estratos de productores que cuentan con capacidad financiera como para poder encuadrarse dentro de las modalidades operativas de las cooperativas. El grueso de los pequeños productores queda fuera, ya que su debilidad financiera les impide acceder al sistema cooperativo, aún cuando éste le ofrezca ciertos beneficios.

La intervención del estado, ya sea vía la Junta Nacional de Granos en los productos en que ésta opera, o bien en la forma de fijación de precios mínimos o regulación directa del mercado y sus operaciones (mercado de la yerba), tampoco aparece como muy efectiva frente a los objetivos de mejorar la situación de los productores.

La actuación de la J.N.G. se ve limitada como alternativa efectiva por deficiencias de infraestructura, mientras que los precios mínimos, en los productos no incluídos dentro de las actividades de la Junta, se ven desvirtuados ya que las características de los productos y/o prácticas de los mercados restan toda importancia a los mismos.

Por último, los casos de intervenciones más integrales, como el caso del Mercado Consignatario de Yerba Mate, si bien han representado una mejoría para el productor dadas las condiciones de operación y tendencias presentes en el mercado (integración vertical, desarrollo del mercado libre"), se plantean como regímenes que difícilmente sobrevivan una evaluación de costos/beneficios.

En síntesis, el sector productor participa en desventaja dentro del proceso de comercialización, recibiendo precios deprimidos y sirviendo en más de un caso de "pantalla" para planteos que, en última instancia, no representan mejoría sino para los sectores agro-industriales que controlan las distintas etapas del proceso.

Por último, el elemento central de largo plazo en esta reformulación de la política económica, que podríamos calificar de "estructural", estaría dado por la política de tierras y de colonización, teniendo en cuenta que no se trata ya de acelerar la mera incorporación de tierras al mercado, que en nada ha contribuído en el pasado a solucionar los problemas regionales descriptos.

A nuestro juicio, la política de tierras y colonización, debería, en primer lugar, reconocer que prácticamente la totalidad de las tierras aptas libres de monte se encuentran de una u otra forma ocupadas de hecho. Reconociendo

esta situación, la estrategia de acción en esta materia pasaría por la discusión de dos orientaciones básicas de acuerdo a los sectores que va dirigida:

a) Por un lado tenemos un sector de explotaciones familiares, con una dotación y acceso a factores productivos tal que les permite potencialmente generar un excedente económico y materializar un proceso de acumulación de capital en el marco de un esquema tradicional de producción individual. En este sector la política de tierras y colonización podría orientarse a consolidar la situación del productor individual, que aunque pase por afianzar la propiedad familiar de la tierra, imponga restricciones al dominio, a los efectos de evitar que la tarea de colonización resulte en una mera incorporación de tierras al mercado, y permita el arraigo efectivo del productor. Esto debería ser complementado por los instrumentos tradicionales de apoyo tecnológico (extensión) y crediticio, y acción sobre el sistema de comercialización.

b) Por otro lado encontramos un sector que podemos calificar de minifundista, diferenciado del anterior tanto por su dotación de recursos como por el grado en que se da su inserción dependiente dentro del sistema económico (entregados circularmente al "bolichero", no participando casi del sistema de mercado, sirviendo de "reserva" de mano de obra y no teniendo acceso real a los servicios comunitarios básicos). Esto ubica al sector en marcada marginalidad económica y social, haciendo que para estas explotaciones las medidas de política económica instrumentadas tradicionalmente han probado ser reiteradamente ineficaces para los objetivos de cambio. Todo parece indicar que la solución para este sector pasa por el planteo en profundidad de programas de transformación agraria, llegando incluso al apoyo por parte del estado de formas no tradicionales (asociativas y/o estatales) de organización de la producción.

Hasta aquí hemos intentado caracterizar en forma muy breve los elementos esenciales de la problemática regional del NEA, como así también los lineamientos de política económica que resulten consistentes con dicha problemática. Por otra parte, prometimos al comienzo de la sección contrastar el NEA con la situación e inserción de la región del país de mayor grado de desarrollo económico relativo: la zona pampeana. Debemos preguntarnos en este sentido cuál es, en términos de política económica, la racionalidad que justifica la distinción entre la re-

gión del NEA y la región pampeana. En primer lugar, podría basarse en el impacto que tendría una rutpura del estancamiento relativo en la producción agregada de esta última, a través de una expansión en los excedentes exportables de los productos tradicionales. En segundo lugar, si bien en la región no están completamente ausentes los problemas señalados para las zonas marginales del país, el grado de magnitud en que dichos problemas se dan en la agricultura pampeana obviamente no es el mismo que en el resto del país. Esto nos lleva a pensar que el objetivo central (aunque no el único) que puede orientar la política económica dirigida a la región pampeana es el aumento de la producción agregada proveniente de la misma, es decir el objetivo de crecimiento.

En otras palabras, si el país elige una estrategia de economía abierta para la consolidación del proceso de industrialización y la eliminación de la dependencia externa, esto implica que en el mediano plazo la producción agropecuaria pampeana está destinada a jugar un papel vital en este proceso, financiando mediante sus exportaciones gran parte de la inversión industrial.

Por supuesto esto requiere aceptar que el país puede colocar en los mercados internacionales un flujo creciente de excedentes exportables de productos tradicionales, tales como granos y carnes, sin afectar en forma considerable sus valores unitarios. Es decir, esto implica suponer que el país enfrente una elasticidad de demanda de largo plazo relativamente alta para dichos productos, o al menos para algunos de ellos.

Durante el período que va de 1928-32 a 1967-71, la producción agregada de la agricultura pampeana creció a una tasa promedio anual de 0,8%. Esta baja tasa de crecimiento se ha dado en el marco de una baja respuesta a precios al nivel agregado de producción. Esta baja respuesta al nivel de la producción global del sector aparece vis a vis con una alta respuesta al nivel de los productos individuales, es decir alta respuesta en la asignación de la tierra a actividades alternativas frente a cambios en los precios relativos.

Esta aparente contradicción no es tal si se tiene en cuenta cuál ha sido el sendero tecnológico seguido por el sector. En particular, la falta relativa de innovaciones ahorradoras de tierra e incrementadoras de rendimientos, frente a la difusión generalizada de tecnología esencialmente ahorradora de mano de obra (mecanización) y tecnologías esencialmente neutrales en términos de su

sesgo de factores (semillas híbridas). 3/

En otras palabras, si bien la evidencia empírica disponible indica que los productores reasignan su tierra a usos alternativos de acuerdo a la evolución en los precios relativos de los distintos productos, parece que en todo caso lo hacen sin cambiar la forma tradicional, típicamente extensiva de producción. De esta forma incrementos en la producción de algún rubro han ido acompañados en mayor o menor grado (haciendo abstracción de variaciones climáticas) de disminuciones en la producción de algún o algunos otros, resultando en valores relativamente constantes en la producción agregada.

En resumen, dadas las características de la zona pampeana, y su peculiar inserción en la economía nacional, el estancamiento en su producción agregada aparece -a nuestro juicio- como el problema central que debe encarar la política económica en general y la política tecnológica en particular. Por otra parte, el objetivo central de crecimiento que se asumiría para la región -se encaren o no reformas estructurales en la misma- pasa por un sendero tecnológico de innovaciones ahorradoras de tierra e incrementadoras de rendimiento 4/, que permitan capitalizar el valor de excedentes exportables crecientes en la consolidación de nuestro sector industrial.

Sin pretender que lo precedente haya agotado en profundidad el contraste que caracteriza a la región pampeana y el NEA, esperamos que con esto haya quedado aclarada la idea central en base a la cual se puedan justificar en forma consistente diferencias cualitativas en la política económica dirigida a una y otra región.

3/ Esto puede verificarse con mayor detalle en Juan C. Martínez "On the Economics of Technological Change: Induced Innovation in Argentine Agriculture". Tesis doctoral no publicada, Iowa State University, 1972, Capítulos IV y V.

4/ Un tratamiento más detallado de las características cualitativas de este sendero tecnológico se puede encontrar en Juan C. Martínez "Un marco conceptual para el análisis económico del cambio tecnológico en la agricultura pampeana", Departamento de Economía, INTA-EPGCA, Serie Investigación N° 10, Castelar, septiembre de 1972.

Objetivos de Política Económica y prioridades sectoriales. Acción diferenciada de la Política Económica en los distintos sectores del NEA.

Habíamos mencionado en un trabajo anterior [5/] que la asignación de los recursos del Estado tiene en el caso que nos ocupa una importancia de primera magnitud, si se toma en consideración que buena parte de la infraestructura económico-social que requiere el interior en general y el Noreste en particular, excede la capacidad económico-financiera de las regiones, por lo menos dada la actual distribución de los recursos fiscales. En lo que se refiere a la asignación espacial de dichos recursos señalábamos en el trabajo mencionado:

" En el ámbito de la acción del INTA interesaría clarificar cuál debería ser la participación del NEA dentro de la asignación espacial de sus recursos a nivel nacional en programas de investigación y extensión. Por supuesto, ésto no podría ser resuelto sólo a partir de la problemática del NEA, sino de un análisis global que integre todas las regiones a nivel nacional. No obstante nos parece que podría explorarse si existirían o no justificativos económicos para plantearse una redistribución en la asignación espacial de los recursos del INTA que implicara una pérdida relativa en la posición de la zona pampeana, beneficiando a las regiones marginales del país" [6/]

De todas formas, dada esa distribución espacial de los recursos del Estado el intento de clarificar los criterios para su asignación dentro de la región pasan en una primera instancia por la discusión de las prioridades sectoriales - y aqui consideraríamos sector agrícola, ganadero y forestal - que se derivarían de la problemática regional. Al hacerlo se entra simultáneamente en las diferencias cualitativas que caracterizarían la política sectorial en la región.

5/ Ver. Juan Carlos Martinez y Roberto Lavagna "Algunas reflexiones acerca de la problemática regional del sector agropecuario en el Noreste Argentino". Departamento de Economía, INTA-EPGCA, Serie Investigación Nº I2, Castelar, marxo 1973 pag. 18.

6/ Idem pag. 18.

Es decir, mas allá de los problemas globales que hacen a la inserción dependiente de la región en la economía nacional, nos interesa en esta ocasión entrar en una breve consideración acerca de las prioridades sectoriales que resultan consistentes con la problemática descripta en las secciones anteriores.

Es así que si consideramos los sectores agrícola, ganadero y forestal, desde el punto de vista de la estructura económica interna de la región, los problemas socioeconómicos prevalecientes en la misma nos llevan claramente a centrar nuestra atención en el primero de estos sectores.

El sector agrícola concentra en el NEA el grueso de los recursos humanos de la región y como tal la manifestación de los problemas económicos regionales en términos de desocupación, extensión de sectores de subsistencia, ampliación de la brecha en la distribución personal del ingreso regional con un constante deterioro del sector rural de menores ingresos y el vaciamiento resultante en los recursos humanos de la región nos llevan a plantear dos afirmaciones que por supuesto merecen ser discutidas a la luz de la problemática regional descripta en las secciones precedentes:

1.- El sector agrícola debe aparecer con primera prioridad en el planeamiento de la estrategia de política económica dirigida hacia la región.

2.- Cualitativamente, los problemas señalados para la región como un todo son plenamente coincidentes con los problemas del sector agrícola en particular. En consecuencia los lineamientos de política económica propuestos para el agregado regional tienen plena vigencia para el sector agrícola del NEA. Como veremos mas adelante este hecho no se verifica en el caso de los sectores ganadero y forestal.

El elemento adicional que justifica el punto 1, esta dado por el hecho de que el sector agrícola representa casi un 65% del valor agregado regional generado por el sector primario

Retomando entonces las líneas generales de acción de la política económica regional, los aspectos cualitativos de la acción dirigida al Sector agríco

la del NEA podrían encuadrarse a nuestro juicio en cuatro ámbitos de acción (sin pretender que los mismos sean exaustivos).

a. Política de tierras y Colonización.

b. Política de comercialización

c. Adecuación de la Política Tecnológica.

d. Diversificación de la producción regional en base a criterios agroeconómicos.

El marco precedente configuraría una política que podríamos calificar de "estructural" siendo el elemento aglutinante a un nivel desagregado de producción, el hecho de que el peso de la crisis regional se ha dado en el sector de productores que concentra el grueso de los recursos humanos de la región, es decir, en el sector de medianos y pequeños productores.

En este sentido, el elemento central en esta reformulación "estructural" de la política económica estaría dado indiscutiblemente por la política de tierras y colonización. Los lineamientos generales de esta política, como así también los correspondientes a los restantes ámbitos de acción han sido descriptos en la sección anterior. Cabe agregar aquí que como toda política estructural, el ámbito temporal de su implementación y resultados tenderá a ser de mediano y largo plazo y como tal, deberá ser complementada por medidas de tipo coyuntural, básicamente referidas a política de precios y política crediticia. Es así que en el corto plazo el objetivo podría ser moderar los efectos de la crisis regional, implicando en algunos casos subsidios a la producción agrícola, hasta tanto comienzan a manifestarse las soluciones de fondo provistas por la política estructural.

Veamos por último como se ubican estos ámbitos de acción de la política económica en términos de las actividades del INTA. Por un lado tenemos en este sentido los señalados en los puntos c y d (política tecnológica, diversificación) que se encuentran dentro de lo que podríamos llamar actividades tradicionales del organismo, constituyendo sin duda el ambito predominante de su accionar institucional.

Por otra parte, en materia de Política de tierras y colonización y Política comercial, si bien existen antecedentes aislados de participación en esta materia no ha habido una acción sistemática del INTA planteada en términos de relaciones interinstitucionales que aprovechara a pleno las capacidades de la institución. Para encarar en una acción conjunta y coordinada con otros organismos del estado, los problemas técnicos y socioeconó-