medio de la cual las regiones del interior del país se constituyen en proveedoras de fuerza de trabajo y de materias primas que fluyen predominantemente hacia la región metropolitana.

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 estas regiones 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 prevalecientes. El peso de la crisis se 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 situación precaria de los pequeños productores.

A ello se agrega a nivel nacional, en esta última etapa de evolución histórica que comienza después de 1955, una creciente participación 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. Este hecho 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. 2/

Por otra parte la política económica que se desarrolla en este período tiende a reducir la intervención y control del estado en la economía, liberalizando los mecanismos propios de mercado y configurando una política regional de carácter netamente eficientista, lo cual permitió que los elementos de la crisis regional se manifestaran con toda su fuerza, en particular a partir de 1966. Por

---

2/ Ver José A. Costa "Pobreza rural: el caso del minifundio algodonero", Tesis de Magister Scientae, Programa de Economía Agraria, EPGCA, Castelar, julio de 1973.

otra parte, esto permitió el desarrollo y consolidación de un proceso de concentración e integración del aparato comercializador que vincula a la región con la zona metropolitana.

Como consecuencia, los problemas que prevalecen en el sector agropecuario de regiones tales como el nordeste argentino, son los referidos a desocupación, extensión de sectores de subsistencia y ampliación de la brecha en la distribución personal del ingreso regional con un constante deterioro económico relativo del sector rural de menores ingresos. Ello se manifiesta, por otra parte, en una declinante participación de la región en el Producto Bruto Nacional, que decrece de un cinco a un tres por ciento en la década del sesenta, resumiendo de por sí una clara agudización del problema del desequilibrio regional argentino.

Problemática regional y objetivos de política económica.

El propósito de la sección anterior ha sido proponer un esquema de análisis de la región nordeste, que tiende a presentar las variables más relevantes para lograr explicar los problemas regionales más importantes, y a partir de esto discutir algunas líneas de política implementables para su solución.

Pasamos a analizar ahora las manifestaciones más específicas de la problemática actual del NEA, contrastándola como antes con la de la zona pampeana, y analizando a la vez lineamientos generales de política económica que resulten coherentes con dicha problemática.

Corresponde preguntarse entonces, frente al panorama precedente, cuáles han sido y cuáles deberían ser los objetivos prioritarios a los que deberían adecuarse los instrumentos de política económica regional, y de los que ha sido en mayor o menor grado partícipe la política tecnológica.

En términos generales, los objetivos que aparecen normalmente como los más relevantes son:

i. plena ocupación de la mano de obra, sin recurrir a emigración;
ii. distribución equitativa de los ingresos regionales;
iii. lograr una tasa sostenida de crecimiento del producto bruto regional.

Dada la situación actual de la región, los aspectos de distribución de ingresos y empleo en la región van a estar íntimamente relacionados. En función de esta relación y de los ordenamientos posibles de los objetivos precedentes, nos parece importante analizar dos casos: a) que el énfasis sea puesto en los aspectos de crecimiento, ubicando secundariamente a los objetivos de empleo y distribución de ingresos; b) o bien que estos dos últimos sean los objetivos prioritarios, pasando a segundo lugar la tasa de crecimiento.

De hecho en el pasado inmediato (básicamente en la última década), el objetivo parece haberse concentrado a nivel de la tasa de crecimiento, sin tomar demasiado en consideración los dos objetivos restantes, a punto tal que la desocupación de la mano de obra regional -dentro de los límites de la misma- se ha acrecentado, y que la concentración de la riqueza ha tendido a acentuarse.

Este esquema ha ido profundizando las condiciones de una "economía dual" donde subsisten por un lado un sector concentrado, con un alto grado de integración vertical y horizontal, organizado en grandes explotaciones con una tecnología moderna, y por otro lado un sector tradicional de subsistencia, donde sobresalen como características el minifundio, la baja productividad de la mano de obra y la aguda dependencia en materia de comercialización (de la cual es partícipe en forma general la región como un todo).

Al mismo tiempo que el modelo ha ido acentuando la dualidad de la economía regional, se ha revelado incapaz de cumplir, desde el punto de vista de la sociedad en su conjunto, con el objetivo de materializar una alta tasa de crecimiento del producto regional. Eso ha sido consecuencia de que la dualidad, al acentuarse, ha dado lugar a un doble juego de fuerzas. Por un lado ha permitido la generación de excedentes crecientes en el sector moderno y concentrado, originando beneficios desde el punto de vista de determinados sectores privados, buena parte de los cuales han sido girados fuera de la región. Simultáneamente con ello, el empobrecimiento del sector tradicional ha servido para compensar el efecto global, dando lugar a una débil tasa de crecimiento.

En síntesis, el esquema elegido implicó una menor utilización relativa de mano de obra, debido a la tecnología de producción utilizada por el sector moderno, concentración de la riqueza y un no cumplimiento del objetivo central del modelo, que era una alta tasa de crecimiento.

La otra alternativa señalada es adoptar un modelo que enfatice los objetivos de empleo y distribución de ingresos. Si bien desde el punto de vista social este esquema parece más razonable que el anterior, no pueden dejarse de lado algunas consideraciones que pueden llevar a que este modelo, a igual que el anterior, no sea viable; o dicho de otra manera, que no cumpla con sus objetivos básicos.

En este sentido algunas consideraciones merecen ser tenidas en cuenta. En primer lugar debe destacarse que el punto de partida de la economía regional es un bajo flujo anual de ingreso per cápita. En segundo lugar, el va bajo nivel de ingresos puede estrecharse bajo el impacto de instrumentos redistributivos. Es decir, redistribución de ingresos implicará de alguna forma afectar la tasa de ganancia del sector de grandes empresas desplazando recursos hacia el sector tradicional o de subsistencia: lo que implica reorientar ingresos del capital hacia el trabajo dado el carácter de mano de obra intensiva de la tecnología utilizada en el sector tradicional. Esto puede tener un efecto positivo desde el punto de vista de la demanda para consumo proveniente de la región, pero puede simultáneamente darse una contracción de la inversión privada que, de no mediar otras circunstancias, podría llegar a reducir el flujo de ingresos per cápita regionales.

Por otra parte, este proceso de redistribución de ingresos no necesariamente garantiza un efecto empleo positivo, en la medida en que: a) no sea complementado por una adecuación de la política tecnológica agropecuaria a los sectores económicos a que está dirigida, teniendo como marco de referencia la problemática regional; y b) si no se logra cierto grado de cambio en la composición por productos de la oferta regional.

En el primer aspecto importa tomar conciencia de que no existe un paquete tecnológico único que pueda ser utilizado con beneficios económicos por todos los tipos de empresas existentes en la región. Por el contrario, el sesgo de factores de las distintas tecnologías hará que las mismas puedan ser capitalizadas por determinados grupos o tipos de empresas en función de la dotación y acceso a factores productivos de las mismas. Por ejemplo, no tendría sentido intentar llevar tecnologías ahorradoras de trabajo al sector de productores minifundistas de la región.

El segundo aspecto surge del hecho que no pueden esperarse en el corto plazo cambios sustanciales en la inserción de las regiones del norte del país en

la economía nacional, por lo cual en general seguirá teniendo vigencia la restricción que impone la demanda a la expansión adicional en los productos tradicionales.

En función de ello es que se quiere advertir la importancia básica de cierto grado de cambio en la composición por productos de la oferta regional. Se justificarían desde este punto de vista estudios que permitan explorar las posibilidades agro-económicas específicas de una diversificación en la producción, como así también las medidas de política económica que podrían inducir tal cambio.

Cuando decimos posibilidades agro-económicas específicas, incluímos no sólo aquéllas referidas a las condiciones climáticas, ecológicas y de costos, sino también a las condiciones diferenciales de accesibilidad de dichas alternativas para los distintos tipos o grupos de productores, en función de la dotación y acceso a factores productivos de los mismos; en particular, aquel grupo de productores que concentra el grueso de los recursos humanos de la región (medianos y pequeños).

Por otra parte, el énfasis en los objetivos de empleo y distribución de ingresos lleva nuestra atención al sistema de comercialización como elemento integrador de la estructura agro-industrial, en la medida que el mismo condiciona, a partir de la demanda final, el precio a nivel de primera venta y la apropiación relativa de valor agregado dentro de los límites regionales. Los aspectos más relevantes del sistema vía el cual se canaliza la producción regional se pueden resumir dentro del análisis de tres de los componentes de la organización de la comercialización de los productos regionales: mercado de primera venta, que sintetiza la relación productor-aparato comercializador· estructura agro-industrial, como principal componente del esquema de inserción de la región dentro de la economía nacional; e intentos de regulación del mercado, como respuesta de los distintos participantes de la organización de la comercialización (oferentes, estado, etc.) frente a los elementos de la crisis. Nuestra visión esquemática de dichos componentes es la siguiente:

a) Relación entre productor y aparato comercializador o morfología del mercado de primera venta. La inserción del productor en el mercado se realiza desde una posición negociadora desventajosa; el mercado se conforma con una oferta atomizada carente de todo poder de negociación, y una demanda concentrada horizontalmente (el grado varía de producto en producto, pero la con-

centración es una característica genérica presente en todos los casos), y en algunos casos con ramificaciones verticales que contribuyen significativamente a reforzar su posición en el mercado.
Esta situación se materializa tanto en los productos "tradicionales" (algodón, verba, té, tabaco, tung, etc.) como en los productos "nuevos" (soja, banana, hortalizas), siendo en éstos, con excepción de la soja, en los que las manifestaciones de bajos precios y dependencia de los aparatos de intermediación son más severas. Ello se debe fundamentalmente a que el desarrollo de estos cultivos es bastante reciente, lo que se traduce en esquemas de comercialización no perfectamente ajustados a las realidades de la región; asimismo, lo reducido de los niveles de operación hizo que se hayan desarrollado sistemas capaces de manejar volúmenes importantes de producción (tipificación, conservación, transporte, etc.) recién en épocas muy recientes.
En los cultivos "pampeanos" (granos, etc.) estos problemas no se manifiestan de manera tan dramática, debido fundamentalmente a las características propias de los productos (por ejemplo en cuanto a perecibilidad) y al tipo de mercado dentro del cual se inserta la producción (dadas las condiciones de demanda externa y la participación de la región en la oferta nacional, se podría afirmar que el NEA enfrenta una demanda absolutamente elástica en estos productos).

b) La estructura agro-industrial del sistema. Como ya planteáramos en el punto a), la industria procesadora de los productos regionales, tanto a los niveles de industrialización propiamente dicha como en los casos de procesamientos simples (tipificaciones, embalaje, maduración, etc.), se caracterizan por un alto grado de concentración horizontal y vertical, como asimismo por su localización fuera de los límites regionales en la mayoría de los casos, excepción hecha del té y de algún otro caso de menor importancia.
La concentración horizontal facilita los acuerdos interdemandantes en lo que se refiere a precios, modalidades de pago, financiación, etc.
Las ramificaciones verticales tienen por principal efecto la eliminación de segmentos enteros de los mercados intermedios, lo que en última instancia tiende a colocar en condiciones de marginalidad, con respecto al mercado, a los sectores independientes (que participan a sólo un nivel del proceso), proceso que los coloca en desventaja e incorpora un nuevo elemento de inestabilidad a procesos de por sí afectados por factores cíclicos de cierta importancia.

Desde el punto de vista espacial, en la región sólo se encuentran localizadas las primeras etapas de los procesos, mientras que las etapas finales se localizan fuera de la región. Dentro de este esquema, lo que se podría llamar sector industrial de la región, por estar efectivamente localizado en la misma, abarca solamente las etapas iniciales del proceso, caracterizadas por su baja generación de valor agregado. Esta característica hace que si bien el grueso de los productos regionales se puedan incluír dentro de la categoría de productos o cultivos industriales o industrializables, el sector industrial de la región haga poco en pos de la solución de lo que se ha definido como la problemática regional, ya que así planteado no representa una fuente dinámica de absorción de mano de obra ni de generación de excedentes económicos reinvertibles dentro de los límites de la misma.

c) Los intentos de intervención en el mercado tendientes a alterar la situación descripta en favor del productor, ya sean resultantes de la organización privada o bien partiendo de las distintas esferas estatales, nacionales o provinciales, no han representado alteraciones significativas del "modus operandi" de los sistemas.
Las organizaciones cooperativas (principalmente en el caso del algodón), si bien representan una alternativa mediante la cual el productor puede recibir un trato más ventajoso en su participación dentro del mercado de primera venta, no se han desarrollado como verdaderos factores de poder dentro del mercado (sobre todo en relación con el porcentaje de la oferta que, teniendo en cuenta la cantidad de socios, supuestamente deberían controlar), condición "sine qua non" para poder cumplir efectivamente dicha función. Esto se debe fundamentalmente a su no incursión en el proceso más allá de las etapas iniciales de procesamiento (desmote, secado y canchado, etc.), lo que implica que si bien son poderosas en cuanto al nivel de oferta que controlan en los mercados de primera venta, no cuentan con independencia de operación en las etapas más avanzadas del proceso, debiendo aceptar las reglas impuestas por el sector (privado) integrado. La falta de crédito institucional para inversiones en actividades industriales y la falta de capacidad de autoinversión, juntamente con una mentalidad poco agresiva y la no existencia de una política definida al respecto por parte del estado, pueden tomarse como los condicionantes más importantes de esta situación.
Finalmente, la cooperativización ofrece sus beneficios solamente a ciertos