Departamento de Economía
INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGIA AGROPECUARIA

Castelar – Buenos Aires

EL DEPARTAMENTO DE ECONOMIA EN EL MARCO INSTITUCIONAL DEL INTA. FUNDAMENTO Y NATURALEZA DE SUS ACTIVIDADES Y CONTENIDO DE SU PROGRAMA DE INVESTIGACIONES

Documento Interno Preliminar
para Discusión. Junio 1974

PROGRAMA DE ESTUDIOS ECONOMICOS Y SOCIALES
REUNION DE REPROGRAMACION

Castelar, 24 de junio de 1974

EL DEPARTAMENTO DE ECONOMIA EN EL MARCO INSTITUCIONAL DEL INTA. FUNDAMENTO Y NATURALEZA DE SUS ACTIVIDADES Y CONTENIDO DE SU PROGRAMA DE INVESTIGACIONES

Documento Interno Preliminar
para Discusión. Junio 1974

La Dirección Nacional ha convocado a una reunión de Reprogramación del Programa de Estudios Económicos y Sociales, dentro del cual se enmarcan las actividades de investigación de los equipos de Economía y Sociología Rural de nuestra Institución. Dada la premura con que hemos sido convocados y la vastedad y magnitud de las tareas que estamos desarrollando, no hemos preparado en esta ocasión un documento que responda plenamente a las necesidades que plantea la reunión. Sin embargo, pensamos que resulta oportuno poner a consideración de todos los economistas y sociólogos del INTA los resultados de las reflexiones y discusiones que los técnicos del Departamento de Economís mantuvieron hasta el presente con respecto a la naturaleza de sus propias actividades y a la estrategia a adoptar para impulsar una política institucional coherente y orgánica dentro de las funciones técnicas que la Dirección del INTA nos asignara.

El presente debe considerarse entonces como un documento de trabajo que, apuntando a los objetivos enunciados, resulta aún incompleto, parcial y absolutamente preliminar. No obstante, las consideraciones que en él se hacen han sido y son asumidas por todos y cada uno de los miembros del Departamento y esperamos que, reevaluadas constantemente y enriquecidas con nuestra experiencia de trabajo, las mismas continúen siendo un instrumento idóneo para encauzar nuestro accionar institucional y clarificar los horizontes de nuestras capacidades técnicas. Con estas restricciones ponemos entonces este documento a consideración de nuestros colegas del INTA. Nos ha llevado a ello el convencimiento de que no obstante haber sido el mismo elaborado por y para el Departamento de Economía, las reflexiones que en él se hacen son en parte aplicables (al menos como punto de partida para la discusión) a la totalidad del sparato de Economía y Sociologís Rural de nuestrs Institución.

Juan Carlos Martínez

Castelar, 24 ds junio ds 1974.-

CONTENIDO

INTRODUCCION

SECCION I - ALGUNAS CONSIDERACIONES ACERCA DE LA PROBLEMATICA REGIONAL DEL SECTOR AGROPECUARIO ARGENTINO

I.1. Características Generales del Desarrollo e Inserción del Sector Agropecuario Argentino

I.1.1. Las Etapas Recientes del Desarrollo Agropecuario

I.1.2. Algunos de los Factores Estructurales Prevalecientes en el Sector Agropecuario Argentino

I.2. Política Tecnológica y Problemática Agropecuaria Nacional: Región Pampeana y "Resto del País"

I.2.1. Introducción

I.2.2. El Problema de la Dependencia Tecnológica y sus Consecuencias Económicas

I.2.3. Efectos Económicos del Progreso Tecnológico en el Sector Agropecuario

I.2.4. Una Clasificación de Tecnologías para la Producción

I.2.5. Cambio Tecnológico y Problemática Agropecuaria Nacional: la Región Pampeana y el Resto del País

SECCION II - LAS CIENCIAS SOCIALES Y EL SECTOR AGROPECUARIO ARGENTINO. ECONOMIA AGRARIA Y SOCIOLOGIA RURAL

II.1. Principales Rasgos del Desarrollo de las Ciencias Sociales

II.2. Caracterización y Crítica del Enfoque Dominante en las Ciencias Sociales

II.3. La Investigación Socio-Económica en el Sector Agropecuario Argentino. Economía Agraria y Sociología Rural

SECCION III - ELEMENTOS PARA LA FORMULACION DE LA POLITICA INSTITUCIONAL DEL DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

III.1. Presupuestos y Marco General de las Orientaciones del Departamento

III.2. El Marco Orgánico Formal y el Programa de Actividades del Departamento

III.2.1. Capacidades Funcionales del Departamento

III.2.2. Personal Técnico con Dedicación Exclusiva

III.2.3. Actividades y Organización Interna del Departamento

SECCION IV - PROGRAMA DE INVESTIGACIONES DEL DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

IV.1. Los Criterios que Fundamentan las Líneas de Investigación

IV.2. Las Líneas ds Investigación y su Contanido

INTRODUCCION

El Departamento de Economía ha propiciado desde sus orígenes una actividad sistemática de discusión entre sus cuadros técnicos con respecto a la naturaleza de sus propias actividades y a los criterios para su accionar institucional en las distintas etapas de su desarrollo. Ello ha permitido la configuración de una situación interna donde cada uno de sus miembros desarrolla sus capacidades técnicas sin perder de vista una visión global (constantemente reevaluada) de la problemática agropecuaria y científico-técnica nacional que fundamenta y en última instancia da sentido a nuestro trabajo.

En estas circunstancias nos encuentra la convocatoria que recientemente hiciera le Dirección Nacional para realizar el 24 de junio de 1974 una reunión inicial de Reprogramación del Programa de Estudios Económicos y Sociales, dentro del cual se enmarcan las actividades de investigación no sólo de nuestro Departamento sino también de todos los Equipos Nacionsles y Regionales de Economía y Sociología Rural de nuestra Institución.

Creemos que dicha convocatoria retoma en cierta forma la línea iniciada por la Reunión de Programación realizada en Pergamino el 18 y 19 de julio de 1972 y prácticamente interrumpida ese mismo año por circunstanciasque no es del caso discutir en esta ocasión.

Dada la premura con que hemos sido convocados a la reunión y la vastedad y magnitud de las tareas que estamos desarrollando, no hemos preparado en esta ocasión un documento que responda plenamente a las necesidades planteadas por la convocatoria. Sin embargo, pensamos que resulta oportuno poner a consideración de todos los economistas y sociólogos del INTA los resultados de las reflexiones y discusiones que los técnicos del Departameto de Economía mantuvieran hasta el presente con respecto a la naturaleza de sus propias actividades y a la estrategia a adoptar para impulsar una política institucional coherente y orgánica.

Estas discusiones tienen por objetivo el deseo de multiplicar nuestras capacidades técnicas para ponerlas al servicio de las metas que la Dirección del INTA nos asignara. También el convencimiento que este accionar debe inscribirse en un marco explícito y preciso de política institucional. Esta preocupación nos ha llevado a una reflexión orientada a profundizar nuestros objetivos y a definir los medios idóneos para concretarlos, y asimismo a profundizar una toma de conciencia acerca de la responsabilidad que tenemos -como cada argentino tiene- de sumar nuestro esfuerzo a la misión de contribuir concretamente al proceso de Reconstrucción y Liberación Nacional que en el país se ha puesto en marcha.

Por una polífica institucional coherente entendemos básicamente satisfacer la necesidad que tiene el Departamento de formar y afianzar un plantel técnico plenamente identificado con sus objetivos y compenetrado con los fines promovidos por la conducción del INTA, con aptitud para desarrollar conocimisntos y técnicas originales en el área agropecuaris y para insertarse

eficszmente en equipos de investigación interdisciplinar en los diferentes niveles institucionales y en las distintas realidades regionales del país.

Por una política institucional orgánica entendemos principalmente destacar la necesidad de articular las tareas internas del Departamento y las de éste con el conjunto de los Equipos Regionales de Economía y Sociología Rural, de acuerdo con las directivas técnicas de planificación, coordinación y ejecución de metas del INTA a nivel nacional, regional o local. Esta articulación debe planificarse cuidadosamente y a largo plazo, subrayando la importancia de la capacitación, entrenamiento y ajuste de los cuadros técnicos. Dicha planificación deberá ir más allá de las demandas inmedistas (que por supuesto deberán resolverse prioritariamente). Cualquiera fuese el espacio que en el desarrollo de las actividades del INTA se le conceda a les ciencias sociales, parece razonable prever que muy probablemente este espacio tenderá a aumentar a través del tiempo. El nudo del problema es evitar que este crecimiento se efectivice mediante un agregado cuantitativo inorgánico; dicha incorporación deberá orientarse hacia una política definida por la interacción permanente y orgánica de las ciencias sociales con el conjunto de les ciencias naturales, muy especialmente con aquéllas que constituyen el eje del accionar del INTA: agronomía, veterinaria, biología, ecología, etc.

La decisión del Gobierno Nacional de consolidar el proceso de institucionalización y de promover como objetivo común la Reconstrucción y Liberación de la Argentina ha movilizado la conciencia nacional y creado las condiciones para impulsar, a través de un Plan Necionel, el desarrollo económico, social y político de la población.

Es evidente que asumir en su exacte dimensión estos objetivos implica un cuestionamiento y transformación de no pocss relaciones económico-sociales injustas que han sido el resultado natural del ordenamiento institucional anteriormente vigente.

Desde nuestra perspectiva de participación en este proceso resulta claro que la investigación en el sector agropecuario y sus consecuencias naturales (la extensión y los programas de acción directa) pueden y deben contribuir de una manera significativa a lograr los objetivos que el país se propone. Lógicamente, la contribución que la investigación y los equipos técnicos que las desarrollan hacen realmente al progreso de la comunidad es función de que la misma esté orientada hacia el logro de esos objetivos y del grado de compromiso de los investigadores mismos.

La investigación en el sector, al proveer la información necesaria para la implementación de programas específicos, contribuye también -o puede contribuir- como una herramienta estratégica para impulsar el desarrollo, facilitando asimismo la definición de las características cualitativas del mismo. En este sentido parece apropiado enfatizar que el desarrollo, y por lo tanto la investigación, debe visualizarse como un medio pars mejorar permanentemente el bienestar de la comunidad. En consecuencia, los objetivos inmediatos tsles como aumento de la producción, empleo, distribución de ingresos, productividad, eficiencia tecnológice, etc., no deben perder de vista

los objetivos últimos ni la visión de conjunto de los problemas. El objetivo final de la investigación no debe resultar ni fijarse en términos de intereses disciplinarios ni parciales; el destinatario final de la investigación no puede ser otro que la comunidad.

Es en este orden de ideas que la labor de los organismos de investigación agropecuaria de carácter público comenzó a ser cuestionada por su falta de compromiso efectivo y su escaso aporte al proceso de cambio que mencionamos. Esta crítica es válida y dicha situación será posible en la medida que los investigadores limitemos nuestra responsabilidad a la tsrea específicamente técnica de investigación, sin tomar compromiso alguno con la implementación de las conclusiones que surgen de la misma.

Avanzando en el contenido específico de este documento, debemos señalar en primer término que las reflexiones que en él se hacen están organizadas a partir de una doble perspectiva, a saber:

a) El marco institucional del INTA constituye el punto de referencia alrededor del cual se ordena la discusión. Esta restricción noa lleva a focalizar el análisis en la consideración de instrumentos de política agropecuaria concretos, en particular los referidos a la política tecnológica que es la herramienta específica y fundamental de la acción del INTA. Este último aspecto implica de hecho enfatizar el rol del cambio tecnológico en el desarrollo agropecuario.

b) Sin perder de vista la articulación del sector agropecuario con el conjunto de la economía nacional y con el mercado externo, se enfatizará por otra parte una perspectiva de Desarrollo Regional como eje de interpretación sistemática. Esta óptica tiene como fundamento las condiciones estructurales mismas que caracterizan la problemática regional del sector agropecuario. Es importante señalar desde ya que este énfasis no significa una mera decisión metodológica; se trata por el contrario -como intentaremos clarificar más adelante- de una opción central de nuestro planteo.

De las consideraciones precedentes surge que la clarificación de los supuestos y criterios de acción del Departamento tiene como requisito lógico y técnico previo el de realizar explícitamente un diagnóstico del sector agropecuario argentino, ya que sólo a partir de allí se podrán establecer programas de investigación estructurados en torno a prioridades sólidamente establecidas. En la Sección I aproximamos este tema, realizando un breve análisis de los elementos esenciales que, a nuestro juicio, caracterizan la problemática del sector agropecuario y su inserción en la economía nacional, caracterizando y enfatizando el rol de la política tecnológica en la superación de dicha problemática.

Por otra parte, con el objeto de que dicho programa de investigaciones tenga una adecuada instrumentación y concreción, es preciso considerar cuidadosamente los elementos de un diagnóstico de las ciencias sociales en nuestro paía, con particular referencia al dessrrollo de la economía agrícola y la aociología rural. Eate diagnóstico debería allanar el camino para qua al programa de invastigaciones:

a) permita disponer de una estructura adecuada para promover y posibilitar efectivamente el trabajo interdisciplinario e interdependiente entre lss diferentes disciplinas científicas y miembros del Departamento;

b) se adecúe y sea coherente con la labor acsdémica y de asesoramiento técnico desarrollada por el Departamento;

c) enfatice la investigación empírica y el conocimiento teórico y mstodológico de base.

En la Sección II presentamos los elementos referidos a este tema, que en principio nos pareció importante considerar. Nos parece necesario destacar que las aproximaciones incluidas en las Secciones I y II se proponen, conjunta y básicamente, rescatar los principales aspectos estructurales a tener en cuenta para definir y especificar las opciones estratégicas en las que se encuadraría el contenido y la forma de las actividades del Departamento. Esto último es encarado en la Sección III, donde consideramos los elementos para la formulación de una política institucional del Departamento de Economía. Se incluye entre ellos los aspectos institucionales que encuadran formalmente nuestrs acción, tal como lo es la Resolución del Consejo Dirsctivo otorgando al Departamento capacidades funcionales específicas. Un elemento central en la definición ds la naturaleza y programa de actividades del Departamento es el Programa de Investigaciones que incluimos por separado en la Sección IV.

De acuerdo a los criterios manejados precedentemente, dicho programa deberá responder a las siguientes características generales:

a) responder a un sistema de prioridades fijado por la política institucional del Departamento, que dé coherencia temática y sentido sl programa en su conjunto;

b) estar integrado por áreas de análisis que definan una problemátics susceptible de ser ssumida a un nivel decisorio específico.

De este modo se asegurará que los resultados de la investigación estén ordenados hacia fines relevantes y tengan una utilidad o usuarios mediatos o inmediatos. Es obvio que la definición de las áreas prioritarias tendrá como marco objetivo nuestra inserción institucional en el INTA y las funciones o tareas que taxativamente debemos cumplir.

Por último, el área de actividades académicas debería sintetizarse en el programa de enseñanza de post-grado, el cual deberá plantearse estrechamente vinculado con las orientsciones del progrsma de investigaciones. Tsl progrsma de enseñsnza sún no se encuentra concretado a nivel presentable en este documsnto, y por lo tanto hemos optado por no incluirlo en el mismo.

I. ALGUNAS CONSIDERACIONES ACERCA DE LA PROBLEMATICA REGIONAL DEL SECTOR AGROPECUARIO ARGENTINO.

I.1. Características generales del Desarrollo e Inserción del Sector Agropecuario Argentino.

El marco más general del análisis que abordaremos estará dado por las distintas etapas en que se desarrolla la inserción dependiente de la Argentina en el sistema económico mundial. En este sentido el punto de partida consiste en reconocer que el desarrollo socio-económico argentino se configuró desde sus orígenes a partir de una situación de dependencia con respecto a los países centrales del sistema económico mundial.

Con el concepto de dependencia se quiere señalar que el crecimiento económico del país se produjo en función de impulsos externos, basados en los intereses y necesidades de expansión política y económica de los países hegemónicos. Así, si obviamos la fase de dependencia colonial de España y pasamos directamente a examinar la fase que comienza con la inserción de Argentina en el proyecto de expansión desarrollado por Inglaterra a partir de la segunda mitad del siglo pasado, se puede observar que el desarrollo producido en la Argentina estaba dirigido a satisfacer las necesidades de alimentos generada por la creciente población urbano-industrial de Inglaterra. Este período configuró en el país un tipo de estructura productiva agro-exportadora que se dió en llamar de "expansión hacia afuera". Paralelamente se consolidó durante este período un proyecto político y económico de desarrollo nacional apoyado básicamente en un dinamismo y expansión del sector agropecuario. Este proyecto fue internamente hegemonizado por los sectores económicos más favorecidos: los propietarios de grandes extensiones (ubicados en la pampa húmeda y productores de bienes exportables -carne y cereales-) en el marco de un sistema de escasa o nula participación política de otros sectores de la población.

Para nuestros propósitos, nos interesa subrayar las consecuencias que este proceso provocó en términos de la estructura regional argentina. Así, aquellas regiones del país que disponían de condiciones ecológicas y geográficas aptas para participar del proyecto de expansión agropecuaria, tal como la zona pampeana, observaron un crecimiento y desarrollo que configuró un proceso de desequilibrios regionales con respecto a otras áreas del país que se encontraban marginadas de tal proyecto por carecer de tales privilegiadas condiciones.

I.1.1. Las Etapas Recientes del Desarrollo Agropecuario.

En líneas generales, el período de "expansión hacia afuera" tiene vigencia y se extiende hasta que se produce la crisis del sistema económico mundial en 1929. Esta crisis -en lo que a nuestro país respecta- mina las bases mismas y provoca la interrupción de ese modelo de crecimiento y relación internacional. Se inicia entonces un período de transición muy complejo y fluctuante caracterizado por los intentos de industrializar el país. Este período es convenisnte examinarlo distinguiendo difsrsntes etapas.

En una primera etapa de "respuesta a la crisis" los sectores dirigentes se proponen, a través de la acción del Estado, promover el desarrollo de una industrialización limitada a la sustitución de importaciones -coyunturalmente críticas- de bienes de consumo. Esta respuesta constituye básicamente un reacomodamiento a las nuevas condiciones (desfavorables para el país) de la economía mundial sin que se produjeran cambios sustanciales en el marco político del proceso. Desde la perspectiva del sector agropecuario merecen destacarse dos aspectos:

a) comienza un período de estancamiento relativo del sector agropecuario argentin basado en la situación de la región pampeana, y disminuye fuertemente la participación del sector en el Producto Bruto Nacional.

b) comienza un flujo inmigratorio rural-urbano muy intenso que acompaña al proceso de industrialización.

Este proceso de urbanización e industrialización -a partir de entonces ininterrumpido hasta nuestros días- lleva a concentrar las actividades económicas y la población en los polos de crecimiento industrial, principalmente en el eje Gran Buenos Aires-Rosario; y con ello a cristalizar y agudizar los desequilibrios regionales.

En una segunda etapa a partir de 1943 y hasta 1955, el país vive una experiencia histórica decisiva y de rasgos económicos y políticos muy originales. La conjunción de importantes sectores sociales (los trabajadores asalariados de los grandes centros urbanos, empresarios interesados en promover la industria y sectores nacionalistas de las fuerzas armadas, y la emergencia de un lider político que impulsó un proyecto donde los intereses de esos sectores estaban representados) hicieron posible esa experiencia.

El modelo político y económico implementado durante esta etapa tenía como estrategia central los siguientes postulados: lograr una rápida expansión de la producción industrial y del empleo urbano mediante el desarrollo de un mercado interno para productos manufacturados. También durante este lapso se acentuó el proceso de inmigración rural-urbano. La industria nacional, altamente protegida, se expandió en actividades con intenso uso de la mano de obra en relación al capital. Este tipo de asignación de recursos, correcto desde el punto de vista de la disponibilidad de factores de la producción, se vio favorecido por tratarse de una expansión orientada por las industrias destinadas a atender la demanda final de consumo. El empleo creció paralelamente a la producción y ello permitió la vigencia de una política de altos salarios y plena ocupación.

La limitación económica principal del modelo fue la creciente necesidad de importaciones de bienes intermedios que reclamaba la industria, y surgió como consecuencia lógica del desarrollo extensivo de ésta dirigido a atender, como dijimos, la demanda final. Como básicamente el país se hallaba cerrado a la introducción de capitales y tecnologías extranjeras, la productividad industrial no creció en magnitudes importantes; y, en términos comparativos del nivel externo de desarrollo tecnológico, se produjo un proceso de retraso tecnológico. Para vencer

esas restricciones estructurales y profundizar el proyecto de desarrollo autónomo del país, era necesario que se produjeran cambios importantes en la estructura productiva. En el Segundo Plan Quinquenal esta necesidad se manifiesta claramene concientizada, pero no todos los sectores del país estaban dispuestos a asumir esos cambios. La acción de ps intereses externos y la coyuntura económica juegan también un papel decisivo para minar las bases de sustentación del proyecto, que finalmente se interrumpe con la revolución de 1955.

Es importante que, a pesar de la presión estructural originda por la dinámica del crecimiento industrial (que afianzó la concentración económica y demográfica en los polos urbano-industriales de desarrollo, provocando la fuerte agudización del proceso inmigratorio) una política social justa hizo que esos efectos no fueran depresivos para las zonas de menor desarrollo económico. En efecto, mediante un plan de obras infra-estructurales y sociales (vial, energético, educacional, sanitario, etc.) el Estado presionó para equilibrar, en la medida de lo posible, los efectos desequilibrantes que todo crecimiento industrial rápido genera.

Esta situación resulta remarcable cuando se la contrapone, como veremos más adelante, a las experiencias políticas y económicas posteriores, tratándose de diferencias cualitativas que los análisis marcadamente "economicistas" de los indicadores económicos agregados tienden a minimizar o ignorar.

Desde la óptica de nuestro trabajo, el aspecto que nos interesa precisar es el de las consecuencias que tuvo este proceso de transición hacia un país industrial, en términos de las economías regionales. Así se puede destacar que el proceso de sustituciones de importaciones, junto con la expansión del mercado interno como resultado de la redistribución de ingreso hacia sectorea con propensiones marginales a consumir superiores, crean las condiciones generales de una demanda creciente por los productos tradicionales de las regiones no pampeanas; demanda ésta que se ubica predominantemente fuera de los límites de la misma.

Esta situación provee el marco de inserción de las regiones del interior en la economía nacional. Una característica esencial de este proceso está dada por el desarrollo de una relación de dependencia interna de las regiones marginales con respecto a la zona pampeana, por medio de la cual las regiones del interior del país se constituyen en proveedoras de fuerza de trabajo y de materias primas que fluyen básicamente hacia la región metropolitana.

En una tercera etapa, agotado el proceso de sustitución de importaciones y revertidas las tendencias redistributivas a partir de 1955, la demanda interna comienza a dejar de impulsar la expansión en la actividad productiva, entrando en crisis el esquema de inserción de las economías regionales en la economía nacional.

A partir de esta situación, los problemas de estructura agraria que habían permanecido "latentes" durante el período de expansión, pasan a ser prevalecisntes sn laa regiones no pampeanaa. El peao de la crisis ss descarga

sobre el sector de medianos y pequeños productores, provocando la descapitalización de los primeros y consolidando y extendiendo de esta forma los sectores de subsistencia, a la vez que agravaba la ya precaria situación de los pequeños productores.

Comienza durante esta etapa una creciente participación a nivel nacional de las empresas multinacionales en la producción industrial, participación ésta que se da con ventajas tecnológicas y financieras que las llevan a controlar monopólicamente las ramas de actividad donde intervienen. Estehecho ha tenido en algunos casos consecuencias directas para las economías regionales, tal como se ha dado por ejemplo con la penetración y expansión de la producción y consumo de las fibras sintéticas (industria controlada en su casi totalidad por capitales extranjeros) no sólo por su participación creciente en el abastecimiento del mercado interno, desplazando al algodón nacional, sino porque aparece como causa para justificar la necesidad de importar algodón de fibra larga para los tejidos mezcla.

Por otra parte la política económica que se desarrolla en este período "abre" la economía a la inserción de capitales y tecnologías extranjeras y tiende a reducir la intervención y control del Estado en la vida económica, liberalizando los mecanismos propios de mercado y configurando una política regional de carácter netamente " eficientista". Esta política permitió que los elementos de la crisis regional se manifestaran con toda fuerza, en particular a partir de 1966. En las regiones densamente pobladas (noroeste, noreste) la crisis se manifestó crudamente pauperizando a vastos sectores de la población, particularmente los pequeños y medianos productores y los asalariados rurales. Paralelamente, este proceso dio lugar al desarrollo y consolidación de un fenómeno de concentración e integración del aparato comercializador que vincula a las regiones con la zona metropolitana.

La resultante de esta transición, en especial en las regiones mencionadas, fue la emergencia de agudos problemas sociales cuya potencialidad conflictiva es alta y cuya solución requiere cambios estructurales de importancia proporcional a las causas que los han provocado. Es decir, los mecanismos tradicionales de política agropecuaria (precios, impositivos, etc.) representan condiciones necesarias pero no suficientes para resolver los problemas de desocupación, extensión de sectores de subsistencia y ampliación de la brecha regional y personal en la distribución del ingreso.

Un hecho cualitativamente importante durante esta etapa fue la creación del INTA y la concentración en ese organismo de las funciones de investigación y extensión rural y el desarrollo cuantitativo de las mismas. Si nos atenemos a los diagnósticos efectuados sobre el desempeño del INTA (informe CIAP), se destaca que parte importante de sus capacidades y resultados obtenidos fueron neutralizados por la carencia de una política agropecuaria orgánica a partir de la cual se pudiera definir con claridad la inserción y el rol de la institución en el sector.

I.1.2. Algunos de los Factores Estructurales Prevalecientes en el Sector Agropecuario Argentino.

En la perspectiva histórica anterior hemos visto que el sector agropecuario tuvo hasta 1930 un rol directriz en la evolución económica del país y que, a partir de entonces, se produce una pérdida de importancia relativa del sector en el conjunto de la economía. Este proceso reconoce como causas factores exógenos y endógenos. Entre los primeros, el factor decisivo fue la disminución del estímulo que representaba la demanda externa. Entre los segundos, un factor importante fue el desplazamiento hacia el sector industrial del rol directriz de la economía como una estrategia de desarrollo alternativa.

Pocos dudan hoy que una genuina expansión de la economía nacional pueda concretarse sin una decisiva participación del sector agropecuario. Este rol tiene como pre-requisito la necesidad de identificar y superar las limitaciones estructurales que frenan la expansión del sector y una clsra definición de este rol en una estrategia global de desarrollo que el país defina políticamente.

Actualmente las definiciones políticas acerca de las metas globales y sectoriales asumidas por el Gobierno están precisadas en el Plan Trienal y no es propósito de este documento hacer un análisis de esas metas. No obstante, debemos subrayar que las mismas se proponen superar el deterioro arriba mencionado. Es claro que la función específica de la investigación en el sector agropecuario deberá estar orientada hacia la identificación y estudio de las limitaciones que frenan al sector y elaborar propuestas que puedan servir para encarar la problemática regional que hemos intentado describir.

Sintéticamente, de la discusión precedente podemos identificar que los problemas estructurales más importantes del sector son:

1. Desequilibrios regionales
2. Ineficiente estructura y organización de la producción.

Estos problemas constituyen los factores estructurales más rígidos. Sobre ellos deberíamos concentrar nuestros esfuerzos teóricos y metodológicos, de modo tal de esclarecer y comprender objetivamente esa realidad. Un primer paso en este sentido es avanzar en la especificación de los problemas. Así, como enumeración tentativa, el problems de los "Desequilibrios Regionsles" se presenta asociado con las siguientes situaciones:

i) escasa participación de las regiones menos desarrolladas en el Ingreso Nacional,con existencia de marcadas diferencias intrs-regionales en ls distribución del Ingreso;

ii) la sub-utilización del potencial humano y la pérdida de población (desempleo y migraciones); y sub-utilización de los recursos naturales no usados o depredados;

iii) msrginalidsd socio-cultural expresada por los niveles más bajos en los indicadores de condiciones de vida (educación, salud, vivienda, eto.);

iv) asimetría del poder político de las regiones menos desarrolladas y escasa movilización y participación de los sectores socieles en las decisiones políticas a nivel nacional y regional.

Del mismo modo, el problema de la "ineficiente estructura y organización de la producción" se presenta asociada con las siguientes situaciones:

i) la existencia de estructuras agropecuarias distorsionadas, altamente ineficientes e irracionales desde el punto de vista del interés social: minifundios y latifundios;

ii) un distorsionado proceso de comercialización que perjudica a productores y consumidores, y por extensión a todo el proceso productivo;

iii) la existencia de una brecha tecnológica entre las tecnologías disponibles y las tecnologías en uso. Una inadecuada relación de uso de los factores con respecto a la disponibilidad de los mismos. Esto implica problemas de bajos niveles de productividad, problemas de empleo, migraciones y distribución de los ingresos;

iv) sub-utilización de los recursos naturales (agua, tierra, etc.) motivade por un inadecuado sistema de tenencia y propiedad de los mismos.

La distinción de problemas -así como sus respectivas especificaciones- que acabamos de señalar, tiene un valor analítico; en la realidad todos estos problemas se hallan estrechamente vinculados entre sí.

Lo precedente constituye el marco más general que caracteriza a grandes rasgos el desarrollo e inserción del sector agropecuario argentino dentro de la economía nacional. No obstante, nuestro análisis no debe interrumpirse en este punto. Tal como lo señalamos en la introducción del presente documento, el marco institucional del INTA dentro del cual nos insertamos nos lleva a focalizar el análisis de instrumentos de política agropecuaria concretos, en particular los referidos a la política tecnológica que es la herramienta específica y fundamental de la acción del INTA. En función de este énfasis incluimos íntegramente, en el punto siguiente, un documento sobre Política Tecnlógica y Problemática Agropecuaria Nacional que el Depertamento elaborera para circulación interna en octubre de 1973.

I.2. Política Tecnológica y Problemática Agropecuaria Nacional: Región Pampeana y "Resto del País"

3359
85
E3

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA - I N T A - CASTELAR

OCTUBRE- AÑO -1973

Documento Interno
Borrador para discusión

POLITICA TECNOLOGICA Y PROBLEMATICA AGROPECUARIA NACIONAL: REGION PAMPEANA Y "RESTO DEL PAIS"

Dr. Martín E. Piñeiro
Dr. Juan C. Martinez
Lic. Carlos A. Armelin

I. INTRODUCCION

A partir de la revolución industrial del siglo XVII y más particularmente como consecuencia de la revolución científica del siglo XX, los adelantos en el campo de la tecnología se convirtieron en la principal causa del crecimiento económico. Estimaciones hechas para Estados Unidos, por ejemplo, sugieren que en lo que va del siglo alrededor del 70% del incremento de productividad por hombre empleado se debe exclusivamente al mejoramiento de los sistemas productivos[1/].

Esta cifra sobre el tremendo impacto del progreso tecnológico no es sólo un interesante dato estadístico. De una manera indirecta muestra la creación de ventajas comparativas por parte de aquéllos que generan y poseen las técnicas más modernas con respecto a aquéllos que no las tienen. Este fenómeno, que todos visualizamos diariamente en términos de las relaciones que se establecen a nivel de empresas industriales que compiten en un mercado, también se reproduce al nivel de las naciones. Así, la supremacía tecnológica de los países industriales, más allá de sus efectos de coloniaje intelectual, se traduce específicamente en el avasallamiento económico en el campo internacional. Este fenómeno, a pesar de haber sido señalado repetidamente desde hace muchos años, no parece haber sido -

1/ Vamos a ignorar deliberadamente la posible discusión conceptual sobre la validez teórica de estas estimaciones y el problema que surge de las técnicas incorporadas a los bienes de capital.

suficientemente internalizado en los países en desarrollo a la luz del descuido con que se trata el aparato científico y educacional.

Por eso es de vital importancia desarrollar en la comunidad, y particularmente en la comunidad científica, la conciencia sobre la importancia estratégica de la tecnología en el proceso de desarrollo y de las relaciones internacionales.

El fenómeno de creación de ventajas comparativas a partir del desarrollo tecnológico es particularmente notable en el sector industrial. Todos sabemos que la industria automotriz, electrónica, etc., está dominada en todo el mundo por un puñado de empresas multinacionales que han impuesto su hegemonía por medio de su dominio tecnológico. También saberos que ésto resulta en uno de los componentes de la dependencia tecnológica, la captación y transferencia de excedentes económicos de todo el mundo hacia los países más desarrollados.

En el sector agropecuario, por la naturaleza misma del proceso productivo, este fenómeno es menos notable. Por un lado, el proceso de generación de nueva tecnología y el proceso de producción se desarrollan en empresas distintas. Esto se debe a que las empresas del sector agropecuario son en general demasiado pequeñas para atacar problemas de investigación en el campo biológico de por sí generalmente complicado. Por otra parte, las mismas características del proceso productivo agropecuario hacen que los beneficios generados por algunas técnicas no sean fácilmente apropiables por las empresas que generan el nuevo conocimiento. Bajo estas circunstancias es natural que cierto tipo de investigación aplicada pueda ser desarrollada sólamente por el Estado. Este hecho es la causa de por qué en casi todos los países del mundo el Estado juega un rol mucho más importante en la investigación agropecuaria, que en la aplicable al sector industrial. Sin embargo, las excepciones a esta regla son tremendamente importantes porque en general, y probablemente como consecuencia de la relativa debilidad de nuestro sistema tecnológico, estas excepciones han dado origen a los cambios cualitativamente más importantes en la producción agropecuaria. Ejemplos de estas excepciones son las semillas híbridas, los productos químicos y una parte de la maquinaria agrícola, técnicas desarrolladas y difundidas en gran medida por empresas de carácter multinacional. Esta situación plantea la necesidad de analizar nuestros sistemas de patentes, de importación de tecnología, de permisos aduaneros, etc.

Por otra parte el progreso tecnológico introduce cambios estructurales de tremenda importancia para el sistema económico, que hace necesario el análisis y la estructuración de los senderos tecnológicos adaptados a cada circunstancia particular.

En este sentido, es bien sabido que distintos tipos de técnicas implican una determinada combinación de factores de la producción. Por lo tanto un proceso de generación y difusión de tecnologías de cierta naturaleza producirá estructuras económicas, con distinta capacidad de utilizar eficientemente la dotación de factores con que cuenta originalmente el sistema económico, determinando asimismo la capacidad global de producción de la economía.

Un tercer problema al cual deseamos referirnos lo constituyen los efectos del progreso tecnológico sobre la distribución del ingreso. En los orígenes de la ciencia y aún actualmente, una parte de la comunidad científica considera que todo trabajo científico, base del progreso tecnológico, es siempre bueno en sí mismo y no puede ser juzgado en términos ideológicos. Es decir, todos los nuevos conocimientos son igualmente buenos. Creemos que esta concepción generalizada puede haber echado raíces como consecuencia de la importancia y el prestigio de las ciencias biológicas asociadas a la medicina, y de las investigaciones en ciencias físico-matemáticas donde el concepto de ciencia neutra es más defendible.

Esta concepción de la neutralidad del progreso tecnológico, cuando el mismo está referido a la estructura productiva, es a nuestro juicio totalmente indefendible porque la generación de un excedente económico a partir del progreso tecnológico está acompañada, en nuestro sistema económico, por una distinta capacidad de apropiación del mismo por parte de distintos grupos sociales.

Esta distinta capacidad de apropiación del excedente depende fundamentalmente de tres factores. Primero, de ciertas características endógenas al sistema económico y relativamente difíciles de cambiar, tales como la naturaleza de la demanda de los bienes finales. Segundo, de los "sesgos" en cuanto al uso de factores de la tecnología incorporada. Estos sesgos son una característica propia de la tecnología en sí misma. Por lo tanto distintos tipos de tecnología traerán aparejado distintos sesgos en el uso de factores y por lo tanto distintos efectos distributivos del excedente generado. Por último, la participación de cada grupo también será función de la naturaleza de su inserción en el proceso productivo y de la capacidad de negociación que le otorgue el marco institucional existente. Es bastante obvio que en la medida que el efecto distributivo final se manifieste con alguna intensidad, la tecnología generada estará favoreciendo diferencialmente a algunos grupos. Esto plantea de manera inmediata un problema de carácter ético: ¿qué grupos son preferentemente beneficiados y por qué?. Creo que ésta es una pregunta importante que todo investigador debe plantearse con claridad y honestidad, no sólo en términos de sus propias valoracio -