



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 TECNOLOGICA


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>	

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 (RENA-TEA) 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.