñas en la Argentina. Experiencias en las provincias de Salta y Jujuy". En *Manejo de fauna silvestre en la Argentina. Programas de uso sustentable*, editado por Bolkovic y Ramadori, 121-135. Buenos Aires: MSyA.
- Vilá, B. 2006. *Investigación, conservación y manejo de vicuñas*. Buenos Aires: Proyecto MACs-UnLu.

Normativa y legislación

- Argentina. 1988. *Ley Nacional 23.582. Convenio para la conservación y manejo de la vicuña*. Congreso de la Nación. Sancionada 20/07/1988, publicada en el Boletín Oficial 31/08/1988.
- Bolivia. 2009. *Decreto Supremo N° 0385*.
- CITES. 1975. *Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres*.
- CITES. 1997. "Examen de las propuestas de enmienda a los Apéndices I y II". *X Reunión de la Conferencia de las Partes*, Harare, Zimbawe, 9 al 20 de junio.
- CITES. 2019. Decimoctava reunión de la Conferencia de las Partes. Colombo, Sri Lanka, 23 de mayo a 3 de junio de 2019.
- Jujuy. 2009. *Ley 5.634 Plan de Conservación y Manejo Sustentable de la Vicuña en Silvestría*. Legislatura de la Provincia de Jujuy. Sancionada 26/11/2009.
- Perú. 1996. Decreto Supremo N° 007-96-AG. Reglamento de la Ley del régimen de propiedad, comercialización y sanciones por la caza de las especies de vicuña, guanaco y sus híbridos.

Fuentes de información periodística e institucionales

- Catamarca, Área Vicuña. <http://www.xn--vicuacatamarca-tnb.gob.ar/index.php> [acceso 09/06/2020]
- Instituto Nacional de Tecnología Industrial. Textiles. 2014. Mimeo.
- Pelama Chubut. <http://www.pelamachubut.com/> [acceso 05/05/2020].

Portal del Gobierno de Catamarca <https://www.portal.catamarca.gob.ar/noticias/lucia-inauguro-la-fabrica-textil-los-andes-1336/> [acceso 21/07/2020]

Hilandería Payún Matrú: tejiendo sueños. <https://www.conicet.gov.ar/hilanderia-payun-matru-tejiendo-suenos/>

Prolana, 2019. Fibras animales. Informe mensual del mercado mundial. N 31, enero 2019.

Secretaría de Agroindustria, Ministerio de Agroindustria de la Nación.

<https://inta.gob.ar/documentos/fibras-animales-informe-mensual-del-mercado-mundial-n%C2%B0-31-enero-2019> [acceso 31 de julio 2020]

Circuitos cortos de comercialización



Capítulo 10.

Circuitos cortos de comercialización. Experiencias de trabajo y de organización alternativas

Paula Rosa, María Muro, María Florencia Marcos y
Carlos Cowan Ros

INTRODUCCIÓN

En la actualidad, la producción hortícola es llevada adelante mayoritariamente por productores/as familiares bajo un sistema poco sustentable social, económica y ambientalmente (Seba y Margiotta, 2015:20). **El modelo de comercialización imperante fomenta la concentración directa o indirecta de los recursos productivos en pocas empresas de transformación y comercialización, en detrimento de la agricultura familiar.** Los/as pequeños/as productores/as se insertan en dichas cadenas en condiciones ampliamente desfavorables, por falta de volúmenes, productividad inferior a los sistemas de producción empresarial y carencia de poder económico y social para la negociación. Las cadenas agroalimentarias o *circuitos largos*, que suponen la presencia de numerosos intermediarios, no parecen responder al desafío de la seguridad y la soberanía alimentaria ni asegurar a los consumidores, productos de calidad, saludables y a precios accesibles para la población de bajos recursos económicos (Chauveau y Taïpe, 2012).

Ante ese escenario, en los últimos años se observa un proceso -en aumento- de organización de productores, a veces en alianza con agentes estatales y de otros sectores, para mejorar las condiciones de venta directa en los mercados locales. Estos nuevos canales de comercialización son denominados *circuitos cortos* porque se orientan a acortar la distancia social y cultural entre productores/as y consumidores/as por medio de la reducción del número de intermediarios y, cuando estos existen, operan con una forma de intermediación que podría denominarse como “solidaria”, es decir, que prioriza el precio justo para productores/as y consumidores/as, la forma en que fue producido el alimento y los vínculos sociales que crea este circuitos, creando beneficios para todos los actores involucrados.

Craviotti y Soleno Wilches (2015) analizaron sobre las formas que adoptaron en los últimos tiempos los estudios de los circuitos cortos de comercialización (CCC).

Observaron que fueron caracterizados como formas de circulación agroalimentaria que sólo tienen una o ninguna figura intermediaria entre producción y consumo. Sin embargo, y teniendo en cuenta que el acortamiento de los circuitos es una estrategia utilizada también por la gran distribución, bien sea para abaratar costos u ofrecer productos “diferenciados”, se comenzó a poner mayor atención en las características de las relaciones que se establecen entre la producción y el consumo como formas alternativas de abastecimiento. En ese sentido, plantean que los CCC permitirían avanzar en la reconstrucción de los vínculos productor-consumidor.

En esa línea, varios autores/as focalizan en la representación de estos nuevos canales como “alternativos” por ser construidos y referenciados en modos de producción y de comercialización no hegemónicos, con frecuencia fundados en los paradigmas de la economía social, de la economía popular y/o de la agroecología (Chauveau y Taipe, 2012; Caracciolo; 2014; Fingermann y Prividera, 2018)¹.

El auge de los *circuitos de proximidad* o *circuitos cortos* se debe, fundamentalmente, a una creciente demanda por parte de las/os consumidoras/es, que buscan productos locales, auténticos, saludables y de temporada. Los/as productoras/es, en tanto, apuntan a capturar un mayor valor de su producción, ahorrar en otros segmentos de la cadena (transporte, embalaje, etc.) y crear valor a partir de activos inmateriales (marcas, anclaje territorial, autenticidad, lazo social). Asimismo, los circuitos cortos ayudan a crear nuevos lazos sociales, fomentan la equidad en los intercambios comerciales, favorecen la participación social y aplican una lógica pedagógica que contribuye a una mayor autonomía de los actores y, con ello, a una mayor sostenibilidad e integración social (CEPAL, 2013).

En un estudio realizado en la Argentina, se identificaron y analizaron seis tipos de modalidades alternativas: a) ferias de la agricultura familiar, b) Intermediación solidaria; c) cooperativas de trabajo o comercialización de pequeños productores que forman parte de cadenas convencionales; d) Relación directa productor-consumidor, con intervención estatal (Programa “Verdura para todos” y “Fruta para todos”); e) Compras Públicas; y f) Mercados Asociativos Mayoristas (Caracciolo et al, 2012). Los/as autores/as se preguntaron cuáles fueron las condiciones que posibilitaron la creación

1 Los mercados de la economía social y solidaria son posibles, porque existen experiencias “que se manejan con cierta autonomía de los mercados capitalistas concentrados y con una lógica propia, aunque los mercados capitalistas son los hegemónicos y, por lo tanto, en donde se fijan los márgenes de posibilidades. En la economía social y solidaria, el mercadeo es una relación social visible entre productores y consumidores, que por cierto implica la compra de algún producto (bien o servicio). En cambio, en la economía capitalista se trata de un vínculo entre consumidores demandantes y un objeto de deseo; el productor parece estar intencionalmente oculto de modo de resaltar al objeto” (Caracciolo, 2013:9-10).

de estos mercados solidarios. Según interpretan, hay dos factores centrales para ello. Por un lado, la fuerte presencia del Estado, en cualquiera de sus tres niveles: local, provincial y/o nacional; y, por otro, una fuerte organización de los productores familiares. En función de esto, sostienen que, si faltara alguno de ambos, las dificultades aumentarían en relación con la sostenibilidad de estos mercados alternativos (Dumrauf, 2016).

Por su parte, como señalan Craviotti y Soleno Wilches (2015), la bibliografía argentina sobre canales alternativos de comercialización, en su mayoría, se centró en el análisis de las denominadas ferias francas en diferentes regiones del país. Por caso, identifican el trabajo de Alcoba y Dumrauf (2011), que da cuenta de que la participación en estos espacios permitió la mejora de las capacidades de producción de las familias, en las que cobra gran protagonismo el rol de las mujeres. Además, dichas ferias promueven un modelo de producción de alimentos diferente al de la agricultura industrial, que genera dinamismo económico y social en el ámbito local. También mencionan a Rodríguez (2010) quien comparó dos modalidades de comercialización: la venta por medio de ferias semanales (puestos de productores pertenecientes a una misma colonia) y la comercialización diaria en un local del mismo grupo. El análisis comparativo le permitió rescatar la continuidad de las ferias gracias al despliegue de prácticas de reciprocidad y solidaridad enmarcadas en reglas preestablecidas, que en definitiva lograron la consolidación grupal. Además, mencionan a Paz, Jara y Nazar (2013) quienes observaron que la Feria de Villa Río Hondo (Santiago del Estero), la cual posee una función que va más allá de lo económico, en tanto constituye un espacio público donde se (re)construyen las identidades y las memorias de los productores. Otros autores como Cremaschi, Bravo y Scatturice (2013) analizaron la feria “Manos de la Tierra” del Partido de La Plata. Observaron que la iniciativa funciona como un espacio de construcción colectiva, que no sólo permite una comercialización más justa y acorde a las características de productores hortícolas familiares, sino también el intercambio entre feriantes y consumidores/as.

Asimismo, estudios realizados en el ámbito de la CEPAL (2014), destacan que, si bien es importante identificar, caracterizar y difundir las diversas modalidades existentes, emerge la necesidad de comprender los obstáculos que enfrentan estas nuevas experiencias y las estrategias que implementan sus protagonistas para superar las dificultades.

En el presente capítulo analizamos cinco experiencias de circuitos cortos de comercialización impulsadas por miembros de: i) Cooperativa Iriarte Verde Limitada, ii) Unión de Trabajadores de la Tierra, iii) Feria del Paseo de la Universidad Nacional de La Plata, iv) Feria del Productor al Consumidor en la Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires y v) Cátedra Libre de Soberanía Alimentaria de la FAUBA. Nos interesa comprender las condiciones de emergencia y sostenibilidad de dichas

experiencias y los significados y prácticas a través de las cuales sus protagonistas las interpretan como “alternativas”. Cómo y por qué surgieron estas experiencias, quiénes y cómo se organizan para sostenerlas, qué tipo de interacciones y/o vínculos establecen con agentes e instituciones estatales y cuáles son los significados y prácticas a partir de las cuales aspiran a producir lo “alternativo” son las preguntas que guiaron nuestro análisis.

Los resultados aquí presentados fueron obtenidos en el marco de un estudio exploratorio, en el que se utilizó la metodología cualitativa como diseño de investigación. El trabajo de campo se realizó entre octubre y diciembre de 2019, en el marco del cual entrevistamos a referentes de las diferentes experiencias, realizamos observaciones participantes en éstas y se recolectó información adicional de las redes sociales, sitios webs de las organizaciones y notas de periódicos nacionales.

De alguna manera, la creciente difusión y, fundamentalmente, legitimación de modos alternativos de producción y comercialización, en el seno de la metrópolis nacional, es decir allí donde -supuestamente- están ampliamente desarrolladas las relaciones capitalistas de producción, no nos deja de sorprender y nos invita a indagar, reflexionar y a aportar al debate sobre las condiciones de posibilidad para la ampliación y difusión de modos no hegemónicos de producción y comercialización. En este sentido, es que fueron seleccionados los casos de estudio. Son consideradas como experiencias novedosas, convocantes, que reúnen diversidad de actores y que lograron sortear diversidad de obstáculos para sostenerse y fortalecerse año a año.

Esto se propone, especialmente, teniendo en consideración el contexto de profundización de las políticas neoliberales implementadas por el reciente gobierno de Cambiemos (2015-2019) en donde las condiciones socio-productivas de estas experiencias se vieron fuertemente afectadas. No obstante, el hecho de que dichas experiencias se hayan desarrollado y mantenido, incluso en estos contextos de una significativa contracción económica, invitan a reflexionar acerca del modo en que estas surgen y se sostienen a partir de los sentidos dados por sus protagonistas.

LAS EXPERIENCIAS

IRIARTE VERDE es una cooperativa de trabajo nacida como grupo dentro de la Cooperativa ICECOOP. Esta última creada en el 2007, funcionaba en Santa Magdalena e Iriarte, en el barrio de Barracas con distintas líneas de trabajo: asesoramiento y acompañamiento de productores/as, fabricación de herramientas de trabajo para el campo y comercialización. Esta cooperativa tuvo vida durante dos años después de los cuales un grupo continuó con el proyecto de comercialización, pero sin institucionalización formal sino hasta el año 2011 en el cual lograron la matrícula en el

INAES² como Cooperativa Iriarte Verde Ilimitada. Además de la entrega en domicilio y de la participación en algunas ferias de facultades, cuentan con un almacén abierto al público dos veces a la semana. Es el único en la zona sur de la Ciudad de Buenos Aires, motivo por el cual decidieron seguir en Barracas, el barrio que los vio nacer.

La vinculación entre algunas/os miembros de la cooperativa y las/os productoras/es que la integraron inicialmente de La Plata, había nacido gracias al acompañamiento que había hecho uno de los referentes de la cooperativa en el camino de la transición de la producción convencional a la agroecológica desde el año 1999 en su trabajo en la oficina de Cambio Rural del INTA. Las/os productoras/es encontraban dificultad en la comercialización ya que el mercado central les pagaba muy poco o incluso le rechazaba la mercadería, ya que los productos de la agroecología presentan otras características. Frente a esta situación comenzaron a buscar comercializar de forma directa con las/os consumidoras/es en principio a través contactos familiares, amigas/os, el “boca a boca” y la gente del barrio. Fue el mismo consumidor el que comenzó a demandar la incorporación de nuevos productos como frutas, además de hortalizas.

Al momento de ingreso de un/a nueva/o productor/a a la cooperativa, se establece un contacto directo: “viajamos, los conocemos, tratamos de acordar cierta lógica o tener cosas en común: ideología, forma de producción, forma de vida, algo que nos conecte para después nosotros ofrecer ese alimento. Porque ese alimento después nosotros, aparte de que lo consumimos, lo tenemos que ofrecer a un otro. Entonces tenemos que entregar confianza, entregar un saber, entregar qué hace el productor, por qué en esta temporada no tiene, qué problemática tiene, qué conflicto”. Esto mismo se traduce también en la forma de producción de los alimentos. La producción agroecológica es el principal requisito para que ingresen a la cooperativa: “...porque nosotros militamos eso, militamos la agroecología y militamos la forma de producción. No queremos consumir alimentos con venenos. Entonces es lógico que tengamos que trabajar con productores y nosotros mismos producir de una manera agroecológica.”

Hoy en día la relación con las/os productoras/es se da a través “de este convenio mutuo entre los productores y nosotros, hicimos una unión de cooperativas, nosotros nos dedicamos a hacer todo el asesoramiento al sector, y como contraparte nos dan hortalizas que nosotros también pagamos, ¿no?, pagamos la mano de obra de ese trabajo”. Cada temporada se lleva a cabo una asamblea donde se realiza un acuerdo de precios además del listado de los productos disponibles.

La cooperativa apuesta a que las/os consumidoras/es estén involucradas/os en el proceso productivo, que se conozcan, que visiten los campos, para que puedan com-

2 El INAES es el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social, <https://www.argentina.gov.ar/inaes/cooperativas>

prender las dificultades que atraviesan las/os productoras/es, porque además el consumidor “no es el típico consumidor de acá. El consumidor de acá es un tipo consciente, una persona consciente, sabe lo que está consumiendo, te pregunta todo...”. En esta línea llevan adelante talleres donde se enseña que hay productos que no se necesita comprar, promueven los conocimientos acerca de la siembra: cuándo y cómo hacerlo, el uso de preparados para evitar el uso agroquímicos, etc., tanto para comestibles como para medicinas, cuya bases de plantas pueden incluso encontrar en el barrio. Porque “Todo no es comprar.” “Somos coherentes con eso. No compramos en los supermercados.”

Además, llevan a cabo un sistema de garantía participativa que promueve vinculación entre distintas/os actoras/es (productoras/es, consumidoras/es, municipios, INTA) que genere una relación de confianza tal que no sea necesario un sello que diga, por ejemplo, que algo es orgánico o no.

Frente a las propuestas del gobierno de la ciudad de Buenos Aires de venta de alimentos en ferias, desde la cooperativa sostienen que “es otra visión, otra postura. Nosotros no creemos que los alimentos agroecológicos tengan que ser para una élite, y lo que dicen los que organizan ese tipo de ferias y esas cosas es que tienen que tener un precio diferenciado porque son orgánicos, y yo no creo que tenga que ser así. Obviamente que el acceso al alimento sano, seguro y soberano tiene que ser para todo el mundo, para todas las personas.”

En materia cultural, además de los talleres de siembra, también intentaron con otras disciplinas (yoga, tango) pero que no tuvieron buena respuesta. Armaron, sin embargo, otros para las/os miembros de la cooperativa como fotografía y producción de cerveza. También están avanzando en ciclos de cine con invitación a directoras/es o referentes en el argumento de la película y se lanzaron, junto a una organización de mujeres de Misiones, a apoyar la producción de un disco de una cantautora, porque se trata de “enriquecerse de otras cosas aparte los alimentos.” Algo que parece ser novedoso, tiene que ver con la invitación a realizar recorridos por el barrio en búsqueda de plantas para los talleres que se realizan sobre plantas medicinales. Además, para integrar a los/as consumidores/as en los procesos, se les propone conocer las huertas de los/as productores/as.

La **UNIÓN DE TRABAJADORES DE LA TIERRA** es una organización conformada por familias de pequeños/as productores/as y campesinas. Tomaron gran notoriedad en el año 2016 a partir de la organización del primer “verdurazo”³, forma que encontraron

3 Se distribuyeron 20 mil kilos en verduras en la Plaza de Mayo como forma de protesta y reclamo a las condiciones sociales y laborales que atraviesan las familias pequeñas productoras. Esto se llevó a cabo, en septiembre del 2016, en el marco de la presentación de un proyecto de ley por el acceso a tierras.

para exponer su “realidad ante la sociedad” (sitio web UTT, 2019). Funcionan a nivel nacional, en 15 provincias, y se organizan en diferentes grupos de base que es la unidad primaria de su esquema organizativo. Estos grupos están constituidos por familias de agricultores que se reúnen en asamblea de manera mensual y poseen diferentes referentes: delegados, secretarios y tesoreros. Los delegados son los que participan de la reunión a nivel regional y los delegados regionales son los que se reúnen en la Mesa Nacional. Como señala una de sus referentes en el área de comercialización, esta es “una pequeña organización con mucha impronta gremial, representando al pequeño productor”.

Su forma de trabajo se basa en la construcción de canales directos de comercialización: locales, nodos de compras comunitarias locales, venta de bolsones de verdura, almacenes de ramos generales y ferias agroecológicas. Estos dispositivos fueron creados para poder vender alimentos de calidad a precios justos en donde se beneficie tanto el productor como al consumidor. Señalan que comenzaron a generar un “esquema de comercialización propio” porque “el mercado te paga lo que quiere cuando quiere y como quiere”. Además, lo hicieron porque querían darle una respuesta a los productores agroecológicos que eran discriminados en la lógica del mercado tradicional pues “lo agroecológico” “no tiene esa forma tan estética, tan igual y regular como la convencional”. En este sentido, indican que se logró crear un formato de comercialización en donde no se le vende a un intermediario, sino que para el pequeño productor “es su lugar de comercialización”. Esto sucede en parte por las propias lógicas organizativas. Por ejemplo, los precios se fijan en asambleas. Allí se coloca el precio a cada verdura teniendo en cuenta el costo que tiene, el valor de la semilla, el tiempo que tarda en salir, etc. Con esas consideraciones es que se identifica un “punto medio” en cuanto al costo de producción y en relación con el valor asignado por el mercado central. Este procedimiento lo consideran clave porque “le permite a la familia poder proyectar qué producir y qué va a tener al final de la cosecha” Por ello, resaltan también que con el productor se genera “cierta fidelidad con la comercializadora de la organización”. Desde la organización intentan generar nuevos espacios para ofrecer la verdura en donde se les “pague bien” a las familias.

La organización propone la agroecología como forma de producción. En este sentido, llevan a adelante diferentes acciones. Primeramente, se le propone a la familia pequeña productora que comience el proceso de producir de esta manera. Según señalan, para muchos, esta propuesta implica “romper la cabeza, romper un esquema que ya viene establecido hace muchos años”. Para ello, se pone a disposición el equipo técnico de la organización. Bajo esta lógica, no solo creció la organización sino también creció el consultorio técnico-popular, allí “se hace la capacitación campesina-campesino, viajan compañeros de acá, capacitan a un grupo y ese grupo termina de capacitar a toda la provincia, toda la zona”.

Dentro de su modalidad de trabajo resaltan como “clave” la vinculación que tienen con otras organizaciones sociales, pequeñas empresas e instituciones como diferentes universidades nacionales. Esto, señalan, es una particularidad de la organización: “tratamos de participar en donde nos invitan. Siempre tratamos como de poder llegar. A veces se nos hace más fácil... a veces podemos y a veces no. Pero siempre intentamos llegar a participar”. De este modo, fueron fortaleciendo vínculos con cooperativas para la comercialización de productos ya elaborados, trabajan junto con pequeñas empresas que hacen bolsones y que después los comercializan por su cuenta y también distribuyen las verduras a restaurantes que proponen un menú “más saludable”. Con esta metodología “expansiva” es que recientemente inauguraron dos locales para la venta de verdura agroecológica, uno en el barrio de Almagro y otro en Devoto⁴. Para la organización generar una “alternativa en capital” resultó ser una forma de expansión altamente provechosa para atraer nuevos públicos y tener mayor visibilidad. Frente al aumento de la demanda, y con la intención de organizar mejor la expansión, abrieron su primer mercado mayorista⁵. Este espacio resulta central en la propuesta actual de la organización que implica la ampliación a nuevos actores: hacemos referencia al Estado Nacional. Su intención es “poder exigirle al Estado que le compre verdura al pequeño productor. O sea, el Estado vive comprando alimento para repartir y para cocinar y siempre lo hizo con empresas. Entonces nosotros le decimos: nosotros producimos alimento, cómpranos a nosotros, que producimos el alimento. Para exigir eso teníamos que armarnos, entonces tenemos este espacio”. Según entienden “siempre es decisión política querer comprarle al pequeño productor y no al empresario”. Desde esta mirada, es que articulan y trabajan actualmente con cuatro municipios.

Un área central para la organización es la difusión. Esta no solo se basa en dar a conocer la forma de producción agroecológica y los peligros de los agrotóxicos sino también que se conozcan las dificultades que atraviesan los/as pequeños/as productores/as, las lógicas impuestas por los mercados concentrados y los intermediarios, el trabajo esclavo, el arrendamiento de las tierras, etc. Por ello, organizan jornadas internas de capacitación y talleres con especialistas en, por ejemplo, soberanía alimentaria “para poder

4 En la actualidad, la organización posee cuatro almacenes para la venta al público en Almagro, La Plata, Devoto y Monte Grande. Allí se venden verduras y frutas de estación, diferentes productos provenientes de cooperativas (yerba, jugos, cereales, aceites, etc.), huevos de campo y quesos y fiambres. Sumando estos productos en los almacenes desde la organización se considera que se “construyó entramado solidario junto con las cooperativas”. La organización también realiza una feria todos los terceros sábados de cada mes en su Colonia Agroecológica, en donde se encuentran sus plantaciones en Jáuregui, Luján. También venden de manera mayorista a restaurantes, negocios e instituciones.

5 A fines del 2019 se inaugura el mercado mayorista de la organización en el municipio de Avellaneda. Este es un nuevo espacio de comercialización de frutas y verduras agroecológicas y de productos cooperativos que podrán adquirirse al por mayor.

salir a contar”. También organizan diferentes tipos de campañas. Una de ellas se llamó: “Comprá justo, comé sano”, en la cual participaron reconocidos chefs. Todo esto lo relacionan también con el vínculo que entablan con los consumidores. En este sentido, señalan que el consumidor posee “muchísima decisión de comprarle a la organización, de comprarle al pequeño productor en forma directa”. Así destacan que “la gente no quiere llegar y comprar. No te viene a comprar porque quiere comprar. Viene porque quiere ser parte de algo. Entonces esta también en nuestra obligación hacernos cargo de eso”. Indican también que “a través de la charla, el diálogo, de ir de a poco hablando con cada persona que se acercaba a comprar, se terminaron generando vínculos relindos. Y eso se valora un montón. Y ellos también valoran un montón el esfuerzo de la organización”. Con este testimonio, dan cuenta de la creación de un lazo particular con el consumidor, identifican que “la persona que se acerca al almacén a comprar es como que ya creó un vínculo en el que llegan, te abrazan, te dan un beso. Y también nosotros y nosotras queremos eso, que no sea un lugar en el que vos entrás, ni siquiera te miro la cara y te atiende y te voy despachando”. De este modo, para la organización, se crea “otra lógica totalmente distinta”.

La **FERIA DEL PASEO** se creó a finales del año 2011, en un principio en el estacionamiento del rectorado de la Universidad de La Plata (UNLP) luego, fue trasladada a la entrada de la presidencia de este lugar. El espacio donde se ubica es resaltado como importante por una referente de la organización porque introdujo una mayor visibilización que muestra “otra economía”. En la actualidad la feria cuenta con 65 feriantes de más de 21 organizaciones⁶.

El entramado institucional de actores que forman parte de la feria comprende primero al Consejo Social que es desde donde se arma la feria. El consejo social surgió en el año 2008 como una figura en el estatuto de la UNLP, la idea fue discutir la extensión de manera igualitaria con otras áreas de la universidad. Desde allí se gestó un espacio concebido de manera horizontal de trabajo con organizaciones sociales. Este consejo social tiene en la actualidad 35 miembros, desde representantes gremiales, representantes del municipio hasta organismos de ciencia y tecnología. También del Consejo participan los emprendedores y miembros de las organizaciones que están

6 En la actualidad, las organizaciones que componen el Paseo son: Cooperativa Agropecuaria Nueva Esperanza, Cooperativa Moro Méndez de horticultores Platenses, Manos de la Tierra, Unión de Trabajadores de la Tierra-UTT, Lapacho Productores Hortícolas, Unión Romerense, Cooperativa Agrícola de Productores del Parque Pereyra Iraola, Cooperativa Ayni Consumo Consciente, ACEPT N°29, ONG Las Mirabal, ONG El Refugio, Movimiento Patria Grande-CTA, Emprendedores del Municipio de Brandsen, Emprendedores de la Escuela de Oficios de la UNLP, Emprendedores de la Facultad de Ciencias Naturales y Museo, Emprendedores del Taller Puerta Verde, Productores y Emprendedores de Parque Alberti, Productores y Emprendedores de Parque Saavedra, Artesanos de la ONG Plaza Italia, Productores y Emprendedores del Paseo de Productores de Abasto.

vinculados a la feria. Si bien este espacio tiene sus miembros regulares las comisiones son abiertas y pueden asistir las organizaciones de forma independiente aunque no participen del plenario del Consejo, “nosotros cada vez que alguien se quiere sumar al consejo social les planteamos que primero trabajen alguna línea dentro de una comisión y después en base a que esa organización va viendo que quiere trabajar otras líneas más ahí si vale la pena integrar el consejo social, pero si no hay equipos u organizaciones que nada más trabajan esa línea y ese es el vínculo con el consejo”.

Desde la UNLP el Consejo Social recibe presupuesto para el armado de la feria, los productores que participan no tenían elementos para el armado, ni gazebos, ni tablones y “apenas si tenían idea de cómo comercializar sus productos”, a partir de esa situación se empezaron a hacer talleres de cómo armar precios, que se entiende por precio justo, entre otras capacitaciones.

Inicialmente, el núcleo “fuerte” de la feria estaba constituido por un grupo grande de productores hortícolas, cuando empezaron, a partir de un relevamiento que se llevó adelante desde la Universidad, a visualizar otros rubros. De este modo, se amplió el espectro para integrar artesanías, emprendimientos de cerámica, tejidos y elaborados. Esta diversidad condujo a una reflexión acerca de los costos y precios pues según señalan “no es lo mismo calcular el costo o qué precio le vamos a poner a la verdura para un productor hortícola que para un artesano, que, para un manualista, que para un productor de alimentos (...) Todo lo que es alimenticio es perecedero”.

La organización y el armado de la feria está segmentado en tres grandes rubros que comprenden las artesanías, los comestibles y los productos hortícolas. La división responde a las tareas y las responsabilidades que se toman dentro de la feria como parte de un proceso cogestionado para que no todo dependa de forma directa de la Universidad. Parte de esto se relaciona con que se realicen nuevas incorporaciones de emprendedores, la entrada como vendedor al Paseo depende de una asamblea. Cuando se acercan nuevos productores les cuentan cómo es el proceso, piden que se reponga el modo en que la organización produce o elabora, por qué quieren formar parte de la feria “nosotros tenemos nuestra reunión, contamos que quiere gente incorporarse y ... después ahí analizamos si sí o si no, si hay lugar o no hay lugar, porque muchas veces depende del lugar”. Si bien la Feria del Paseo es una de las pioneras dentro del entramado institucional de la UNLP, se fueron incorporando otros espacios de ferias en otras facultades de la Universidad donde participan los mismos productores.

Una cuestión para considerar es que se trabaja con organizaciones, esto por un lado se desprende de que el Consejo Social solo trabaja con agrupamientos y porque además desde allí fomentan la organización comunitaria. El espacio de la feria es concebido no solo como un lugar de intercambio de dinero por mercancías, sino que está atravesado por otros valores “Si es un emprendedor suelto, o si no está organizado realmente

vemos que viene a buscar nada más vender sin importarle los valores de la economía social, nosotros lo primero que le planteamos es “Esto no es una feria donde vas a venir, pagar 400 o 500 pesos vas a vender y te vas a ir” “Acá al compañero que se le está volando gazebo tenés que ir a ayudarlo” “El tacho que queda ahí es tuyo y de la feria”, también afirman que los que forman parte del espacio “se sienten parte de un proyecto que es el paseo que es de productores, emprendedores y organizaciones de la economía popular”.

La idea rectora del proyecto se centra en la economía social, solidaria y popular, sector que fue uno de los más afectados en los últimos años. El planteo es “es ir en contra de este modelo hegemónico capitalista que lo único que le importa es la ganancia, nosotros priorizamos la calidad de vida, no la ganancia”. A partir del contexto de crisis económica (que se refleja también en caída del consumo), muchos de los que participaban en la feria tuvieron que dejar de asistir allí para vender su fuerza de trabajo en empleos precarios o combinar estos con la asistencia al paseo.

Con respecto a la relación de los/as productores/as y los/as consumidores/as se resalta la cercanía de estos vínculos en un espacio sin intermediarios, como los vínculos se sostienen y los productos se vuelven elegibles “una mermelada en Carrefour estos 80 mangos y una mermelada en la feria está \$120 y la gente viene a comprar a la feria. Ahí hay un consumidor comprometido con la economía popular, con la economía regional”. También se gestan nuevas formas de ventas en este contexto, una de ellas fue el armado de bolsones de verdura. Empezaron a hacerlo puntualmente con algunos gremios y la idea es extenderlo. La iniciativa surgió porque muchos potenciales consumidores no se pueden acercar al paseo por los horarios de trabajo.

Igualmente, la comercialización no se produce como el punto final sino como parte del proceso de la feria y el Consejo Social, “La comercialización, lo que nosotros siempre decimos es “una pata”. Después es comercialización, transferencia, trama de valor, nosotros lo que trabajamos desde la gestión es la trama de valor, que es la integración de todos los actores, esa integración en diagonal con el estado, con diferentes niveles del estado, desde universidad, municipio, provincia nación”.

Otra de las experiencias que relevamos, es al igual que la precedente, dentro de una universidad nacional, en este caso la UBA. El tercer fin de semana de octubre de 2013, tuvo lugar en el parque de la Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires (FAUBA) la primera edición de la “**FERIA DEL PRODUCTOR AL CONSUMIDOR EN LA FAUBA**”. La iniciativa fue impulsada por diferentes actores, entre los que destacan miembros de la Cátedra Libre de Soberanía Alimentaria (CALISA), de agrupaciones estudiantiles (FANA y La Cámpora) y autoridades de la FAUBA, referentes del Programa “Fruta y Verduras para Todos” del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación e integrantes de organizaciones de la agricultura familiar. En los términos de

los integrantes de CALISA, los diferentes actores acordaron por objetivo general “conformar un espacio donde productores familiares, organizaciones de la economía social, micro emprendedores urbanos, artesanos, personas, grupos y proyectos de la comunidad de la FAUBA pudieran exponer su trabajo y comercializar productos de calidad, obtenidos mediante trabajo digno y cuidado del medio ambiente, a precios accesibles. La Feria también se pensó como un espacio donde potenciar y difundir expresiones del arte, la ciencia y la cultura” (Ferrari et al, 2014:7 y Carballo González et al, 2015:3).

Desde el primer encuentro a la actualidad la Feria se ha consolidado e institucionalizado en la FAUBA como un ámbito de encuentro mensual de productores/as agrícolas, artesanos/as, vecinos/as, militantes políticos/as, artistas, estudiantes, académicos/as, entre otros actores, que a través de prácticas económicas, recreativas, culturales y políticas reflexionan y (re)crean modos alternativos a los hegemónicos de pensar, producir y comercializar, articulados en torno a los fundamentos de la “economía social”, la “soberanía alimentaria” y la “agroecología”. El segundo fin de semana del mes alrededor 180 feriantes, entre estables e invitados, y 10 mil vecinos/as del barrio se encuentran para intercambiar productos, sociabilizar, intercambiar conocimientos, recrearse y compartir actividades culturales y de difusión académicas.

Comprender por qué la Feria surge en dicho espacio y momento supone poner en relación diversos procesos y actores e inscribirlos en el contexto particular en el que surge la experiencia. Desde el retorno de la democracia a inicios de la década de 1980, un sector minoritario de la “comunidad de la FAUBA”, integrado fundamentalmente por estudiantes y algunas/os pocas/os docentes, comenzó a hacerse eco de los cuestionamientos al modelo de desarrollo agropecuario fundado en los lineamientos tecnológicos de la denominada Revolución Verde, por desconsiderar y excluir a importantes sectores de la sociedad y por la degradación del ambiente. Actividades extracurriculares impulsadas desde el Centro de Estudiantes, como ser intercambios y estancias vivenciales con integrantes de organizaciones campesinas del país y la promoción de huertas con miembros de organizaciones que trabajaban con familias de escasos recursos del periurbano, configuraron una vocación de articulación y reflexión junto a sectores sociales excluidos para encontrar y difundir modelos alternativos de integración y desarrollo social. El colapso del modelo neoliberal objetivado en la denominada “crisis del 2001” amplió la adhesión de miembros de la comunidad académica a la necesidad de construir un modelo alternativo. Gradualmente los diferentes paradigmas en los que éste se iba construyendo fueron encontrando un marco más favorable para su institucionalización en la FAUBA (nuevas carreras, contenidos curriculares, cátedras y proyectos de extensión e investigación). El denominado “conflicto del campo”, en el año 2008, profundizó los debates en torno a

los diferentes modelos de desarrollo agropecuario. “Quién produce alimentos, quién fija los precios y quién se queda con la renta” fueron cuestiones que actualizaron los debates y, ante el ingreso de la agricultura familiar y de la economía social como cuestión de gobierno en el ámbito estatal (creación de unidades burocráticas, programas, legislación, etc.) se reforzó la necesidad de visibilizar y apoyar a agricultores/as familiares y modos alternativos de producción y comercialización.

En 2012, integrantes de la organización política La Cámpora promovieron la compra colectiva de verduras y frutas en el Mercado Central de la Ciudad de Buenos Aires, para evitar la intermediación, abaratar el acceso a alimentos y promover prácticas económicas asociativas entre miembros de la comunidad de la FAUBA. Integrantes de la recientemente formada CALISA, inspirados en las ferias francas misioneras y en experiencias similares realizadas en otras facultades del país, propusieron completar la eliminación de la intermediación, convocando al parque de la FAUBA a miembros de organizaciones de agricultores familiares con quienes venían interactuando y generar en torno a la Feria un espacio cultural y de reflexión para la construcción de modelos de producción, comercialización e integración alternativos. En las primeras ediciones, contaron con el apoyo de autoridades del “Programa Frutas y Verduras para Todos” del MAGyP, que habían interactuado en el Centro de Estudiantes durante su formación en la FAUBA. Así, se observa que la Feria emerge y se cristaliza a partir de las reflexiones y acciones de actores que a lo largo de las décadas y a partir de su participación y tránsito por diferentes instancias organizacionales y/o institucionales, internas y externas a la FAUBA, actualizan sus reflexiones, debates y prácticas para la construcción de modos alternativos de producción, comercialización e integración social vis-a-vis eventos que ocurren en el país.

En octubre de 2015, a través de una resolución 1930/15 del Consejo Directivo, se formalizó la Feria del Productor al Consumidor en la FAUBA. Entre sus principales considerandos destacan los valores y fundamentos de la Ley 27118 de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena; el patrimonio social y cultural que significa la agricultura familiar y la producción artesanal; la economía social y el fortalecimiento de los vínculos entre la comunidad educativa y los/as vecinos/as. La FAUBA concede una “autorización precaria, temporal e intransferible” para que productores agropecuarios familiares, micro emprendedores y artesanos, integrantes de fábricas recuperadas, instituciones públicas y/o educativas, miembros de la FAUBA ofrezcan sus productos un fin de semana por mes, en su parque. Establece que al menos el 75% de los puestos comercializarán productos agropecuarios y prohíbe la reventa, salvo cuando se realiza según criterios solidarios. Confiere a los feriantes la responsabilidad de cumplir con los requisitos del marco regulatorio nacional (fiscal, bromatológico, etc.) y de seguridad e higiene y se reserva el derecho a realizar los controles que crea pertinentes. Establece una cuota conformada por el 2% de lo

recaudado por cada feriante para constituir un fondo de contingencia orientado a la organización y mantenimiento de la Feria. Confiere a los/as feriantes designar un titular y dos suplentes como representantes ante las autoridades de la casa de estudios (FAUBA, 2015).

Los/as feriantes acordaron la instancia asamblearia para la definición de criterios de planificación y organización de las sucesivas ferias. A través de ocho comisiones de trabajo (Administración y Organización; Fiscalización; Infraestructura y Logística; Proyectos; Actividades académicas y cultura; Gestión de Residuos; Difusión; Armado y Desarmado) tornan operativas e implementan las decisiones de la Asamblea (Ferarri et al, 2014). Si bien parte significativa de ellos/as aportan su trabajo y compromiso en la planificación y organización de la Feria, el trabajo voluntario de estudiantes, docentes y no docentes de la FAUBA es de vital importancia.

Quienes impulsan la Feria, desde el inicio apostaron a que dicho espacio no se reduzca a un ámbito de intercambio económico, sino que la comercialización sea un disparador para reflexionar críticamente sobre los modos hegemónicos de producción, comercialización e integración social y contribuir a partir del intercambio de experiencias y de visiones a la construcción de prácticas alternativas. La “economía social” surgió como el principal paradigma sobre el cual construir la propuesta y a partir del cual reflexionar y problematizar las prácticas que feriantes y consumidores/as tenemos naturalizadas. Sin embargo, eso supuso enfrentar los desafíos que conlleva un cambio cultural. Ante el éxito creciente de la Feria en atraer a vecinos/as del barrio interesados/as en realizar sus compras, comenzaron a instalarse revendedores para comercializar sus productos. En la reunión asamblearia de la Feria se explicitó la disyuntiva, vivida por muchos como contradicción, entre permitir un tipo de reventa no inscripta en la economía social y solidaria e impedir a integrantes de la economía popular la venta de mercancías a través de los cuales obtienen los medios para su subsistencia. Se optó por no excluirlos del parque de la FAUBA, pero diferenciar con carteles y por medio de las actividades culturales las dos modalidades de intercambio económico que se ponen en juego. En ocasiones, esa tensión también puede observarse en feriantes no vinculados/as a organizaciones de la economía social y solidaria, para quienes la maximización de ingresos adquiere una preponderancia mayor en sus motivaciones inmediatas. Así, la tensión entre los diferentes modos de comercialización se verifica en la práctica de todos y se apuesta a la reflexión y debate para su transformación.

La producción agroecológica también aporta al modelo alternativo en construcción, pero no se la postula como un criterio de (in)exclusión para ser feriante. Los miembros de CALISA implementan un proyecto de extensión para acompañar y certificar de manera participativa el proceso de transición hacia sistemas productivos agroecológicos, financiado con el fondo de contingencia de la Feria. La calidad y la

información de los procesos de producción de los alimentos ofrecidos es otro de los criterios sobre los que se fundamenta la Feria y que se inscriben en el paradigma de la “soberanía alimentaria”. En 2019, la comercialización de conservas con brucelosis en otros ámbitos de la ciudad de Buenos Aires llevó a las autoridades de la FAUBA a realizar acciones para prevenir que casos de esas características se reprodujeran en la Feria. Se suspendió la venta de conservas que pudieran contener dicha bacteria y se realizaron talleres de capacitación sobre elaboración de conserva y principios de cuidados bromatológicos.

La Feria es vista por las autoridades de la FAUBA “como un evento cultural más que una feria. No es un espacio donde venís, comprás y te vas. Es un espacio de encuentro de gente que le gustan cosas parecidas. Es gratis, tenés un parque lindísimo, vas a una fiesta, tenés música... Es un lugar para estar... y es lo que más valora la gente”.

La cátedra libre de soberanía alimentaria de la Facultad de Agronomía (CALISA-UBA) empezó a comercializar productos directos en marzo de 2016. La búsqueda de comercializar verduras en transición a la agroecología o agroecológicas tomó la forma de **BOLSONES** que contenían una cantidad determinada de verduras de estación en el predio de la Facultad. Esta modalidad de venta, al tiempo que se empieza a implementar en el seno de la CALISA-UBA no era novedad en el campo de la comercialización de productos agroecológicos, pero sí representó en este contexto un canal alternativo para estos productos.

La experiencia de comercialización puntualmente se relaciona con la participación de un integrante de la cátedra con una organización de productores que estaban en transición a la agroecología a la vez que ya estaban inmersos en esta práctica de comercialización por los vínculos con un equipo de otra universidad nacional.

En el comienzo de la experiencia, en la facultad de agronomía, las ventas eran una vez por mes y, luego, empezaron a realizarse cada 15 días. La idea que tenían desde la CALISA-UBA era, en un comienzo, atraer al público de la facultad, tanto estudiantes como trabajadores docentes y no docentes que se aboquen a este consumo. Eso no funcionó como esperaban para ese público, pero sí atrajo a otros compradores “de afuera”. En la trama del armado de la comercialización comentaron que no trabajaron solos, que parte de que la experiencia se sostenga se relaciona con otras instituciones y con la propia organización de productores/as.

El *bolsón* tiene la particularidad de contar con productos agroecológicos o en transición a la agroecología que tanto desde la cátedra como desde otras áreas de la

facultad de agronomía se les hace seguimiento⁷. Desde la CALISA-UBA comentan que “no se puede elegir el contenido, solo trae hortalizas de estación” y también agregan otra particularidad que la relacionan con plantearse como un “circuito alternativo”, eso lo relacionan con el horario y el lugar que se dispone para la entrega. Es cada quince días y en el predio de la facultad. Con respecto a los clientes comentaron que tienen unos cien que son “fijos” y el resto varía quincena a quincena.

La venta fue creciendo a medida que la experiencia se fue consolidando, en un momento llegaron a vender 500 bolsones, luego mermó ese número porque desde la organización de productores/as les pusieron un tope a las entregas. Habitualmente venden la totalidad de bolsones que les asignan, alrededor de 350, cuando las ventas bajan (sobre todo en los meses de invierno) ajustan la publicidad por redes sociales. El éxito que le atribuyen a la venta de verduras de esta forma es que “el bolsón quedó muy barato comparado con el mercado”.

Hay dos cuestiones con respecto a los productos diferenciados que son movilizados desde la CALISA-UBA, una se relaciona con las características agroecológicas de las verduras que componen el bolsón y otra es la idea de Soberanía Alimentaria. Ambos son discursos movilizados en torno a la producción de alimentos como a la comercialización.

Otra cuestión por considerar, relatada por algunas/os integrantes de la CALISA-UBA dedicados a la comercialización y gestión de bolsones, está relacionado con la proximidad de los productores y los consumidores y los espacios en que ellos se juntan. Los compradores de bolsones no están en relación directa con los/as productores/as, pero, al menos dos veces al año, se organiza una asamblea de productores y consumidores (más otros agentes vinculados a la experiencia tanto de la transición a la agroecología como a la comercialización) donde se fija no solo el precio que va a tener el bolsón por una cantidad de meses determinadas sino también se actualizan vínculos de cercanía con aquellos que producen los alimentos.

REFLEXIONES FINALES

Como nos propusimos en la introducción de este trabajo, nos interesa comprender las condiciones de emergencia y sostenibilidad de las experiencias que analizamos, así

7 Desde el mes de diciembre de 2019 se lanzó en la feria el “Sello de garantía participativo” del que participan algunas organizaciones de productores agropecuarios. Hasta el momento (enero 2020), el sello solo lo portan tres organizaciones que hacen horticultura de modo agroecológico y participaron del armado de este tipo de distinción desde comienzos del año 2018. El sello fue impulsado por la cátedra libre de soberanía alimentaria de la FAUBA en el contexto de la feria con el objetivo de visibilizar y transparentar los procesos de producción de alimentos agroecológicos.

como las prácticas a través de las cuales sus protagonistas las interpretan como “alternativas”.

En este sentido, pudimos observar que, en los cinco casos, los fenómenos se producen en los primeros años de la segunda década del nuevo milenio. Se configuran en espacios diversos: habitan universidades –UBA, UNLP-, se conforman en una organización presente en varias provincias del país- el caso de la UTT- o se inscriben como cooperativa –IV-. Los relatos muestran cómo no solo las experiencias se lograron sostener, sino que crecieron y se vincularon con otras organizaciones involucrando nuevos/as actores/as e implementando formas novedosas en lo que a comercialización, participación, convocatoria, vinculaciones y garantías refiere.

Según la CEPAL (2013) las medidas para mantener y garantizar la soberanía alimentaria deben incluir, precisamente, el cómo potenciar los mercados locales y acercar los productores a los/as consumidores/as. Hay distintas experiencias cotidianas, diarias, invisibles desde el punto de vista de la mirada general, que producen ese vínculo con los/as consumidores/as locales. Es el caso de las ferias, los mercados locales, que en algunas partes son verdaderas ferias de biodiversidad, donde se integran muchas labores, no solamente la comercialización de la producción agropecuaria, sino también el intercambio de conocimiento y conversaciones que permiten transmitir lo que significa el oficio de producir la alimentación que requieren los pueblos (CEPAL, 2013).

Según González et. al. (2013), tanto los/as agricultores/as familiares como desde las instituciones estatales, se tienen que promover y fortalecer los denominados espacios comerciales alternativos, en el sentido de constituirse en la “otra manera” de intercambiar los productos, con beneficios básicamente para productores y consumidores. Esto emergió de forma similar en las entrevistas realizadas, donde la puesta en valor de las ferias, los bolsones y nuevos espacios para el encuentro entre productor/a y consumidor/a fue resaltada por varios motivos. Uno de los principales está relacionado con escapar a la lógica supermercadista que obtura la generación de vínculos, desdeña la estética de las producciones agroecológicas y no estimula un consumo consciente, justo y solidario.

La transición hacia el modelo agroecológico es una dimensión donde parece alojarse gran parte de aquello que denominan los/as referentes entrevistados/as como “lo alternativo”. Para todos los casos se trata de algo fundamental dentro de la experiencia. Por su parte, el valor de producir en el marco de economías sociales y reivindicar las regionales también resulta de suma importancia como contraparte a lo hegemónico.

Se suma la creciente preocupación de las/os consumidoras/es por los hábitos alimenticios y por sus repercusiones en términos de nutrición y calidad de vida, lo que ha dado origen a programas públicos dirigidos a mejorar la alimentación de la

población (CEPAL, 2013). Para Caracciolo (2017), la búsqueda de otras formas de producir más solidarias no puede eludir el requisito de otras formas de consumir con las mismas características. Cuando el productor se da cuenta que el/la consumidor/a es su mejor aliado/a, el valor del vínculo se vuelve más virtuoso, señalan algunas/os productoras/es que son parte de redes que vinculan a ambos.

Estos/as nuevos/as consumidores/as son subrayados/as en las experiencias con un rol fundamental: se trata de personas interesadas en lo que consumen, dispuestas a involucrarse en los procesos de producción de los alimentos, pagando una diferencia con los supermercados incluso, gracias al compromiso con economías sociales, populares y regionales. En dos de los casos emergió la invitación a los campos que se hace no sólo para conocer los establecimientos, sino para atestiguar las dificultades que afrontan los/as productores/as, creando nuevas lógicas relacionales.

Las formas de organización comunitaria son fomentadas por algunas de las experiencias, incluso para impulsar el acceso a los espacios. Asimismo, la asamblea es una instancia de participación compartida donde se fijan precios, se confeccionan listados de productos, se establecen estrategias de ingreso, se dirimen conflictos y se hacen propuestas de mejora en donde se logre potenciar lo existente.

El sistema de garantía participativa -SGP-, relatada en *dos* de las experiencias, es una dimensión percibida como la construcción de una “alternativa” real a lo existente. A partir de una diferenciación, una mercancía es resaltada por sus características de producción, pero de manera solidaria. Dicha distinción se produce en una dinámica que involucra diferentes actores/as que participan del proceso donde la confianza juega un rol fundamental que lleva a prescindir de certificaciones oficiales que resultan incompatibles con los *valores* que moviliza la agroecología como modo de producción. La producción del SPG puede ser interpretada como una forma de regulación de estas mercancías que circulan en los espacios concebidos como alternativo a la vez que puede ser analizada como una forma de gubernamentalizar un modo de producción en particular en la trama de los vínculos entre universidades, instituciones estatales y organizaciones de productores/as.

Otra de las instancias comunes de los fenómenos abarcados en este artículo es la capacitación. Esta es una competencia subrayada en *tres* de las experiencias que incluye la transición a la agroecología, el armado de precios, la idea de precios justos, plantas medicinales, alimentación saludable, elaboración de conservas, principios de cuidados bromatológicos, etc. En todos los casos se resaltó como una condición necesaria y solicitada por los/as propios/as productores/as a partir de la articulación con los saberes de diferentes actores tanto académicos-científicos como con “saberes prácticos”.

Finalmente, el recorrido por estas distintas experiencias de comercialización, distribución y consumo que son analizadas en este artículo revisten interés para reflexionar acerca de cómo en contextos de crisis económica estas iniciativas se pudieron desarrollar (el caso de la UTT y los bolsones) y mantener (Iriarte verde, la Feria del Paseo y la Feria del productor al consumidor de la FAUBA) a partir de la generación y la consolidación de prácticas y sentidos “alternativos” a las formas de consumo, distribución y comercialización que aparecen -hasta el momento- como hegemónicas.

BIBLIOGRAFÍA

- Alcoba, D. y Dumrauf, S. (compiladores) (2011) Del productor al consumidor. Apuntes para el análisis de las ferias y mercados de la agricultura familiar en Argentina. Buenos Aires: INTA - IPAF.
- Caracciolo, Mercedes (2017). Procesos de acumulación solidaria en un contexto neoliberal. En Mercedes Caracciolo (coord.) (2017). *Economía social y solidaria en un escenario neoliberal: algunos retos y perspectivas*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. CEUR/CONICET. Libro digital. Disponible en: http://www.ceur-conicet.gov.ar/archivos/novedades/Economia_Social_y_Solidaria_en_n_escenario_neoliberal_-_CEURCONICET.pdf
- Caracciolo, Mercedes (2014). Economía Social y Solidaria: mercados y valor agregado en actividades rurales y urbanas. En: Rofman, Alejandro (2014) *Economía solidaria y cuestión regional en Argentina de principios de siglo XXI: entre procesos de subordinación y prácticas alternativas*. E-book. <https://www.centrocultural.coop/sites/www.centrocultural.coop/files/blogs/cooperativismo/wp-content/uploads/2014/01/economia-solidaria-y-cuestion-regional-en-arg-s-xxi-ok051.pdf>
- Caracciolo, Mercedes (2013). *Los mercados y la construcción de tramas de valor en la Economía Social y Solidaria*. Programa de Economía Solidaria. Documento de la Cátedra Economía Social y Solidaria. Enfoques Contemporáneos. IDAES. UNSAM. Buenos Aires. Disponible en: <https://base.socioeco.org/docs/ess-los-mercados-y-la-construccion-de-tramas.pdf>
- Caracciolo, Mercedes; Dumrauf, Sergio, González, Edgardo; Moricz, Mariana y Real, A. (2012) “Modalidades alternativas de comercialización en la agricultura familiar: entre el supermercadismo y la soberanía alimentaria”. VI Jornadas Nacionales de Investigadores de las Economías Regionales "Economía Social y Solidaria: Experiencias, Saberes y Prácticas, FCS-UBA, Buenos Aires.
- Carballo González, Carlos; Bunge, María; Rodríguez, Viviana; Callegaris, Pablo; Ojea, Martín; González, Julio y Seba, Nicolás. 2015. Ferias en las facultades, transdisciplina y nuevos roles en la comunidad. Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales Argentinos y Latinoamericanos. Del 3 al 6 de noviembre de 2015 en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.
- CEPAL (2013). Agricultura familiar y circuitos cortos Nuevos esquemas de producción, comercialización y nutrición. Memoria del seminario sobre circuitos cortos realizado el 2 y 3

- de septiembre de 2013. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36832/1/S2014307_es.pdf
- Chauveau, Christophe y Taipe, Diana (2012). Circuitos alternativos de comercialización. Estrategias de la Agricultura familiar y campesina. AVSF. MAGAP Ecuador. Disponible en: <https://www.avsf.org/public/posts/1561/libro-cialco-digital.pdf>
- Craviotti, C y Soleno Wilches, R. (2015). Circuitos cortos de comercialización agroalimentaria: Un acercamiento desde la agricultura familiar diversificada en Argentina. Mundo Agrario, 16 (33). Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.7108/pr.7108.pdf
- Cremaschi, A.; Bravo, M.L. y Scatturice, D. (2013) La Feria Manos de la Tierra como canal alternativo, potencialidades y principales problemáticas. Estudio de caso de comercialización en el Cinturón Hortícola Platense. Departamento de Desarrollo Rural, Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales, Universidad Nacional de La Plata.
- Dumrauf, Sergio (2016). Modalidades Alternativas de Comercialización para la Agricultura Familiar. Debates. Enseñanza, investigación y extensión en las Ciencias de la Naturaleza. UNICEN, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.unicen.edu.ar/content/modalidades-alternativas-de-comercializaci%C3%B3n-para-la-agricultura-familiar>
- Ferrari, Carolina; Rodríguez, Verónica; Seba, Nicolás; Carballo, Carlos; Bunge y María; Boucau, Felipe. 2014. Experiencias y construcción de la “Feria del Productor al Consumidor” en la Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires Jornadas “La viabilidad de los ´inviables´. Estudios, debates y experiencias sobre formas de producción alternativas al modelo concentrador en el agro” - 12 al 14 de noviembre de 2014 - Universidad Nacional de Quilmes. http://www.iesac.unq.edu.ar/wp-content/uploads/2015/06/Ponencia-JVI_UNQ_Ferrari.pdf
- González, Edgardo; Moricz, Mariana y Dumrauf, Sergio (2012). “Modalidades alternativas de comercialización en la Agricultura Familiar”. XIII Encuentro Nacional de la Red de Economías Regionales del Plan Fénix. Disponible en: http://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/uploads/docs/gt10__modalidades_alternativas_de_comercializacion_en_la_agricultura_familiar_.pdf
- Paz, R.; Jara, C. y Nazar, P. (2013) Economía Social y Agricultura Familiar. La experiencia de la Feria de Villa Río Hondo (Argentina). Cayapa. Revista Venezolana de Economía Social 13 (25), 53-74.
- Seba, Nicolás y Margiotta, Edgardo (2015). Producción de hortalizas en el Sur del Periurbano Bonaerense. La relación entre la calidad, los mercados y el uso de agroquímicos. IX Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios, noviembre. Disponible en: https://www.academia.edu/18448765/Producci%C3%B3n_de_hortalizas_en_el_Sur_del_Periurbano_Bonaerense_-_La_relaci%C3%B3n_entre_la_calidad_los_mercados_y_el_uso_de_agroqu%C3%ADmicos
- Fingermann, L. y G. Prividera (2018). Precios en circuitos cortos y canales largos: productores y consumidores en la Feria Manos de la Tierra. Revista Realidad Económica. N.º 320- Año 47. Pp.:129-150.

Rodríguez, F. (2010) Los agricultores familiares y las relaciones de mercado: Un análisis a partir de la feria franca de San Vicente. Ponencia presentada al VII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, Porto de Galinhas, 15 al 20 de noviembre.

CIRCUITO DE HIDROCARBUROS Y COOPERATIVAS DE TRABAJO



Capítulo 11.

Políticas hidrocarburíferas y cooperativas de trabajo en el Complejo Industrial La Plata (1991 - 2019)

Nahuel Mamonde

INTRODUCCIÓN

Este capítulo aborda las trayectorias de las cooperativas de trabajo Coopertei y Taller Naval, prestadoras de servicio al Complejo Industrial La Plata (CILP), en relación a las particulares formas que asume su sostenibilidad ante la implementación y modificaciones de las políticas hidrocarburíferas.

Estos actores se han desenvuelto en diferentes escenarios de proyectos de gobiernos: neoliberal, neodesarrollismo, y el retorno neoliberal. De acuerdo a sus posibilidades, estas experiencias han surgido y han podido ser gestionadas ante las oportunidades que ha dado su principal generador de empleo, la Refinería Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) La Plata emplazada en el Complejo Industrial La Plata.

De este modo, podemos analizar diferentes problemáticas referidas al cooperativismo, vinculadas con la duración de los contratos con la empresa madre, autogestión cooperativista, obsolescencia tecnológica, acceso al crédito, productividad, prestación de servicios industriales, reestructuración del sector energético y el escaso contacto con universidades.

Para sistematizar su abordaje hemos decidido organizar la exposición en seis apartados: i. Una descripción de la situación del cooperativismo en La Plata (2015-2019), ii. Una caracterización del Complejo Industrial La Plata, iii. La política hidrocarburífera en los 90' y el surgimiento de cooperativas de trabajo, iv. La política hidrocarburífera durante el neodesarrollismo, v. La política hidrocarburífera en el retorno neoliberal, vi. Por último las reflexiones finales.

LAS COOPERATIVAS DE TRABAJO EN LA PLATA (2015-2019)

Desde fines del siglo xx sobresale en la Argentina el surgimiento de una “nueva economía social¹” en la agenda pública contemporánea, la cual se ha expandido básicamente como respuesta social a las problemáticas que trajo aparejada la globalización excluyente y el desguace del Estado social (Pastore, 2010).

El conjunto de dichas iniciativas y experiencias pasó a denominarse “economía solidaria” y ha replanteado de manera práctica la relación entre economía, sociedad y Estado democrático, reivindicando la relación entre lo económico, lo sociocultural y lo político desde un punto de vista de autogestión y de acción solidaria (Pastore, 2010: 13).

Según la OIT, una cooperativa de trabajo es una asociación de personas de número variable, que organizan para enfrentar las mismas dificultades económicas y que libremente unidas, con igualdad de derechos y obligaciones buscan resolverlas administrando una empresa en forma conjunta, por su cuenta sobre la base de la ayuda mutua, con el objetivo de tener un provecho material y moral común. Desde diciembre de 2015, con la asunción de Cambiemos y a partir de la política económica implementada, se ha presentado un escenario favorable para los sectores más concentrados de la economía y para el capital financiero.

Uno de los fenómenos que ha contraído este proceso de reestructuración económica (Adriani y Merino, 2019) se ve reflejada en el deterioro del empleo industrial que abarca tanto a grandes empresas, pymes y cooperativas de trabajo. La comparación de los valores correspondientes al primer trimestre de 2016 y al tercero de 2018 (última información desagregada disponible) da cuenta de una pérdida de 92.947 empleos, el 55% en grandes empresas, el 24% en medianas y el resto en pequeñas y microempresas (OEDE, 2019).

Para las cooperativas de trabajo, este cambio de escenario político-económico ha contraído un periodo de reestructuración económica (Adriani y Merino, 2019) donde el sector cooperativo y Pymes han sido los más perjudicados por el incremento de tarifas energéticas, apertura de importaciones y la caída del consumo interno.

Según Hopp (2018) este escenario pone de relieve el problema de la sostenibilidad que refiere a las condiciones políticas, económicas, socio-culturales e institucionales necesarias para el desarrollo del trabajo cooperativo, asociativo y auto gestionado.

1 A su vez, la matriculación de cooperativas retomó el impulso, según el INAES la media anual pasó de 1.758 (2004-2007) a 2.0339 (2009-2012). El movimiento cooperativo comenzó a crecer de forma generalizada según los registros del INAES (2011) casi 11.500 de las 16.000 cooperativas registradas en la Argentina, se habían creado en los últimos 6 años. De ese total, más de 9.000 son cooperativas de trabajo, crecieron también los programas sociales basados en la creación, el desarrollo y el financiamiento de entidades cooperativas (Plotinsky, 2015).

Como la mayoría de Pymes, empresas recuperadas y cooperativas de trabajo padecen una situación de gran inestabilidad. Desde diciembre de 2015 se redujo el número de trabajadores/as en empresas recuperadas de 16 mil a 15.500 (Lewkowicz, 2018), la caída del empleo se debe a la merma de ingresos y el descenso de la actividad económica, el impacto de las tarifas de gas y electricidad, la acumulación de deudas.

En definitiva, las pymes y las cooperativas de trabajo del Complejo Industrial La Plata han venido experimentando los efectos de la desindustrialización, provocada por la devaluación, la suba de tarifas, la liberalización del comercio exterior y el aumento de la inflación. En definitiva durante los últimos años, Adriani y Merino (2019), el sector cooperativo fue el más perjudicado por el incremento de las tarifas energéticas, la apertura de las importaciones y la caída del consumo en el mercado interno.

CARACTERIZACIÓN DEL COMPLEJO INDUSTRIAL LA PLATA

El Complejo Industrial La Plata (CILP) se localiza en el área portuaria de la región y tuvo su origen en 1925 cuando YPF construyó su mayor establecimiento industrial, la Refinería La Plata. Los principales factores de localización de la Refinería fueron las instalaciones portuarias, necesarias para recibir por vía marítima del insumo básico y la proximidad de Buenos Aires, principal mercado consumidor del país.

En las décadas posteriores a su fundación la Refinería fue expandiéndose, mientras que en los años ´60, ´70 y ´80, se convirtió en el núcleo del polo petroquímico Ensenada, que se conformó con las empresas: Industrias Petroquímicas Köppers (IPAKO) productora de etileno y polietileno, radicada en 1962, en producción hasta su cierre en 1998, Petroquímica General Mosconi (PGM) inaugurada en 1974, Maleic instalada en 1981 para producir anhídrido maleico, Polibutenos Argentina instalada en 1982 para la producción de polibutenos, estas dos últimas empresas ubicadas junto a PGM.

En 1983 se instala en predios del puerto la empresa COPETRO para la producción de carbón de petróleo calcinado y en 1992 se localiza junto a la Refinería la fábrica de polipropileno Petroken. COPETRO pertenece a la corporación transnacional OXBOW y Petrokén fue adquirida por Basell Polyolefins.

En década del 80 la empresa desarrolló un proceso de crecimiento y de expansión territorial en el Gran La Plata, donde adquirió la mayoría de las plantas petroquímicas que desde los años 70 se habían instalado en el área portuaria, entre las que se desataca la ex empresa estatal Petroquímica General Mosconi. Este proceso de integración vertical y concentración empresarial dio lugar a la conformación del Complejo Industrial La Plata.

Desde el año 2012 es considerada la mayor refinería del país² ya que cuenta con una capacidad de refinación de 189.000 barriles por día y a su vez, tiene la capacidad de procesar todas las variedades de crudo producidas en el país para obtener una amplia gama de productos (bases lubricantes, parafinas, extractos aromáticos y asfaltos y diferentes productos petroquímicos).

El despliegue del modelo neoliberal implicó un proceso de desindustrialización que vino acompañado de la crisis del empleo. Y que esa ampliación de la tasa de desocupación conllevó a una redefinición del mundo del trabajo, marcado por la proliferación de iniciativas asociativas.

LA POLÍTICA HIDROCARBURÍFERA DURANTE LOS AÑOS '90 Y EL SURGIMIENTO DE COOPERATIVAS DE TRABAJO

El surgimiento de las cooperativas de trabajo Coopertei y Taller Naval, ambas vinculadas al CILP, tienen como origen las consecuencias de las reformas neoliberales de los 90'. Durante el orden neoliberal³ de los '90, según Giuliani (2012) específicamente durante la presidencia de Carlos Menem en 1989, se instrumentó el marco normativo que configuró la desregulación del sector energético.

Los decretos 1055/89, 1212/89 y 1589/89 reflejaron explícitamente la decisión de alejar al Estado de las decisiones inherentes a la actividad, a la vez que concedieron la libre disponibilidad de los volúmenes extraídos a las empresas concesionarias, admitiendo su comercialización tanto en el mercado interno como en el externo sin restricciones. Paralelamente se desreguló la instalación de refinerías y bocas de expendio, liberando los precios de todos los productos y reduciendo el rol del Estado a tareas de fiscalización y control.

El proceso de privatización de YPF comenzó con su reestructuración en Sociedad Anónima mixta, a partir del decreto 2778/90, ratificado por la Ley 24.145 de Federalización de Hidrocarburos, sancionada en 1992. En este marco se licitaron las áreas operadas por YPF, argumentando la baja efectividad: las áreas marginales por un plazo de 20 años y las centrales por 25 años con la opción en ambos casos de prorrogar por 10 años más.

2 Fuente: [Http://www.ypf.com/LaCompania/Páginas/Downstream.html](http://www.ypf.com/LaCompania/Páginas/Downstream.html) [Consultado el 13/02/2020]

3 Según Svampa (2005) el orden neoliberal fue la consolidación de un modelo de país, basado en el Plan de Convertibilidad y la reforma del Estado. Una verdadera transformación de las reglas del juego económicas, paridad peso-dólar, restricción monetaria, reducción de barreras aduaneras, liberalización del comercio exterior y aumento de la presión fiscal. También fueron suprimidos los principales mecanismos de control del Estado al tiempo que se liberalizó la inversión extranjera en la Argentina,

Durante los 90, el Gobierno Nacional realizó una serie de acciones para incrementar la participación privada en YPF concretando a mediados de 1999 el traspaso del 98,23% de las acciones a la empresa española Repsol. La adquisición de YPF le permitió a Repsol proyectarse hacia el espacio económico global como empresa multinacional, ya que hasta ese momento se trataba de una petrolera cuyas actividades estaban prácticamente ubicadas en territorio español (Giuliani, 2012: 3).

Por su parte, la racionalización y privatización de la Refinería conllevó el despido de personal, proceso que se concentró principalmente entre los años 1991 y 1993, generando importantes conflictos gremiales en el Gran La Plata. El impacto de esta política fue profundamente negativo para Berisso y Ensenada: ambas ciudades reunieron el 61% del personal desvinculado de la refinería lo que contribuyó notablemente en el incremento de la precarización laboral y la desocupación en las dos jurisdicciones.

Según Ursino (2017) en el año 1990 trabajaban en la Refinería YPF alrededor de 4400 empleados de los cuales 1350 pertenecían al sector de producción y el resto se desempeñaba en los sectores de administración y mantenimiento (Ursino, 2017: 6). Concluido en 1994 el proceso de racionalización, la Refinería pasó a ocupar 600 trabajadores de los 5400 con los que contaba en 1990, manteniendo la misma capacidad de refinación.

A su vez, como estrategia laboral ante el despido de personal de YPF La Plata, surgieron en el Gran La Plata (GLP), emprendimientos productivos (Pymes, y cooperativas de trabajo). Tal es así, que ante el proceso de masiva desocupación, desde 1991 surgieron alrededor de veinte emprendimientos formados por extrabajadores del sector mantenimiento de la Refinería, creados para ofrecer el mismo servicio que antes prestaban al interior de la empresa.

Como sostiene Muñiz Terra (2008) los ex "ypefeanos" que tenían una calificación muy específica, únicamente aplicable en la refinería, se inventaron una nueva modalidad de inserción en el mercado laboral comprando taxis, remises, y/o abriendo negocios. Otros, aquellos que por ejemplo no poseían generalmente calificación, fueron deambulando por diversos trabajos inestables hasta llegar a un estado de desocupación preocupante.

Una situación similar vivieron algunos profesionales (químicos, ingenieros, geofísicos, etc.) que luego de perder su empleo en YPF no pudieron encontrar nuevamente un trabajo, o se reinsertaron pero de manera precaria o inestable.

Como resulta evidente, aunque las trayectorias de los ex "ypefeanos" en general han sido muy diversas, todos padecieron con el tiempo un empeoramiento de sus condiciones laborales y de vida (Muñiz Terra, 2008).

Entre las cooperativas de trabajo conformadas por extrabajadores/as de YPF La Plata, como estrategia ante el despido de personal de YPF, encontramos a Coopertei y Taller Naval. Entre las principales actividades que realizan se encuentran mantenimiento integral de plantas industriales, montajes industriales, construcciones civiles, reparación de maquinarias, transporte e izaje de piezas, sistemas de control e instrumentación.

Los vínculos entre los/as trabajadores/as, ahora conformados en cooperativas de trabajo, fueron un desafío, ya que si bien estos se conocían no todos tenían afinidad. De este modo fueron conformando una lógica autogestiva, basado en lineamientos cooperativos y de toma de decisiones horizontales, lo que implicó un cambio, teniendo en cuenta que venían de recibir órdenes verticales por parte de la empresa YPF.

Cada emprendimiento tenía definida su área trabajo en la empresa y contaba con un contrato con cerca de dos años de extensión, que protegía en cierta medida su área de competencia. En cuanto a la renovación de contratos con la empresa madre, poco a poco se fueron convirtiendo en su principal cliente a través de contratos que duraban entre 1 a 3 años. Una vez que vencieron los primeros contratos comenzaron a surgir las dificultades mayores que tuvieron como corolario la desaparición de más del 70% de los emprendimientos formados entre 1991 y 1993.

En los años subsiguientes, las exigencias de parte de la empresa madre se fueron incrementando: nivel de calidad ISO 9000, sistemas de seguridad, servicios disponibles las 24 horas, personal calificado, lo que ha llevado a las empresas contratistas a reducir su número de empleados/as para compensar el costo de estos requisitos (Suárez, Cotignola y Patronelli, 2017)

De este modo, entre los elementos que explican la reducción de estos emprendimientos se destacan el nivel de obsolescencia de los bienes que recibieron en comodato, contratos precarios con YPF, el limitado nivel de experiencia en gestión empresarial y cooperativa.

LA POLÍTICA HIDROCARBURÍFERA DURANTE EL NEODEASARROLLISMO

Durante el neodesarrollismo⁴, en el sector energético entró en vigencia en 2002 el régimen de derechos de exportación creado por la ley de “emergencia pública y reforma del régimen cambiario” por un periodo de cinco años.

Como sostiene Barrera (2012), hasta el 2012, mediante sucesivas prórrogas y modificaciones de las alícuotas aplicadas, las retenciones fueron el principal instrumento de intervención en el sector hidrocarburífero. Originalmente orientadas a paliar la crisis y las consecuencias de la salida de la convertibilidad, generaron una mejor distribución más equitativa de la renta, que benefició a las refinerías y los consumidores y perjudicó sobre al sector privado extractivo (Barrera 2012:19).

Sin embargo, a pesar de las diferentes regulaciones que se han implementado durante el neodesarrollismo (retenciones, precios, licuación de costos en dólares), el sector hidrocarburos no fue ajeno a las tendencias generales de concentración, centralización e internacionalización del capital que dominó la postconvertibilidad (Gaggero, Schorr y Wainer 2014).

En el 2005, Repsol-YPF, primera exportadora del país y de la región, aprovechó las ventajas del aumento del precio del crudo, lo que le permitió un incremento de un 9% en su ganancia neta, alcanzando los 5.337 millones de pesos (Krakowiak, 2006). Asimismo, en el 2004 la empresa se benefició de la Ley de Promoción de Inversiones en Bienes de Capital y Obras de Infraestructura de 2004 mediante un proyecto de adecuación de las instalaciones de la destilería.

En el 2010 Repsol-YPF era la mayor empresa del país: considerando las 200 empresas de la cúpula empresarial ocupaba el primer lugar y daba cuenta del 6,8% de las ventas, el 3,8 % de las exportaciones y el 1,3% de las importaciones del panel (Schorr, M., Manzanelli, P. y Basualdo, E. 2012).

En este marco, tras un largo periodo de medidas paliativas, se ha llevado a cabo el 3 de mayo de 2012 la implementación de la Ley 26.741 de Soberanía energética donde ha cobrado fuerza el proyecto por la re-estatización de YPF inaugurando un nuevo perio-

4 El quiebre del patrón de acumulación sustentado en la valorización financiera y el ajuste estructural significó un cambio de matriz en el funcionamiento social y económico de Argentina, aunque se presentaron continuidades en la concentración económica y la oligopolización de los mercados. En el periodo neodesarrollista se instrumentaron una serie de políticas macroeconómicas contrastantes con la etapa previa. Según Varesi “...Los primeros cambios económicos con el fin de desactivar la crisis estuvieron ligados a la instauración de un nuevo modelo de acumulación. De esta manera el modelo de la posconvertibilidad comenzó a configurarse a partir de un conjunto de políticas fundacionales: 1) la devaluación; 2) la implementación de retenciones a las exportaciones; 3) la pesificación asimétrica de deudas y depósitos 4) el “salvataje” al capital financiero 5) el default 6) el congelamiento y renegociación de tarifas...” (VARESI, 2014: 183).

do en materia de manejo de los recursos hidrocarburíferos. Desde mayo de 2012, con la sanción de la ley de expropiación que recupera para el Estado argentino el control de la compañía, se abre una nueva etapa para el sector hidrocarburífero, para la industria del petróleo y para la región del Gran La Plata en particular.

Sin embargo, esta posición se sustentó en una estrategia de debilitamiento de las inversiones para ampliar las reservas y la explotación de extracción de gas y petróleo. Esto generó un importante déficit en la balanza comercial profundizando la restricción externa. Esta dinámica condujo a que en mayo de 2012 se sancionara la ley que declara de interés nacional alcanzar el autoabastecimiento energético y expropia el 51% del patrimonio de YPF S.A.

Asimismo, la restricción externa⁵ y la “crisis energética” han agravado la situación económica del tercer periodo neodesarrollista⁶ (2011-2013), las cuales según Schorr y Wainer (2014) han sido una limitación histórica al desarrollo, en tanto nivel de actividad y las tasas de crecimiento económico se han visto restringidas por la disponibilidad de divisas (Schorr y Wainer 2014:9).

En cuanto a YPF desde el 2012, optó por un modelo mixto, bajo dirección estratégica del Estado y nueva gestión pública-privada. Es decir, luego de la expropiación, el paquete accionario quedó compuesto: Grupo Petersen 25, 46%, Accionistas 17, 09 %, Estado nacional 25, 03%, Provincias 24, 99%, Repsol S.A 6, 43 % (Giuliani 2012:18)

A partir de la re-estatización, motivada por la caída en la producción y la necesidad de importar hidrocarburos, la producción comenzó un camino ascendente. En 2014 YPF logró un record en el incremento interanual de sus reservas comprobadas con un aumento del 11, 9% con respecto al 2013. A su vez el índice de reservas fue del 163%, la producción interanual de hidrocarburos (2013-2014) creció un 13,6%, 5, 3% en petróleo y 25, 1 % en gas a lo cual contribuyó la adquisición de YSUR (YPF, 2015⁷).

En este sentido se ha registrado un aumento de productividad en la Refinería YPF La Plata, a través de la construcción de la planta de Hidrodesulfuración de Gasoil (HTG B)⁸,

5 La restricción externa es la imposibilidad de lograr un crecimiento consistente en una economía, por la dificultad para la obtención de divisas.

6 En este periodo, en un contexto de crisis internacional, la apuesta por la “sintonía fina”, dio lugar entre otras cosas, al programa de restricciones en el mercado de cambios denominado mediáticamente como “cepo cambiario”.

7 Fuente: <https://www.ypf.com/YPFHoy/YPFSalaPrensa/Lists/ComunicadosDePrensa/20-Resultados-2014.pdf> [Consultado el 05-07-2019].

8 La planta de Hidrodesulfuración de Gasoil (HTG B): Se creó en 2012 permite elaborar 1.750 millones de litros anuales de gasoil con bajo contenido de azufre. La planta buscará transformar en realidad un hito para la producción local: la reconversión de gasoil común (con 1.500 partes por millón de azufre, ppm) en gasoil con 500 ppm, es decir, de alta calidad. En el corto plazo, además, logrará tam-

el Complejo Industrial de Lubricantes y Especialidades (CILE) y tres plantas de Coque “B” (produce unas 300.000 toneladas –Tn– anuales), la de catalítico “B” y la de HDS o HTG “A”. Asimismo, la apuesta por el crecimiento en desarrollo e innovación, la construcción de Y-TEC⁹ elaborada en conjunto con el Conicet, para el fortalecimiento de la Investigación y el desarrollo, en hidrocarburos no convencionales.

Por su parte, las transformaciones territoriales, que se llevaron a cabo en el Complejo Industrial La Plata, estuvieron vinculados con los cambios en políticas hidrocarbúferas, con respecto a las cooperativas de trabajo, cumplieron un rol particular los convenios que lograron establecer las cooperativas de trabajo con la esfera pública y la sociedad civil.

La nueva lógica que este cambio provocó, se observó regionalmente en tres hechos: la recuperación de la inversión en la planta, la compra de terrenos a la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) para establecer un centro de investigación, desarrollo e innovación y la reincorporación de los tercerizados (Merino, 2013).

De este modo las cooperativas prestadoras de servicio a YPF La Plata, encontraron un contexto productivo favorable¹⁰ (Kulfas, 2011 ; Narodowski y Panigo, 2010) y un entramado institucional (Retamozo y Muñoz, 2013 ; Serrano Mancilla y Mutuberría, 2010; García y Rofman, 2013) proclive a sus intereses motorizado por una serie de acuerdos (locales, nacionales e internacionales), inversiones en infraestructura y programas destinados a la producción local (Lavarello y Sarabia, 2015; Vilmes, 2017; Adriani [et al], 2017). Sin embargo, han seguido proliferando diferentes tipos de problemáticas (obsolescencia tecnológica, acceso al crédito, contradicciones con los valores cooperativos, etc).

Como sostiene Adriani (2014) la industria del Gran La Plata en el periodo de la posconvertibilidad se vió beneficiada por las políticas de recuperación del sector naval,

bién otro avance importante: producir local y sostenidamente Euro Diesel, el gasoil con mayor calidad del país, con un valor de azufre de 10 ppm.

9 Surge con la misión de brindar soluciones tecnológicas al sector energético y formar especialistas para el desarrollo de la industria de la región. Si bien YTEC tiene como uno de sus objetivos prioritarios generar y aportar tecnologías para una rápida y eficiente explotación de los yacimientos no convencionales que posee el país, apunta también a la generación de tecnologías para obtener una mayor producción en yacimientos maduros, la optimización de procesos petroquímicos y la generación de nuevos subproductos de alto valor y en el desarrollo de tecnologías que posibiliten un mejor aprovechamiento y cuidado de las energías renovables y el ambiente.

10 Sin embargo, durante este periodo han continuado diferentes tipos de problemáticas (obsolescencia tecnológica, acceso al crédito, contradicciones con los valores cooperativos, etc) tanto el crecimiento productivo como la intervención estatal ha posibilitado tanto en términos generales a la economía social como en el caso particular estudiado, iniciativas de educación popular, y desarrollo de entramados socio-institucionales ligados a la Ciencia y a la Tecnología y a la esfera pública en general.

la construcción de buques y bienes de capital. Respeto a YPF la nacionalización abrió nuevas perspectivas y proyectos, entre ellos la nueva sede de “YPF Tecnología” (Adriani, 2014: 13).

Para las Pymes y cooperativas de la región, es un hecho significativo que desde la Cámara de Emprendimientos y Empresas del Polo Petroquímico (CEEPP) de Berisso, La Plata y Ensenada, se haya promovido la expansión de las empresas vinculadas al sector e impulsa el cooperativismo para realizar trabajos en las refinerías de Venezuela.

En este marco treinta y cinco empresas argentinas firmaron acuerdos con Venezuela, para proveerle repuestos mecánicos. En el caso de Coopertei logró un acuerdo impulsado por el Ministerio de Planificación Federal, el cual provee repuestos mecánicos a Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA).

Tal es así, que la petrolera de Venezuela demandó cubrir en una mayor medida la demanda de insumos, servicios y reparaciones con Argentina, como también capacitar a sus trabajadores con mano de obra calificada, por eso vienen a buscar empresas desarrolladas en esas ramas y entre ellas se encuentra Coopertei.

De este modo, si bien la relación en la demanda laboral ha predominado en contratos con la empresa YPF, las cooperativas de trabajo lograron consolidarse en el mercado interno sumando a su actividad de prestadoras de servicios industriales a YPF, contratos con empresas privadas de otras regiones.

Según Adriani y Arturi (2018) las cooperativas de trabajo, a partir de la recuperación de la mayoría accionaria de YPF de 2012, lograron marcar un quiebre con la etapa anterior, dado que los contratos han sido de mayor duración (5 años) lo cual abrió una nueva perspectiva a las empresas de servicios, por lo menos en cuanto a estabilidad y posibilidad de planificación y con la consiguiente disminución de la presión por parte de la petrolera.

De todas maneras no se puede afirmar que la relación asimétrica entre YPF y las mipymes no sea un factor determinante en el desempeño de los establecimientos más pequeños (Adriani y Arturi, 2018:63).

De este modo, podemos decir que en las cooperativas de trabajo han continuado los principales obstáculos y tensiones que enfrentan estos agentes económicos: obsolescencia tecnológica, acceso al crédito, contradicciones con los valores cooperativos.

Por su parte el acceso al crédito resulta incierto, si las tasas de interés no son acordes a lo que las cooperativas pueden soportar. La capacidad de crecer es muy limitada si no hay grandes excedentes para reinvertir o si no hay crédito. De este modo la obsolescencia tecnológica se vuelve un problema en tanto la maquinaria utilizada es escasamente productiva, si bien se recurre a universidades y diseñadores industriales

para la construcción de las mismas muchas veces es una dificultad contar con máquinas de calidad y precisión.

Por último, los problemas con los valores cooperativos surgen en tanto que las decisiones horizontales, no siempre se dan en un marco armónico, sino que estas presentan problemáticas de liderazgo hacia el interior de la organización. A su vez existen problemas en las relaciones laborales cuando estas deciden incorporar personal de forma tercerizada si bien estos mecanismos están contemplados en el estatuto cooperativo genera problemas entre los asociados y los no asociado/contratados.

LA POLÍTICA HIDROCARBURÍFERA: EL RETORNO NEOLIBERAL

Desde el 2015 y con la asunción de Juan José Aranguren en el Ministerio de Energía se llevaron a cabo una serie de políticas en el sector energético que quitaron a YPF su rol de empresa privilegiada en el mercado a favor de las empresas transnacionales.

De este modo, este nuevo periodo, el cual Varesi (2016) denomina como restauración neoliberal, tuvo en su núcleo central de sus funcionarios son provenientes de bancos transnacionales, empresas extranjeras, sectores del agro, y una escasa representación industrial, conforman una ceocracia¹¹.

Este proyecto cobró forma a través de un plan económico que combinó políticas de *shock* distributivo y reforma estructural, materializando una estrategia de revancha clasista y conservadora (Varesi, 2016: 13).

Según Sabatella y Burgos (2017) la política hidrocarburífera desde 2015, se encamino al regreso de las reglas del mercado prevalecientes durante la década del 90'. En primer lugar se eliminaron por completo las retenciones a la exportación de crudo y derivados. En rigor, no se renovó la prórroga del derecho a la exportación de hidrocarburos creado por la ley 25.561 del 2002. En segundo lugar se puso fin al barril criollo mediante el "acuerdo para la transición a precios internacionales de la industria hidrocarburífera" con el fin de ajustarse a la cotización internacional. En tercer lugar, fue suscripto un nuevo régimen laboral para la explotación en la formación de Vaca Muerta. Por último se discontinuó a la Comisión de Planificación y Coordinación Estratégica del Plan Nacional de Inversiones Hidrocarburíferas mediante la resolución 14/2015.

En relación a sus competidores YPF disminuyó un 34,3% el volumen de sus compras externas en combustible, de 7,3% a 4,8% millones de barriles. La relación importación/ventas cayó de 90,9 a 55,4% (Sabatella y Burgos, 2017:137).

11 Se entiende por Ceo, al vocablo que sirve para designar a quien tiene la máxima responsabilidad dentro de una empresa. Es la cara visible hacia el exterior y el que, a nivel interno, asesora a los directivos a decidir políticas en la empresa, así como también organizar el trabajo y a los empleados.

Particularmente, en el terreno de los combustibles (medido en ventas de naftas y gasoil al público) YPF sufrió una retracción de 3 puntos porcentuales, al bajar del 58% en 2015 al 55% en 2017. El 2017 cerró cayendo un 6,3 % la peor caída desde 1999 y los niveles más bajos de producción desde 1992. Respecto de 2015 una retracción acumulada del 10%. Todas las provincias productoras extrajeron en 2017 menos petróleo que en 2015 (Bernal, 2018).

A su vez, Dellatorre (2016¹²) sostiene que en 2016 en un marco de precios internacionales en baja y devaluación del peso, YPF mostró una caída en sus ganancias operativas del 63,8 por ciento en el primer trimestre del año. Las inversiones crecieron en un 19,4 por ciento en pesos, pero reflejaron una brusca caída en dólares respecto del mismo período del año pasado.

La producción, en términos físicos, tuvo una leve recuperación en este período, que alcanzó al 1,1 por ciento en gas y 0,8 por ciento en petróleo. El segmento del downstream (refinación y comercialización) tuvo que enfrentar un escenario complejo por la combinación de costos crecientes que no pudieron ser compensados por los precios de sus productos.

Asimismo, entre las distintas medidas de reestructuración del sector energético de impacto en la gobernanza de la cadena, se destacan la supresión del convenio de YPF con la petrolera venezolana Petróleos de Venezuela¹³ PDVSA y el cierre del Fideicomiso Financiero Serie II (más conocido en Buenos Aires como PDVSA II), los que generaron un impacto negativo en el empleo de las PyMEs y cooperativas que mantenían contratos de trabajo con la petrolera venezolana.

En cuanto a la producción de las refinerías de YPF, según Oetec, han descendido en el periodo 2015-2019, todas las plantas procesaron menos crudo que en 2015. Las dos principales (La Plata y Lujan de Cuyo) 10% y 16% menos (13% en promedio), mientras que la de San Lorenzo sigue directamente sin funcionar. En volúmenes, son 2,5 millones de m³ menos que no procesa el parque de refinación al mes de julio (primeros siete meses). Como puede observarse, las refinerías de La Plata y Luján de Cuyo, y que juntas explican el 53% de la capacidad total del parque, están funcionando a un promedio del 87% de su capacidad instalada (tomando como 100% la de 2015).

En tanto, la refinería de YPF realizó, en menor medida, las llamadas “paradas de planta”, es decir el mantenimiento industrial de las torres de la destilería y la refinería.

12 Fuente: <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-299048-2016-05-11.html>

13 Desde 2013 YPF mantenía un memorando de entendimiento (MOU) con PDVSA para encarar proyectos conjuntos en toda la cadena de valor de la industria hidrocarburifera, tanto en Venezuela como en Argentina.

Durante un periodo de tiempo se solicita a las empresas pymes y cooperativas a participar del mantenimiento.

Dichas transformaciones en las políticas hidrocarbúferas, provocaron efectos, en la reducción de las contrataciones de las pymes conformadas por ex trabajadores/as de YPF, ECOM-TISICO S.A y MEDIA CAÑA han sufrido la baja de contratos y despidos de personal. Entre las demandas que se pueden observar en las manifestaciones se encuentran el incumplimiento en la liquidación de los sueldos¹⁴ de todo el personal, suspensión de trabajadores/as.

Asimismo, el impacto de los tarifazos eléctricos y gas iniciados en 2016, implicó una actualización de las facturas de los servicios que representa una dificultad para sobrellevar los costos, afectando de manera negativa la productividad de las Pymes y Cooperativas.

La baja de contratos con YPF La Plata, implicó para los trabajadores de Pymes locales, como Media Caña la decisión de pasar a una jubilación (en caso de reunir las condiciones), aceptar el pago de una indemnización o pasar a ser absorbidos por otras Pymes como ha sido el caso Tisico o Hasa, conforme a un acuerdo alcanzado con Supeh.

Por su parte Coopertei encaró una serie de acciones basadas en la reducción de costos con el objetivo de que la cooperativa “siga en pie”. Se efectuó un resumen de gastos que afectó la política de apoyar escuelas y clubes de futbol en los que se hacían intervenciones, se redujeron las partidas destinadas a publicidad, donaciones y la ayuda social. Lo que se sigue manteniendo son las pasantías con las escuelas industriales. A su vez, acordó un nuevo plan de negocios donde se planteó la búsqueda de nuevos ingresos, principalmente en la región patagónica.

REFLEXIONES FINALES

En su etapa inicial las cooperativas de trabajo conformadas por extrabajadores de YPF La Plata, tienen como razón explicativa el desempleo que generó la aplicación del marco normativo que se configuró en el sector energético en el periodo neoliberal de los 90'. Surgieron alrededor de veinte emprendimientos, que entre las principales actividades que realizan se encuentran el mantenimiento integral de plantas industriales, montajes industriales, construcciones civiles, reparación de maquinarias, transportes, sistemas de control e instrumentación.

14 Fuente: <http://www.laizquierdadiario.com/Ensenada-trabajadores-de-YPF-cortaron-acceso-para-reclamar-por-sus-salarios>

Entre los elementos explican la reducción de estos emprendimientos se destacan el nivel de obsolescencia de los bienes que recibieron en comodato, contratos precarios con YPF, el limitado nivel de experiencia en gestión empresaria y cooperativa.

Las modificaciones en la política hidrocarbúfera durante el neodesarrollismo permitieron a YPF La Plata, a través de su modelo de gestión mixto, entrar en un modelo ascendente de producción y refinación.

Asimismo, las cooperativas de trabajo lograron establecer nuevos convenios con la empresa madre encontrando un contexto productivo favorable y un entramado institucional proclive a sus intereses. De este modo la industria se vió beneficiada por la recuperación de YPF sobre todo por generar contratos de mayor duración (cinco años). Sin embargo han continuado problemáticas ligadas con la obsolescencia tecnológica, acceso al crédito, contradicciones entre los valores cooperativos.

El retorno neoliberal ha quitado a YPF su rol privilegiado en el mercado a favor de las empresas trasnacionales. La política hidrocarbúfera encaminó el regreso de las reglas del mercado precedentes durante de los 90'. Se eliminaron las retenciones a la exportación de crudo y derivados, se puso fin al barril "criollo", se dio de baja a la Comisión de Planificación y Coordinación Estratégica del Plan Nacional de Inversiones Hidrocarbúferas.

Las Pymes y Cooperativas de trabajo se vieron perjudicadas por los tarifazos de luz y gas, el cierre de acuerdos establecidos con la petrolera venezolana PDVsa, la reducción de las paradas de planta, la baja de contratos y despidos de personal. Estos tuvieron que tomar medidas como adelanto de jubilaciones, indemnizaciones, absorción de despidos, plan de reducción de costos.

BIBLIOGRAFÍA

- Adriani, H [et al] (2017) Actores, estrategias y territorio. El Gran La Plata: de la crisis de la convertibilidad al crecimiento económico. Universidad Nacional de La Plata
- Adriani, H ; Arturi, D (2018) La reestructuración productiva en las grandes industrias. El caso de la destilería y el Complejo Industrial La Plata, YPF. En Reestructuración productiva e industria, en ciudades intermedias de Argentina y Brasil. Tandil : Universidad Nacional del Centro de la Provincia
- Adriani, H y Merino, G (2019) La industria en la Argentina neoliberal de la Alianza Cambiemos.
- Barrera, M (2012) Historia de una privatización: cómo y por qué se perdió ypf. buenos aires: capital intelectual.
- Fuente:<https://www.pagina12.com.ar/152370-mas-recuperadas-en-peores-condiciones>.
[Consultado 11-05-2020]
- Gaggero, Schorr y Wainer (2014) Restricción eterna: el poder económico durante el kirchnerismo. Buenos Aires: Futuro Anterior Ediciones.

- García y Rofman, 2013) Economía Solidaria en Argentina. Definiciones, experiencias y potencialidades. Revista Atlántida.
- Giuliani, A. (2012). La explotación de hidrocarburos en Argentina desde la privatización de YPF hasta la expropiación del 51% de su capital social. *III Congreso Latinoamericano de Historia Económica y XXIII Jornadas de Historia Económica Simposio 9: Políticas Petroleras en América (1945-2011)*
- Hopp, M (2012) Políticas de promoción del trabajo asociativo y autogestionado en la Argentina actual: un balance. Osera n° 9.
- Krakowiak, (2006) "Morfonos" Cash / Página 12 Buenos Aires.
- Kulfas, M (2016) Los tres kirchnerismos: una historia de la economía argentina 2003-2015. Buenos Aires: siglo veintiuno editores.
- Lavarello, P y Sarabia, M (2016) La política industrial en la Argentina durante la década de 2000. cepal – serie de estudios y perspectivas. Buenos Aires – n°45.
- Merino, Gabriel (2013) El gran la plata en el contexto de las transformaciones del sector industrial argentino en el período 1990-2010. Revista de estudios regionales | 9 | año 2013 | págs. 85-106
- Muñoz Terra, L (2008) Los eslabones invisibles de la reestructuración productiva: las empresas subcontratistas de Repsol YPF y sus trabajadores. Santiago del Estero, Trabajo y Sociedad n°10.
- Narodowski, P. y Panigo, D. (2010). El nuevo modelo de desarrollo nacional y su impacto en la provincia de Buenos Aires. *Cuadernos de Economía N° 75.*
- Pastore, R (2010) Un panorama de la Economía Social y Solidaria en la Argentina. Revista de ciencias sociales, segunda época 47 N° 18. pp. 47-74
- Retamozo, M y MUÑOZ, M. A. (2013). Kirchnerismo y hegemonía. Política y gobierno. *En Peronismos, izquierdas y organizaciones populares*. La Plata (Argentina): EDULP.
- Sabatella, I ; Burgos, M (2017) La política energética de Cambiemos: del tarifazo de gas al retorno a las reglas de los noventa. "El nuevo modelo económico y sus consecuencias" Ediciones del CCC.
- Serrano Mancilla, A ; Mutuberría Lazarini, V (2010) Hacia otra economía en América Latina: el papel de la economía social. Congreso Internacional 1810-2010: 200 años de Iberoamérica - 2953
- Suárez, M ; Cotignola, M ; Patronelli, H (2017) El mercado de trabajo en el Gran La Plata durante el periodo 2003-2012: continuidades y cambios en el nuevo patrón de crecimiento. En Territorio y producción. Dinámicas, heterogeneidad y conflicto en el sector industrial del Gran La Plata durante el periodo neodesarrollista. Rosario: Prohistoria.
- Svampa, M (2005) La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo. Buenos Aires: Aguilar.
- Ursino, S (2017) Experiencia urbana y conflictos socioambientales en trabajadores y extrabajadores de la Refinería YPF-La Plata. 3eras Jornadas de Sociología FCPyS-UNCUYO.

- Varesi, G (2016) Tiempos de restauración. Balance y caracterización del gobierno de Macri en sus primeros meses. *Realidad Económica* n° 302. Pp. 6-34
- Wainer, A. y Schorr, M. (2014). Restricción externa en la Argentina: una mirada estructural de la posconvertibilidad. *Programa Desigualdad y Democracia*. Buenos Aires: Fundación Heinrich Boll.

DIAGNÓSTICO Y ESTRATEGIAS PARA UN DESARROLLO REGIONAL EQUITATIVO Y PARTICIPATIVO

Conclusiones y propuestas

Alejandro Rofman, Ariel García, Inés Liliana García y
Marisa Scardino

PROBLEMAS ESTRATÉGICOS PARA UN DESARROLLO REGIONAL EQUITATIVO

Hay plenas coincidencias entre los/as analistas/as y estudiosos de la cuestión regional en la Argentina que como resultado de la acumulación de problemas estratégicos que dificultan una intervención estatal sobre la brecha económico-social entre las regiones periféricas del norte y parte del oeste del país con la región central, pueden identificárselos considerando los más relevantes -cuyo detalle incluimos- a partir de una discusión que parte del contenido de esta obra:

- i. *El problema de la tierra como factor de producción.* Es evidente la presencia de graves deficiencias estructurales en el acceso a la tierra (profundizada en el caso de las mujeres) en las zonas rurales de la periferia más pobre del país, consistente en dificultades de un segmento importante de productores/as en acceder a títulos de propiedad que la acrediten para su explotación racional, a largo plazo y con perspectivas de inversión transformadora. En un estudio que practicamos a inicios de la década de 2000 en Tucumán y Chaco, los/as pequeños/as productores/as censados/as denunciaban que un 40 % de ellos/as ocupaban de hecho y no de derecho el predio que explotaban. Tal anómala circunstancia impedía a aquellos/as implementar acciones tendientes a elevar la productividad de la tierra por la inestabilidad manifiesta que detentaban;
- ii. *Baja capacidad de acumulación.* La circunstancia de que la producción familiar agrícola es dominante en toda la región periférica citada y los recursos de sus propietarios u ocupantes son limitados impide avanzar en los mismos en definir una estrategia de acumulación pues se encuentran al límite de ingresos solo para la subsistencia. No hay excedente para estimular un proceso de inversión ni para asumir créditos con tal fin. Las relaciones de poder ubican a estos/as productores/as en posición subordinada frente a la presencia dominante de grandes grupos económicos, nacionales y extranjeros en materia de precios y condiciones de comercialización. Una remoción de estas relaciones desiguales de poder es condición necesaria para un mejoramiento singular de las condiciones de vida de la población rural de la periferia del sistema regional argentino. Esta situación de acumulación permite discutir el subdesarrollo más como condición que como estadio, en el sentido de que las relaciones entre los/as actores

económicos y sujetos sociales se reproducen a partir esquemas de subordinación cristalizados en normas tácitas y formales que institucionalizan y estabilizan la captura de renta y plusvalía.

- iii. *Sistemas de comercialización expropiatorios.* Este fenómeno es causa central en la incapacidad de la mayoría de los/as pequeños/as productores/as rurales en disponer de ingresos suficientes para un adecuado nivel de vida y excedentes para capitalizarse. Ello sucede debido a que los compradores de los productos típicos, como alimentos y materias primas (yerba mate, té, algodón, hortalizas, uva, aceitunas, frutas de pepita, cítricos, caña de azúcar, tubérculos, tabaco, etc.) son intermediarios, exportadores o industriales de significativo poder de negociación que imponen condiciones de venta leoninas y precios siempre menores que los que podrían obtener si sus vendedores (la pequeña y mediana producción agraria), estuviese en condiciones de paridad en la puja por dichas condiciones.
- iv. *Escasa diversificación productiva.* La limitada capacidad para acumular, las inercias culturales reacias a adoptar nuevas técnicas y compartir experiencias, así como la carencia, intermitencia y/o insuficiencia de apoyo estatal para la reconversión determina la prevalencia del monocultivo entre una porción significativa de los/as productores/as, en especial los/as de menor tamaño, predominantes en todo el norte y parte del oeste argentino. Ello acentúa la incapacidad de compensar situaciones críticas en algunos productos con respecto a otros de mejor desempeño e impulsa el poder controlador de las estructuras intermediadoras y de transformación industrial. Esta cuestión resulta central, debido a que la transformación industrial posee en la tecnología un elemento fundamental para la reproducción de las relaciones de subordinación. La agroindustria se erige en eslabón de comando cuando además de agregar valor y desposeer a los/as productores/as agrarios/as, puede imponer ritmos y tecnologías de producción primaria, considerando por tecnología no solo las ligadas al procesamiento, sino también las contenidas en formas de patentes para la gestión y los insumos.
- v. *Tamaño insuficiente en la unidad productiva para alcanzar ingresos que posibiliten capacidad para acumular.* La definición de minifundio, pequeña producción o agricultura familiar, que se impuso sucesivamente desde la década de 1980 como visión efectiva del/la pequeño/a productor/a predominante, supone la presencia de predios cuyo tamaño tornan irrealizable cualquier experiencia de producción que garantice un ingreso suficiente para satisfacer las necesidades básicas del productor y su familia y dejar excedente disponible para acumular. Ante las dificultades de cubrir las necesidades básicas, el pluriempleo o pluriactividad es una forma clásica de generación de ingresos extra-prediales. Sin embargo, con estas estrate-

gias, también se dificulta la producción para el consumo y se ingresa al consumo urbano mediante la financiarización de la vida cotidiana, transformándose este proceso en otro canal de apropiación ajeno al/la productor/a de su ingreso neto.

- vi. *Endeudamiento permanente de difícil cancelación.* A los/as productores/as medianos/as y pequeños/as la carga de aquellos que pueden acceder a créditos bancarios, renovada en años sucesivos, se volvió insostenible en varios ciclos económicos de devaluaciones importantes y estampidas de precios, ingresos deteriorados por recesiones y carencia de capacidad de repago ante los desmesurados aumentos de intereses. Este fenómeno fue recurrente ante la ausencia de un programa de financiamiento específico que atienda a las características propias de la actividad y la dimensión de la actividad en juego. Este esquema, configurado con algunos lapsos de re-regulación, desde la modificación de la Ley de Entidades Financieras en 1977 -durante la última dictadura cívico-militar- ha sido pilar para el proceso de valorización financiera, que desconoció el rol básico del sistema bancario en la expansión productiva. Ante la ausencia o insuficiencia de propuestas crediticias específicas para la agricultura familiar, los/as pequeños/as productores/as usualmente no califican para créditos formales y buscan canales de financiamiento no bancario, usualmente informales o formales y con tasas de interés más altas.
- vii. *Limitada capacidad de los/as pequeños/as y medianos/as productores/as en vincularse a estructuras de agregación de valor a sus productos.* Ello se advierte en la predominancia absoluta de capitales concentrados, en su mayor parte de origen externo a las regiones comprometidas, en los procesos de transformación de materias primas y comercialización. Los/as mismos/as productores/as están alejados, en su gran mayoría, de lograr conformar estructuras productivas que garanticen que el valor que se le agrega a su producción de insumos manufactureros o alimentos quede en manos de sus auténticos/as productores/as y, en cambio, pasen a engrosar los abultados beneficios de inversores que los acaparan en su provecho y no los participan con los genuinos oferentes de materias primas o alimentos.
- viii. *Limitada participación de las pymes y cooperativas locales en los circuitos productivos (en particular, el circuito productivo de los hidrocarburos).* Las pequeñas y medianas empresas se constituyen mayormente como prestadoras de servicios complementarios de baja complejidad y poca especialización técnica de las actividades centrales del circuito. Sus posibilidades de participación se hallan limitadas por las dificultades que las mismas presentan para adecuar sus estructuras administrativas, tecnológicas y logísticas a los requerimientos impositivos y legales que imponen las grandes empresas transnacionales que integran el circuito. En este sentido, se requiere de apoyo orientado a las especificidades de las pequeñas y medianas empresas por parte de las estructuras estatales para lograr trascender los

estándares requeridos para su incorporación, y alcanzar una mejora en especialización técnica y el fortalecimiento del entramado entre ellas y las grandes empresas nacionales.

- ix. Queda pendiente, además, agregar precisas referencias a la situación de los/as trabajadores/as permanentes y temporarios/as ubicados/as en las explotaciones de mayor tamaño. Este último aspecto constituye una asignatura pendiente de suma importancia en los análisis del sector rural argentino y si bien la información actualizada es escasa merece el esfuerzo de avanzar en el análisis del destino de centenares de miles de trabajadores/as en condiciones laborales precarias y con muy bajos ingresos. El Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios (RENATEA) implementando entre 2012 y 2015 es una experiencia significativa que debe considerar el nuevo gobierno en funciones desde 2019, de modo de seguir regulando el trabajo agrario y erradicar el trabajo no registrado y/o a destajo.

BASES PARA UNA ESTRATEGIA PARTICIPATIVA A FUTURO

Si se pretende articular un Plan de Desarrollo de Economías Regionales que asuma como su objetivo central el de dar respuestas consistentes, sustentables y duraderas a los desajustes existentes entre quienes acumulan poder y quienes lo sufren al interior de las cadenas productivas sólo es factible de alcanzar a partir de un derrotero claramente opuesto al escogido por el anterior gobierno argentino. El objetivo compartido con los/as productores/as es que, en el futuro, las actividades analizadas se desenvuelvan de tal modo que todos sus integrantes tengan garantizado un ingreso suficiente para aspirar a un nivel satisfactorio en términos de calidad de vida.

Una estrategia integral que reconsidere las aspiraciones insatisfechas de la pequeña producción familiar debe reconocer, de inicio, un supuesto fundamental: el contexto político debe garantizar la consistencia de sus objetivos con los arriba enunciados. Es decir, tendrá que tener entre sus postulados fundamentales la necesidad de producir todas las transformaciones necesarias para avanzar en la eliminación de las desigualdades de poder -que datan de mucho tiempo atrás- y que hoy constituyen los factores básicos que distancian la capacidad de obtener ingresos de aquellos que están amparados por una ubicación dominante de los que se desempeñan en una situación de subordinación productiva y de incapacidad para acumular. Desde ya, este postulado, según nuestra apreciación personal, dista de estar compartido por quienes diseñaron la política económica durante el gobierno anterior. Pruebas al canto.

En términos de políticas públicas referidas al sector agropecuario, las primeras adoptadas por la conducción política del período 2015-2019 supusieron un incremento significativo de ganancias para los grandes productores y exportadores de insumos

agropecuarios vía la devaluación y la eliminación o reducción de las retenciones a los productos de la agricultura de negocios. Como contraparte a este acrecentamiento singular de la tasa de ganancia de los sujetos sociales propietarios de la tierra dedicada a los cultivos agroexportables y de quienes financian esta actividad, el significativo sector de pequeños/as productores/as vio reducido su nivel de ingreso por el aumento del costo de producción (insumos y servicios) y por la variación de los precios que recibieron por sus productos que o decrecieron, o permanecieron estancados o se elevaron por debajo de lo obtenido por los grandes productores.

Una estrategia destinada a reparar la debilidad estructural de la pequeña producción rural, compuesta de agricultores/as familiares de muy diferente perfil productivo y que suman no menos del 70% de los sujetos sociales de nuestro agro, deberá abarcar una propuesta altamente participativa y consistente con un proyecto de desarrollo nacional autónomo y sustentable en pos de un objetivo central: equidad distributiva e inclusión social. Si se pretende alcanzar ingresos suficientes captables por los/as pequeños/as productores/as y sus familias destinados a un nivel de vida capaz de satisfacer sus respectivas necesidades básicas es preciso avanzar con políticas de fortalecimiento de su presencia en el mercado que estimulen el asociativismo, construyan poder para que puedan enfrentar adecuadamente a los sectores económicos dominantes y generen excedentes para poder capitalizarse.

En función de lo aportado en esta obra, nuestro supuesto básico es que no existe posibilidad alguna de una modificación de raíz de la posición relativa significativamente comprometida de los/as agricultores/as familiares, si no se avanza hacia un proyecto alternativo que otorgue capacidad y poder negociador a los sujetos sociales más débiles que pueblan mayoritariamente el sector rural de Argentina.

Ello no obsta a que se deban reclamar o postular, tanto en el terreno legislativo como ejecutivo, dispositivos e intervenciones estatales que puedan reducir las desigualdades estructurales o limitar la regresividad de políticas públicas que no apunten a saldar dichas desigualdades. No obstante, consideramos indispensable sostener que solo en el marco de un proyecto nacional que reconozca el conjunto de las falencias estructurales presentadas previamente y avance en decisiones de corto y mediano plazo que se pongan revertir el escenario descrito, será factible alcanzar objetivos que apunten a un crecimiento equitativo con inclusión social, que es necesario impulsar a partir de la articulación entre dispositivos estatales con los/as actores sociales y económicos cooperativos y de capital nacional.

Entre las políticas públicas que es preciso diseñar e implementar a fin de recuperar para los sectores más débiles de los circuitos productivos, capacidad de acumulación ampliada, que tenga como fin ir mejorando las actuales situaciones de inequidad eco-

nómica y social, aparecen como indispensables aquellas que se orienten en la dirección que vamos a consignar.

En primer lugar, es necesario poner en marcha en forma efectiva e integral las normas contenidas en la Ley 27118 de "Reparación histórica de la Agricultura Familiar para la construcción de una nueva ruralidad en la Argentina", tal cual fueron sancionadas a fines de 2014 y que, a seis años de dicha sanción, aún no se haya vigentes por falta de reglamentación. De este modo, se podrán abordar las cuestiones de propiedad y tenencia de la tierra, así como desarrollar procesos de comercialización de la producción rural que garanticen precios e ingresos para una necesaria reproducción ampliada de las familias que se desempeñan en los predios agrícolas con su presencia cotidiana. Las iniciativas asociativas de producción y comercialización de alimentos de la agricultura familiar mediante esquemas de circuitos cortos y a través de ferias, mercados populares, entregas en centros comunitarios y/o a domicilio han proliferado de forma exponencial desde principios de siglo XXI. Para incrementar su penetración en los grandes centros urbanos y entre consumidores/as de distintos ingresos, sería relevante potenciar y desarrollar instrumentos estatales que integren y masifiquen las iniciativas, posibilitando el soporte físico (edificios, logística) y digital (desarrollo de plataformas para articular productores/as y consumidores/as), integrando las políticas sociales (programas sociales, Asignación Universal por Hijo, Ingreso Familiar de Emergencia y su posible antecedente para la construcción del Ingreso Universal) con las políticas agrarias y alimentarias y registros como el Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios (RENATEA) y el Registro Nacional de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (RENATEP). De este modo, se podría integrar la demanda y la oferta, evitando que los ingresos generados por esos dispositivos sigan engrosando la rentabilidad de las cadenas de comercialización extranjerizadas.

Al mismo tiempo existe como documento fundamental para el desarrollo económico nacional en el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal, que habrá que revisar y actualizar como una experiencia de trabajo colectivo. Recordemos que el citado Plan postulaba que su contenido: "(...) está orientado al mayor desarrollo sustentable de la producción agroalimentaria y agroindustrial, con el fin de generar una mayor riqueza con valor agregado en origen que beneficie con justicia social, equidad territorial, soberanía y seguridad alimentaria nutricional a todo el pueblo de la Nación Argentina." (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación; 2010:11) Sobre esos principios fundamentales, en clara contradicción con los postulados de la regresiva experiencia de restauración neoliberal (2015-2019), habrá que orientar herramientas y dispositivos para la inclusión y justicia social.

Estos dos instrumentos de planificación de las transformaciones del sector rural argentino deben ser materia fundamental para atacar los problemas estructurales como los que se estuvieron exponiendo que afrontan nuestra realidad rural y poner en

ejecución las políticas expuestas en forma de programa participativo integral si el escenario de la conducción del Estado retoma la estrategia de un proyecto de desarrollo sustentable con equidad e inclusión social. Las políticas de corto plazo, desconectadas entre sí, y no referidas a un cuerpo de ideas y proyectos articulados en un plan participativo de transformación estructural del sector agropecuario argentino, son inconducentes y no tienen de ningún modo efectos que modifiquen la relación desigual que hoy existe en el conjunto de las cadenas productivas. Deben abrir paso a otro enfoque y otra perspectiva, como las expresadas, con todos los ajustes necesarios a ser llevados adelante tanto en la Ley de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar como en el documento de planificación del desarrollo agropecuario a mediano plazo. Entre tanto, los instrumentos y las instituciones existentes y los que pudieran instalarse a influjo de la dinámica política del gobierno anterior, que no se corresponde con los principios generales enunciados en ambos documentos podrán inspirarse en los articulados de los mismos a fin de que puedan ser utilizados como elementos de disputa para avanzar en el terreno de las realizaciones concretas. Aunque, sin duda, los avances que se puedan lograr solo podrán tener el impacto en términos de objetivos expuestos en las líneas anteriores, si el cuadro político global de conducción del Estado y de posicionamiento del mismo ante la realidad económica y social que se va presentando, asume una posición de transformación profunda de la sociedad que constituya la única puerta de entrada a un proceso de desarrollo con justicia y equidad social.

Entre los avances imprescindibles para concretar un nuevo escenario para los agentes económicos responsables de los procesos productivos que están ubicados en el eslabón más débil del circuito se destaca la puesta en marcha de un programa de crédito rural asistido para la diversificación sustentable y el empoderamiento de los citados agentes. A fin de concretar la instalación de esta herramienta fundamental para un desarrollo inclusivo y un empoderamiento adecuado se deberá poner en funcionamiento un banco de desarrollo rural con antecedentes muy valiosos en diferentes países de América Latina.

Las estrategias ya comentadas junto a una política integral de comercialización sin intermediarios y a precios justos tendrá sin dudas en el citado banco un respaldo sustancial.

En cuanto a los lineamientos de políticas orientados a los sectores industriales, se requiere seguir potenciando, desde el Estado Nacional, el desarrollo de la ciencia y la tecnología vinculado a los sectores de producción primaria, para marcar la diferencia entre un modelo económico reprimarizador y un modelo orientado a delinear un proceso gradual y autónomo de industrialización. En este sentido, se vuelve relevante aumentar las ventajas comparativas dinámicas para alcanzar un rol destacado en la división internacional intra-industrial. Argentina cuenta con un sistema científico altamente calificado y diversificado que, a partir del sostenimiento de un conjunto de

políticas de estado que lo potencie -y le permita enraizarse en las estructuras productivas para comprender e intervenir de forma más precisa sobre sus debilidades sistémicas-, podría emprender un sendero de desarrollo para dejar ser un país puramente consumidor de procesos tecnológicos, industriales, insumos, patentes y maquinarias de procedencia externa, y posicionarse como un país con un desarrollo científico y tecnológico autónomo.

Ahora bien, la trama de posiciones que se configura en torno al patrón de acumulación aquí analizado (2015-2019) contiene en si misma el limite estructural para un cambio del régimen, así como para la reproducción del propio régimen. La especialización asociada a las ventajas comparativas estáticas, ligadas a la explotación de recursos naturales o a su primera transformación -tal como se observa en los circuitos de tabaco, hidrocarburos, minería y de soja aquí analizados- y, en efecto una estructura productiva heterogénea, son características estructurales de la economía argentina. Se trata de aquellos aspectos históricos que conforman la estructura productiva desequilibrada de nuestro país. Esta paradoja no podrá superarse, en tanto las divisas queden bajo el control de unos pocos grupos económicos locales y algunas empresas trasnacionales, que tienen interés en proseguir con la profundización de la especialización heredada del pasado. En efecto, urge la necesidad de implementar mecanismos que regulen los aspectos señalados sobre las dinámicas productivas y de circulación de los circuitos proveedores de divisas, de modo que el Estado alcance un cierto grado de autonomía para la planificación de un modelo de desarrollo diferente, que propenda a la democracia distributiva.

ISBN 978-987-47691-1-4



9 789874 769114