

Capítulo III. EL PLAN DE TRANSFORMACION INDUSTRIAL

Capítulo IV. EL PLAN DE TRANSFORMACION AGRARIA ★/

Consejo Federal de Inversiones

★/ El presente documento que se reproduce para uso exclusivo de los participantes de cursos de Programas de Capacitación del ILPES1 se ha tomado de Análisis y Evolución del Plan de Transformación Agroindustrial de la Provincia de Tucumán. CFI, Argentina 1972.

D(1) "



CAPITULO III

EL PLAN DE TRANSFORMACION INDUSTRIAL

A. La Operación Tucumán en el contexto de la política de promoción industrial

A.1. Los regímenes de promoción nacionales

Un análisis detallado de las políticas de promoción industrial excede los límites de este trabajo. Sin embargo, en la medida en que el incentivo real para la localización en Tucumán está constituido por las ventajas diferenciales concedidas a la zona y no por el monto bruto de los beneficios, interesa comentar brevemente los aspectos principales de las políticas nacionales de promoción.

Aun cuando en términos estrictos debiéramos remontarnos a períodos anteriores, resulta suficiente con comenzar nuestra rápida revisión en 1958, en que se sancionaron las leyes 14780 y 14781, que constituyen el núcleo central de la política de promoción por varios años.

Ambas leyes son de carácter genérico, posibilitando al Poder Ejecutivo la sanción de decretos reglamentarios en los que se especifiquen los beneficios concedidos.

La ley 14781 no fue reglamentada sino que constituyó la base de un conjunto de regímenes especiales para ciertos sectores clave como la siderurgia. (Dto. 5038/61), petroquímica (Dto. 5039/61) y celulosa (Dto. 8141/61). También fue la base de diversos regímenes regionales como el de la Patagonia (Dto. 6130/61), Noroeste (Dto. 9477/61) y Corrientes (Dto. 11324/61) (Cf. detalles en Anexo Estadístico).

El 1° de Julio de 1963, el gobierno de Guido dicta el Dto. 5338/63 que buscaba fundir en una sola norma todos los regímenes existentes e implementar una política definida de promoción industrial. Este decreto integra un conjunto con otros cinco cuya importancia en relación al problema es claramente perceptible.* Este

* Dto. 5339/63 sobre importación de equipos y radiación de capitales; 5340/63 sobre políticas de adquisiciones en el sector público; 5341/63 sobre importación temporaria de equipos; 5342/63 sobre gravámenes anti dumping y compensatorio de importaciones y 5343/63 sobre importación temporaria de materia prima.

decreto es derogado al poco tiempo y reemplazado por el 3113/64. Si bien ambos decretos obedecen a una concepción similar, el último es un instrumento más eficiente y depurado. Incluye a los sectores antes mencionados, agregando algunos otros (pesca, forestación). Las regiones promovidas coinciden, aproximadamente con las regiones Noroeste, Noreste y la Patagonia.

El Dto. 3113/64 ofrece la opción entre los beneficios al inversor, consistentes en la deducción de las inversiones realizadas como gasto en la determinación del rédito imponible en otras actividades o a la empresa, consistentes fundamentalmente en la eliminación de los recargos aduaneros a la maquinaria importada, y exención por diez años del impuesto a los réditos y al sustitutivo a la transmisión gratuita de bienes por 10 años, según una escala descendente.

Debe agregarse que, dado que el Decreto 5339/63 continuó en vigencia en el período, era posible, a través del mismo, obtener la eliminación de los recargos aduaneros a la maquinaria importada en cualquier zona del país mediando, por supuesto, la aprobación de la Secretaría de Industria.

La subsistencia del Dto. 5339/63, que fue el que concentró la mayor parte de las inversiones efectuadas en el período a través de los distintos regímenes de promoción (en promedio, más del 50%) invalidaba parcialmente los esfuerzos por desarrollar sectores, y particularmente regiones. En períodos de alta protección arancelaria, la diferencia establecida por el Dto. 3113/64 era muy pequeña, y se limitaba a futuras exenciones impositivas.

El reducido incentivo explica parcialmente el escaso efecto de los regímenes de promoción en la modificación de la distribución espacial de las inversiones. Entre 1958 y 1969, la Capital Federal y el Gran Buenos Aires, reciben el 43,86% de la inversión promovida, a pesar de contar con solamente el 35,75% de la población.

Además, el grueso del resto de la inversión promovida se orienta a Buenos Aires, Córdoba y Sante Fe, y las proporciones del resto del país son extremadamente reducidas. (Cf. Cuadro AE/III.1).

Es en este contexto que se dicta la ley 17.010 que, siguiendo la tradición en la materia es de carácter su-

mamente genérico. Crea un Comité especial al que faculta a elevar propuestas y le acuerda una tramitación preferencial, al permitir la comunicación directa entre ese Comité y cualquier sector de la Administración. En el primer período, en consecuencia, son las propuestas del Comité las que determinan el nivel de los beneficios. En general, el C.O.T. asigna a las empresas los beneficios del Dto. 3113/64, agregándoles, en algunos casos los beneficios a los inversores y, lo que resulta particularmente importante por su significación económica, la posibilidad de importar materia prima sin recargos. Posteriormente, los beneficios a conceder son sistematizados en el Dto. 260/68, similar al 3113/64, excepto en el aumento de los beneficios a los inversores y beneficios a la empresa.

En mayo de 1969, se aumentan los beneficios a través del Dto. 2102/69, que aumenta la desgravación impositiva a los inversores, asigna beneficios adicionales de pequeña cantidad a algunas zonas de la Provincia (Ingenio Santa Ana) e introduce un incentivo de considerable importancia: la exención al impuesto a las ventas por 5 años (100% los dos primeros, 75% el tercero, 50% el cuarto y 25% el quinto).

Sin embargo, la simple descripción de los mecanismos promocionales no es suficiente para analizar su impacto global en la empresa. Resulta imprescindible observar la evolución de los recargos de importación en el período. Si bien el Dto. 5329/63 mantuvo su validez durante todo el período en consideración, existían ciertas dificultades, en algunos sectores de menor prioridad para obtener las exenciones a los recargos. En ese sentido, y dado el monto de los recargos, las ventajas de algunos de los regímenes regionales eran relativamente grandes.

Las principales inversiones en Tucumán en el período 1966/68 se explican más en función de la posibilidad de importar sin recargos, que por los beneficios impositivos. La modificación de la política nacional, en el sentido de "abrir" la economía, rebajando recargos y aforos, elimina parcialmente las ventajas de la radicación en Tucumán. Así, las empresas radicadas se ven afectadas por los Dtos. 1756/68 y 191/70 que rebajan los recargos y posibilitan el reequipamiento a industrias competitivas ubicadas en otras zonas del país. Posteriormente, por problemas de la balanza comercial, se vuelven a elevar los aranceles a través del Dto. 2620/71.

En conclusión, las ventajas en Tucumán son el producto de la evolución de dos factores: la política de promoción, que va concediendo beneficios crecientes a la zona y la política de importación que presenta marcados altibajos en el período, determinando una marcada inestabilidad en el conjunto de beneficios.

A.2 Pertinencia de una comparación con otras experiencias a nivel internacional

1) En el punto B.1 - b.VI, de la Metodología, se preveía un "Breve análisis de las medidas adoptadas en

algunos países frente a problemas similares, a efectos de comparar la gama y riqueza de las políticas seguidas con las características en nuestro país (medidas crediticias y fiscales)".

La razón de la inclusión de este punto era la posibilidad de que, de un breve análisis comparativo, surgieran algunas alternativas de interés para el planteo de políticas futuras. Es por ello que insistimos, en su momento, en su inclusión en la Metodología, a pesar de que el Consejo no lo consideraba imprescindible.

A tal efecto, se analizó material disponible en relación al desarrollo del Mediodía Italiano, del Nordeste Brasileño y de la India. Esas lecturas no resultaron de utilidad a los fines del trabajo, por lo que se ha optado por no incluir referencias comparativas. Las razones que nos llevaron a ello fueron principalmente dos. La primera hace a las diferencias de enfoque y al grado de profundidad de los estudios disponibles. Sólo en el caso italiano hemos podido encontrar estudios —como el de Vera Lutz— específicamente centrados en el tema y desarrollados con considerable extensión. Tanto en el caso del Nordeste brasileño como en el de la India, los estudios son de mayor generalidad y con enfoques diferentes, como el trabajo de Hirschman sobre el desarrollo del Nordeste Brasileño para el primer caso y el de Hanson —capítulo dedicado a la India en su libro "Desarrollo Económico y Empresas Públicas"— para el segundo.

El segundo elemento que dificulta la utilización de esos casos es la naturaleza peculiar del desempleo en Tucumán y las diferencias existentes con las situaciones mencionadas. Las características tucumanas son la existencia de un cultivo industrial predominante, que determina un elevado nivel de ocupación en los meses zafrales y en el que existe una fuerte integración agro-industrial. Ello determina condiciones socio-económicas —analizadas extensamente en el texto— sumamente diferentes a las predominantes en los casos mencionados.

Esperamos que la omisión formal de este punto se vea compensada por el desarrollo, en profundidad mayor de lo estrictamente requerido por la metodología, de otros puntos del estudio.

B. El impacto de la Operación Tucumán en la transformación industrial de la provincia

B.1 La Industria Tucumana antes de 1966.

Del estudio realizado por Ments y Elías* pueden extractarse algunos datos que permitan tener una idea de la estructura industrial tucumana antes de las medidas adoptadas en 1966.

* Ments, Raúl y Víctor Elías. El Empleo en Tucumán (Universidad Nacional de Tucumán - Instituto de Investigaciones Económicas - Diciembre de 1966).

El único sector industrial de significación eran los ingenios azucareros, que ocupaban, en agosto de 1965, alrededor de 33.000 personas. El resto del sector industrial era constituido por algo más de 700 empresas que ocupaban 5.300 trabajadores.

Los únicos sectores de alguna significación eran el de alimentos y bebidas, en el cual 234 empresas ocupaban 1.915 personas y dos sectores vinculados a la industria azucarera: metales y vehículos y maquinaria (excluida eléctrica), en las que 141 empresas ocupaban a 1.280 personas.

No existía ninguna empresa (exceptuando los ingenios) que ocupara más de 300 personas y solamente 6 empresas superaban las 100 personas ocupadas. La mayor parte de ellas era de muy pequeña dimensión, y el 86,5% de las empresas ocupaba menos de 10 personas. Es en ese contexto en el que se radican las empresas del O.T., cuyas características comentaremos en las secciones siguientes.

B.2 Características de las empresas acogidas al O.T.

El número de empresas que recibieron beneficios de la Operación Tucumán fue relativamente elevado. En Diciembre de 1971 se habían concedido a 98 empresas en el sector industrial. La situación de las mismas, para esa fecha, era la siguiente:

CUADRO III-1 Situación, a diciembre de 1971, de las empresas industriales con beneficios de la Operación Tucumán.

- En funcionamiento	54
- Con inversión realizada, pero no puestas en marcha por problemas existentes	3
- Puestas en marcha, pero que dejaron de funcionar posteriormente	2
- Desistidas	12
- En construcción o con decreto aún en vigencia	27
TOTAL: 98	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos consignados en las respectivas tablas del Anexo Estadístico.

Interesa, en primer término, analizar las características de las 54 empresas que se encuentran en la actualidad en funcionamiento. Una buena parte de ellas se trata de ampliaciones de empresas que venían funcionando con anterioridad a la sanción de la ley 17.010, mientras que las restantes son empresas nuevas, aun cuando varias de ellas son formadas por empresarios que operaban previamente en el sector productivo correspondiente a la nueva empresa. En el Cuadro III.2 se las clasifica en función del empleo creado y de sus características básicas.

CUADRO III-2 Clasificación de las empresas en funcionamiento, de acuerdo a sus características y al empleo creado.

	Empresas Nuevas	
	Ampliaciones Tucumanas	No Tucumanas
Más de 100 empleos	1	14
50-99 empleos	3	3
20 - 49 empleos	9	3
0 - 19 empleos	10	1

Fuente: *Elaboración propia sobre la base de datos de las respectivas tablas del Anexo Estadístico.*

Nota: *Para el número de empleos se han tomado los datos de los expedientes, corrigiendo únicamente 2 casos en que los mismos se apartaban considerablemente de la realidad. El número de empleos se refiere, en el caso de las ampliaciones, a los creados a consecuencia del O.T. y no a los totales.*

El número de empresas en cada categoría no es representativo del impacto real sobre el nivel de empleo. Alrededor del 73% de los nuevos puestos de trabajo puede atribuirse a las empresas nuevas de grandes dimensiones, el 21% a las nuevas de pequeña y media dimensión, y solamente un 6% a las ampliaciones.* Ese impacto diferencial hace conveniente el tratamiento por separado de cada uno de estos grupos.

B.3 Ampliaciones de empresas ya instaladas

En el Cuadro III/15 del Anexo Estadístico se consignan los datos básicos correspondientes a las ampliaciones. Cabe aclarar que incluimos en esta categoría únicamente a las empresas ya instaladas en Tucumán en Setiembre de 1966, excluyendo en consecuencia a las ampliaciones posteriores de empresas radicadas a través de la O.T.

Se reproducen allí los datos de 27 empresas a las que se han concedido beneficios. De los mismos surgen las siguientes características básicas de este grupo de empresas:

a) El escaso número de desistimientos, que es de sólo tres, con un promedio sumamente inferior al promedio general.

b) El alto porcentaje de las mismas que se encuentra en la actualidad en funcionamiento que llega a 23 casos. Ello es fácil de comprender, observando el hecho de que 24 de los 27 proyectos fueron presentados al C.O.T. antes de fines de 1968.

c) Se trata, en general, de proyectos pequeños, sea en lo que se refiere a su impacto sobre el empleo, sea en cuanto al monto de las inversiones. Solamente en

* El tratamiento en detalle del empleo creado en el sector industrial se analiza en la sección C de este capítulo.

cuatro casos la inversión en maquinaria importada supera los u\$s 100.000. Por lo que hace a la inversión nacional, solamente en 4 casos supera los m\$N 100.000.000 de 1968.

d) Como era de esperarse, existen definidas razones para la localización en Tucumán. Todos los casos son clasificables en tres categorías:

1. Elevada proporción de insumos locales y producción destinada a mercados extrarregionales (5 casos).

2. Baja proporción de insumos locales y producción destinada a mercados regionales o provinciales (11 casos).

3. Media o elevada proporción de insumos locales y producción destinada a mercados regionales o provinciales (11 casos).

No existe ningún caso de empresas que importen la mayor parte de sus insumos y que produzcan para mercados extrarregionales que es característica, como veremos, de las grandes empresas instaladas en el período.

En términos más generales, las ampliaciones caracterizan a los primeros años del Operativo, en que constituyen un porcentaje considerable de los decretos de concesión de beneficios. Las empresas tucumanas aprovecharon la O.T. para renovar sus equipos productivos, efectuar ampliaciones menores de la capacidad instalada y, en unos pocos casos, completar la gama de productos. Ello explica hechos aparentemente contradictorios, como ser la elevada proporción de maquinaria importada, que es igual a la del conjunto de las grandes empresas nuevas y sensiblemente superior al de las empresas medias y pequeñas instaladas en el mismo período.

Además, buena parte de los proyectos había sido concebida con anterioridad a la sanción de la ley 17.010 y en algunos casos ya se habían construido parte de las obras civiles (ver notas al pie del cuadro III/21 en el Anexo Estadístico). En otros casos no fue necesario construirlas, por existir espacio disponible en las instalaciones anteriores. Ello explica la relativamente elevada relación existente entre el total de la inversión en capital fijo y el número de empleos creado, que es, en promedio, superior al de las grandes y medias empresas nuevas. El efecto principal de la O.T. parece haber sido, como señalamos antes, en general de pequeña dimensión, a los créditos del Banco de Desarrollo y simplificar los trámites de importación de maquinarias.*

La capacidad de expansión del empresariado tucumano se agota rápidamente y las ampliaciones de empresas desaparecen como fenómeno significativo en 1969, y no es probable que vuelvan a constituirlo en los próximos años.

B.4 Las empresas grandes

* Que no constituían un beneficio adicional, ya que en todos los casos hubiera sido posible introducirlos bajo el régimen del Dto. 3113/64.

En el cuadro III/16 del Anexo Estadístico se consignan los datos básicos de las 14 empresas en funcionamiento, que han creado más de 100 empleos. De las mismas surgen las siguientes características de este grupo.

a) Un porcentaje de desistimientos o fracasos relativamente elevado. Del total de 22 empresas con decreto, 5 desistieron y 3 más se encuentran paralizadas.

b) La ausencia de empresarios tucumanos. En ninguna de las empresas en funcionamiento, el grupo empresario es de origen provincial. El único caso de una empresa tucumana de grandes dimensiones con decreto, se encuentra paralizado a la fecha por razones financieras.*

c) La incidencia de la política seguida a nivel nacional en materia de importaciones se ve claramente en las características diferenciales de las empresas cuyos proyectos fueron presentados antes y después de 1969. Para el primer grupo, la inversión en maquinaria importada representa el 68,4% de la inversión total en capital fijo. Para las empresas que presentaron sus proyectos a partir de 1969, el porcentaje de la inversión en maquinaria importada desciende al 19,5%.

d) A diferencia de las empresas tucumanas existentes con anterioridad a 1966, las nuevas empresas de grandes dimensiones constituyen, con una sola excepción, enclaves productivos que importan a la provincia la mayor parte de sus insumos y exportan la mayor parte de su producción. Sólo en cuatro casos se preveía un rol fundamental de los mercados regionales, en los proyectos presentados. Posteriormente la falta de capacidad de absorción de los mercados del NOA obligó a tres de las empresas a derivar la mayor parte de su producción a los mercados litorales. La cuarta empresa produce caños y otros elementos de hormigón y tiene siete plantas similares ubicadas en otras zonas del país para el abastecimiento de mercados regionales.**

La situación es similar para el caso de las empresas grandes en construcción o con decreto de acogimiento. La proporción de la maquinaria importada es del 28,8% de la inversión total en capital fijo. Sólo dos de las empresas —una de caramelos y otra de procesamiento de frutas y hortalizas— utilizan un alto porcentaje de insumos locales y todas ellas producen para mercados extrarregionales.***

B.5 Las empresas medias y pequeñas

* En realidad, hay entre las empresas tucumanas una de dimensiones muy grandes. Se trata de San Miguel S.A., un amplio complejo agro-industrial. Sin embargo, las dimensiones del sector específicamente industrial, en términos de empleo, son reducidas.

** En el caso de esta empresa, se nos aseguró enfáticamente que la instalación en Tucumán era de primera prioridad en los planes de expansión territorial de la empresa, y que la inversión se hubiera realizado de cualquier manera.

*** En uno de los casos, el proyecto prevé preponderancia de mercados regionales. Sin embargo, el volumen del proyecto hace improbable que ello suceda.

En el cuadro III/17 del Anexo Estadístico se consignan los datos básicos de las 17 empresas en funcionamiento que ocupan menos de 100 trabajadores. Sus características se acercan mucho más a las del conjunto de empresas tucumanas que ampliaron sus instalaciones que a las empresas de dimensiones mayores que hemos descrito en el párrafo anterior.

a) En ellas predominan grupos empresarios de origen tucumano. Diez de las diecisiete empresas tienen ese origen.

b) Sus dimensiones son reducidas no solamente en función del empleo creado, sino también en función de la inversión realizada. Solamente en cuatro casos la inversión supera los 200 millones de m\$N de 1968.

c) Similaramente a las ampliaciones, hay definidas razones para la localización en Tucumán, más allá de los beneficios impositivos. Solamente en dos casos encontramos simultáneamente un alto grado de importación de insumos y exportación de productos.* Los demás casos utilizan una alta proporción de insumos locales, y/o producen para mercados regionales o provinciales.

Se corrobora también aquí lo señalado en relación al aparente agotamiento de la capacidad de desarrollo del sector empresarial tucumano. Hasta fines de 1968, sobre 10 proyectos presentados, 8 correspondían a grupos empresarios tucumanos. A partir de entonces sólo se registran 2 iniciativas de empresarios tucumanos, y la más reciente data de noviembre de 1969. En el cuadro AE/III/18, que corresponde a las empresas en construcción o con decreto aprobado, sólo encontramos una entre doce en que hay empresarios tucumanos asociados a empresarios de otras zonas del país, y la presentación data de octubre de 1970.

B.6 Las empresas en construcción o con decreto aprobado

Los datos referentes a 27 empresas en construcción o con decreto aprobado se consignan en el cuadro III/18 del Anexo Estadístico.**

Para el análisis del mismo es necesario separar los datos correspondientes a la empresa 65, que por sus dimensiones deforma las cifras promedio. Ello surge claramente cuando comparamos los datos del conjunto de las empresas en funcionamiento con esa sola empresa, como lo hacemos en el cuadro III.3.

* En uno de los casos, se trata de una empresa que pasará rápidamente a revistar en la categoría de más de 100 empleos, en función de los planes de expansión existentes. El otro caso (Empresa 89) es una simple operación de armado, que hemos comentado con alguna extensión en el anexo estadístico.

** Lamentablemente, los datos para este grupo de empresas son más reducidos por encontrarse numerosos expedientes en otras reparticiones. Los únicos datos para el conjunto son los de empleo, obtenidos de planillas resumen suministradas por el C.O.T.

CUADRO III-3 Comparación de los datos conjuntos correspondientes a las 54 empresas en funcionamiento y los correspondientes a la empresa 65.

	Inversión Total Capital Fijo		Maquinaria Importada		Empleo	
	mill. m\$N 1968	%	miles US\$	%	Unid.	%
54 empresas	10.328.0	100.0	10.278.0	100.0	4.354	100.0
Empresa 65	12.413.1	120.0	9.895.0	96.3	817	18.8

Fuente: *Elaboración propia sobre la base de datos contenidos en las tablas del Anexo Estadístico.*

Como puede verse, la inversión total en capital fijo de la empresa 65 es superior en un 20% a la de las 54 empresas instaladas. La importación de maquinaria es apenas inferior en un 4% a la del conjunto, y ha recibido un 54,2% del total de créditos del Banco Nacional de Desarrollo. En la medida en que el empleo que generará es apenas un 18,8% del creado por las otras 54 empresas, resulta claro que su inclusión haría carentes de significación los promedios.

Las restantes empresas repiten las características comentadas anteriormente. Las de grandes dimensiones no pertenecen a grupos empresarios tucumanos, importan la mayor parte de sus insumos y exportan la mayor parte de sus productos.* Las medias y pequeñas tienen en general mayor vinculación con la región, aun cuando en este caso, a diferencia de las anteriores, no se verifica una presencia significativa de empresarios tucumanos.

C. El empleo creado en el sector industrial

C.1 Características generales

Uno de los principales problemas a superar fue obtener cifras del empleo creado como consecuencia de la ampliación o instalación de plantas industriales bajo el régimen de la O.T. Existía información disponible de varias fuentes (C.O.T., B.N.D., S.E.T.A., expedientes) pero las discrepancias existentes entre ellas —seguramente debidas a la utilización de criterios de cálculo diferentes— hacían difícil la elección entre las mismas.

Fue necesario recurrir al Registro Unico de Trabajo para obtener datos confiables. Allí se obtuvo información sobre 37 de las 52 empresas instaladas. Sobre esa base resulta posible adecuar las cifras suministradas por el C.O.T., extrapolando los resultados a las empresas para las que no fue posible obtener información directa del Registro. La comparación entre ambas fuentes se detalla en el cuadro III.4.

* Con solamente tres excepciones que utilizan altos porcentajes de insumos locales: una gran planta de caramelos, una productora de tableros de bagazo y una procesadora de productos frut-hortícolas.

CUADRO III-4 Comparación entre datos del Registro Unico de Trabajo y datos C.O.T. sobre nivel de empleo.

	Nro. de Empresas	Empleo s/RUT 1966	Empleo s/RUT 1971	Empleo Creado s/RUT (1)	Empleo Creado s/COT (2)	Relación (1)/(2)
Empresas Nuevas	21	-	3.075	3.075	3.510	0,88
Ampliaciones	16	453	627	174	0,27	660

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información suministrada por el Comité Operación Tucumán y datos del Registro Unico de Trabajo.

Hemos separado las ampliaciones de las empresas nuevas por existir una significativa diferencia entre las discrepancias R.U.T.-C.O.T. en el caso de las ampliaciones y en el caso de las nuevas empresas.

Si aplicamos la relación obtenida en ese cuadro a los datos suministrados por el C.O.T. para las restantes empresas en funcionamiento para fines de 1971 para las que no ha sido posible obtener datos del Registro Unico de Trabajo, obtenemos los datos probables de empleo total para el último trimestre de 1971, que consignamos en el cuadro III-5.

CUADRO III-5 Empleo total creado por las empresas industriales bajo el régimen de la O.T., en el último trimestre de 1971.

Tipo de Empresa	Nro. de Empresas	Empleo Creado	Empleo Creado %
Empresas Nuevas Grandes (más de 100 empleos)	13	3.150	73
Emp. Nuevas Medias y Peq. (0 a 100 empleos)	18	944	21
Ampliaciones	21	260	6
TOTAL	52	4.354	100

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información suministrada por el C.O.T. y datos del R.U.T.

Resalta de ese cuadro que la mayor parte del nuevo empleo fue creado por un reducido núcleo de grandes empresas. La concentración aparece como mayor, si consideramos que tres empresas (Alpargatas, Fabuloso y Panam) representan casi la mitad del empleo total y la principal (Alpargatas) alrededor de un tercio.

Características de los trabajadores incorporados

De los datos contenidos en el Registro Unico de Trabajo, ha sido posible obtener también información

sobre algunas características de los trabajadores incorporados a las empresas de la O.T. que resultan de utilidad. La muestra es algo menor, pues en algunos casos la información del R.U.T. proviene de equipos de procesamiento electrónico de datos y no contiene parte de los datos previstos en el formulario original.

En el cuadro III.6 hemos resumido la información correspondiente a edad, sexo y estado civil de los nuevos trabajadores, que son los únicos datos para los cuales la información resulta confiable.

CUADRO III-6 Distribución por edad, sexo y estado civil de los trabajadores de una muestra de empresas industriales bajo el régimen de la O.T.

Edad	(valores porcentuales)	
	Empresas Nuevas	Ampliaciones
Hasta 19 años	6,3	10,2
de 20 a 24 años	32,1	18,7
de 25 a 29 "	25,4	20,4
de 30 a 34 "	16,0	16,0
de 35 a 39 "	7,2	11,8
de 40 a 44 "	6,6	10,0
de 45 a 49 "	3,9	8,1
de 50 a 54 "	1,7	3,0
más de 55 años	0,8	1,8
TOTAL DE CASOS	967	508

Sexo	Empresas Nuevas	
	Ampliaciones	
Masculino	68,7	74,2
Femenino	31,3	25,8
TOTAL DE CASOS	1.347	508

Estado Civil	Empresas Nuevas	
	Ampliaciones	
Solteros	57,7	51,2
Casados	41,8	48,4
Otros	0,5	0,4
TOTAL DE CASOS	1.347	508

Fuente: Registro Unico de Trabajo.

Hemos considerado como categoría aparte a las ampliaciones en cuanto las mismas pueden considerarse como representativas del empleo previo en el sector industrial tucumano.* Comparando ambas columnas puede observarse que las nuevas empresas incorporaron fundamentalmente a gente menor de 29 años (63,8%). Sin embargo, el importante porcentaje correspondiente al tramo 25-29 años hace pensar que el ingreso de personas que se incorporaban por primera vez al mercado de trabajo es menor de lo que parece ser la opinión corriente.

El porcentaje de mujeres empleado por las nuevas industrias es apenas algo mayor que el correspondiente a las ampliaciones. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que el 92% del empleo femenino corresponde solamente a tres empresas de las trece ampliaciones consideradas (dos en el ramo de las confecciones y una en el de galletitas). En el caso de las nuevas empresas, nueve sobre dieciocho tienen porcentajes importantes de personal femenino.

Los datos consignados, aun cuando escasos, permiten suponer que las radicaciones y ampliaciones de industrias crearon puestos de trabajo para un grupo diferente del que quedó desempleado como consecuencia del cierre de ingenios. La información recogida en las entrevistas lo confirma, y el porcentaje de ex-obreros de ingenios que hoy trabaja en las nuevas industrias es mínimo, no superando seguramente al 10% del total.

En varias de las entrevistas se mencionó el hecho de que hubo interés por parte de algunas empresas para incorporar a obreros especializados de ingenios cerrados, (electricistas, maquinistas, etc.). Pero, aparentemente, para la fecha de puesta en marcha de las nuevas plantas, prácticamente la totalidad del personal especializado había emigrado o encontrado otras ocupaciones.

C.2 El impacto secundario de las nuevas industrias sobre el nivel de empleo

La radicación y ampliación del conjunto de industrias ha ejercido efectos tonificantes en otros sectores de la economía tucumana. La capacidad de consumo creada por los nuevos empleos ha contribuido a compensar, aunque mínimamente, los efectos negativos de la desocupación y emigración del período 1966/68.

Aun cuando estos efectos puedan tener cierta importancia, interesa más, a los efectos de este análisis, el impacto de las nuevas industrias sobre el resto de la economía tucumana, en tanto proveedora de insumos para las nuevas plantas, consumidora de productos se-

* El nuevo personal, incorporado con motivo de las ampliaciones, es del orden del 30 % del empleo anterior. En general, los incorporados son muy jóvenes (un gran número de aprendices de menos de 19 años). Es por ello probable que los datos tengan un sesgo, apareciendo un porcentaje de gente joven mayor que el promedio de la industria tucumana anterior al O.T.

mielaborados o competidora de las nuevas empresas en algunos sectores.

Por lo que hace al requerimiento de insumos de productos locales por parte de las nuevas industrias, el impacto ha sido sumamente reducido. Ninguna de las grandes empresas utiliza porcentajes significativos de insumos locales (ver Cuadro III/16 en el Anexo Estadístico). No parecen tampoco existir mayores posibilidades de que se desarrollen industrias significativas sobre la base de la demanda de las plantas existentes, ya que en prácticamente la mayor parte de los casos la magnitud de la nueva demanda no justifica económicamente la instalación de plantas.*

Lo comentado es válido únicamente para el caso de los insumos industriales. En el sector agropecuario se dan algunos impactos de consideración, particularmente en el caso de los cítricos y, en mucho menor grado, en relación a las hortalizas.** No insistiremos en el tema, en cuanto será tratado en el capítulo correspondiente a la transformación agropecuaria.

Por lo que hace a la posibilidad de desarrollo de industrias que utilicen como materias primas los productos de las nuevas industrias, las mismas son de escasa consideración, ya que la mayor parte de las industrias instaladas producen artículos que no requieren elaboración posterior.

El sector textil merece una consideración separada. Ninguna de las empresas que funcionan en la actualidad está totalmente integrada. Algunas de ellas son hilanderías que producen materias primas para tejedurías pertenecientes al mismo grupo industrial ubicadas en otras zonas del país o tejedurías que consumen hilados y envían sus productos a tintorerías ubicadas fuera de la provincia. Es evidente que en estos casos existen claras oportunidades de expansión, pero la decisión, en última instancia, no es autónoma de la planta instalada en la provincia, sino que depende de los intereses conjuntos de los grupos empresarios a que pertenecen. Precisamente la existencia de plantas ubicadas en otras zonas del país que completan el ciclo industrial es uno de los factores que obstaculizan este tipo de ampliaciones.***

Aun cuando no se trata de un fenómeno de gran significación cuantitativa, tiene considerable interés

* Existen, por supuesto, posibilidades para plantas que podrían proveer algunos de los insumos hoy importados, como ser la fabricación de papel y tableros de bagazo. Además ya existen algunas relaciones de este tipo: Stecconi y Barreta provee de impresos y embalajes a un buen número de empresas de la O.T. y hay ventas internas en el sector textil. Pero en prácticamente ningún caso (la excepción es Corrugadora Tucumana, proveedora de San Miguel) la razón que justifica o justificaría las plantas sería la demanda creada por el grupo de empresas radicadas.

** Aun cuando la mayor parte de los proyectos del sector textil mencionan el "prácticamente inevitable" desarrollo del cultivo del algodón con motivo de su instalación, hasta la fecha el efecto real ha sido relativamente reducido.

*** En algún caso, la integración está prevista, como puede observarse en los respectivos cuadros del Anexo Estadístico.

conceptual la existencia de varias empresas que han producido reducción de empleo en otras empresas o sectores de la economía provincial.

En no menos de 8 casos sobre las 32 industrias en funcionamiento, la probabilidad de que haya acaecido este fenómeno es elevada y vale la pena analizarlos en detalle.

Antes del Operativo coexistían en Tucumán alrededor de 4 pequeñas empresas dedicadas a la fabricación de mosaicos, abasteciendo normalmente al mercado. Todas ellas operaban con tecnologías muy primitivas, con uso relativamente abundante de mano de obra. En dos casos se autorizó una ampliación que consistió esencialmente en la importación de maquinaria importada de muy alta productividad. Dado que el producto, por su elevado peso y bajo costo no es susceptible de aprovisionamiento o ventas fuera de la provincia, las dos empresas no beneficiadas por el Operativo sufrieron las consecuencias de la expansión y seguramente el descenso del empleo en las mismas compensa largamente el reducido número de empleos creado en las empresas del O.T. (13 puestos). También en el mismo ramo se aprobó un proyecto de construcción de casas prefabricadas, que, con una creación de empleo relativamente reducida, compite con los métodos tradicionales, mucho más intensivos en el uso de mano de obra.

En el ramo de confecciones se aprobaron cinco proyectos, de los cuales cuatro correspondían a empresas tucumanas de dimensiones medianas (50-100 obreros) que producían para el mercado regional, conjuntamente con empresas algo menores, que no se acogieron a los beneficios del O.T. En todos los casos se preveía una ampliación territorial de los mercados, que justificaba ampliamente la oferta adicional. Sin embargo, buena parte de esa producción adicional se volcó en los mercados anteriores, motivando situaciones difíciles a las restantes empresas y a las propias empresas acogidas en el Operativo, que tuvieron dificultades en lograr los niveles de producción previstos. En la actualidad, de las cuatro empresas de origen tucumano, dos tienen sus créditos en mora con los Bancos oficiales, una experimenta serios problemas financieros y solamente una tiene una situación relativamente sólida, aún cuando el empleo creado es apenas un 10% del previsto originalmente.

El caso restante corresponde a una empresa productora de equipos semimecanizados para el cultivo, cosecha y transporte de caña de azúcar que, si bien contribuye por una parte a aumentar la eficiencia del sector cañero, tiende a la vez a aumentar el nivel de desempleo en ese sector, cuya eliminación fue, precisamente, la causa que motivó los beneficios preferenciales concedidos a través del Operativo.

Aun cuando no resulta posible cuantificar los efectos negativos producidos por este conjunto de radicaciones en el nivel de empleo en el resto de la economía tucumana, no creemos que el mismo haya sido de magnitud considerable.

Si excluimos a la única empresa de grandes dimensiones, es probable que en el caso de las 8 restantes el empleo creado (alrededor de 70 plazas) haya sido compensado por disminuciones en otros sectores de la economía tucumana.

C.3 La evolución en el tiempo del empleo creado

Las cifras dadas anteriormente se refieren al nivel de empleo en el último trimestre de 1971. En el cuadro III.7 se efectúa una estimación de la evolución en el tiempo del mismo.

CUADRO III-7 Evolución temporal del empleo en las empresas actualmente en funcionamiento bajo el régimen de la O.T.

	1966	1967	1968	1969	1970	1971
Total Anual de Empleos	-	94	685	504	865	2.206
Total Acumulativo	-	94	779	1.283	2.148	4.354

Fuente: Cuadro AE/III22 del Anexo Estadístico.

Si se considera que el grueso del desempleo que dio origen a los esfuerzos para atraer nuevas industrias se produce en el año 1967, resulta evidente el marcado defasaje entre las causas originales y los factores correctivos, ya que más de la mitad del empleo creado se concentra en el año 1971.

El impacto que pueda haber producido la construcción de las obras civiles de las nuevas plantas no modifica mayormente la situación por dos razones. En primer término, porque la significación, en términos de empleo, de las obras civiles, es de magnitud reducida y, en segundo lugar, por la concentración en los años iniciales, de las ampliaciones, en las que las obras civiles tienen aún menor importancia relativa.

C.4 La evolución futura del empleo en el sector industrial

El Cuadro III/18 del Anexo Estadístico resume los datos disponibles en relación a las empresas en construcción o con decreto aprobado. De acuerdo a los datos suministrados por el C.O.T., las mismas darán empleo a 4.646 personas.

De cumplirse los plazos previstos para la puesta en marcha de esas plantas, la creación de nuevos empleos se verificaría, por partes aproximadamente iguales, en 1972 y 1973. Sin embargo, resulta necesario hacer algunas consideraciones sobre la posibilidad real de que ello ocurra, basándonos en la experiencia pasada.

En primer término, los datos del C.O.T. suelen proporcionar una visión algo rósea de la realidad en

materia de empleo.* En relación al empleo creado hasta 1972, las cifras del C.O.T. superan en casi un 30% las estimaciones de detalle realizadas a través del Registro Único de Trabajo. Ya en los 16 casos en que hemos podido comparar las cifras del C.O.T. con las de expedientes, se detecta una diferencia en menos del 34% en relación a las cifras del C.O.T. A la vez, es probable que algunas de las empresas no concreten su radicación, como ya ha sucedido en el pasado. El hecho de que tres de los proyectos han sido presentados entre 1967 y 1968 y que otros doce datan de 1969, confirma esa posibilidad.

Teniendo en cuenta ambos factores, parece probable que los proyectos en construcción o con decreto de acogimiento creen alrededor de 3000 puestos de trabajo entre 1972 y 1973. A ello debemos agregar la expansión del empleo en las industrias ya instaladas que, de ser de un 5% anual, agregaría unos 220 empleos anuales. A la vez, la reciente decisión de mantener vigentes los incentivos para Tucumán hace presumir un nuevo flujo de proyectos, cuyo impacto sobre el nivel de empleo es imposible de predecir. Aun con estas limitaciones, una estimación razonable de la evolución futura es la de que, en los tres próximos años, la creación de nuevos empleos se mantendrá en los niveles de 1971, es decir, alrededor de 2000 puestos de trabajo anuales.

D. La situación actual de las empresas radicadas y los problemas del primer período

La evolución de las empresas en los primeros años del Operativo no ha sido particularmente brillante. Del total de 43 empresas que habían recibido créditos del Banco Nacional de Desarrollo, 8 se encuentran en mora, y algunas de ellas en gestión judicial. Sobre 44 empresas que han recibido créditos del Banco de la Provincia de Tucumán, 13 están en mora. Por lo que hace a las empresas encuestadas, el cuadro III.8 refleja la situación de las mismas a fines de 1971.

CUADRO III-8 Situación de las empresas del Operativo Tucumán en Diciembre de 1971

	Nro. de Empresas		Nro. de Empleos
	Peq. y Medias Ampl. Nuevas	Grandes Amp. Nuevas	
Empresas que han cambiado de propietarios por problemas graves.	3	2	658
Empresas que enfrentan problemas graves (1)	4	1	476

* Por citar un ejemplo, en un cuadro de detalle sobre la mano de obra permanente creada por industrias en funcionamiento, asigna a la empresa 89 la creación de 71 plazas. En el expediente figura un plan que sólo prevé 32 en el 1er. año; 37 en el 2º; 43 en el 3º; 52 en el 4º; y 61 en el 5º. De las 61, 20 corresponden a administración y ventas, y las características de la empresa hacen suponer que los mismos residirán en Buenos Aires.

Empresas sin problemas o con problemas menores.	17	10	-	8	3.120
---	----	----	---	---	-------

Fuente: *Elaboración propia sobre datos de Encuesta.*

Notas: (1) *La calificación es, naturalmente, subjetiva. Hemos incluido aquí aquellas empresas que corren riesgo de quiebra a mediano plazo, sobre la base de la información obtenida en las encuestas y datos complementarios, como ser la mora en las amortizaciones de préstamos bancarios, etc.*

(2) *Dado que se incluyen varias ampliaciones, el número que allí se indica no es el del empleo creado por el Operativo, sino el empleo total en el caso de las empresas ampliadas.*

El cuadro anterior incluye solamente empresas que en la actualidad están funcionando. Deberían agregarse a las mismas dos empresas que quebraron hace algún tiempo y dos más cuyas instalaciones están prácticamente concluidas pero que no han comenzado a funcionar por su mala situación financiera.

En el cuadro se han destacado especialmente los casos de empresas cuyos propietarios han cambiado, por la difícil situación que debieron afrontar los empresarios originales. De no mediar ese cambio, es altamente probable que esas empresas hubieran concluido en la quiebra. Con la excepción del caso de una pequeña empresa, la modificación ha saneado la situación de las empresas, asegurando su subsistencia.

Por lo que hace a las empresas que enfrentan problemas graves, se trata, en general, de problemas financieros que les impiden adecuados aprovisionamientos de materia prima y financiación de las ventas.* Varias de las empresas en esa situación —al menos las más importantes— tienen equipos productivos excelentes y la solución de su problema financiero dejaría a esas empresas en una posición relativamente sólida.

Las ocho empresas que enfrentan problemas graves son, en mayor o menor grado, empresas familiares o personales y siete de ellas pertenecen a empresarios tucumanos. Como surge del cuadro, la mayor parte de ellas son de pequeña o media dimensión. Este conjunto de características ha incidido, seguramente en el agravamiento de los problemas que enfrentan. En el tipo de empresas como el señalado, la capacidad empresarial no es, en general, elevada. A la vez, sus dimensiones y características hacen difícil la obtención de capital adicional, sea por la reticencia a admitir nuevos socios, sea por su incapacidad de acceder al casi inexistente mercado nacional de capitales. En la medida en que la existencia de problemas graves les impide el acceso al crédito bancario normal y les dificulta la obtención de crédito de proveedores, la situación que se les presenta requiere acciones especiales del sector bancario oficial.

Naturalmente, cada uno de esos casos requeriría un

** Aun cuando existen algunos casos en que el problema de fondo es la carencia de mercados adecuados.

estudio individual en profundidad que no estamos en condiciones de realizar. Sin embargo, nuestra impresión es que en 6 de esas empresas la solución de los problemas no es particularmente difícil.

Las expectativas de las empresas sobre su evolución futura son aproximadamente coincidentes con los comentarios anteriores. Las respuestas a la pregunta de la encuesta sobre perspectivas de evolución futura son las siguientes:

PREGUNTA VII.5.3 ¿Cómo ven Uds. las perspectivas de evolución futura de la planta?

Respuesta	Nº respuestas
Excelentes	11
Buenas	21
Regulares	8
Malas	3
TOTAL	43

Este cuadro, sin embargo, refleja la situación actual e incluye, dentro de aquellas empresas que ven hoy las perspectivas futuras como buenas o excelentes, a algunas en las que el grupo empresario original llegó al borde de la quiebra y fue posteriormente substituido. No debemos olvidar tampoco la existencia de dos quiebras y de tres empresas que no han comenzado sus operaciones por la gravedad de los problemas que enfrentan. Cabe agregar también que muchas de las empresas cuyos problemas son, en la actualidad, de reducida cantidad, han soportado y superado serios problemas. Incluyéndolas resulta que alrededor del 50% de las empresas radicadas en Tucumán han experimentado problemas mayores.

En las secciones siguientes comentaremos brevemente los problemas detectados en algunas áreas.

CUADRO III-9 Importación de maquinarias por la Industria Textil a través de regímenes de promoción - Período 1967/69.

(valores en miles de u\$s)

Régimen	1967		1968		1969	
	mil.u\$s	%	mil.u\$s	%	mil.u\$s	%
Ley 14780	-	-	125,0	1	2.280,0	10
5339/63	5.369,3	43	5.945,6	51	4.727,1	20
3113/64	5.241,1	42	52,8	1	1.991,5	8
1756/68	-	-	3.294,6	28	12.486,3	52
O.T.	1.926,3	15	2.235,0	19	2.348,0	10
TOTAL	12.539,7	100	11.653,0	100	23.832,9	100

Fuente: Elaboración propia s/datos de la Dirección Nacional de Promoción Industrial.

D.1 Los problemas de comercialización

Varias de las empresas encuestadas han enfrentado problemas relativamente serios en la comercialización de su producción. En la mayor parte de los casos se trata de empresas que producían fundamentalmente para el mercado provincial, exportando una proporción relativamente reducida a la región NOA. La adecuación técnica y la ampliación de sus equipos productivos se basaba en las posibilidades de absorción de sus productos por parte del mercado regional y nacional, con expectativas relativamente optimistas. En otros casos —principalmente las empresas productoras de aceites esenciales— se veía la exportación de la mayor parte de la producción.*

En prácticamente todos los casos, la apertura de nuevos mercados ha sido mucho más dificultosa de lo previsto y las empresas debieron sobrellevar difíciles situaciones. Las mismas han sido en general superadas a la fecha, existiendo en la actualidad solamente algunos problemas menores en el área de confecciones.

A más largo plazo las perspectivas son buenas, aún cuando en algunos sectores pueden presentarse problemas.

El sector textil, por ejemplo, se caracteriza por una muy fuerte competencia, y una de las razones que motivaron la presencia en el Operativo de un importante núcleo de empresas textiles es seguramente el hecho de que las ventajas relativas mejoraban notablemente su posición competitiva. Las sucesivas modificaciones de la política económica nacional, la concesión de beneficios a otras zonas —particularmente la Patagonia— posibilitó un fuerte reequipamiento del resto de la industria textil, lo que puede crear en el futuro problemas de mercado a las industrias tucumanas, que tienen algunos costos adicionales por su localización. En el cuadro III.9 se dan las cifras de importación de maquinarias para la industria textil en el período 1967/69.

Del mismo surge la importancia del reequipamiento producido como consecuencia del Dto. 1756/68.

* Cabe agregar el caso de una de las grandes empresas, que comenzó a operar en un área dominada por una empresa de carácter monopolístico, y cuyos problemas iniciales de comercialización —hoy superados— fueron de particular gravedad.

En algunos otros sectores, como por ejemplo la fabricación de golosinas, la magnitud conjunta de las ampliaciones y radicaciones puede llegar a producir un exceso de oferta en el mercado, aun cuando existen ciertas posibilidades de exportación.

Con la excepción de los casos mencionados, las perspectivas de mercado de las empresas radicadas aparecen como buenas, y los problemas originales de desarrollo de mercados como superados.

D.2 Los problemas financieros

El problema registrado con mayor frecuencia en las entrevistas es el de la inadecuación del capital de giro y su cadena de secuencias nocivas para el desenvolvimiento de la empresa y aun del proceso productivo mismo. Son escasísimas las empresas que no experimentan, en mayor o menor grado, problemas financieros. Recordemos también que las situaciones críticas comentadas en secciones anteriores corresponden a esta área.

La mayor parte de los empresarios atribuye casi exclusivamente la culpa de la situación a la insuficiencia de los créditos concedidos por el sistema bancario oficial o a la demora en la concesión de los mismos que obliga a recurrir a alternativas de alto costo o perjudica sensiblemente el proceso productivo.

El 53% de los empresarios entrevistados califica al trámite de concesión de los créditos del Banco Nacional de Desarrollo como lentos, en marcado contraste con las opiniones vertidas en relación a los restantes aspectos del Operativo.*

Sin embargo, de las mismas entrevistas surge la relativa injusticia de los cargos formulados.

Si bien buena parte de los problemas puede atribuirse al funcionamiento del sistema bancario oficial, hay una serie de causas concurrentes, fuera de control de éste, que en muchos casos son los determinantes reales de la crisis financiera.

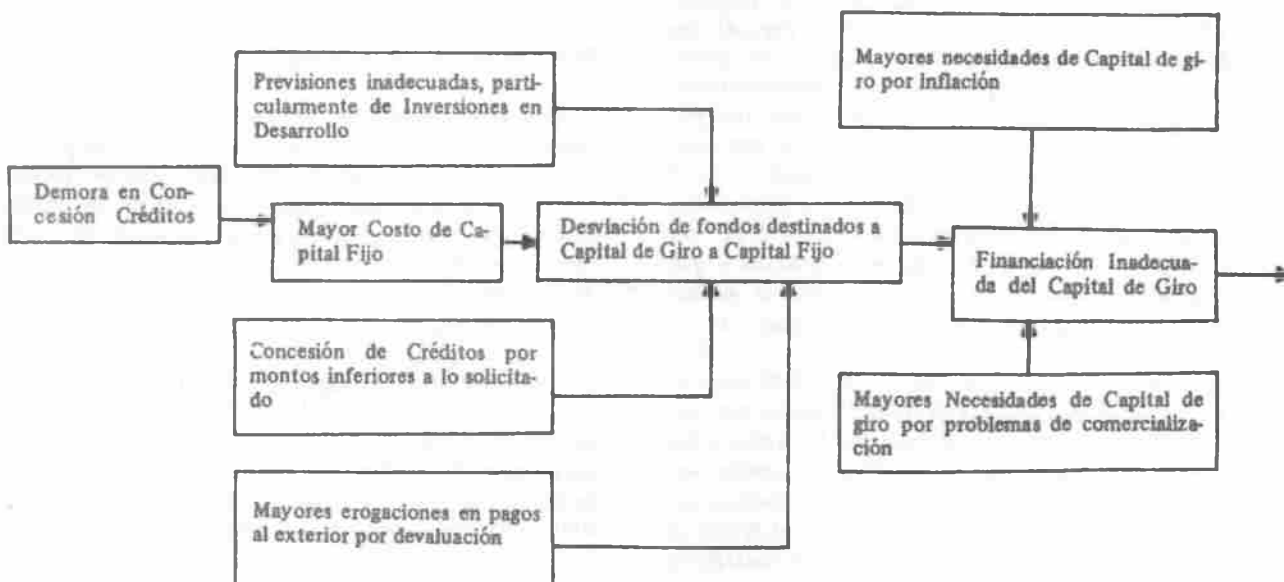
El gráfico III.1 resume el conjunto de factores principales que hemos podido recoger a través de las entrevistas.

CUADRO III-9a Opiniones de las empresas sobre la agilidad de los procesos del Operativo Tucumán.

	Decreto	Créditos B.N.D.	Créditos B.P.T.	Introd. Maq. Imp.
Rapidez fuera de lo usual	8	1	3	3
Trámite Agil	11	4	10	5
Trámite Normal	11	10	9	8
Trámite Lento	8	17	3	5
No Opina	-	6	13	17
	38	38	38	38

Fuente: Elaboración propia sobre la base de entrevistas realizadas.

GRAFICO III-1



* Ver Cuadro III-9a.

Buena parte de los factores responsables de la inadecuación del capital de giro incluidos en el gráfico no requieren explicación. Vale la pena, en cambio, detenerse un instante en los problemas causados por una inadecuada previsión de "Inversión en Desarrollo", concepto global que sumaría los gastos necesarios para poner a una planta nueva en condiciones de funcionamiento normal, e incluyen gastos de entrenamiento en personal, pérdidas de producción de los primeros meses, etc.

Es éste un tipo de gasto que se produce necesariamente, en la medida en que se trate de una planta nueva o de una ampliación significativa. Ello es válido tanto si la empresa se instala en la Capital Federal, pudiendo contratar a personal ya especializado, o en Tucumán, donde los gastos en entrenamiento pueden llegar a ser más elevados. Ya discutiremos más adelante el grado en que estos costos son mayores en Tucumán, pero el fenómeno que más interesa señalar aquí es que, en buena parte de los proyectos presentados al C.O.T. no se prevén recursos de ningún tipo para cubrir este tipo de gastos, los cuales, con frecuencia, ni siquiera son mencionados.

Es natural que luego, al producirse este tipo de gastos, la posición financiera de la empresa se debilite, y se deriven fondos destinados al capital de giro para compensarlos.

En general, la existencia de problemas del tipo de los señalados en el gráfico explica una curiosa contradicción que surge en un buen número de entrevistas. Buena parte de las empresas alega que el crédito oficial ha sido "menor" o "mucho menor" que el necesario. Sin embargo, según surge de las entrevistas y del análisis de los expedientes, han recibido créditos iguales a los solicitados.* Es que, aparentemente, el problema crediticio básico no se refiere tanto al *apoyo original*, sino al *apoyo adicional necesario en el período de puesta en marcha*, que puede llegar a abarcar un período prolongado. Como lo comentara gráficamente uno de los empresarios entrevistados: "El BIRA da una primera inyección de oxígeno, pero después de eso, uno puede morir de asfixia sin que pase nada ni se le mueva un pelo a nadie". Por supuesto que la posición del sistema bancario oficial es adecuada en tanto no exista inflación, no se produzcan devaluaciones y que los empresarios que no hagan previsiones o predicciones perfectas carguen con la consecuencia de su error.

Por supuesto que sería incorrecto decir que el B.N.D. no tiene mecanismos de rehabilitación para casos especiales ni que es totalmente sordo frente a los pedidos de préstamos adicionales. Pero sí puede asegurarse que el proceso de obtención de apoyo crediticio adicional es difícil y lento. La lentitud agrava el deterioro de la situación de las empresas y contribuye

* Ello no obsta el que, en muchos casos el crédito concedido ha sido menor que el solicitado, en muchos casos por insuficiencia de garantías satisfactorias.

a hacer aún más difícil la obtención de esos créditos adicionales. A la vez, la existencia de los créditos originales hace casi imposible el recurrir a otras fuentes de crédito,* con excepción de los usurarios.

El problema afecta en forma diferente a las empresas, según sus dimensiones o su pertenencia a grupos empresarios más amplios. En estos casos, es el grupo empresario mismo el que provee los fondos adicionales necesarios. Aún cuando se trate de empresas aisladas, pero de grandes dimensiones, hay soluciones de mayor fluidez que la de recurrir a créditos bancarios adicionales. En dos de los casos de empresas grandes que han cambiado de dueño, han sido los acreedores principales los que han tomado los paquetes accionarios mayoritarios. En otro caso, la empresa extranjera que proveyó parte del capital y la tecnología de la empresa instalada en Tucumán compró la cuota accionaria de los socios argentinos e invirtió alrededor de un millón de dólares para lograr el saneamiento financiero de la empresa.

El problema grave se presenta, como ya lo hemos señalado antes, en el caso de las empresas medias y pequeñas, para las cuales ese tipo de soluciones no es viable. En estos casos el deterioro es rápido y marcado.

El problema señalado permanece vigente, y es uno de los factores que pueden hacer peligrar la supervivencia de algunas empresas de este tipo. En condiciones normales, la elevada "mortalidad" de las empresas medias y pequeñas es una característica que aparece con cierta inevitabilidad en las economías capitalistas, siendo incluso percibida como un sano fenómeno de selección natural.

En el caso de Tucumán, donde se han invertido sumas enormes en la solución del problema de desempleo, la mortalidad empresarial, aún cuando se trate de capital "lumpen" constituye un problema.

D.3 Los problemas de la mano de obra

Existe un problema de frecuente mención en la literatura sobre el tema: las economías que se generan en una gran concentración industrial como la existente en el conurbano bonaerense. La carencia de posibilidades por parte de las empresas radicadas en Tucumán de apropiarse de economías de ese tipo constituye una de las desventajas de la localización en la Provincia.

Dos de ellas se consideran como de mayor importancia. La primera es la existencia de una oferta fluida de mano de obra ya especializada, que disminuye en forma notable los costos de entrenamiento de la mano de obra. La segunda es la disponibilidad de una completa gama de servicios que van desde talleres especializados a asesorías de empresa, característica de la gran urbe y cuya ausencia, en un medio de escaso desarrollo

* Uno de los empresarios entrevistados, refiriéndose al BND expresó que éste "tiene un cerco de púas alrededor de las empresas deudoras". Señaló con sorna que, en su caso "por tratarse de una empresa realmente sana, solamente se le requeriría una garantía hipotecaria".

industrial como Tucumán, redundando en mayores costos y problemas en el proceso productivo.

Es indudable que ambos fenómenos están presentes en Tucumán, pero los datos recogidos en las entrevistas, en las que se asignó particular importancia al problema, sugieren que la magnitud del mismo es considerablemente menor de la usualmente supuesta. En el Cuadro III.10 se resumen los datos recogidos en 40 empresas en relación al problema de la mano de obra y a las inversiones en entrenamiento.

CUADRO III-10 Existencia⁸⁵, actual o anterior de problemas relacionados con la mano de obra.

Sin problemas	35
Problemas menores	4
Problemas graves	1
TOTAL	40
Inversiones en entrenamiento	
Sin importancia	22
Menores	11
Altas	7
TOTAL	40

Fuente: *Elaboración propia sobre la base de las entrevistas realizadas.*

Los datos del cuadro están sesgados por la inclusión en el conjunto de empresas de un número considerable de ampliaciones. Aún así, el hecho de que una sola de las empresas considere que ha tenido problemas graves en relación a la mano de obra* es un dato suficientemente contundente, particularmente en una zona con una notoria historia de activismo gremial en la industria azucarera.

Hemos considerado como problemas menores, en relación a las relaciones laborales en las plantas, a pequeños conflictos que usualmente no llegan a la interrupción del trabajo, que algunos de los entrevistados relacionan con la existencia de una "hipersensibilidad" motivada por la escasez de oportunidades alternativas de trabajo. En materia de reclutamiento, se trata en general de dificultades —resueltas sin excesivos costos— en algunas áreas, básicamente obreros especializados y algunas categorías de técnicos.

Vale la pena destacar el caso de la empresa 76 que constituye el 30% de la ocupación creada por el Operativo y que pertenece a un importante grupo industrial con plantas en varias zonas del país. Aún cuando las inversiones en desarrollo superan los 500 millones de m\$n, consideran que las mismas son de un orden de magnitud, similar a las que se hubieran requerido ins-

* Ciertos elementos de juicio adicionales en relación a la empresa en cuestión nos hacen suponer que buena parte de los problemas se deben a una inadecuada política de relaciones industriales.

talar en el Gran Buenos Aires. Consideran, además que el personal de la planta en Tucumán es cualitativamente superior al de otras plantas similares del grupo en otras zonas.

La estabilidad del personal de las nuevas empresas es otro dato confirmatorio de la escasa magnitud de los problemas. El cuadro III.11 da los datos correspondientes a algunas empresas.

CUADRO III-11 Fecha de ingreso del personal actual en cinco empresas del O.T.

Año de Ingreso	Emp. 18	Emp. 6/7	Emp. 34	Emp. 38	Emp. 41
1967	—	3	—	—	—
1968	92	106	—	15	—
1969	36	142	66	40	66
1970	8	84	12	19	12
1971	6	18	—	11	—

Fuente: *Registro Unico de Trabajo.*

La empresa 6/7 es la única que considera que sus problemas de personal no han sido graves. Aún en ese caso vemos que la mayor parte de la rotación de personal que nos fue señalada como uno de los problemas más serios se dio, fundamentalmente, en el primer año de operación y que, en la actualidad parece haber disminuido considerablemente.

Por lo que hace a las inversiones en entrenamiento, pueden detectarse 7 casos en que las inversiones en entrenamiento —que incluyen costos de rotación de personal y aprendizaje en la práctica— son elevadas en relación a las dimensiones de la empresa. Pero cabe señalar que sólo tres de ellas consideran que esas inversiones son mucho mayores que las que hubieran resultado necesarias en localizaciones alternativas. Dos de esos casos son empresas gráficas especializadas que son tal vez las que requieren, dentro del sector industrial, obreros de mayor experiencia en el ramo específico.*

D.4 La disponibilidad de servicios auxiliares

En forma similar a la del caso de la mano de obra, las entrevistas indicaron que los mayores costos de producción debidos a la carencia de servicios especializados en la zona de Tucumán existen, pero son de importancia relativamente menor. El Cuadro III.12 refleja los resultados recogidos.

* Se trata de una tarea que, aun cuando pueda utilizar maquinaria modernísima, tiene algunas características asimilables al artesanado.

CUADRO III-12 Diferencias en costos de producción por falta de disponibilidad de servicios (talleres especializados, etc.)

	Nº casos	%
Mucho mayor costo en Tucumán	—	—
Costo algo mayor en Tucumán	4	23,5
Costo menor en Tucumán	—	—
No hay diferencia	13	76,5
	17	100,0

Fuente: *Entrevistas a empresas.*

Antes de la radicación de las nuevas industrias a raíz de la O.T. existía en Tucumán un importante sector de servicios vinculado a la industria azucarera. El mismo resuelve una parte reducida de los problemas de las nuevas industrias, por tratarse de empresas y equipos productivos adecuados para el servicio y mantenimiento de maquinaria pesada. Sólo una de las industrias nuevas (SIL-FLO) tiene maquinarias de este tipo y, en su caso, la totalidad de la calderería y buena parte del resto de las instalaciones fueron totalmente producidas por empresas tucumanas. En el caso de las demás industrias, con maquinarias más livianas, el aprovechamiento de los servicios de apoyo a la industria azucarera ha sido más reducido.

Sin embargo, ninguna de ellas ha experimentado o prevé experimentar problemas graves por esa carencia. El problema es solucionado a través de talleres propios algo mayores que los que se hubieran requerido en la Capital o Gran Buenos Aires, pero que no significan un costo adicional de significación alguna. La facilidad de comunicación con Buenos Aires hace sencilla la solución de problemas no manejables localmente, los que, por otra parte, se presentan con frecuencia relativamente escasa.

No parece probable, en esas condiciones, que la instalación del conjunto de nuevas industrias dé lugar a la radicación de talleres especializados, pues la demanda creada es relativamente pequeña. Es previsible, en cambio, que algunos de los talleres especializados en servicios a la industria azucarera diversifiquen paulatinamente su producción, ajustándola a los requerimientos del nuevo sector industrial.

D.5 Problemas de infraestructura

La realización de un análisis de las disponibilidades actuales de infraestructura y de su adecuación a las necesidades del conjunto de industrias existente y de su probable expansión, excede los límites de este trabajo. Aparentemente, no se realizó nunca un relevamiento a fondo, a partir del cual se pudieran sugerir pautas para la localización industrial.

El único estudio existente es el realizado por el Consejo Federal de Inversiones en 1965: "Estudio para la localización y proyecto de un parque industrial en la

Provincia de Tucumán" que no fue implementado.

En los párrafos siguientes nos limitaremos a sistematizar y comentar la información recogida en las empresas, así como en algunas entrevistas realizadas con funcionarios de las compañías de servicios públicos.

El único comentario común a todos los servicios de infraestructura se refiere al incumplimiento de la concesión de precios de fomento para el suministro de gas natural, energía eléctrica, combustibles y transportes por parte de las reparticiones públicas o empresas del Estado mencionado en el art. 5º del Dto. 260/68 y en cada uno de los decretos de acogimiento de las empresas al régimen de la Operación Tucumán. Naturalmente, no se trata en ningún caso de un compromiso firme, sino del hecho de que las mencionadas instituciones "dentro de las condiciones y límites establecidos por sus respectivos estatutos legales, contemplarán la posibilidad de acordar" precios de fomento a las industrias promovidas. Evidentemente, la contemplación ha detectado posibilidades nulas, ya que en ningún caso se han concedido tarifas de fomento.

Energía Eléctrica: Las quejas al respecto por parte de las empresas son frecuentes, y particularmente serias en el caso de las industrias textiles y en aquellas en que existen en el ciclo de producción fluidos en proceso susceptibles de solidificación.

Aparentemente, se dan con frecuencia cortes y caídas de tensión imprevistos, aún cuando los mismos son, generalmente de leve duración. Los cortes se producen durante todo el año, y en mayor proporción en el período zafra. Una de las empresas ha llegado a computar 130 cortes durante 1971.

Según la empresa de energía eléctrica, la causa principal es la falta de experiencia previa con usuarios industriales con requerimientos rigurosos de estabilidad de suministro y de tensión, y la carencia de personal suficiente como para atenderlos. Contribuye al problema la dispersión física de las industrias, que complica la solución. De estar las mismas relativamente concentradas, hubiera sido más sencillo satisfacer los requerimientos de las industrias. No existió tampoco una adecuada planificación. Varias de las industrias hicieron contacto una vez definida la ubicación y comenzadas las obras civiles. En la actualidad están tratando de solucionar los problemas a través de visitas a la clientela, buscando detectar los problemas existentes y las ampliaciones previstas. A la vez, la conclusión de algunas obras en ejecución y previstas en la zona Noroeste, contribuirá a solucionar los problemas en el mediano plazo.

Agua: Las instalaciones de Obras Sanitarias de la Nación se limitan a la ciudad de San Miguel y a unas pocas poblaciones de mediana importancia. Es por ello que buena parte de las empresas ha debido efectuar instalaciones propias.

Aún en varios casos en que la provisión está a cargo del servicio público, se han requerido instalaciones

complementarias de cierta importancia (filtros, desmineralizadores, etc.).

Buena parte de las empresas está ubicada en zonas de napas profundas y salitrosas, lo que ha aumentado el costo de las instalaciones. A pesar de ello, los mismos no inciden en forma significativa en el costo total de la planta.

Gas y accesos viales: Sin problemas o con problemas menores.

Comunicaciones: El servicio de teléfono y de telex es extremadamente deficiente fuera de los alrededores de la Capital. La situación llega al punto que algunas de las empresas han debido alquilar oficinas en San Miguel a efectos de poder utilizar el servicio telefónico y de telex.

Ciertamente la influencia de estas carencias sobre los costos es reducida, pero su efecto sobre la actitud de los empresarios es *muy grande* y probablemente de forma innecesariamente la imagen de las dificultades y costos de la radicación en Tucumán.

E. La localización de las empresas en la provincia

Ni la ley 17.010 ni el Dto. 260/68 establecían ventajas diferenciales de acuerdo a la zona de la Provincia en que se establecieron las industrias. El Dto. 2102/69, en cambio, asigna el 100 % de los beneficios a las ampliaciones de industrias ya instaladas y a las que se radican en un radio de 10 km. alrededor de los siguientes ingenios o localidades: Los Ralos, Ranchillos, Ingenio Esperanza, Ingenio Latenia, Ingenio San José, Ingenio Amalia, Lules, Famaillá, Bella Vista, Monteros, Villa Quinteros, Ingenio Santa Lucía, Concepción, Aguilares e Ingenio Santa Ana. Para las restantes zonas y para las nuevas radicaciones dentro de los límites de la ciudad de Tucumán se concedía solamente el 60 % de los beneficios. Para el caso de la zona de influencia del Ingenio Santa Ana, en el Departamento de Río Chico, se agrega una reducción adicional del 15 % del monto a abonar en concepto de impuesto a los réditos e impuesto sustitutivo del gravamen a la transmisión gratuita de bienes para el período comprendido entre el 5° y 10° año a partir de la puesta en marcha.*

En consecuencia, las posibilidades de ubicación abarcan los alrededores de la ciudad de Tucumán y se extienden hacia el sur a lo largo de la ruta 38, Aun cuando el Decreto no hace ninguna mención de preferencias entre zonas (salvo los mayores beneficios concedidos a la zona del Ingenio Santa Ana), en la práctica existen sugerencias por parte del Comité Operación Tucumán con respecto a la ubicación a elegir. El cri-

* En los años anteriores la reducción de esos impuestos es del 100%. Recién a partir del 5° año empieza a disminuir progresivamente.

terio que parece haber guiado esas sugerencias es el de que cada una de las zonas mencionadas en el Decreto contara con la radicación de al menos un par de plantas. Así, por ejemplo, después de la radicación de algunas industrias en la zona de Lules se tendió a desalentar las ubicaciones en esa zona y a derivarlas hacia otras en las que no se habían verificado radicaciones.

Hemos señalado antes la existencia de un estudio del Consejo Federal de Inversiones*, que sugería la instalación de un parque industrial en la zona denominada "Banda del Río Salí". Una sola de las nuevas industrias, el Frigorífico Velardez, se instaló en esa zona. El resto de la superficie destinada al parque industrial fue loteada por sus propietarios y en la actualidad existe un barrio de viviendas precarias en los alrededores del Frigorífico.

Aparentemente, la política seguida no tuvo particularmente en cuenta las diferencias en la disponibilidad de infraestructura física en las distintas zonas de la Provincia, ni las eventuales ventajas que podrían haber resultado en las eventuales expansiones de esta infraestructura de haber existido una cierta concentración de las radicaciones. Se limitó a considerar las zonas donde se había generado desocupación en 1967 para instalar allí, a partir de 1969, las nuevas industrias.

En esa forma, si bien no se pudo evitar la migración masiva de Tucumán a Buenos Aires, se podrán evitar las migraciones internas, —de Monteros a Lules, por ejemplo— y se aprovechó el equipamiento de "vivienda" existente en esas zonas.

F. Los costos de localización en Tucumán

El análisis de la diferencia de costos entre localizaciones en Tucumán y el Litoral es de gran importancia en dos aspectos. Primero, porque es uno de los determinantes fundamentales de la viabilidad futura de las plantas radicadas en la Provincia. Segundo, porque es un dato esencial para el análisis de la relación entre los beneficios concedidos y la decisión de localización, así como para proyectar medidas futuras.

La información que hemos podido recoger sobre el tema es reducida y de relativa confiabilidad, y si la incluimos es solamente por la importancia del tema. Se trata, básicamente, de los datos obtenidos en las entrevistas, en las que se puso algún énfasis en el tema.

La muestra analizada abarca solamente a dieciocho de las empresas nuevas, ya que en el caso de las ampliaciones, las preguntas sobre los mayores costos emergentes de la decisión de localización en Tucumán tienen carácter retórico.

En el Cuadro III-13 se sistematizan los datos recogidos.

* C.F.I. — Estudio para la localización y proyecto de un parque industrial en la Provincia de Tucumán (C.F.I., 1967).

CUADRO III-13 Diferencia de costos entre localización en Tucumán y en alternativas en el Litoral.

CONCEPTO	COSTO EN TUCUMAN			
	Mucho Mayor	Algo Mayor	Sin Difer.	Menor
Transporte Materia Prima	3	10	2	2
Transporte Prod. Term.	2	8	3	3
Instalación Planta	—	5	13	—
Conexiones a Infraestruc.	1	4	12	1
Terreno	—	—	—	18
Entrenamiento M. de Obra	3	6	8	1
Energía Eléctrica	2	5	11	—
Disponibilidad Servicios	—	4	14	—

Fuente: *Elaboración propia sobre la base de los datos de la encuesta realizada a empresas industriales.*

Los datos consignados en el Cuadro no surgen de un análisis de costos sino de las respuestas dadas en una entrevista y reflejan, probablemente, problemas operativos en ciertas áreas más que costos adicionales reales. Un caso típico de esta situación es el de las respuestas dadas en relación al mayor costo operativo en Tucumán por la provisión de energía eléctrica. En la provincia son relativamente frecuentes cortes de breve duración y caídas de tensión imprevistos. En las industrias textiles o en aquellas en las que en el proceso de producción existen fluidos de fácil solidificación, un corte, aún cuando sea de un par de minutos, obliga a detener la producción por períodos bastante prolongados. Las caídas de tensión llegan a veces a ser de tal magnitud que pueden llegar a hacer peligrar los motores. El mayor costo proveniente de este tipo de interrupciones es claramente percibido, ya que las mismas aparentemente no se dan con igual frecuencia en la zona del Gran Buenos Aires.

Las siete respuestas que señalan un costo mucho o algo mayor corresponden a plantas del tipo señalado. Las once respuestas correspondientes al rubro "sin diferencias" provienen de plantas en las que el recomenzar la producción luego del corte es relativamente sencillo. Sin embargo, el costo por kwh de la energía eléctrica en Tucumán, es según datos de algunas de las empresas, inferior al que hubiera correspondido en Buenos Aires. De haberse realizado un cálculo detallado de los costos es probable que el conjunto de respuestas hubiera indicado diferencias menores y, en algunos casos, menor costo en Tucumán.

En el mismo caso se encuentran las respuestas que asignan mayores costos a la instalación de la planta o a las conexiones a infraestructura. Surge del cuadro que pocas de las empresas tienden a asignar importancia a este elemento. Pero en algunos casos los mayores costos se deben a factores imprevistos, algunos de los cuales pudieron haberse presentado de igual forma en localizaciones alternativas.

Aun cuando resulta arriesgado hacer una afirmación con tan pocos datos, parece probable que, en promedio, el menor costo del terreno haya compensado

ampliamente —en el conjunto— los mayores costos correspondientes a construcción de la planta y conexiones a infraestructura.

El elemento diferencial más importante, además del mayor costo derivado del entrenamiento de la mano de obra* es el transporte, tanto de las materias primas como de los productos terminados, y la mayor parte de las empresas señala diferencias de costo en estos rubros. Ello era de esperar, en cuanto la mayoría de las grandes empresas constituyen enclaves aislados que importan a la Provincia la mayor parte de sus insumos y exportan el grueso de sus productos fuera de la región.

Para facilitar el análisis de detalle, en el Cuadro AE/III/23 hemos desagregado, por empresa, los datos recogidos en las entrevistas. Esa desagregación nos permite diferenciar cuatro grandes grupos.

El primero de ellos son los dos casos que no encuentran diferencias significativas en ambas fases del transporte. Una de ellas (Nº 27) produce equipos de radiocomunicaciones de altísimo valor por unidad de peso y el flete es proporcionalmente insignificante. En el otro caso (Nº 67) la disminución de costos en parte de la materia prima y en parte de los productos terminados compensa los mayores costos en el resto.

El segundo grupo corresponde a un grupo de empresas (18, 21, 25, 34 y 69) en que la disminución de costos en una de las etapas compensa los mayores costos en la otra. Todas ellas tienen insumos regionales o producen para mercados regionales.

El tercer grupo —el más numeroso— corresponde a las empresas que indican la existencia de costos algo mayores en ambas fases (6/7, 18, 40, 52, 60, 68, 63 y 76). Se trata en general de productos en los que el flete tiene una incidencia relativamente reducida (pilas, impresos, fósforos, acondicionadores de aire y textiles). En algunos de los casos, la presencia de ventas de cierta consideración en mercados regionales contribuye a disminuir la diferencia.

En el cuarto grupo (38, 41 y 58) encontramos costos mucho mayores en una o en las dos etapas, sin correlativas disminuciones en la otra. En dos de los casos se trata de empresas textiles que probablemente han sobrevalorado la significación de los costos. El caso restante tiene características especiales. Se trata de una empresa que produce colchones y almohadas de espuma de poliuretano, de reducido valor por unidad de volumen. Inicialmente prevista para abastecer al mercado regional ha debido expandir su área de ventas para lograr una adecuada utilización de la capacidad instalada. En las ventas extrarregionales, la incidencia de los fletes es particularmente elevada.

Claramente, es el tercer grupo el que presenta mayor interés. En los dos primeros no existe un problema de mayores costos por transporte y el cuarto revista características especiales. Sería de importancia el determinar cuantitativamente la importancia relativa de

* Que ya ha sido comentado en una sección anterior.

los fletes en el producto terminado, pero ello requeriría un estudio especializado.

Sin embargo, las características de los productos y algunos elementos de juicio adicionales recogidos en las entrevistas hacen suponer que la influencia no es excesiva, y su orden de magnitud puede ubicarse en cifras inferiores al 3 %.

Resumiendo, los datos recogidos tienden a señalar que los costos adicionales derivados de la localización en Tucumán son de significación relativamente reducida. De haberse concedido tarifas preferenciales hubieran sido aún menores.

Hay, sin embargo, factores extraeconómicos que fueron señalados por varias de las empresas, en particular por aquellas pertenecientes a empresarios tucumanos. Se enfatizó el hecho de que, más que la distancia a los mercados o a las fuentes de provisión de materia prima, es la distancia a los centros reales de decisión la que perjudica a las empresas. En los términos de uno de los empresarios: "Los problemas... se deben a que todo depende y funciona en beneficio de Buenos Aires".

Es éste un tipo de problema que afecta casi exclusivamente a los empresarios tucumanos. En las empresas pertenecientes a grupos más amplios, el problema no es percibido en cuanto la mayor parte de las vinculaciones con los organismos nacionales se lleva a cabo a través de las oficinas centrales. Confirma la importancia de ese factor el hecho de que algunas de las nuevas empresas, cuyas únicas plantas productivas están ubicadas en Tucumán, mantienen al grueso del equipo directivo y administrativo en oficinas ubicadas en la Capital Federal.

Las formas en que la distancia a los centros de decisión afecta a los empresarios tucumanos son múltiples. Deben mantener contactos con una miríada de organismos nacionales: Banco Nacional de Desarrollo, Sub-Secretaría de Industrias, Banco de la Nación, Dirección de Aduanas, Ferrocarriles, Agua y Energía Eléctrica, Obras Sanitarias de la Nación, Comisión Nacional de Enseñanza Técnica — son sólo parte de las que fueron mencionadas. Sólo una parte reducida de los trámites puede realizarse en Tucumán y para el resto es necesario recurrir a Buenos Aires. Los resultados son lentos, engorrosos e incomprensibles.

Los factores extra-económicos también caracterizan las respuestas de aquellos empresarios que, con decreto de acogimiento, desistieron posteriormente de la radicación, o de aquellos que desistieron en fases previas a la sanción del decreto. Sólo ha sido posible entrevistar a cinco empresarios en esta categoría, lo que hace difícil generalizar sus respuestas.

Sin embargo, parece importante enfatizar el hecho de que ninguno de los entrevistados efectuó comparaciones de costo o estudios en profundidad sobre las

alternativas de localización.* Los factores que llevaron al desistimiento fueron, generalmente: "en Tucumán siempre hay problemas de huelga", "no es posible instalar una industria moderna sin que haya una cultura laboral previa", o "el Operativo no me pareció una cosa seria, la instalación de nuestra planta es para veinte años".

Creemos que un análisis en profundidad de las diferencias de costos que origina la localización en Tucumán sería de gran importancia. No debería limitarse a cuantificar con precisión los mayores costos de las empresas que operan en la actualidad en la Provincia. Sería de similar importancia el análisis de la decisión de localización de aquellas empresas que instalaron nuevas plantas en la zona de la Capital Federal o Gran Buenos Aires en el período de vigencia de los beneficios del Operativo.

G. El costo del Operativo en el sector industrial

La estimación de los costos del Operativo presenta en la mayor parte de sus aspectos, dificultades prácticamente insalvables. Los mismos también existen en el sector industrial, aún cuando, en este caso, la información recogida permite discutir alguna de las características de los beneficios impositivos y crediticios y llegar a estimar el orden de magnitud del costo de los mismos para el Estado.

El primer problema a analizar es el determinar cuáles son los elementos que componen ese costo. Un sofisma típicamente utilizado para argumentar en favor de las exenciones es el de sugerir que el costo para el Estado es extremadamente reducido, ya que si no se conceden los beneficios, las industrias no se instalan y no se genera la corriente de actividades que da origen a los montos imponentes. A lo sumo, puede considerarse como costo efectivo las desgravaciones concedidas a los inversores y las diferencias de interés en el caso de los créditos preferenciales. En el argumento usual utilizado en relación a la inversión extranjera — si no se le dan ciertos beneficios va a radicarse en otro país.

Pero la inversión extranjera en Tucumán es extremadamente reducida, y el argumento no es extrapolable a la inversión nacional. Aún admitiendo que, en caso de no concederse los beneficios, las industrias no se hubieran radicado en Tucumán, lo hubieran hecho en otras zonas del país, generando allí los ingresos gravados con impuestos. En otras palabras, las desgravaciones concedidas en Tucumán constituyen un costo real para el Fisco Nacional.

Pero puede, en cambio argumentarse que no todas las desgravaciones concedidas en Tucumán pueden con-

* Tampoco parecen haberlos efectuado las empresas ya radicadas. De 43 casos, sólo en 6 hubo asesoramiento externo (en uno de ellos se utilizó un estudio de mercado ya existente). En los demás casos el conjunto de estudios fue de poca importancia, realizado por personal de la empresa o basándose en "la experiencia anterior".

siderarse un costo atribuible al O.T., ya que existían regímenes alternativos, válidos para otras zonas del país —y aún para Tucumán mismo— que hubieran sido válidos aún cuando no se hubiera lanzado la O.T. Tienen importancia los regímenes del Decreto 5339/63 y particularmente el del Dto. 3113/64, válido para numerosos sectores y áreas del país. La magnitud de las inversiones bajo los distintos regímenes —consignadas en el Cuadro AE/III/3— indican que la mayor parte de la inversión industrial de alguna significación está comprendida en alguno de los distintos regímenes de promoción.

En ese sentido, resulta razonable considerar como específicamente atribuibles al O.T. las diferencias entre los beneficios conferidos por el Decreto 2102/69 y el 3113/64. Suponiendo que la mayor parte de las empresas hubiera optado, bajo el régimen de este último decreto, por los beneficios acordados a la empresa, los adicionales correspondientes al caso de Tucumán serían:

- Desgravación a inversores
- Desgravación del impuesto a las ventas
- Desgravaciones concedidas a algunas empresas para la importación de materia prima
- Créditos preferenciales a interés menor que el corriente

La desgravación a los inversores es de fácil cálculo, ya que cada uno de los decretos indica el monto máximo de la exención. Suponiendo que la misma se haya utilizado totalmente y que la tasa de impuestos que hubiera correspondido fuera del 38.36 %, es posible calcular el costo por empleo creado, sobre la base de los datos contenidos en las tablas del anexo estadístico. Así, en el caso de las 54 empresas en funcionamiento, la inversión susceptible de desgravación es de m\$ 6632 millones que, considerando la mencionada tasa, determina una exención total de m\$ 2544 millones. Considerando que esas empresas han creado alrededor de 4350 puestos de trabajo, el costo para el Estado por empleo creado es de m\$ 585.000. En el caso de las empresas en construcción o con decreto aprobado, la inversión desgravada para 23 empresas es de m\$ 9.381 millones que determinan una exención total de m\$ 3.600 millones para alrededor de 3.000 puestos de trabajo a crear. El costo unitario llega a m\$ 1.200.000 por empleo. El aumento obedece a dos razones: la primera, el impacto de la inflación, ya que las cifras de desgravación no han sido deflacionadas y la segunda, el aumento de la cuantía de los beneficios.

Para hacer un cálculo preciso del valor de las desgravaciones del impuesto a las ventas, resultaría necesario conocer las proyecciones del volumen de ventas y de la materia prima, dato del que sólo disponemos para algunas empresas. La aproximación más adecuada puede lograrse estimando la relación existente entre el monto imponible para el impuesto a las ventas y el personal ocupado, dado que para este último dato, disponemos de información relativamente confiable para el universo de empresas. La relación es sumamente

variable, oscilando entre un mínimo de m\$ 1.6 de monto imponible por cada m\$ 1,0 de salarios a un máximo de m\$ 8,4. Si consideramos una relación media de m\$ 3.5 —aproximadamente el valor modal en los pocos casos considerados— el valor actual de la desgravación del impuesto a las ventas es de m\$ 1.020.000 por cada millón de m\$ de salarios anuales creados.

Por lo que hace al costo para el Estado de las tasas preferenciales de crédito concedidas, nuevamente sólo es posible hacer estimaciones muy aproximadas. Al 31/12/1971 el Banco Nacional de Desarrollo había concedido créditos por un monto de m\$ 11.064 millones a 41 empresas que ocupan o ocuparán 5.232 personas. Suponiendo que, en promedio, la tasa de interés sea inferior en 6 puntos a la normal y que el plazo medio sea de 5 años, el valor actual de la diferencia es de m\$ 1.670 millones, es decir m\$ 320.000 por cada empleo creado. Para el caso del Banco de la Provincia de Tucumán no disponemos de los datos referentes al monto de los créditos sino los correspondientes al nivel de deuda máxima de cada empresa. La magnitud de las cifras es sensiblemente inferior a la del B.N.D. y una estimación razonable para el caso del B.P.T. es estimar el costo en un 20% del correspondiente al B.N.D., es decir, m\$ 64.000 por empleo creado.

Parte de los costos han sido expresados en m\$ / empleo creado y parte en m\$ / m\$ salarios anuales. Si, a efectos de uniformarlos, estimamos un salario promedio anual, incluidas cargas sociales, de m\$ 1.000.000, el orden de magnitud del costo para el Estado de cada m\$ 1.000.000 anuales de salarios creados es de m\$ 2.250.000. Esta cifra es solamente un muy grueso indicador, ya que, además de los enormes márgenes de error de cálculo, no se han cuantificado las exenciones a los recargos de importación de materia prima, existentes en algunos casos, ni la existencia de cuotas de impuesto a las ventas superiores al 10% considerado*, ni el significado que pueda tener la concesión de créditos mayores a los que hubieran podido corresponder en otra localización.

Ese valor promedio también oculta la incidencia diferencial de los beneficios según los distintos casos. Es probable que los beneficios adicionales concedidos, en el caso de las ampliaciones hayan sido de muy pequeña cantidad. En el otro extremo, en el caso de la empresa 65 —de dimensiones grandes— el valor de los beneficios adicionales llega a m\$ 5.920.000 por cada m\$ 1.000.000 anual de salarios.

Cabe recordar también que sólo nos hemos limitado a considerar el valor de los beneficios adicionales en relación a los del Dto. 3113/64. De haber considerado el conjunto de beneficios, las cifras se habrían duplicado y, en general, el valor actual del conjunto de beneficios supera el valor actual de 10 años de salarios,

* Que se dan en el caso de fabricación de acondicionadores de aire, grabadores, etc.

incluidas cargas sociales (Cf. Cuadros AE/III/25-31). Sobre este punto retornaremos en el Capítulo VI.

H. La implementación del Operativo Tucumán

Las características del primer período

El período que va desde la sanción de la Ley 17010 hasta fines de 1968 tiene características diferentes, no sólo en relación al tipo de empresas que se radicaron y a los beneficios concedidos, sino también en la mecánica operativa adoptada.

Esa ley crea un Comité compuesto por representantes del CONADE, de la Provincia de Tucumán, de las Secretarías de Estado de Industria, Comercio, de Agricultura y Ganadería y de Vivienda. De él deberían partir las propuestas de decisiones relacionadas con la transformación agro-industrial de la Provincia. En su art. 4º, permite al Comité el efectuar gestiones directas entre los distintos Ministerios entes autárquicos y organismos, tanto del país como extranjeros.

Aún cuando los beneficios concedidos a las empresas son, en algunos casos, algo mayores a los del Dto. 3113/64, la característica principal es la rapidez de la tramitación. Esta rapidez choca a menudo con las necesidades de evaluación de los proyectos, como surge de algunos intercambios de opiniones que recogen las actas de las reuniones del Comité. Así, por ejemplo, en relación al caso de una firma "el... (Representante del CONADE) expresa que con todos los elementos de juicio será estudiado en el CONADE y se le dará trámite expeditivo, pero juzga necesario que la firma llene previamente el formulario de Promoción Industrial. El (Coordinador) hace notar que dicho formulario involucra 76 preguntas y deja expresado su temor de demora en el trámite. El (Representante del CONADE) se compromete —una vez en poder de la documentación— en no demorar más de 3 ó 4 días, argumenta que no es aconsejable otorgar tratamientos favorables sin que la empresa haya cumplido los requisitos vigentes.

A raíz de estas manifestaciones se produce un prolongado cambio de opiniones durante el cual el señor Representante de Tucumán deja constancia que no ha estado nunca en el ánimo de la instancia superior, en el caso de Tucumán, que necesita imperiosamente medidas de emergencia, seguir la vía de la normalidad. El (Representante del CONADE) insiste en su planteo porque considera que hasta ahora no se han modificado las condiciones de las disposiciones. Agrega que únicamente se puede dar un trámite de excepción en cuanto a rapidez de tratamiento. El (Representante de Tucumán) hace hincapié en que el CONADE toca un tema que hace al fondo de la cuestión y que ya se creía superado, resalta los propósitos del Comité de cumplir su cometido sin ir a vía muerta. El (Representante del CONADE) vuelve a su primitivo planteo de que el estudio no va a significar demora, ni tam-

poco la contestación a los formularios por parte de la empresa."

La observación de la duración promedio del lapso que transcurre entre la presentación del proyecto y la resolución del Comité sugiere que, en el primer período predominó la rapidez del trámite sobre las necesidades de evaluación. En algunos casos, el tiempo transcurrido entre presentación del proyecto y sanción del Decreto es inferior a los 25 días.

El escaso análisis se refleja también en los resultados. La proporción de empresas en funcionamiento en relación a proyectos presentados es particularmente baja en el período. Corresponden al mismo las empresas que posteriormente quebraron o tuvieron dificultades graves.

Aparentemente, la rápida evaluación tendía a atraer proyectos de escasa solidez, y ello se refleja en algunas de las actitudes de los empresarios. En uno de los casos en que se solicitaron algunos datos adicionales "(el empresario) se mostró sorprendido de lo que se le pedía, que consideraba innecesario por creer suficiente su presentación e hizo la salvedad de que para llenar lo que se le pedía demoraría por lo menos un mes". Escribe, además, una fuerte carta de protesta al Gobernador de la Provincia. En otro de los casos, el interesado "se niega a ampliar su presentación. El B.I.R.A., en vista de la intransigente posición de este señor, decidió entregarle el formulario mínimo que el Comité exige y aún así la presentación es incompleta."

A la vez, hay un fuerte apoyo político y una presión por resultados desde las instancias superiores. El Secretario de Industria, Ing. Galimberti, concurre cada tanto en tanto a las reuniones del C.O.T. y arenga a sus integrantes con frases como "Esta es una semana de acción y no quiere que se pierda el tiempo en papelerías. Pide tres decretos para el viernes". En alguna otra ocasión "estima que, teniendo en cuenta la especialísima situación de Tucumán, habría que sacar un decreto por semana."

Es decir que, en el período inicial se conjugan un monto relativamente reducido de incentivos, de los cuales el único adicional de importancia era la posibilidad de obtener desgravaciones para la importación de materia prima y requisitos reducidos para la presentación. A ello se debe agregar la personalidad del Coordinador del Comité, tremendamente activo, no solamente en lo que hace a la gestión de los propios decretos del O.T., sino también en la búsqueda de empresarios interesados en radicar plantas en Tucumán. Ello motivó que las empresas correspondientes al primer período puedan clasificarse en tres grupos principales — con algunas excepciones:

a) Pequeñas y medias empresas tucumanas que obtienen beneficios similares a los del Decreto 3113/64. El factor más importante es la facilidad de acceso a esos beneficios y al crédito oficial que resulta, más que de la Ley 17.010 en sí misma, de la activa gestión del Coordinador del C.O.T.

b) Empresas grandes con altos porcentajes de maquinarias o materia prima importada.

c) Empresas cuya posición financiera era muy delicada, al punto que les hubiera sido imposible acogerse a los beneficios de los regímenes vigentes. Tal era, por ejemplo, el caso de la empresa 08, al borde de la convocatoria de acreedores en el momento de su presentación. Era lo que alguno de los funcionarios entrevistados ha descrito como "riesgos calculados".

Las características del segundo período

La posición inicial del C.O.T. se va deteriorando con el transcurrir del tiempo. Concurren a ese deterioro una serie de factores. En primer término, la pérdida de centralidad del problema que hace presente se va acentuando a partir de la caída de Salimei. En segundo lugar, el agotamiento que se va verificando en relación al empresario tucumano, que es la principal fuente de proyectos en el primer período. A la vez, algunos infortunados episodios iniciales y la rapidez de tramitación de los decretos crearon un clima de desconfianza en otros sectores de la Administración Pública. Llega un momento en que, a pesar del carácter preferencial asignado a los trámites, los expedientes del O.T. son observados con mayor detalle y atención que los corrientes. En la Provincia, a partir de la asunción de Avellaneda como Gobernador en marzo de 1968, hay una presión constante por transferir la responsabilidad principal del Operativo a la Provincia —incluyendo medidas como la creación de la Secretaría de Estado de Transformación Agro-Industrial— de la que resultan algunas colisiones con el C.O.T. Concurre también al deterioro la disminución de las ventajas relativas concedidas a Tucumán por la disminución generalizada de recargos a la importación que era uno de los elementos de la política económica que se venía siguiendo a nivel nacional.

A principios de 1969, existía un conjunto de conversaciones, contactos y proyectos de empresas de gran importancia que supeditaban la radicación en Tucumán a la concesión de beneficios adicionales. Sobre esa base, se obtiene en Mayo de 1969 la sanción de la Ley 18202 y su decreto reglamentario en el cual los beneficios se acentúan notablemente.

Las características del primer período desaparecen paulatinamente. La estructura de beneficios se ha modificado y ya no atrae a empresas con altos porcentajes de factores importados. Las ampliaciones de empresas tucumanas han desaparecido por el agotamiento de la capacidad de expansión del reducido sector industrial pre-existente. El análisis de los proyectos es más detallado, el proceso de aprobación más prolongado, lo que va tendiendo a excluir la presentación de empresas marginales.

El proceso tiende a asimilarse a los regímenes usuales. El monto y las características de los beneficios pasan a ser variables más relevantes que la ejecutividad del Coordinador del Operativo.

Queda, como conclusión, un punto común a ambos períodos del O.T., que será analizado en la sección siguiente.

Los criterios de selección utilizados en la concesión de los beneficios

Los criterios explícitos de la concesión de beneficios para la radicación de industrias en Tucumán pueden encontrarse claramente en el convenio que firman, con fecha 18 de Agosto de 1966, la Provincia de Tucumán y el Ministerio de Economía de la Nación. Este último asume, como contrapartida del cierre de ingenios acordado, "el compromiso formal de poner en marcha... un programa para promover y financiar... una adecuada reestructuración agro-industrial de la Provincia de Tucumán, que asegure en primer término la absorción de la mano de obra afectada como consecuencia del cierre de ingenios." Esta prioridad asignada al problema del desempleo, reforzada por numerosas declaraciones de funcionarios oficiales, es el principal objetivo explícito de la O.T. Debe, por supuesto, incluirse el objetivo implícito de que el sector industrial a crearse como consecuencia de los beneficios debería ser capaz de mantenerse por sí mismo cuando éstos caducaran.

Sin embargo, el conjunto de beneficios que se conceden no difiere esencialmente de los concedidos anteriormente para el desarrollo de industrias de base o de regiones cuya característica principal es precisamente la opuesta a la de Tucumán: el de constituir áreas de muy baja densidad de población sin problema mayor de desempleo. En última instancia, la única diferencia formal entre el Decreto 3113/64 y los decretos de la primera época es que los beneficios se refuerzan al conceder simultáneamente los beneficios a la empresa y a los inversores y el posibilitar la importación de materia prima libre de recargos de importación a algunas de las empresas.

Llama la atención el hecho de que, frente a un claro problema de desempleo, la mayor parte de los incentivos tengan un marcado sesgo hacia la atracción de industrias de capital intensivas o, dentro de cada sector, hacia tecnologías de esas características. Así, los beneficios a los inversores, la prioridad de equipamiento, las exenciones a impuestos de sellos y sustitutivo, los créditos promocionales, tienden todos a hacer más favorable la relación costo de capital/costo de mano de obra y los incentivos restantes (exención de impuesto a los réditos y a los beneficios extraordinarios, tarifas de fomento) asumen características aproximadamente neutrales.

Lo mismo puede decirse del impuesto a las ventas, que es la única modificación de consideración que introduce el Dto. 2102/69.

Aún cuando la asignación de los créditos de fomento pudiera haber seguido otra tendencia, en la prác-

tica se observa un similar sesgo hacia las industrias capital intensivas. Ese sesgo es muy marcado en el Banco Nacional de Desarrollo, al punto que una sola empresa, que representa el 15,6 % de los empleos, recibe el 54,1 % de los créditos. En el otro extremo, 39 empresas, que determinan la creación del 48,7% de los empleos, reciben solamente el 20,6 % de los créditos.

Suele justificarse el hecho mencionado con un nuevo sofisma. Se arguye que una de las características más marcadas de las industrias modernas es la no sustituitabilidad de los factores. Resulta inútil, en consecuencia, tratar de modificar la participación de los factores a través de incentivos diferenciales a los mismos, ya que las tecnologías óptimas —de proporciones fijas— no son afectadas por variaciones en el precio relativo de los factores. En consecuencia, el fenómeno que interesa es el impacto conjunto de los beneficios en la rentabilidad de la empresa que es la que influirá sobre la única decisión sobre la que es posible actuar: la de radicarse o no en Tucumán.

La premisa necesaria para la validez del mencionado planteo es la inexistencia de limitaciones en cuanto al monto de las exenciones o de los créditos a conceder. De existir limitaciones, se llegaría a un sub-óptimo en materia de creación de empleos, a través de los mecanismos existentes.

Existen una serie de indicios adicionales que tienden a sugerir que la creación de empleos era, operativamente, un objetivo subsidiario. Hemos mencionado anteriormente el desfasaje existente entre la creación de desempleo y la de creación de los nuevos puestos de trabajo.

Se ha discutido también la aprobación de un cierto número de proyectos en los que era presumible que el impacto negativo que tendrían en otras industrias locales era similar o superior a la creación de empleos por efecto de esos proyectos. Cabe agregar que no se implementaron controles de ningún tipo en relación al volumen de empleo proyectado en las presentaciones, mientras que, en relación al volumen de exportaciones proyectado, se establecieron claras obligaciones por parte de algunas de las empresas radicadas.

Estas aparentes incoherencias se explican teniendo en cuenta la perspectiva de cada uno de los participantes en el proceso de decisión.

Sólo dos de ellos podían tener interés en hacer entrar en las consideraciones el volumen global de beneficios que la sociedad estaba dispuesta a conceder para lograr la solución del problema del desempleo en la Provincia: el CONADE y Hacienda. El primero deja de participar a corto plazo y la intervención de Hacienda es meramente formal. Precisamente, *la sanción de de-*

cretos como los que son característicos de los mecanismos de promoción industrial puede interpretarse como la elusión sistemática de la discusión sobre el monto de las transferencias de recursos aceptables.

Al definir claramente los beneficios unitarios que recibe cada empresa, el monto total es indefinido, y dependerá exclusivamente del número y características de las empresas radicadas. No sólo se elude la respuesta, sino que se evita la intervención de Hacienda, que pasa a ser meramente formal.

Es por ello que el *número de empleos* deja de ser la dimensión relevante, y el *número de decretos* pasa a ser la consideración fundamental. Tiene, además, la ventaja de ser fácilmente exhibible como prueba de los resultados obtenidos. Se ha evidenciado, a lo largo del período, una tendencia a utilizar las cifras de empleo proyectadas como casi existentes, apenas firmados los respectivos decretos.

La perspectiva del Banco Nacional de Desarrollo es algo diferente, pero coherente con lo señalado. La característica parece haber sido buscar la seguridad en la devolución del crédito, lo que ha llevado a enfatizar el volumen del capital y de la inversión en activo fijo y la rentabilidad de la empresa. Eventualmente ha utilizado las presiones políticas existentes para lograr márgenes especiales de redescuento en el Banco Central, minimizando así el compromiso de recursos propios.

Por lo que hace a la Secretaría de Industria, uno de sus principales roles en el período parece haber sido el de constituir la "arena burocrática" donde empresas en otras zonas del país, afectadas por radicaciones en Tucumán, planteaban sus problemas.

La intervención del CONADE, que podría haber aportado pautas al desarrollo zonal, se limitó a los primeros meses, excluyéndose posteriormente de las deliberaciones del C.O.T. No parece haber contribuido a definir industrias cuya radicación en Tucumán fuera compatible con los planes nacionales. Aún en el más reciente de los planes (Abril de 1971) al listar la localización de actividades por regiones de desarrollo, hace constar que el listado —cuyas contradicciones son evidentes— ha sido elaborado en base a las demandas formuladas por las Provincias.

Resumiendo, el O.T., en sus aspectos industriales, aparece como un conjunto desordenado de radicaciones aisladas, sin una estrategia o al menos una dirección rectora. El factor más relevante en su relativo suceso, es la actividad desarrollada por el Coordinador del Operativo, más que su solidez conceptual y su planificación previa. El costo del mismo ha sido muy elevado, aún cuando, por sus características, resulta de difícil estimación.

CAPITULO IV

EL PLAN DE TRANSFORMACION AGRARIA

A Las dos estructuras del agro tucumano

La detallada descripción de las características de las ocho regiones en que es posible dividir el agro tucumano —contenidas en el Gráfico AE/IV/1— tienen la desventaja de ocultar los aspectos fundamentales del mismo. En Tucumán, la caña y su zona son el agro tucumano y las restantes regiones tienen un carácter totalmente marginal frente a ésta. El clivaje entre las dos zonas no es solamente ecológico, sino que existe en prácticamente cualquier dimensión que se introduzca en el análisis.

Las series estadísticas disponibles no permiten reflejar con claridad este fenómeno y, desgraciadamente, no contamos con fuentes precisas para evaluar históricamente el peso de la caña en relación a otros productos. Sabemos, por ejemplo, que en los años 1937/38, sobre un total de 178.000 Has. cultivadas en Tucumán, corresponden a la caña 143.000 Has. (fuente: E.E.A.T.). Otras estimaciones y análisis llevan a suponer que la caña llegó a representar en las últimas décadas entre el ochenta y el noventa por ciento de la producción agropecuaria destinada al mercado, y una proporción apenas inferior del total de la producción agropecuaria, es decir, incluyendo aquella parte de la producción destinada al auto-consumo.

Excluyendo la caña, del resto de los productos agropecuarios, sólo los citrus —en particular el limón— y antaño el arroz, ninguno tenía características tales que lo hiciesen susceptible de constituir una base adicional a la economía “exportadora” provincial, en condiciones de ventajas comparativas que las hicieran apetecibles para el mercado nacional. Algunos productos menores (hortalizas, ajíes, y más recientemente tabaco, frutillas, etc), pueden servir y han servido en el pasado como complemento de exportación.

Independientemente de los pronósticos basados en apreciaciones más o menos optimistas de las bondades productivas del agro tucumano, la experiencia todavía no ha demostrado en forma definitiva que Tucumán, comparada con otras zonas, cuente con mejores o por lo menos iguales condiciones para producir otros productos agropecuarios que puedan reemplazar a la caña como base cuantitativamente importante de una economía agrícola que exceda los límites provinciales. Es

ésta una constatación empírica. No pretendemos hacer juicios de valor acerca de las inmejorables ventajas que algunos asignan a Tucumán para ciertas producciones —tabaco, algodón, soja, etc.— o la negación de que puedan prosperar otras explotaciones agropecuarias al margen de la caña que otros, más pesimistas, sustentan.

En todo caso, es necesario tener en cuenta algo que parece evidente y que permanentemente se olvida: *las condiciones físicas —tierra, clima, etc.— son solo una de las variables objetivas que condicionan la posibilidad de un desarrollo agropecuario. Sobre ellas se asientan relaciones económicas y sociales, también objetivas, que determinan que tal desarrollo sea o no factible: mercados, precios relativos, estructura de la propiedad, características de las unidades productivas, etc.; condicionadas a su vez por relaciones económicas y sociales más globales que se dan en el contexto provincial y nacional.*

Es la inclusión de todas esas variables la que permite la división del agro tucumano en dos zonas y dos estructuras socio-económicas bien diferenciadas a que hacíamos referencia más arriba.

Un primer indicador elemental, que contribuye a explicar superficialmente el fenómeno, es el del valor de la producción por Ha. para distintos cultivos. Solo los citrus y el tabaco, permiten conseguir ingresos superiores entre un 10 % y un 70 % a los de la caña. Los demás frutales y las hortalizas producen ingresos similares o algo inferiores. Pero los demás productos producen ingresos brutos sensiblemente inferiores: soja, del 8 al 12 % del ingreso por Ha de caña; sorgo granífero, del 5 al 13 %; maní, del 9 al 17 %; algodón, del 22 al 27 %; maíz, del 8 al 21 %; alfalfa, menos del 14 % trigo, menos del 10 %; arroz, alrededor del 35 % y cebada, alrededor del 17 %.*

En el agro tucumano, donde la tierra apta para el cultivo de la caña es un factor “escaso” y la fuerza de trabajo normalmente no está utilizada a pleno, otro indicador descriptivo es la cantidad de jornales que ab-

* Dado que las estimaciones han sido efectuadas en base a rendimientos y precios de los productos, las variaciones de unos y otros explican la amplitud de los límites de las cifras consignadas.

sorbe cada cultivo por Ha.* Salvo el tabaco, que utiliza unas 90 jornadas por Ha y por año, todos los otros productos absorben menos jornadas que la caña (50/60 jornadas). Las hortalizas utilizan alrededor de 30 jornadas en promedio; el algodón y los citrus menos de 25; la alfalfa menos de 10; el maíz, sorgo, trigo, soja, girasol y maní menos de 5; y la hazienda entre 1 y 5, según sea de cría o de engorde.

Retomando la idea de base, pareciera, si nos atenemos a los hechos, que una suerte de fatalismo histórico ha dividido en dos el agro tucumano. Una zona, la de la caña, limitada, de tierra "escasa", en donde la caña reina sin competencia y el resto de la provincia, no definido tanto por sus específicas condiciones productivas, sino porque en ella la caña no se da o se da "mal". Es por eso que allí se desarrollan otras producciones de menor rango, sin limitaciones de tierra.

Es necesario, sin embargo, considerar lo siguiente:

— El alto grado relativo de "rentabilidad" de la caña no brota exclusivamente del suelo. Surgen en primer lugar del mercado, y más profundamente, de complejas relaciones socioeconómicas que así la han condicionado.

— La caña cañera tucumana no es —como una obra de arte irreproducible— el único lugar del país donde se puede cultivar la caña de azúcar. Aún sin considerar las principales regiones competidoras de Tucumán —Jujuy y Salta— hay zonas, como algunas de Misiones, en donde la caña se da con rendimientos muy elevados (9.3 % de sacarosa en caña en 1970 frente a 9.1 % de Tucumán) y la tierra no constituye un factor "escaso".

Es esa predominancia de las relaciones económicas, que responden a realidades de difícil modificación, la que nos lleva a describir someramente en la siguiente sección, a los factores que condicionan la producción cañera en Tucumán.

B Factores condicionantes de la producción cañera tucumana

La agricultura de la caña forma una unidad con la industria, de una intensidad tal que la diferencia de la mayor parte de los otros cultivos que también constituyen materia prima de procesos manufactureros.

Como la caña no puede almacenarse una vez cortada, dado que el contenido de sacarosa disminuye rápidamente, los ingenios azucareros deben instalarse en el medio de las plantaciones para asegurar el rápido transporte. Esto crea una estructura particular en las zonas de plantación cañera: las relaciones industriales conviven físicamente con las relaciones agrarias. En general, el elemento más dinámico es el ingenio, de tal manera que si bien caña y azúcar forman una unidad no divisible dentro del conjunto de la política azucare-

ra, es la parte final del ciclo y las relaciones que en este nivel se establecen, las que condicionan a la producción de materia prima. Ello implica que las relaciones sociales agrarias están estrechamente ligadas y condicionadas en Tucumán a un sector capitalista industrial, comercial y financiero.

Si bien la caña —y la producción de azúcar— fueron conocidas en Tucumán desde la época de la Colonia, no fue sino en la década de 1870 cuando se inició en Tucumán la producción en gran escala para el conjunto del país. Hasta esa fecha, la producción de Tucumán escasamente alcanzaba las 3.000 t., un cuarto de siglo más tarde era treinta veces mayor.

Este desarrollo es atribuido por algunos autores a la llegada del ferrocarril a Tucumán en 1876 y a la instalación en el litoral de la primera refinería azucarera industrial en la década de 1870. No obstante, el tendido de ferrocarriles en el país en el último cuarto de siglo pasado fue lo suficientemente extenso como para considerar que no sólo Tucumán contó con esa "ventaja comparativa". La instalación de la refinería por Tornquist fue una acción económica corriente y su influencia no puede haber sido decisiva.

Es, pues, necesario agregar algunas consideraciones sobre la evolución de la situación económica, social y política del período. Nuestro interés no es anecdótico o histórico, sino que obedece al hecho de que algunas de las características que comentaremos subsisten en la actualidad como condicionantes relevantes del fenómeno azucarero. Es importante enfatizar los siguientes aspectos:

a) Desde su origen, la economía azucarera tucumana formó un núcleo monoprodutor, monoexportador, que condicionó al grueso de la economía provincial en un papel de activa dependencia con el sistema capitalista nacional externo a ella. Su suerte estaba sujeta al desarrollo de la "metrópoli" a la cual estaba ligada, ya que ella constituía el mercado donde el azúcar tucumano encontraba una demanda solvente.

b) La base de sustentación de esta dependencia no era, como en otros casos —ganadería y cereales, obras, etc.— en relaciones agrarias atrasadas —peones en relaciones paternalistas o cuasi: feudales, inmigrantes, arrendatarios, etc.— sino que aún existiendo en Tucumán relaciones de ese tipo, en la propia zona se instalaba la gran industria y lo que ella conlleva: amplia extensión de las relaciones mercantiles, del trabajo asalariado, acumulación de capital, etc.

c) El surgimiento del polo azucarero en Tucumán no respondió exclusivamente a la libre acción de las leyes de la oferta y la demanda. Desde el comienzo, el Estado jugó un rol decisivo en su gestación y desarrollo. Las motivaciones de esa intervención escapan a este informe. Vale la pena, sin embargo, señalar que dos de los presidentes que se sucedieron en ese período —Avellaneda y Roca— eran tucumanos. A la vez, hacía poco que el Estado Nacional había conseguido aplastar la resistencia de las sociedades del Noroeste (rebeliones en La Rioja, Catamarca, Cuyo, etc.) y que, para liqui-

* Fuente: Estación Experimental Agrícola de Tucumán.

dar las bases sociales que creaban tal resistencia convenía desarrollar un centro capitalista en la zona. Tucumán ofrecía óptimas aptitudes económicas (tradicción comercial) y políticas (paz interior). En el contexto más general de la dependencia nacional, si bien la producción de azúcar afectaba los intereses de Inglaterra en cuanto ésta era el abastecedor (importador intermediario) más importante, era a la vez la exportadora de las maquinarias para los ingenios y la transportista ferroviaria del azúcar.

El Estado condicionó desde el comienzo la existencia de un mercado para el azúcar cuando, en un período prevalentemente libre cambista, impuso restricciones proteccionistas que permitieron el desarrollo de la industria. Esa protección se ha mantenido desde entonces, y la intervención estatal ha ido aumentando y diversificándose. En uno u otro período ha reglamentado qué parte del mercado corresponde a cada ingenio y a cada zona azucarera, qué parte del abastecimiento de caña le corresponde a cada productor agrario; ha establecido los precios de azúcar y caña; cuánto le corresponde del ingreso total al comerciante, al industrial y al cañero; ha financiado las zafras; ha autorizado o no las ampliaciones de la capacidad productiva; ha introducido subsidios diferenciales; ha exportado directamente o subvencionado exportaciones, etc.

Sin embargo, a pesar de la intensidad de su intervención, el Estado nunca llegó a actuar a la manera de "capitalismo de estado" asumiendo por sí mismo alguna de las fases del proceso —agrícola, industrial, comercial— limitándose su intervención directa a circunstancias coyunturales.*

d) En torno a la economía azucarera tucumana, de características capitalistas en ingenios y fundos medianos y grandes, se desarrollaban también amplias relaciones que sintéticamente definiremos como "marginales", es decir, de capas y clases que no se pueden integrar plenamente a las relaciones capitalistas y que, por otro lado, han perdido o visto debilitarse relaciones socioeconómicas de otro género.

Este tipo de relaciones marginales abarcan formas más o menos evidentes: las masas de campesinos de provincias vecinas o de la zona tucumana no azucarera que participan de la zafra como trabajadores transitorios; pobladores urbanos semiocupados que son transitorios de fábrica en épocas de molienda; trabajadores que hacen "changas" o trabajan ocasionalmente.

Tucumán, a diferencia de Salta y Jujuy, tenía y tiene poca afluencia de campesinos bolivianos en su zafra. Ello significa que los grupos marginales están presentes, encerrados en la zona de influencia del sector azucarero tucumano (que es mayor que la meramente ecológica) y son una fuente permanente de contradicciones sociales, particularmente en los ciclos recesivos. Es difícil hacer cálculos sobre el peso del sec-

tor marginal con la base de información estadística disponible, pero puede estimarse que los trabajadores marginales —directos e indirectos— son una cifra cuatro veces mayor* que el de trabajadores plenamente integrados al sector capitalista azucarero. Es éste un rasgo histórico de las relaciones económicas del sector azucarero tucumano que perdura todavía intensamente.

Resumiendo brevemente los puntos anteriores, podemos decir que, en el siglo pasado, la explotación azucarera jugó el papel de polo del capitalismo insertado en una sociedad con relaciones arcaicas. Completó económicamente la tarea militar de liquidar las relaciones antiguas y desplegó un conjunto de nuevas relaciones propias del capitalismo, sin lograr integrar plenamente como obreros permanentes o como clase media campesina, a buena parte de las masas de su zona de influencia. Mientras se mantuvo la gran expansión del sector azucarero tucumano, las contradicciones no eran tan evidentes.

En cambio, en la actualidad, se mantienen las mismas características básicas, pero, al no haberse podido desarrollar otros polos (actividades) que complementarían al sector azucarero en su rol dinámico y al estar cuasiestancado el propio sector azucarero, esta situación es fuente permanente de conflictos. Por un lado, las necesidades, hábitos y cultura de la población de la zona son las propias de una sociedad basada fundamentalmente en el trabajo colectivo como fuente de ingresos para satisfacer consumos a través del mercado; por otro el sector capitalista tucumano no puede absorber plenamente a esa población proveyéndola de ocupación estable.

A estas características generales, cuyos orígenes se remontan hasta el período de nacimiento del actual sector azucarero tucumano, debemos agregar otros aspectos que han adquirido relevancia en años más recientes.

e) El consumo de azúcar en el país crece a ritmo muy lento, asimilable al de crecimiento demográfico, que de por sí es bajo en la Argentina. La demanda de azúcar es casi inelástica respecto al precio o al ingreso (cf. Canitrot y Sommer, 1971).

A la vez, el sector azucarero tucumano está asociado a una "metrópoli" cuyo desarrollo se ha estancado en las dos últimas décadas. Esto no solo influye en cuanto al volumen de azúcar que dicho sistema puede absorber, sino también a la insuficiente capacidad de la metrópoli para crear otras actividades a partir de la propia caña — industria papeleras y de la celulosa, ta-

* En la descripción de empleos en estadísticas censales, hay una serie de actividades en donde es difícil diferenciar su carácter de marginalidad.

En el Censo de 1960 se asignaban a "actividades no bien especificadas" 23.800 personas. En Servicios se incluían 48.200, de los cuales un buen número deben ser marginales. En el sector cañero propiamente, el empleo en enero, correspondiente a trabajadores permanentes, era de 28.900 personas y, en plena zafra, llegaba a 83.900.

(Datos para 1963, cf. Canitrot y Sommer, 1971.)

* De las cuales el ejemplo más reciente es la creación de CONASA, concebida en su momento como una intervención temporaria.

bleros de bagazo, pienso enriquecido e incluso plásticos que permitiesen un desarrollo paralelo.

f) Dentro de esa perspectiva general de relativo estancamiento, la producción cañera-azucarera tucumana se caracteriza por marcados ciclos de expansión-recesión. Así, después de un alza en 1951, la producción cae en 1952 a 376.000 t, vuelve a crecer en 1953 y 1954 a niveles poco mayores de 500.000 t, para volver a caer en 1955 a 364.000 t. A partir de entonces se fue recuperando hasta alcanzar 722.000 t en 1958. El siguiente ciclo de recesión tiene un extremo de 374.000 t en 1961; el de expansión posterior llega a un pico de 750.000 t en 1965 para entrar luego en otra recesión que culmina en 1967 con una de las peores zafras de los últimos 20 años (378.000 t). En la actualidad se entra nuevamente en un período de recuperación.

Para el sector azucarero y, en especial, para el sector cañero, estas oscilaciones cíclicas son particularmente perjudiciales. Las plantaciones de caña se renuevan cada 4 ó 5 años: requieren, por lo tanto, períodos más o menos largos de estabilidad para una adecuada planificación de la producción. Las oscilaciones son un factor de desaliento para los productores más serios y fuente de maniobras y aventuras para los especuladores.

Las interpretaciones acerca de cuáles son los factores determinantes de este comportamiento cíclico son variadas. Algunas las atribuyen casi exclusivamente a factores climáticos, y hay, en efecto, una marcada correlación entre los rendimientos sacariceos y la fecha y magnitud de las heladas en la zona cañera. Pero la influencia de factores no naturales es importante. En determinados años, ante expectativas de incrementos de precios y ampliación del mercado, la producción azucarera se entona y comienza una política de expansión que madura dos o tres años después de haberse iniciado, coincidiendo a veces con una etapa recesiva en lugar de un momento de auge. Así, por ejemplo, en 1962/63 se dan un conjunto de circunstancias favorables: la caída de la producción mundial por circunstancias climáticas, el alza astronómico de los precios del mercado libre, la redistribución de la cuota azucarera cubana, en el mercado estadounidense, etc. Ello creó una expectativa particularmente optimista en cuanto a las posibilidades de expansión del sector azucarero argentino. Coincidió con cuatro años sucesivos de buenas condiciones climáticas y así la producción nacional de azúcar pasa de 736.000 t en 1962 a un record de 1.211.000 t en 1965.

En otras ocasiones pueden vincularse los ciclos expansivos a políticas nacionales. En los primeros años de expectativa "desarrollista" del gobierno de Frondizi, y a partir de medidas concretas (supresión de los subsidios diferenciales, liberación de precios, facilidades al reequipamiento industrial) se llega a una producción nacional de 1.014.000 t.

f) La tendencia de los precios del azúcar y caña ha sido descendente en la última década. En 1965, a pre-

cios constantes, el precio del azúcar era tres cuartas partes y en 1967 poco algo más del 80 % del precio de 1960.

Dentro de esa tendencia decreciente, la caña sufrió una redistribución negativa. La relación precio caña/precio azúcar bajó de un índice de 100 en 1960 a 57 en 1967. Esta disminución debe haber sido sensiblemente mayor ya que la fuente de esos datos (D.N.A.) considera los precios oficiales, sin tener en cuenta que el precio de la caña "contado", fuera de cupo, era de apenas un 33% del precio oficial.* Si bien posteriormente hubo una recuperación, la relación no llegaba, en 1969, a las tres cuartas partes del valor de 1960.

Es decir, que dentro de la general tendencia declinante de los precios de los productos del sector, se verificó una redistribución de ingresos en perjuicio del sector agropecuario. Más adelante analizaremos la redistribución que se verifica dentro del propio sector agropecuario.

La situación es aún más seria si consideramos que el año base, 1960, fue un año de precios relativamente bajos para el sector caña-azúcar. En términos reales, los precios del azúcar en 1954-58 fueron superiores a los de 1960 en un 20-30%.

También en el caso de los precios encontramos ciertas características cíclicas, desfasado uno o dos años en relación en el ciclo de producción. En la actualidad, los precios aparecen en franca recuperación.

A la redistribución de ingresos en perjuicio de los sectores más débiles, originados por las tendencias de los precios, debe agregarse la tendencia general de redistribución del propio mercado, de similares características. En 1953/4 Tucumán tenía cerca del 70 % de las entregas de azúcar al consumo, y en 1968/9 había descendido al 55 %. La mayor parte del incremento correspondió a Salta y Jujuy, provincias en que el grado de concentración de la propiedad —en todas las fases— es mucho mayor que en Tucumán.

Dentro del propio sector fabril azucarero tucumano, ha habido también una manifiesta concentración. La disminución en Tucumán se logra a través del cierre de un cierto número de ingenios. Los que subsisten, han sido afectados en un grado muy reducido, y varios de ellos logran records de producción en el último período de recesión.

g) Un aspecto sumamente discutido y difundido es el de la baja eficiencia relativa de Tucumán respecto a otras zonas, y en especial Salta y Jujuy, en los rendimientos culturales e industriales del sector azucarero.

En la década del 50 los rendimientos culturales de Tucumán oscilaban alrededor de las 30 t/Ha, mientras que en Salta oscilaban entre 50 y 70 t/Ha y en Jujuy entre 60 y 80 t/Ha. En cuanto al contenido de sacarina, los valores de Salta y Jujuy eran también superiores a los de Tucumán. En la década de 1960 los rendimientos culturales se elevaron en todo el país,

* Estimaciones provenientes de las encuestas realizadas a productores minifundistas.

manteniéndose la diferencia entre el Norte y Tucumán.

Sin embargo, las experiencias del I.N.T.A. en Tucumán, con rendimientos superiores a 90 t/Ha y altos contenidos de sacarosa, similares a los del Norte, permiten pensar que más que los factores naturales, son las condiciones productivas las variables fundamentales, las determinantes de la actual situación. Aunque desde un punto de vista estrictamente técnico esta cuestión no está dilucidada, no es fácil defender la argumentación de las "desventajas comparativas naturales" de Tucumán.

Podría citarse como ejemplo la sustancial reducción de las diferencias en contenido sacarino entre el Norte y Tucumán. Ella se debe fundamentalmente a la implantación masiva de nuevas variedades aconsejadas por la E.E.A.T. y el I.N.T.A., y que es el adelanto tecnológico de más sencilla transmisión a productores independientes de media y pequeña dimensión.

A pesar del evidente progreso realizado, penetrando algo más profundamente en el problema, resulta aparente que la cuestión no reside exclusivamente en un desarrollo tecnológico del agro tucumano, sino, además, en asignar adecuada importancia a un problema estructural que continúa sin resolverse.

En este marco más amplio, la gran cantidad de hectáreas sembradas y los bajos rendimientos de los primeros años de la década de 1950 no responden a factores tecnológicos, sino que responden esencialmente a la política seguida en ese momento por el Estado. En aquella época, el Estado establecía que la caña se pagara según su peso, sin tener en cuenta su calidad —contenido de sacarosa— y, además, se subvencionaba a los productores más ineficientes.

Ello ocasionaba dos efectos: en primer lugar, disminuía la eficiencia productiva pues ésta, en lugar de producir beneficios, ocasionaba perjuicios económicos. En segundo lugar, para producir la misma cantidad de azúcar se absorbía mucho más trabajo, en una zona donde precisamente existía una imposibilidad de incorporar sectores marginales al trabajo asalariado. En definitiva, era una política redistribucionista que, si bien atemperaba las necesidades insatisfechas de trabajos e ingresos de los sectores marginales, no solamente no creaba las bases para un desarrollo alternativo, sino que también afectaba las posibilidades del mismo sector al deteriorar su eficiencia técnica.

Las políticas seguidas posteriormente, con mayor o menor decisión según los casos, estuvieron dirigidas a liquidar aquel freno a la eficiencia técnica, pero al mismo tiempo siguieron sin resolver en los hechos el problema de la no incorporación de capas marginales al trabajo social. De ahí que, si bien los índices de aumento de eficiencia técnica (caña por Ha, azúcar por tonelada de caña) manifiestan un mejor uso de recursos, la enorme dilapidación de la fuerza de trabajo existente en la zona señala lo contrario. Las zafras actuales utilizan 6 millones de jornales menos que las de 1955/6, es decir, alrededor de 60.000 trabajadores menos. Parte de ellos han emigrado, pero un número

considerable ha permanecido en la zona sin ocupación alternativa.

Planteado el problema en esos términos, la dilapidación de recursos es una constante de las dos últimas décadas en el sector azucarero tucumano. La primera parte del período se caracteriza por un marcado desaprovechamiento de tierra e instalaciones fabriles, la segunda por un desaprovechamiento de una fuerza de trabajo sin alternativas. Es probable que, en términos de eficiencia social, la diferencia entre ambos períodos no sea excesivamente marcada.

Aún cuando el sector azucarero tucumano ha estado casi estancado globalmente en términos de producción, estudiando su movimiento interno, puede afirmarse que éste no ha estado de manera alguna congelado. Manteniendo niveles similares de eficiencia social, ha habido un proceso de redistribución interna, con un relativo afianzamiento de un sector capitalista y un marcado deterioro de grupos marginales, pequeños campesinos, trabajadores semiasalariados que, al no haber sido absorbidos ni tampoco aniquilados económicamente, continúan presentes como fuente de conflictos sociales.

A la tendencia a la disminución de las Has destinadas a caña en Tucumán es necesario sumar lo dicho antes en relación a la declinación del precio de la caña. Además, los precios de la caña en Tucumán fueron inferiores a los pagados en Salta y Jujuy, en una magnitud de aproximadamente el 20% (ver Cuadro AE/IV/2). Cabe agregar también, sobre la base de la información recogida en las entrevistas a productores cañeros, que el precio abonado a los grandes productores es mayor que el correspondiente a los minifundistas. El motivo no es exclusivamente la mayor calidad —contenido de sacarosa— de la caña, sino las ventajas operativas para los ingenios de los productores grandes, que les permiten compensar fácilmente las oscilaciones en el aprovisionamiento diario de caña, que la gran cantidad de proveedores hace de común ocurrencia, por las lógicas dificultades en planificar el corte y transporte.

Una primera explicación de la tendencia a la disminución del precio de la caña la encontramos en la disminución de los costos de producción debidos a aumentos de productividad. La cantidad de azúcar por Ha a principios de la década de 1950 oscilaba en Tucumán entre 1.6 y 2.5 t/Ha y en los últimos años entre 2.5 y 3.5 t/Ha.

Este incremento de rendimientos —del orden del 30 al 40%— comparado con una disminución de precios reales del 20 al 40% en el mismo plazo, expresaría una tendencia natural de correspondencia entre la menor cantidad de factores utilizados para obtener un mismo producto —aumento de productividad— y la disminución del valor del mismo. Es decir, los beneficios del adelanto tecnológico son transmitidos en su mayor parte al consumidor, fenómeno que señalan Canitrot y Sommer.

Pero aparece aún más importante analizar el impacto diferencial de este hecho sobre los distintos com-

ponentes de la estructura de productores cañeros de Tucumán.

Para los productores grandes y medianos que emplean trabajo asalariado permanente o transitorio contratado según sus necesidades, los aumentos de productividad se traducen en una disminución del costo de producción (igual producto con menos utilización de factores) o en un aumento del producto final con el mismo costo de capital. Si el precio baja, los beneficios del desarrollo tecnológico se transfieren al comprador, sin perjuicio para él, en la medida en que el descenso de precios no sea mayor que el aumento de productividad.

Para el pequeño campesino que emplea fundamentalmente fuerza de trabajo familiar, los efectos aparentemente son los mismos que en el del medio y gran productor. La diferencia fundamental es que los recursos que dejan libres los pequeños productores son fundamentalmente su propio trabajo y el de su familia.* En la medida en que el factor "ahorrado" carece prácticamente de utilización alternativa, permanece, simplemente, inutilizado. Es decir, que para el sector de pequeños productores familiares, los aumentos de productividad no acompañados por incrementos del volumen de producción o por el desarrollo de otras actividades que absorberían la fuerza de trabajo liberada por las mejoras tecnológicas tuvo, con frecuencia, el resultado de agravar la situación de marginalidad, de desempleo, de no incorporación de su fuerza de trabajo disponible a sectores productivos.

En términos sociales, por tanto, parte de la mejora de rendimientos de la producción cañera tucumana se dilapidan, porque la fuerza de trabajo ahorrada no se incorpora al proceso de creación de riqueza. Expresado en otros términos, aumentan simultáneamente la eficiencia del capital y la desocupación y el sub-empleo.

El fenómeno, no obstante, es bastante más complejo que el esquema antes descripto. El proceso no se desarrolla de manera continua sino a través de saltos y oscilaciones. Hay períodos de expansión, donde la producción aumenta, y de crisis, cuando cae el producto, movimiento al que acompañan alzas y bajas de los precios relativos del azúcar y la caña. Han existido además, en las dos últimas décadas modificaciones continuas en la política azucarera del Estado que crean elementos de inestabilidad e incertidumbre, sobre todo por el rol fundamental que asume en la determinación del volumen y estructura del mercado, los precios y las formas de pago. El Estado, que financia la zafra con préstamos a ingenios para la compra de caña; y a productores, para cultivos e inversiones, es un elemento de primera magnitud en los procesos financieros. Es fre-

* En la medida en que tengan dificultades en la comercialización de la producción adicional en el caso de adelantos tecnológicos que ahorren tierra, el otro recurso libre es su propia tierra, que de acuerdo a la información recogida en las encuestas a minifundistas, es dedicada en baja proporción a producciones para autoconsumo, con rendimientos muy bajos, en la mayor parte de los casos, la tierra queda desaprovechada.

cuente que a las tendencias de caída de precios y de restricción del área sembrada se suma un complicado proceso de créditos, pagos y subsidios que de continuo se modifica. En general, los pequeños productores sufren más que los grandes por los retrasos en los pagos de la caña vendida, por el no pago en el caso de ingenios que quiebran, por las restricciones en el crédito bancario —al que tampoco están dispuestos a acceder por el riesgo de perder la tierra hipotecada.

La ineficiencia del Estado para modificar la situación del área cañera tucumana resalta no solo por la magnitud de los recursos que invierte directa e indirectamente en el sector, sino, por contraste, con la efectividad con que algunas de las organizaciones estatales han cumplido su papel en lo referente al desarrollo tecnológico de la producción de caña. Este papel no ha sido solamente cumplido a través de los resortes legislativos que en los últimos años coadyuvaron a impulsar la productividad, al basar la compra de la caña en el contenido de sacarosa y no en el peso del vegetal. Ha sido fundamental las tareas de investigación y extensión de la E.E.A.T. y del I.N.T.A., que trajeron por consecuencia un importantísimo cambio en la estructura varietal de la caña cultivada.

Así, en 1960 la variedad Tuc 2645 tenía el 34 % de los surcos plantados y la Co 421 más del 12 %. En 1971 estas variedades disminuyen a menos del 4 y del 1 % respectivamente, y otras con mucho más alto rendimiento, que prácticamente no tenían peso en 1960, las reemplazan en los primeros lugares. La Co 310, que alcanza, según experiencias de la E.E.A.T. rendimientos de 75 t/Ha y del 10 % de azúcar en caña tenía, en 1971, el 20.5 % de los surcos plantados. La CP 48/103 con 10.5 % de azúcar en caña, 64,2 t/Ha y 7622 Kg de azúcar/Ha ocupaba el tercer lugar con el 16.22% de los grupos plantados. La NA 56/30, con 11.05% de azúcar en caña, 86,7 t de caña/Ha y 9600 kg de azúcar/Ha, tenía el 15,06% de los surcos plantados, ocupando el cuarto lugar. También debe mencionarse la NA 56/79, con un 19,85% de los surcos que tiene rendimientos de 10.60% de azúcar en caña, 86,4 t/Ha y 9361 kg de azúcar/Ha.

El efecto de los cambios varietales ha sido el factor más importante en el aumento de los rendimientos conseguidos en la última década en el sector cañero tucumano. Contrasta con la menor influencia que han tenido la mecanización y otras mejoras culturales, tales como el empleo de herbicidas y fertilizantes.

Aún cuando la base informativa disponible en cuanto al grado de mecanización alcanzado por la producción cañera tucumana es incompleto*, es posible inferir que están ocurriendo dos fenómenos simultáneos:

1º) hay menos equipos de los que sería factible utilizar, de acuerdo a los volúmenes de producción y de Ha cultivadas;

* Aún estudios como los de Italconsult (Plan preliminar para el desarrollo de la Provincia de Tucumán) señalan dudas sobre la exactitud de los porcentajes y cifras estimadas.

2º) hay una capacidad sobrante de equipos no utilizados plenamente por sus propietarios.

Por lo que hace al primer punto, los tractores disponibles (alrededor de 1600, actualmente) cubren la posibilidad de tractorizar solamente el 50 % de la superficie de cañaveral. Las cortadoras (menos de 200 actualmente), solamente cubren una superficie menor de 10.000 Has y las cargadoras (menos de 100 actualmente) pueden cubrir unas 50.000 Has de las 150/180.000 de cultivo.

En cuanto al segundo punto, el tamaño de las fincas cuyos propietarios son dueños de equipos, sugiere que el uso de la capacidad de los tractores, cosechadoras y cargadoras disponibles, es bajo.

Esta aparente contradicción se explica por la estructura de la propiedad de la tierra, que impide el empleo económico de la maquinaria. En cargadoras, por ejemplo, este límite inferior es de 400 Has y el número de fincas que alcanzan o superan esa extensión es de alrededor de 40. En tractores, la E.E.A.T. ha estimado los costos relativos del uso de tracción animal frente a tres tipos de tractores y ha llegado a la conclusión de que el tractor no es competitivo frente a la mula en extensiones menores de 90 Has (Cf. Cuadro AE/IV/5).

El aumento de productividad en el área cañera tucumana ha seguido el camino más sencillo —el de los cambios varietales— que es donde más fácilmente actúa el Estado. En aquellos otros aspectos en donde la estructura de propiedad existente hubiera exigido una acción más decidida por parte del Estado, los efectos han sido menores.

Así, de una parte, hay un déficit de equipos, fertilizantes y herbicidas en el agro cañero tucumano y, de otra, las existentes se derrochan al no ser utilizadas plenamente, paradoja esta última en donde en buena medida es también responsable el Estado, que frecuentemente impulsa a adquirir equipos a productores que a veces no los necesitan, otorgando desgravaciones impositivas y créditos especiales afectados a la adquisición de maquinaria.

h) El fenómeno señalado de una "presencia ausente" del Estado, se hace más evidente si observamos la estructura de propiedad del área cañera tucumana.

La información proveniente de los censos nacionales o cañeros, que es la única disponible, contiene inexactitudes debido a la resistencia de los informantes en dar a conocer la superficie real cultivada. Como las notas de compra de caña se basan muchas veces en la cantidad de surcos sembrados y, además, los productores frecuentemente hacen figurar a sus familiares como propietarios independientes para poder tener acceso a varios ingenios y así conseguir más de un canal de venta para su caña, existen problemas serios en el relevamiento de la información de base. Las diferencias de un censo a otro no son estrictamente explicables por modificaciones reales de la estructura de propiedad.

No obstante ello, considerando los datos censales como indicativos, observamos que el sector de hasta

500 surcos (alrededor de 10 Has) ha tenido, durante la década de 1960, un peso algo mayor de 80 % del total de productores. Si sumamos a este grupo el de productores medianos (500 a 1000 surcos) el peso conjunto supera el 90 % del total de productores (Cuadro AE/IV/8). Esta proporción varía por departamentos. En Monteros la proporción de minifundistas es la mayor de la Provincia mientras que en Tafí, Capital o Burrucayú es sensiblemente menor. Estas proporciones caracterizan un aspecto fundamental de la estructura de la producción cañera tucumana. Las nueve décimas de los productores cañeros tucumanos son medianos o pequeños y las cuatro quintas partes son minifundistas, cifras que remarcan el significado social del problema.

Desde el punto de vista del peso económico, la influencia de este amplio sector, en lo que hace al conjunto de la economía cañera, es distinta. El grupo de productores de hasta 10 Has solo explota poco más del 30 % de la superficie cañera; y si incluimos el grupo de entre 10 y 20 Has, llegamos a valores de entre el 40 y el 45 % del total.

Es frecuente el encontrarse que, en lugar de hacer una crítica objetiva de la debilidad e ineficiencia del Estado en su política azucarera-cañera, se pretenda atribuir las culpas de la presunta ineficiencia de la economía cañera tucumana al sector de minifundistas y medianos productores.

Por supuesto que este sector es una de las fuentes de los conflictos políticos y sociales, derivados, como hemos dicho, de la incapacidad de absorber plenamente al conjunto de pequeños productores a una economía estable. Pero lo que no parece estrictamente cierto es la responsabilidad de este sector en la ineficiencia global del sector azucarero tucumano.

A mediados de la década de 1960, el rendimiento medio de Tucumán era de 46.7 t de caña por Ha. El rendimiento de los fundos de hasta 10 Has era de 38.6 t/Ha; el de fundos de entre 10 y 16 Ha era de 41.1 t/Ha y el de más de 16 Has de 51.6 t/Ha (cf. Cuadro AE/IV/21). Suponiendo que por una medida drástica, tal como la expropiación de la tierra de propietarios minifundistas, este sector desapareciera y sus explotaciones llegaran al mismo grado de rendimiento que las del resto, el rendimiento medio provincial se elevaría solamente en 3.6 t/Ha. Si, además de expropiar a los minifundistas se expropiara también a los propietarios medianos, el rendimiento medio provincial se elevaría en solo 4.9 t/Ha, para llegar a 51.6 t/Ha. Esos valores promedio seguían siendo considerablemente inferiores a los de Salta y Jujuy.

Esta pretensión de liquidar al sector minifundista no es compartida por los otros sectores cañeros. La presencia de los pequeños productores es un factor de presión para conseguir mejores precios para la caña, subsidios, créditos, etc., que son aprovechados fundamentalmente por los grandes productores. De ahí que sea frecuente la paradójica alianza de los grandes productores con los medianos y pequeños, basada, en éstos, en necesidades reales y en aquéllos, en conseguir

ventajas del sector público, debido a la existencia de un sector minoritario en orden a su peso económico real y mayoritario en lo que hace a su número.

El comportamiento económico es también diferente entre pequeños y grandes productores. Los primeros son, en general, propietarios de su tierra y actúan como productores familiares. En cambio, los medianos y grandes productores asumen las características básicas de una empresa. A pesar de esas diferencias, los cálculos de los costos de producción (ver Cuadro AE/IV/23) se calculan como si la unidad económica fuera, en todos los casos una empresa.

Si nos limitamos a computar los egresos reales de la explotación minifundista, excluyendo el trabajo familiar como costo de producción, el costo, así definido, del pequeño productor llega apenas a una décima parte de lo detallado en las planillas de cálculos de costos. Es por ello que los efectos negativos de los años de malos precios son mucho mayores para los pequeños productores, y los acercan rápidamente a niveles mínimos de subsistencia.

C El resto de la producción agropecuaria tucumana antes de 1966

La descripción del peso e importancia de distintos tipos de cultivos, en el caso de que sean intercambiables en un área, puede hacerse independientemente de la estructura socioeconómica del sector, en la medida en que un mismo productor pueda explotar diversos productos, variando las proporciones en función de los beneficios marginales de cada uno de ellos. Como hemos insistido antes, no es éste el caso de Tucumán. Aquí la importancia de los cultivos diferentes de la caña de azúcar expresa simultáneamente la importancia relativa de los productores no cañeros respecto a los productores de caña.

En ese sentido, la importancia de los otros cultivos es reducida y su valor agregado apenas llega al 20 % del total del sector. Su importancia no sólo es reducida cuantitativamente, sino que se ve aún disminuida por la clara dependencia existente —con unas pocas excepciones— de la producción agropecuaria no cañera respecto al sector azucarero.

Esta dependencia tiene un doble origen. En primer lugar, proviene de la vinculación de buena parte de esos productos a un mercado local, cuyo nivel de demanda solvente está en función de los ingresos generados en el sector azucarero. En segundo lugar, proviene del hecho de que las explotaciones cañeras constituyen una fuente de trabajo temporal para un buen número de campesinos tucumanos que viven en el área no-cañera y explotan otro tipo de productos durante la mayor parte del año.

En ese sentido la producción agropecuaria no cañera tucumana —con la excepción de los limones, antiguamente el arroz y más recientemente soja, tabaco y algodón— ha sido el complemento local de la expansión

del sector "mono productor-mono exportador". Compiten así con la "importación" a Tucumán de productores provenientes, fundamentalmente, del Litoral.

Caña y el resto de la producción agropecuaria tucumana forman, a partir de su interdependencia, una unidad económica que contrasta con su separación física y las diferencias de sus estructuras sociales. Como complemento del agro cañero, el resto de la economía agropecuaria tucumana puede ser interesante; aislada de aquel, sus perspectivas son dudosas frente a la competencia de zonas tradicionales de la pampa húmeda. La situación normal era —en períodos pasados— la integración de un agro no cañero, dependiente y con formas de producción relativamente atrasadas, a un complejo caña-azúcar que constituía el elemento dinámico de la economía provincial. Al perder dinamismo y estancarse, las producciones no cañeras no reemplazan a las cañeras en su función dinámica —ni siquiera entran en su área de influencia. Hay, naturalmente, excepciones que ya hemos mencionado, y a las que podríamos agregar los ajíes, los pimientos o las batatas. Pero las características de los cultivos y la magnitud de la expansión que deberían tener para cumplir un rol dinamizante de la economía similar al de la caña los elimina como alternativas viables, limitándolos al rol de complementos menores.

El fenómeno descrito puede visualizarse comparando los volúmenes y los rendimientos de la producción no cañera en Tucumán con los valores nacionales, utilizando los valores disponibles para los primeros años de la década de 1960. (Ver Cuadros AE/IV/25).

En cereales, el maíz era el cultivo más difundido y el que ocupaba el segundo lugar en superficie cultivada después de la caña, con un promedio de 39.500 Ha en 1960/65. La cifra es insignificante con respecto al total nacional de 3.412.000 Ha en el mismo período. El rendimiento en Tucumán, de 1341 kg/Ha. era algo inferior al nacional, de 1417 kg/Ha. El maíz aportaba entonces el 2.5 % del valor agregado del sector agropecuario tucumano.

En trigo, el promedio de siembra en 1960/65 era de 3500 Has frente a 5.273.000 para el país, con rendimientos de apenas la mitad de los nacionales (650 kg/Ha frente a 1300 kg/Ha). El peso del trigo no era significativo en la formación del valor agregado del sector.

El arroz, producto del cual Tucumán era el principal proveedor nacional a mediados de la década de 1930*; ocupaba, en 1960/65 solamente 2.100 Has frente a un total nacional de 61.100 Has. Los rendimientos en Tucumán eran de 2952 kg/Ha, inferiores al promedio nacional de 3.154 kg/Ha. El arroz representaba el 0,2 % del valor agregado del sector agrícola tucumano.

* En ese entonces tenía el 59,5 % de las Has cultivadas y el 60 % de la producción nacional, que entonces sólo cubría el 41 % del consumo del país. (Cf. Revista I.D.I.A. — Mayo 1967.)

Dentro de los cultivos industriales del período, el único —excepto, naturalmente, la caña— que asumía cierta significación era el tabaco, que contribuía con un 0,2 % del valor agregado del sector agropecuario. La superficie sembrada era de 400 Has en Tucumán y de 48.800 Has en el país y los rendimientos de 614 kg/Ha y 996 kg/Ha respectivamente.

En frutales, el limón, que aportaba un 3,6 % al valor agregado del sector, era el principal producto agrícola después de la caña. La producción tucumana, de 9.665 miles de t, era la mayor del país, que en total alcanzaba a 16.085 miles de t. Las naranjas, si bien constituían el 2,5 % del valor agregado del sector, tenían un peso mucho menor en relación a la producción nacional. Esta última fue, en el período 1960/65, de 98.521 miles de t, de las que Tucumán sólo aportaba 7.363. Las mandarinas, con un 0,9 % del valor agregado, los pomelos, con un 0,2 % y el resto de los frutales (ciruelas, duraznos, guindas, cerezas, etc) con un valor agregado conjunto del 0,1 % eran también producciones insignificantes en relación a los totales nacionales.

Las hortalizas, en conjunto, aportaban el 10 % del valor agregado del sector, del cual el 3,2 % correspondía a ajíes y pimientos que eran, después de los limones, los productos de mayor importancia del agro.

Las batatas y el tomate, con 1,8 % y 1,3 % de aporte al valor agregado del sector, logran rendimientos en el período superiores a los promedios nacionales, aún cuando su proporción en el total es insignificante. En el mismo caso se encuentra el ajo, aún cuando su contribución al sector es de sólo un 0,1 %.

En el caso de las papas, la cebolla y el zapallo, encontramos rendimientos inferiores al promedio nacional, reducidas proporciones del total y un escaso aporte al valor agregado provincial.

Entre 1957 y 1965, la masa ganadera bovina fluctuaba entre 220 y 260.000 cabezas, que apenas representan al 0,5 % del total nacional. El ganado criollo alcanzaba al 90 % del total. Existía además un alto porcentaje de mortandad, por déficit de pastos, enfermedades, etc, y baja parición. El mercado tucumano, como consumidor, declinó sensiblemente en la década de 1960. De 53 kg per capita a fines de los años 50 se pasó a menos de 40 kg per capita en 1965, fenómeno obviamente ligado con el descenso del nivel de ingresos de la población.

Tucumán no se autoabastece de carne. En la región noroeste es la principal compradora de ganado bovino (50 % del total de la región). Según informaciones de la E.E.A.T. y de la Secretaría de Agricultura y Ganadería de la Provincia, el 90 % del ganado faenado en Tucumán proviene de otras provincias.

En carne aviar y huevos la producción local satisfacía en 1965 solamente el 15 % del consumo local, con un déficit de 2.800.000 kg de carne aviar y de 116 millones de huevos (Datos de la E.E.A.T. según estimaciones de la Dirección Provincial de Granjas).

Las cifras discutidas son elocuentes para dimensio-

nar objetivamente el peso real del agro no cañero tucumano en 1965 y para evaluar, al menos someramente, las expectativas de desarrollo del mismo de aquel entonces. Ellas se basaban fundamentalmente en dos aspectos: las ventajas comparativas naturales del agro tucumano en una amplia gama de productos y los déficits existentes en el autoabastecimiento tucumano.

Con respecto al primer caso, cabe señalar que las ventajas comparativas naturales no son demostrables en algunos productos y no son relevantes en otros. En la primera situación podemos mencionar a cereales, forrajeros y oleaginosos, en los que no existen problemas de mercado, pero en los que las ventajas comparativas no existen o son pequeñas. En la segunda situación se pueden mencionar al tabaco y a las hortalizas, productos en los cuales problemas como las características, momento y posibilidades de acceso a los mercados, existencia de plantas industrializadoras de los productos tienen mucha mayor relevancia que la simple existencia de buenos rindes.

Para formular correctamente las posibilidades de autoabastecimiento, debe tenerse en cuenta la competencia de otras zonas del país de las que Tucumán no está de ninguna manera aislada.

El punto que queremos enfatizar aquí es señalar que precisamente, las ventajas comparativas son un pobre elemento de apoyo para juzgar las posibilidades de lograr en Tucumán un desarrollo agropecuario importante al margen de la producción cañera. Ese desarrollo puede o no ser posible, puede enfatizar uno u otro producto, pero la puesta en marcha de un desarrollo de ese tipo requiere conocimientos e instrumentos muy completos.

Más adelante comentaremos la imperfección de las medidas adoptadas. Aquí basta señalar que los conocimientos de que se disponía antes del lanzamiento del plan de transformación agropecuaria eran incompletos —y aún hoy lo siguen siendo— en relación a la magnitud de los problemas a enfrentar, que serán brevemente resumidos en la sección siguiente.

D Los problemas de la política agropecuaria seguida a partir de 1966 debía enfrentar en Tucumán

Para situar la política seguida en el agro tucumano a partir de 1966 es necesario partir de una adecuada definición de los problemas que existían en esa fecha en el sector. Algunos correspondían a situaciones eventuales, coyunturales; otros a características estructurales del agro tucumano que hemos tratado de describir en secciones anteriores. En general, los problemas cruciales por los que pasaba Tucumán eran del último tipo, aún cuando la agudeza con que se manifestaban en 1966, e incluso las nuevas formas que algunos adoptaban, los hacían aparecer, a juicio de algunos observadores, como fenómenos que no eran conocidos anteriormente.

Trataremos de sintetizar brevemente lo expuesto anteriormente sobre los problemas estructurales del

agro tucumano, para después señalar aquéllos que estaban particularmente en eclosión en 1966.

a) Lo principal de la producción agraria tucumana es la caña indisolublemente unida a la industria azucarera. Esta última condiciona a la economía provincial en un papel de monoprodutora-monoexportadora, dependiente del sistema nacional. En el conjunto del país la producción azucarera tucumana es la de mayor peso, aunque había ido perdiendo sistemáticamente posiciones frente a Salta y Jujuy.

Las otras ramas de la producción agropecuaria tienen una importancia secundaria. Unos pocos productos tienen autonomía, pero la mayor parte de los productos está asociada a la evolución del sector cañero, ya sea porque éste condiciona la solvencia del mercado local o porque las tareas zafrales son fuente de ingresos adicionales para los campesinos no cañeros. A pesar de la estrecha interdependencia de los dos sectores, existe una disociación entre uno y otro. Esta puede interpretarse como el reflejo de la insuficiente integración a un sector relativamente desarrollado —la economía azucarera— de las otras formaciones económicas agrarias.

b) La economía cañera-azucarera había llegado a una etapa de relativo estancamiento, aún cuando con importantes modificaciones internas. Mientras que los medianos y grandes productores se desarrollaban —aumento de su participación en el mercado, disminución de los costos de producción por mejoras tecnológicas, aumento en los rendimientos, etc.— el sector de pequeños productores muestra una tendencia a ser desplazado sin llegar a desaparecer.

Esta tendencia agrava una situación endémica de Tucumán: la no integración de capas y clases marginales que son fuente de graves conflictos sociales. La base del conflicto es la no satisfacción e incluso empeoramiento de su reivindicación fundamental: su incorporación, ya sea como obreros asalariados o como pequeños productores, a una economía estable, expresada a través de demandas por fuentes de trabajo, tierras y precio o mercado para los pequeños productores campesinos.

c) La producción cañera-azucarera se mueve, además, en forma de ciclos breves y repetidos de recesión-recuperación. En la medida en que la producción del Norte manifiesta mayor estabilidad, el efecto de los ciclos se agudiza en Tucumán.

Ese ritmo es particularmente perjudicial para la caña, que requiere estabilidad a mediano plazo, debido al ciclo quinquenal de renovación de plantaciones y a su estrecha vinculación con procesos industriales que determina la necesidad de inversiones a mediano y largo plazo para la moderna organización de la zafra, transporte mecanizado, etc.

En los ciclos recesivos se acumulan y agravan las tendencias de estancamiento y redistribución interna del sector cañero-azucarero tucumano.

d) El Estado, que actualmente cumple un papel de primer orden en el sector cañero-azucarero, ya sea por la regulación del mercado, la fijación de precios, la

cupificación de la producción, el apoyo crediticio, la concesión de subsidios, manifiesta una actitud "ausente" en lo que hace a asumir por sí mismo tareas económicas que permitiesen regular y expandir el sector. Ello constituye un problema en la medida en que el sector empresario azucarero no ha tenido un comportamiento dinámico —como en cambio lo tuvieron los empresarios del Norte— que permita salir del estancamiento.

e) El Estado cuenta con instituciones dedicadas a estudiar el problema agrícola tucumano —los equipos de investigación y extensión de la E.E.A.T. y del I.N.T.A., los grupos de estadística y control de la Secretaría de Estado de Agricultura y Ganadería de la Provincia, el respectivo sector de la Secretaría de Estado de Planeamiento y Coordinación, la Facultad de Agronomía de la U.N.T. Sin embargo, se evidencia un alto grado de descoordinación entre las distintas instituciones, a punto tal que puede afirmarse que, a pesar de la magnitud de los conocimientos —principalmente agronómicos— acumulados y de la presencia de personal capacitado, no existía ni existe un diagnóstico global y profundo de lo que ocurre en el agro tucumano, de sus condicionantes extra ecológicos y de los mecanismos que operan en el mismo.

A estas tendencias generales, en 1966 se superponían las siguientes situaciones coyunturales:

f) en 1963, 1964, 1965 y 1966 se dio en el país una producción excepcional de caña y de azúcar motivada por la concurrencia de condiciones climáticas excelentes y por el impulso que dieron a la producción las expectativas favorables de 1963.* A partir de 1965 era evidente que el nivel de producción y los stocks acumulados (400.000 t) excedían desproporcionadamente a la demanda interna y que las esperanzas de exportaciones considerables a buenos precios concebidas en 1963 eran totalmente infundadas.

g) La crisis de superproducción multiplicó sus efectos a través de una agudísima crisis financiera del sector. Los productores de caña dejaron de cobrar sus ventas —aún hoy hay casos de cañeros que no han cobrado entregas de la zafra de 1965— y las empresas comenzaron, a fines de 1965 y en 1966, a acentuar su mora en el pago de los impuestos provinciales.

En 1966 el presupuesto público provincial se vio tan seriamente lesionado que comenzaron a atrasarse los pagos de los sueldos, situación que agravó aún más la penuria económica de la Provincia, afectando ya a la totalidad de las actividades.

h) A partir de 1965 comenzaron a sucederse manifestaciones masivas violentas en Tucumán, con tomas de ingenios, cortes de ruta, etc., por parte de campesinos y trabajadores que exigían el cobro de los pagos adeudados, en un clima de agitación y turbulencia

* Alto nivel de precios en el mercado mundial y redistribución de la cuota azucarera cubana en el mercado estadounidense.

generalizado en la Provincia y aparentemente incontrolable, que tiene en los primeros seis meses de 1966 su pico.

A nivel nacional, quienes estaban preparando el derrocamiento del gobierno de Illia esgrimían como argumento el advenimiento de un aparente caos social y Tucumán se presentaba como un ejemplo de la intensidad y peligro de los conflictos sociales que generaba la inoperancia del Estado para resolver problemas estructurales. Así, Tucumán se convierte, para el gobierno militar que surge después del golpe de 1966, en un lugar de compromiso en el que necesariamente se debía actuar con "energía revolucionaria".

E. La política agropecuaria seguida en Tucumán a partir de junio de 1966

La política agropecuaria seguida en Tucumán por el gobierno de la "Revolución Argentina" se puede dividir en dos etapas: la primera desde junio de 1966 hasta 1969; la segunda a partir de esta última fecha. Esta división no corresponde a cambios registrados en la zona, sino a modificaciones ocurridas en el plano nacional.

Durante la primera etapa, en lo que hace al énfasis de las declaraciones y documentos oficiales, la cuestión que más se remarcaba era el propósito de desarrollar el agro tucumano transformando radicalmente su carácter de monoprodutor-monoexportador para dar lugar a una "diversificación agraria". Es decir, que la política propuesta se presentaba más como una ampliación y desarrollo en base a una estructura agraria, que como de contención de la crisis por la que atravesaba la provincia. No obstante, en la práctica, las acciones más importantes se orientaron a afrontar los problemas heredados más que a superarlos creando un nuevo polo de desarrollo. Lo que queremos expresar, es que, teniendo en cuenta las características del agro tucumano, la parte más importante de la política agraria se desarrolló en el área cañera; lo que se hizo en otras producciones y zonas tuvo menos importancia, aunque ateniéndose a los documentos oficiales se tiene la impresión de que lo más importante fue lo hecho en el área de la producción no cañera.

Esta apreciación implica una crítica inicial a la política seguida: la caña y el resto de la producción agropecuaria continuaron siendo tratadas como dos estructuras separadas entre sí.

Nuestro análisis, por tanto, comprenderá dos aspectos:

- a) la política seguida en materia de caña de azúcar; y
- b) la política seguida con respecto al resto del sector agropecuario.

La política cañera

Con respecto a la caña de azúcar, las acciones estuvieron dirigidas a:

a) Controlar la aguda crisis por la que se estaba atravesando; y

b) reestructurar al sector para impedir que, en el futuro, la situación volviera a repetirse.

La cuestión más urgente fue reducir la producción de caña y de azúcar. El gobierno derrocado había tratado de afrontar el problema y en abril de 1966 se había dictado la Resolución 162/66 se dispuso la limitación de producción de azúcar en 1966. Dado el porcentaje de reducción establecido por la resolución, que era del 30% en Tucumán, se tenía que disminuir la producción de las 749.575 T. que se habían alcanzado en 1965 a 520.400 T. Se facultó a la D.N. de Azúcar y Envases para determinar los cupos de producción de caña, tanto con respecto a la propia de ingenios como la de cañeros independientes. En Mayo de 1966, por Resolución 25/66 se establecieron los siguientes porcentajes de reducción respecto a la producción de 1965.

- Cañeros con fincas de hasta 6 Ha	20 %
- Cañeros con fincas de 6 a 20 Ha	30 %
- Cañeros con fincas de más de 20 Ha. y caña propia de ingenios	40 %

Estas medidas estaban dirigidas a lograr una disminución de la producción, tratando de que el impacto de la medida fuera proporcionalmente menor para los productores minifundistas.

La política seguida a partir del golpe de junio de 1966 mantuvo la política de reducción global de la producción azucarera, aunque cambió drásticamente el sector que debía soportar la mayor parte de la crisis.

El Poder Ejecutivo Nacional dejó sin efecto la Res. 26/66 y se dispuso que los productores de caña de Tucumán, ya fueran cañeros independientes o ingenios, limitarían en 1966 su cosecha al 70% de lo producido en 1965 y estableció, además, que la Dirección Nacional del Azúcar expediría certificados intransferibles que acreditaran los cupos de cada productor en 1966. Se determinó, además, la libre contratación de caña (Dto. 563/66 del 5 de Agosto de 1966).

Las medidas tomadas en la primera zafra bajo el gobierno de la Revolución Argentina lograron su objetivo de reducir la producción de azúcar y caña. En caña, Tucumán pasó de 8.694.000 toneladas en 1965 a 6.112.000 t en 1966 y, en azúcar, de 749.600 toneladas en 1965 a 541.100 t en 1966.

En ese año, si bien se derogaron las medidas de protección en el mercado para los pequeños productores, dictadas bajo el gobierno de Illia, no se dictaron todavía las drásticas medidas que privaron de cupo a los minifundistas en 1967.

Algo similar ocurrió con lo legislado en torno a las formas de pago de la cosecha. El Dto. 3407/66 del gobierno de Illia había establecido el pago quincenal de la caña comprada por los ingenios los días 5 y 20 de cada mes, cubriendo adelantos de m\$N 1500/t para productores de hasta 20 Ha y decreciendo hasta

m\$N 1000/t para productores de más de 60 Ha, adelantos que serían cubiertos por créditos de los bancos oficiales a los ingenios. La caña entregada debía tener un mínimo del 7% de rendimiento de sacarosa en caña. Este decreto iba dirigido a asegurar el cobro a tiempo de la caña vendida por los productores, reivindicación muy importante en ese momento dada la gigantesca moratoria de pagos de la zafra anterior. Además, preferenciaba el monto del adelanto para los pequeños productores.

El decreto 216/66 del gobierno de Onganía modificó el anterior fijando el monto del adelanto en m\$N 1200/t para todos los productores y elevando el rendimiento mínimo al 7.5% de sacarosa en caña, aumento que, naturalmente, afectaba particularmente a los pequeños productores cuyos rendimientos son menores. Los ingenios, además, recibirían un adelanto de m\$N 700 por tonelada de caña propia y de m\$N 650 por tonelada de caña molida, fuera ésta propia o comprada.

El régimen de pagos establecido para la zafra de 1966 mejoró la situación financiera, aunque sólo alcanzó a atemperar la brusca reducción de la producción y la consecuente caída de ingresos. Paralelamente, en el convenio firmado el 18 de agosto de 1966 entre la Provincia de Tucumán y el Ministerio de Economía de la Nación se pusieron a disposición de la Provincia 2000 millones de m\$N para un plan mínimo de realizaciones que permitió el pago de deudas y sueldos atrasados ayudando directa e indirectamente al sector cañero a superar la penuria financiera.

Estas mejoras parciales no eran suficientes, sin embargo, para augurar un futuro promisorio al sector cañero. El nuevo gobierno había seguido la política del anterior en lo que hace a la superación de la crisis a través de la reducción del volumen de producción y no a través de subsidios de las exportaciones u otras formas de asimilación de la carga de stocks excedentes que habían sido utilizadas en anteriores ocasiones. Las perspectivas en Tucumán eran particularmente oscuras, pues la intervención y cierre en plena zafra de varios ingenios en la provincia, constituía una referencia clara de las medidas futuras.

El 10 de febrero de 1967 se sanciona la Ley 17163 con consecuencias mucho más graves para la provincia. Se reduce la zafra nacional de 1967 a 750.000 t (la de 1966 ya había bajado a 963.000 t por las restricciones anteriores). Para ello, comenzaba por asignar cupos provisorios de producción del 90% de lo que legalmente hubiera correspondido en 1966. Esta reducción no alcanzaba a disminuir la zafra al nivel de 750.000 t, por lo cual se establecía que, hasta el 31 de mayo de 1967, el Estado compraría, a razón de m\$N 30 por kg de azúcar, los cupos de todos los productores que quisieran venderlo con el compromiso de destinar el total de las compensaciones al pago de deudas con empleados u obreros de su dependencia, con cañeros productores independientes por provisión de materia prima, con el Fondo Regulador Azucarero, con CIFEN,

por impuestos nacionales, provinciales y municipales, con instituciones de crédito oficiales y mixtas, con Cajas de Previsión Social y con toda repartición pública. La suma resultante se pagaba a los 180 días, a partir del 1° de abril de 1967. Similarmente, y hasta el 31 de mayo de 1967 se aceptarían propuestas de venta de la totalidad de los cupos menores de 25 t de azúcar, a razón de m\$N 30/kg azúcar, pagaderas en 3 cuotas semestrales y consecutivas.

Como era previsible que estas medidas tampoco iban a alcanzar para disminuir el volumen de producción a los límites reglamentados, se preveía la cancelación posterior de los cupos provisorios de aquellos titulares de toneladas individuales más pequeños, abonando una compensación de m\$N 15/kg azúcar, pagadero en tres cuotas semestrales y consecutivas. Esta amenazadora previsión de la ley, incentivaba a los pequeños productores a vender "voluntariamente" sus cupos antes del 31 de Mayo de 1967, ya que en ese caso se les pagaría el doble que en el caso de ser expropiados. En cualquier forma, a través del mecanismo "voluntario" o de la simple expropiación, se limitaba la libertad de producción del sector de pequeños productores, en sus propias tierras y con sus propios recursos.

El 30 de mayo de 1967, la Secretaría de Industria y Comercio de la Nación dictó la Resolución 588/67 anulando los cupos provisorios. La Dirección Nacional del Azúcar expidió certificados de producción de azúcar para ajustarse a la producción máxima de 750.000 t, distribuyéndola de la siguiente forma:

ZONA A	(Tucumán)	400.000 t
ZONA B	(Salta y Jujuy)	304.000 t
ZONA C	(Sta. Fe, Chaco y Misiones)	46.000 t
		750.000 t

Este objetivo fue cumplido con exceso, ya que la producción final de la zafra de 1967 fue:

ZONA A	378.197 t	(94,5 % de lo autorizado)
ZONA B	317.560 t	(104,5 % de lo autorizado)
ZONA C	36.218 t	(78,7% de lo autorizado)
	731.975 t	(97,6 % de lo autorizado)

La magnitud de la reducción real de la producción en Tucumán sólo surge claramente si comparamos las producciones de las zafras de 1965 a 1967.

	1965		1966		1967	
	10 ³ t	%	10 ³ t	%	10 ³ t	%
ZONA A	750	100	541	72,1	378	50,4
ZONA B	405	100	365	90,1	318	78,5
ZONA C	57	100	57	100,0	36	63,2
TOTAL	1212	100	963	79,5	732	60,4

La reducción real en Tucumán, entre 1967 y 1966 fue de 162.907 t, mayor que la magnitud de los cupos provisorios anulados por la Resolución 588/67. Según ésta última, la anulación de cupos cubría alrededor de 90.000 t, distribuida de la siguiente manera:

- Según Leyes 17.134 y 17.222	29.997 t
- Por ofrecimientos con destino del dinero especificado (ingenios)	17.059 t
- Por ofrecimientos voluntarios	10.818 t
- Anulados por pequeño tonelaje (minifundistas) ..	32.155 t

Como vemos, la mayor reducción se debió a la expropiación de los cupos de los pequeños productores. La Dirección Nacional del Azúcar comenzó por los tonelajes más pequeños y siguió en escala ascendente hasta completar la cantidad necesaria. Fueron anulados los cupos de hasta 8.000 kg, correspondientes a productores con plantaciones menores de 3 Ha.

La reducción forzada de la oferta de caña fue acompañada por una fuerte disminución de su precio relativo. En 1963, el precio de la caña, en pesos de 1970,* llegaba a m\$N 5030/t y había sido el más alto de la década. En 1965, ya había bajado a m\$N 3217 (de 1970). En 1966 se mantiene en un nivel similar (3476 m\$N de 1970). A partir de ese año, en valores constantes, se produce una brusca disminución de precios que se mantienen en un nivel bajo hasta 1971. En 1967 son de m\$N 2374/t; en 1968 de m\$N 2824/t; en 1969 de m\$N 2933; en 1970 de m\$N 2692/t y en 1971 de m\$N 3191/t.

Para los pequeños productores el descenso fue muchísimo mayor, pues la expropiación de los cupos no significó que dejaran de cultivar y cortar la caña propia. Se desarrolló en cambio un ingente mercado negro en el que los pequeños productores sin cupo vendían la caña a precios que variaban entre una tercera parte y la mitad del precio oficial.** Parte de esa caña fue comprada por ingenios, pero, lo que es más grave desde el punto de vista eficientista de la política seguida, es que la mayor parte de esa caña fue comprada por otros productores cañeros con cupo, los cuales, en lugar de cultivar sus propios fundos a plenitud, los dejaban deteriorarse, entregando, como propia, caña comprada a productores minifundistas sin cupo. Resulta imposible determinar la magnitud del mercado de "caña contado", pero algunos observadores la estiman en una cifra del orden del 10 al 15% del volumen de caña legal. Surgió también un tráfico de compra-venta de cupos, dando origen a lo que en Tucumán se llamaba "cañeros de café", personajes que, sin tener explotaciones cañeras, aparecían como vendedores de caña propia a través de cupos adquiridos de una u otra forma.

* Deflacionados según el índice de precios implícitos en el P.B.I.

** Información proveniente de las entrevistas a productores minifundistas. El 85% de los entrevistados manifestó haber operado en ese mercado.

Simultáneamente, el sistema de bancos oficiales restringió al máximo los créditos a los productores cañeros. El Banco de la Provincia de Tucumán que, entre 1960 y 1964, había otorgado al sector cañero proporciones de entre el 49% y el 76% del total del crédito otorgado a la producción primaria suspende, a partir de 1966, los créditos a productores cañeros. (Cf. Cuadro AE/IV/36.)

El Banco de la Nación siguió en general una política más autónoma y, aunque no eliminó totalmente el crédito al sector cañero, lo redujo notablemente. Como además disminuyó el monto total del crédito agrícola concedido por el Banco de la Nación en Tucumán, la reducción para el sector cañero fue más significativa. En m\$N de 1970, los préstamos al sector pasaron de 741 millones en 1966 a 159 millones en 1967. (Cf. Cuadro AE/IV/37.)

Estas dos instituciones concentraban la mayor parte de los créditos al agro, de tal manera que estas cifras son elocuentes en cuanto al desaliento financiero llevado a cabo por el Estado como complemento de las restricciones en materia de cupos y de la política de bajos precios.

Cabe agregar que la política crediticia afectó mucho más duramente a los pequeños productores que a los grandes y medianos. Los primeros no tuvieron acceso alguno al crédito público, debiendo recurrir exclusivamente al crédito usurario. Los grandes y medianos productores, si bien tuvieron un acceso limitadísimo al crédito bancario, consiguieron, en cambio, un rápido cobro de la caña vendida, que era, en realidad, una forma indirecta de acceso al crédito otorgado por el sector público a los ingenios para financiación de la zafra. Parte de ellos, además, consiguió importantes volúmenes de crédito para actividades no cañeras que, dadas las dificultades para controlar el destino real de los mismos, podría ser en parte derivado para la actividad cañera si era necesario y conveniente para el adjudicatario.

El conjunto de medidas adoptadas por el Estado ocasionó un profundo descenso del producto bruto agrícola en Tucumán, que reflejan los respectivos cuadros del anexo estadístico, y que fue particularmente agudo en el caso de la caña. Las cifras que hemos dado anteriormente reflejan exclusivamente la caída de la producción, sin tener en cuenta el fenómeno paralelo de disminución de precios en valores constantes. Si tenemos en cuenta el doble efecto de la caída del volumen físico de la producción y de los precios relativos de la caña en relación a los precios mayoristas en el país, el valor de la producción bruta del sector cañero en 1967 fue casi un 70% menor que el de 1963. (Cf. Cuadro AE/IV/34.)

La disminución global de la producción cañera no fue, como dijimos antes, igual para todos los productores. En función de la ley 17163, la participación en la estructura del mercado de los pequeños productores fue prácticamente liquidada. Comparando el peso de cada sector de productores en el total de fundos y de

Has. cosechadas en 1964, frente al peso de los mismos en el volumen de cupos otorgados en 1969, se evidencia el proceso de expropiación indirecta sufrido por los minifundistas. (Cf. Cuadro AE/IV/30.)

Los propietarios de hasta 3 Has, que eran más de la mitad de los productores cañeros de Tucumán y que antes de 1966 tenían algo más del 10% de las Has cosechadas, no tuvieron en 1969 ninguna participación en el mercado legal. Los propietarios de hasta 7 Has, que eran casi las cuatro quintas partes de los productores cañeros y que tenían casi un cuarto del área cosechada, participaron en algo más del 6% del mercado legal. En cambio, los propietarios medianos y grandes, con fundos de más de 25 hectáreas, que eran menos del 5% de los productores y tenían algo más de la mitad del área cosechada, participaron en casi el 73% del mercado legal.

El conjunto de medidas significó que el peso de la crisis derivada de la fase recesiva del ciclo fue trasladado, en esta ocasión, al sector de pequeños propietarios, colocándolos en condiciones de hambre y miseria extremas. Vale la pena recordar que estos minifundistas son, en su inmensa mayoría, propietarios de sus tierras y de sus implementos de trabajo, o en otros términos, miniempresarios. Pero en su caso no parecen haber influido consideraciones ligadas a nuestra "tradición occidental y cristiana", en lo que hace a la defensa del derecho de propiedad ni la política económica basada en el dinamismo natural de la empresa privada. La acción estatal no solamente les quitó toda ayuda, sino que además los coaccionó impidiéndoles ejercer su derecho de libres empresarios.

La justificación "social" basada en la ineficiencia del sector era, ya en su planteo, una falacia. El llevar —a través de la erradicación del minifundio y el cambio de la estructura de propiedad— a la superficie ocupada por los minifundistas de menos de 3 Has a niveles de productividad similares a los de los fundos de más de 16 Has hubiera significado un aumento de la producción de azúcar de alrededor de 26.000 t manteniendo la misma superficie de producción. De haber mantenido el mismo nivel de producción, se hubieran liberado escasamente 4.088 Has para cultivos alternativos, valores del orden del 5% de la producción y de la superficie cultivada en Tucumán.

Si comparamos la escasa magnitud de estas cifras con los efectos sociales que produjo: emigración masiva y pauperización del sector, la escasa validez de los argumentos "sociales" resulta evidente.

La estupidez y crueldad de la política seguida con respecto al sector de minifundistas se hace aún más evidente en la medida en que el objetivo explícito básico —la reestructuración del sector cañero— no se consiguió en forma alguna. La propiedad minifundista no desapareció. Las cifras del año 1971, en cuanto a cantidad de fundos, son similares a las de antes de 1966 y las diferencias menores que aparecen son más atribuibles a deficiencias de relevamiento que a una modificación real de la estructura de la propiedad en la provincia.

Más aún, la política ni siquiera logró eficiencia productiva mientras tuvo vigencia, sino que, por el contrario, la disminuyó. Los mencionados fenómenos de la continuación del cultivo por parte de los minifundistas, del desarrollo del mercado de caña contado y del deterioro de muchos de los fundos de mayores dimensiones son una consecuencia directa de las medidas adoptadas. Inclusive, desde un punto de vista "eficientista", cabe señalar, por oposición, la marcada reducción de la caña propia de ingenios, como resultado del cierre de algunos ingenios que tenían importantes propiedades cañeras y de la poca conveniencia, en otros casos, de cultivar y cortar caña propia dada la disponibilidad y precios de la caña de productores independientes.

El impacto de la crisis no solo afectó a los minifundistas, sino a todas las capas de trabajadores del sector azucarero. Considerando —a título de estimación gruesa— un total de 1.4 jornadas por tonelada de caña transformada en azúcar (Cálculos del I.N.T.A.), la reducción de la zafra en 2,3 millones de toneladas de caña entre 1965 y 1967 significó una reducción de unos 3,2 millones de jornales, es decir, que dejaron de absorberse alrededor de 32.000 trabajadores en el sector azucarero.

Paralelamente, se verifica también una reducción de salarios reales. En el caso de los jornales, los mismos, de acuerdo a las disposiciones legales, eran en Enero de 1969, en términos reales, sólo un 70% de los salarios de convenio vigentes en Junio de 1965. (Cf. Cuadro AE/IV/40.)

La información recogida en las entrevistas sugiere, además que los salarios que realmente se pagaron fueron, en muchos casos, inferiores a los salarios legales. La masa de desocupados ocasionó una efectiva presión de exceso de oferta de fuerza de trabajo que, conjugada con la mala situación de los propietarios cañeros, permitió la difusión del pago de salarios a veces inferiores hasta en un 30% a los salarios mínimos, y a la evasión más o menos sistemática del pago de las cargas sociales.

A partir de 1969 la política cañera comenzó a modificarse en el mismo sentido en que se reorientaba la política económica nacional, como consecuencia de los conflictos sociales que se sucedieron a mediados de ese año. En el orden nacional los cambios de política tuvieron como tendencia el abandonar o atemperar las reestructuraciones y "saneamientos" económicos que fueran más irritantes a los sectores populares, tendencia que fue más evidente a partir de la sustitución de Onganía y, más aún a partir de la sustitución de Levingston.

A este cambio en la política del gobierno central se sumó el hecho de que, el ciclo de superproducción había sido superado con creces. Los stocks disponibles en 1969 eran menos de la mitad de los de 1966 y los de 1970 poco más de la cuarta parte. Comenzó entonces la fase de recuperación del ciclo y la producción de azúcar pasa de las 378.197 t de 1967 a 472.947 en 1968; 507.732 t en 1969; 491.231 t en 1970 y

468.271 en 1971. En los años 1970/71 las condiciones climáticas no han sido favorables, y la actual zafra de 1972 había sido, hasta enero de este año, considerablemente afectada por la sequía.

Este conjunto de factores determinó que a partir de 1971 existiera escasez de caña y, en este año, escasez de azúcar en el mercado, con la consiguiente repercusión favorable en los precios. En los hechos, en los dos últimos años el sistema de cupos dejó de regir, dada la falta de caña.

La producción cañera de Tucumán vuelve a comenzar un ciclo de recuperación, que se acentuará seguramente en las zafras de 1973 y 1974. El mismo tiene las mismas características que los que periódicamente se han repetido en los últimos 20 años, sin que la política seguida al comienzo de la Revolución Argentina consiguiese modificar las causas estructurales que ocasionan la desarmonía en la producción del sector.

El ciclo de recuperación permite que los grandes productores cañeros —en Tucumán y en el Norte— amplíen su capacidad productiva, pues han tenido el margen de tiempo y los recursos disponibles para hacer las inversiones necesarias en base a las expectativas favorables claramente percibibles desde fines de 1970. Los pequeños productores, en cambio, arruinados por la crisis reciente, carecen de recursos y de créditos para aprovechar plenamente la recuperación.

En el futuro mediano se ahondarán las diferencias de eficiencia y rentabilidad entre uno y otro sector de productores, sin haberse conseguido ni la desaparición ni una incorporación efectiva del sector minifundista. De allí que sea altamente probable que las mismas situaciones que dieron lugar a la última crisis azucarera vuelvan a repetirse dentro de tres o cuatro años con, quizás, mayor intensidad de conflictos sociales.

F. La política de diversificación agraria

La diversificación agraria en Tucumán fue el aspecto de la política seguida en el agro que más se propagandizó por parte del gobierno. La cuestión se presentaba como si el núcleo más importante de las acciones seguidas en relación al sector correspondiera a la transformación agropecuaria.

Si, en cambio, nos limitamos a observar la incidencia económica y social de las medidas adoptadas, es evidente que los esfuerzos dedicados a la diversificación no fueran en manera alguna comparables a la intervención del Estado en el área cañera. Resaltan no solamente la escasa cantidad de esfuerzo del sector público en la diversificación, sino, además, el desaprovechamiento de recursos y mecanismos que ya estaban en manos del Estado y que no fueron utilizados plenamente. Para evaluar la política de diversificación hay que considerar no solamente lo que se hizo, sino también lo que se dejó de hacer, teniendo en cuenta lo que era posible y necesario en función de los objetivos que se pretendían alcanzar.

Los resortes más importantes de la acción del Estado en el problema fueron medidas económicas indirectas, que propiciaron la diversificación al hacer los productos alternativos más atractivos para el sector empresarial privado.

En primer lugar, en tanto fue el instrumento más relevante en los hechos, hubo una ingente ampliación del crédito de los bancos oficiales para aquellos productos que se consideraba conveniente expandir.

Las instituciones que concentran la mayor parte del crédito bancario para el agro en Tucumán son el Banco de la Provincia y el Banco de la Nación. En el Anexo Estadístico se incluye detallada información estadística sobre la evolución del crédito entre 1960 y 1970. De la misma surge:

1º) Una caída del crédito agropecuario a partir de 1965 y una recuperación del mismo a partir de 1967, que, en el caso del Banco de la Provincia de Tucumán lleva a superar, a partir de 1968, los montos máximos de crédito de la década. En el Banco de la Nación, recién en 1969 el monto de créditos supera al de 1966.

2º) Un cambio importante de estructura del crédito otorgado. En el caso del Banco de la Provincia, el crédito al sector cañero, que oscila entre un 50 y un 76% del total entre 1960 y 1964, se suspende en 1966 y 1967, volviéndose a otorgar a partir de 1968 con un peso mucho menor que el del comienzo de la década. En el Banco de la Nación, si bien el crédito al sector cañero no desaparece totalmente, pasa del 70% del total en 1966 a poco más del 30% en 1967 y 1968.

El sector no cañero (diversificación), aumenta su participación notablemente cubriendo la disminución del sector cañero.

3º) En valores absolutos, el crédito al sector no cañero, expresado en moneda constante, crece sensiblemente. En el Banco de la Provincia aumentan particularmente el crédito para cereales, forrajeros y oleaginosos y para hortalizas y cultivos industriales no cañeros. En menos medida, pero también con tendencia creciente, se amplía el crédito a los cítricos. En el Banco de la Nación crecieron particularmente los montos otorgados a cultivos industriales y al sector pecuario y se mantuvieron aproximadamente constantes los montos otorgados a cereales.

Además del apoyo crediticio se fijaron, para algunos productos —como en el caso de los cereales— precios mínimos de sostén en Tucumán similares a los del puerto de Buenos Aires.

Los beneficios impositivos que se otorgaron a las industrias radicadas eran también extensibles a proyectos del sector agropecuario. Sin embargo, la naturaleza de los beneficios (exención del impuesto a los réditos, ventas, recargos de importación, etc.) hace que no tengan la misma significación para el sector agropecuario.

Este sector utiliza porcentajes reducidísimos de maquinaria importada y su estructura hace relativamente más sencillo el eludir el pago de impuestos. Además, la legislación impositiva concede a nivel nacional

exenciones similares a las que el Dto. 2102/69 concede específicamente para Tucumán.

Tal situación explica la pequeña cantidad de proyectos que se presentaron para acogerse a los beneficios. Hasta Diciembre de 1971 había solamente 14 proyectos aprobados que, en su conjunto, representaban una incorporación a la fuerza de trabajo de alrededor de 1450 personas.* (Cf. Cuadro AE/IV/41.) Existían, además, 11 proyectos en trámite. El total de cartas de intención —la mayor parte de ellas sin concretarse en proyectos— fue de 68.

El motivo fundamental de las presentaciones fue, más que los beneficios impositivos, la posibilidad de conseguir un tratamiento preferencial en materia crediticia. En general, si excluimos el valor de la tierra, el aporte de capital propio es sumamente reducido. Cabe agregar que en la mayor parte de los casos la fecha de aprobación es reciente y que sólo un número reducido de ellas encara la sustitución de la caña por otros cultivos.

Una buena parte de los mismos corresponde a departamentos no cañeros (Trancas, Graneros, etc.).

Como resultado de la política agropecuaria seguida, de desaliento al sector cañero por una parte y de créditos, exenciones impositivas y precios sostén para los otros productos por otra parte, la estructura del área sembrada se modificó, llegando a superar las Has sembradas correspondientes a otros productos a las Has sembradas de caña de azúcar. No obstante, en cuanto al valor agregado, la caña continuó teniendo mayor peso que el conjunto de los otros productos, aunque con tendencia decreciente.

El éxito de la diversificación en término de Has sembradas, es sólo aparente. En primer término, el suceso de los distintos cultivos de diversificación fue variable, y vale la pena comentar brevemente lo sucedido con cada uno de ellos.

Cereales: el valor de la producción recuperó a partir de 1966 los valores anteriores a 1965, llegando a superar, en 1967, los mayores valores históricos.

El *trigo* prosiguió, a partir de 1966, la tendencia a ampliar el área sembrada que había comenzado a principios de la década. El promedio de Has sembradas en 1966/71 fue de 5800 Has frente a las 3300 de 1960/65. Los rendimientos en Tucumán, aunque experimentaron un leve aumento, fueron sensiblemente menores a los del resto del país (566 kg/Ha frente a 1025 kg/Ha). No obstante, el trigo continuó sin ser un cultivo significativo en Tucumán, aportando menos del 1% al valor agregado del sector. Sus perspectivas, dados los bajos rendimientos, no son de ninguna manera promisorias. La ampliación de los últimos años es atribuible exclusivamente al apoyo crediticio y a los precios sostén.

El *maíz* prosiguió también la ampliación de área comenzada a mediados de la década para estabilizarse

posteriormente. Los rendimientos en cambio, decrecieron de 1341 kg/Ha en 1960/65 a 1177 kg/Ha en 1966/71. Ambas tendencias fueron contrarias a las del resto del país donde hubo un importante incremento del área sembrada y de los rendimientos. El maíz es el producto agrícola de mayor peso —junto con el limón— después de la caña, con un 2,5% de contribución al valor agregado del sector. En opinión del I.N.T.A., difícilmente puede pensarse en una ampliación de la producción más allá del actual área de explotación.

El *arroz* tuvo un fuerte incremento del área sembrada, aunque declinó en 1971 a niveles inferiores a los de 1964. Se observa una tendencia decreciente en los rendimientos. El crecimiento del área fue menor que el nacional, donde incluso se observa una tendencia leve pero sostenida de aumento de los rendimientos. Pese a haber sido uno de los productos de diversificación más publicitados, su peso en Tucumán apenas llega al 1% del valor agregado del sector. No tiene perspectivas de desarrollo por la competencia de los bajos costos del Litoral. La participación de Tucumán, que ya era ínfima en relación al total nacional, declinó en lugar de aumentar en el período.

El *sorgo granífero* fue el producto que tuvo mayor desarrollo, marcadamente superior al nacional, que ha sido en general, elevado. El promedio de Has sembradas pasó de 1800 Ha en 1960/65 a 14.500 en 1966/71, con un nivel máximo de 29.500 Ha en 1971. Muy importante respecto al área sembrada con cultivos no cañeros sigue siendo de poco peso en el promedio nacional. El I.N.T.A. considera que los rendimientos locales son desfavorables con respecto al Litoral.

El *sorgo forrajero* también aumentó el área sembrada a un ritmo superior al del país, aunque su peso sigue siendo pequeño en el total nacional.

Cultivos industriales: Los mismos tuvieron un lugar preferente en el programa de diversificación. El valor de la producción pasa, en m\$N de 1960, de 20 millones en 1966 a más de 100 millones a partir de 1968.

El *tabaco* fue uno de los productos que tuvo mejores resultados. El promedio de Ha sembradas en 1966/71 cuadruplicó el de 1960/65 y en 1971 se habían sembrado casi 2500 Ha. Los rendimientos aumentaron de los 614 kg/Ha de 1960/65 a 1112 kg/Ha en 1966/71, con un rendimiento record en 1968 de 1634 kg/Ha. Aunque su peso en el total nacional es reducido, sus rendimientos son bastante más elevados que el promedio nacional.

En la política de desarrollo del tabaco seguida a partir de 1966 hubo, sin embargo, defectos de programación crediticia. Hubo crédito abundante para plantación y cultivo pero faltó para galpones e instalaciones indispensables para el tratamiento del producto, con riesgos de pérdida de cosecha. A la vez, las facilidades crediticias para plantación y cultivo llevó a ampliar el área sembrada a zonas donde no hay garantía suficiente de abastecimiento de agua. En un año de seca, como el actual, puede llegar a perderse el 40% de la cosecha, según opinión del I.N.T.A.

* Esta información aparece como contradictoria de la suministrada por el Comité Operación Tucumán. Según el mismo, el número de proyectos aprobados es 18, y la creación de empleo 669 personas.

El algodón aumentó el área sembrada desde cifras insignificantes en 1960/65 a poco más de mil hectáreas en 1966/71, con rendimientos menores a los nacionales (Tucumán 582 kg/Ha; País 796 kg/Ha, período 1966/71). Fue otro de los productos particularmente publicitados en relación a la diversificación. Cabe, sin embargo, señalar el hecho de que se incentiva la producción en Tucumán precisamente en un período de crisis algodонера en el país, lo que podría ser sentido por los chaqueños o santiagueños de la misma forma en que se sentirían los tucumanos si aquellos, en medio de la crisis azucarera tucumana, hubieran comenzado a plantar azúcar subvencionados por el crédito público. Se pretende justificar esta paradoja sobre la base de que, por la calidad de la fibra del algodón tucumano, este no sería competitivo con el chaqueño. No obstante, según opiniones autorizadas recogidas en las entrevistas, ésto no sucedería, existiendo zonas tradicionalmente algodoneiras que pueden producir el mismo tipo de fibra que en Tucumán.

Aún así, el peso del algodón tucumano es ínfimo en relación al total del país y muy pequeño también en relación a la producción agropecuaria local.

La soja fue, junto con el sorgo, el producto que mayor desarrollo tuvo en los cultivos de diversificación. Se pasó de valores casi nulos en 1960/65 a 7000 Ha de promedio en 1966/71, con un nivel máximo de 12.550 Ha en 1969. Tucumán produce alrededor de la cuarta parte de la producción nacional con rendimientos similares al promedio del país. En cuanto fue sembrado en algunas zonas no muy aptas, con rendimientos pobres, es probable que el rendimiento pueda aumentar al desaparecer los cultivos marginales.

Frutales: También en este caso el valor de la producción agrícola creció sensiblemente. En m\$N de 1960, se pasó de un valor de producción que fluctuaba entre 200 y 300 millones a principios de la década de 1960, a un nivel de 600 millones en los últimos años. El factor más importante fueron los cítricos, que se recuperaron de las caídas de producción originadas por plagas en la década de 1950.

El crecimiento de los limones entre 1960/65 y 1966/71 superó el 100% y la producción de Tucumán es alrededor de tres cuartas partes de la producción nacional. Las naranjas y pomelos aumentaron su producción en Tucumán (en el caso de los pomelos muy sensiblemente) acompañando a la tendencia nacional. No sucedió lo mismo con las mandarinas, que disminuyeron su producción a menos de la mitad de la del comienzo de la década, mientras que en el país la producción se mantuvo a niveles aproximadamente constantes.

Hortalizas: Es un renglón en el que Tucumán tiene déficit de abastecimiento y para el que existen, paralelamente, excelentes condiciones de producción. El valor de la producción declinó en 1970/71 en relación a las de 1961/62, después de haber tenido un valor máximo en 1969. En 1971 el valor es similar al de 1960, el más bajo de la última década.

En ajíes y pimientos, productos para los cuales Tucumán es particularmente apto, hubo un leve desarrollo de las hectáreas sembradas y de los rendimientos, aunque estos últimos decayeron en 1970/71.

En tomate el incremento de la superficie sembrada fue pequeño, debido a problemas de comercialización, a pesar de que los rendimientos tucumanos son sensiblemente más altos que el promedio nacional. Tucumán continúa con un peso insignificante, del orden del 4% de la producción nacional.

En cambio, en papas, donde los rendimientos de Tucumán son inferiores en un 20/25% al promedio nacional, las hectáreas sembradas se duplicaron en 1966/71 respecto a 1960/65, manteniendo una escasa significación en el total nacional.

En batatas creció levemente el área sembrada. Los rendimientos han mostrado una tendencia decreciente aún cuando continúan siendo superiores al promedio nacional.

En cebolla y ajo los rendimientos y áreas estuvieron estancados. Los rendimientos continúan siendo menores a los nacionales.

En zapallo el área sembrada decreció sensiblemente. Los rendimientos se mantuvieron aproximadamente constantes a un nivel inferior al promedio nacional.

Los comentarios de las páginas anteriores describen, en forma un tanto desordenada, los resultados del esfuerzo de transformación agraria a través de la evolución en el período de las áreas cultivadas, y de los rendimientos de los principales productos.

En términos generales, puede decirse que se ha dado un fuerte crecimiento del área sembrada con productos no cañeros, al punto que la superficie ocupada por estos últimos supera a la cultivada por caña, a partir de 1969. Sin embargo, la mayor parte de la expansión puede atribuirse al muy fuerte crecimiento de los sorgos, y en menor medida a otros cereales, forrajeras y oleaginosas.

Ello explica el muy escaso impacto que ha tenido la diversificación agrícola en la economía tucumana, por tratarse de productos cuya contribución al valor agregado por el sector agropecuario es extremadamente reducida.

Es por ello que el éxito detectable a través de la evolución de las superficies sembradas con productos de diversificación es sólo aparente. Si observamos las modificaciones en el tiempo del valor agregado vemos que el valor agregado por la caña oscila entre un 74,8 y un 80,5% del total en el período 1960/65. En el período en que se expanden las áreas de cultivos de diversificación, 1967/71, el aporte de la caña oscila entre un 64,4 y un 71,8%.

En 1971, en que las superficies con cultivos de diversificación constituían el 54% del total, sólo aportaban un 28,2% al valor agregado del sector.

A la vez, esos datos sugieren —dado las características de los productos en que se verifican las mayores expansiones— que la mayor parte de la expansión se ha

verificado en zonas no aptas o marginales para la caña. El I.N.T.A., por su parte, estimó por observación aérea que, en 1969, las nuevas plantaciones de diversificación en la zona cañera no podían exceder al 5 o 10% de la superficie en el mejor de los casos. La disminución de la caña se manifestaba y explicaba más por el abandono y desatención de muchos de los cañaverales que por su reemplazo.*

Vale la pena analizar con algún detalle lo sucedido con algunos de los productos, a fin de ejemplificar lo que fue y lo pudo haber sido el proceso de transformación agraria en Tucumán.

Para algunos productos la diversificación tuvo una base económica real, y es presumible que los mismos subsistirán aún en los años de expansión de la producción cañera. El ejemplo típico es la evolución de los citrus, y, en particular, de los limones. Estos eran el segundo producto "tradicional" de Tucumán y, es necesario señalar, no eran de los productos más destacados dentro del programa de diversificación.

En el caso de los limones existían ventajas comparativas reales, pero, además, la extensión de los cultivos fue acompañada por el desarrollo de instalaciones industriales procesadoras de materia prima (San Miguel, Trapani, Citromax) que fueron las que dieron estabilidad al mercado, al mismo tiempo que fueron abriendo nuevas posibilidades de mercado, una vez superadas las dificultades iniciales. De no haber mediado esa expansión paralela del conjunto agro-industrial, sería difícil que se pudieran hoy asignar perspectivas sólidas al crecimiento del sector.

Por contraste, en muchos otros productos, particularmente algunos cereales y forrajeros, la expansión no parece apoyarse en bases reales sino en las coyunturales facilidades crediticias acordadas a los mismos. La competencia de la caña en su propia área de influencia y la de otras regiones del país donde la producción es relativamente más eficiente en las restantes áreas, hace probable que la expansión se detenga, y que el proceso se revierta, desaparecido o disminuido el apoyo, hasta volver a cifras similares a las de períodos anteriores. Un dato que tiende a confirmar este juicio es el de comportamiento de los créditos en gestión y mora en la Provincia. (Cf. Cuadro AE/IV/39.) Se observa un fuerte aumento de los mismos, particularmente concentrados en los productos en que los resultados no han sido particularmente exitosos.

El fenómeno señalado —expansión sin bases económicas reales— se da no solamente en productos cuyas posibilidades reales de desarrollo son discutibles, más allá de las superficies tradicionalmente cultivadas. Se da también en algunos cultivos para los cuales existen bases económicas sólidas, como ser el tabaco.

* La Dirección Nacional del Azúcar ha efectuado, en 1971, relevamientos aerofotogramétricos de gran precisión en el área cañera. De los mismos podrán surgir, una vez interpretados, adecuadas cuantificaciones de la penetración de los nuevos cultivos en el área cañera.

Aquí, la política crediticia llevó a expandir su cultivo a áreas marginales.

El tercer caso que interesa enfatizar es el insuficiente desarrollo de las hortalizas, para las cuales las condiciones de la Provincia en varios productos son excelentes. No se dio en este caso un desarrollo paralelo de industrias procesadoras. De las industrias existentes una está paralizada y las otras, de pequeñas dimensiones, experimentan serias dificultades. Es decir, no se produjo un fenómeno similar al ocurrido con los limones, y no se eliminaron las verdaderas trabas existentes para la expansión de la producción. La hortaliza está asociada a una agricultura intensiva, para la cual no sirven incentivos meramente crediticios, sino, en primer lugar una situación de estabilidad y un régimen de normalidad en el mercado, factores sobre los que el Estado no actuó decididamente.

Llama la atención también la poca importancia asignada al desarrollo del sector azucarero, desarrollo compatible aún con una reducción del área sembrada. En el Norte, el desarrollo del sector no se ha limitado a la expansión del área sembrada, sino a consolidar su estructura a través del mayor aprovechamiento de la caña: producción de papel o de tableros aglomerados a partir del bagazo, pienso, etc. En Tucumán hay una sola empresa industrial de importancia que produce un subproducto tradicional de la caña. En los aprovechamientos mencionados más arriba han habido solamente presentaciones que a la fecha no se encuentran operando. No ha existido, para las industrias que procesan materia prima de la Provincia, un apoyo preferencial similar al concedido, por ejemplo, para las industrias instaladas en la zona del ingenio Santa Ana.

G Comentarios y conclusiones finales sobre la política agropecuaria del período

La conclusión más obvia que puede extraerse de los comentarios de las páginas anteriores es que la política de transformación agropecuaria del período ha fracasado totalmente en el cumplimiento de sus objetivos básicos. No ha modificado la estructura de la propiedad ni la de la producción, habiendo desarrollado solamente unos pocos productos que "resistirán" el embate de la expansión del ciclo azucarero. No ha consolidado al sector azucarero tucumano, con la excepción del cierre de algunos ingenios obsoletos, cuya clausura ya se estaba gestionando en el anterior gobierno constitucional.

Se ha limitado a superar la crisis coyuntural descargando su peso sobre los sectores más débiles. Ni siquiera ha sido particularmente eficiente en la superación de la crisis, y la intensidad de su acción ha llegado al punto de crear muy serios problemas de abastecimiento en el mercado azucarero, contribuyendo a generar no solamente maniobras especulativas, sino también expectativas excesivas que llevarían a sobredimensionar la fase ascendente del ciclo, repitiéndose nuevamente a mediano plazo otra crisis de superproducción.

En la crisis previsible para el futuro mediano, los únicos factores que han experimentado algunas modificaciones son las leves mejorías del sector fabril y la fuerte disminución de la población de la Provincia. La mencionada disminución* hará que sea necesario recurrir nuevamente —en el período expansivo— a transitorios provenientes de las provincias vecinas. En caso de una futura crisis, buena parte de la misma será transmitida a las provincias vecinas.

Sin embargo, el análisis del proceso permite ahondar la evaluación y sugerir algunos posibles factores explicativos del fracaso de la política seguida.

La base de esa política fue la de ahondar la diferenciación entre la caña y el resto de la producción agrícola, deprimiendo la primera y desarrollando —a veces sin bases reales— la segunda. Una alternativa hubiera sido la de encarar la diversificación apoyándose e integrándola con la producción y la estructura económica del sector cañero. La perspectiva de diversificación concebida en estos términos implica basarse en algo cierto, como lo es la alta rentabilidad de la caña y la extensa base que ya tiene en Tucumán, como el escalón de apoyo de un movimiento ascendente, que debería avanzar en dos frentes: recomenzar el desarrollo cañero sobre la base de nuevos usos industriales de la materia prima-papel, tableros aglomerados, pienso, etc. y simultáneamente complementar la base cañera con diversificación, que haga posible el no depender exclusivamente de la caña dentro de la misma zona azucarera. Sin necesidad de hacer fantasías, la evolución del Ingenio Ledesma en el Norte y la experiencia de la Cooperativa de Campo Herrera muestran las posibilidades concretas de este desarrollo alternativo a nivel de explotación. Dado el interés que revista esa última experiencia, vale la pena detenernos en algunos comentarios al respecto.**

Durante el período en consideración se desarrollaron algunas experiencias cooperativas como aspectos menores de la política general. Todas aquellas cooperativas en las que se pretendió promover una diversificación sin una participación activa del Estado y marginándolas de la producción de caña, fracasaron. En cambio, en la cooperativa de Campo Herrera, donde el I.N.T.A. participó activamente en el asesoramiento tecnológico, la provisión del liderazgo inicial y la programación de la producción, los resultados fueron diferentes. Allí se combinó la diversificación agraria con la producción de caña como base económica a partir de la cual se desarrollaba una nueva estructura técnica y organizacional. En Campo Herrera se elevaron la producción y rendimientos de caña simultáneamente con el proceso de diversificación agraria. Así, partiendo de

* Junto con la reducción de la fuerza de trabajo disponible para la zafra, debida al empleo creado por las nuevas industrias y por el sector público (R.T.T.).

** Mayor detalle podrá encontrarse en DOMINGUEZ, Jorge Alfonso y HERVAS, Agustín — Cooperativas Agropecuarias de Trabajo: una alternativa de solución para el problema tucumano.

(Tucumán: I.N.T.A., 1970.)

una plantación sumamente deteriorada de caña de 1500 Ha con una producción de menos de 28.000 t en 1966/67 se llegó, en 1971/72 a planificar la producción de 35.000 t de caña en menos de 700 Ha, a las que hay que agregar 600 Has de maíz (1500 t), 100 Has de maíz semilla (200 t de semilla híbrida), 200 Has de trigo (300 t) y 200 Has de batata (48.000 bolsas). Ello implica, en valores constantes, algo más del doble del valor de la producción inicial. Cabe agregar que, en este caso específico, se solucionó a la vez el problema de la integración de grupos marginales, como lo son, en su gran mayoría, los componentes de las cooperativas.

Tanto en la experiencia de Ledesma (en donde se da un desarrollo a partir de la utilización integral de la caña en azúcar, papel y celulosa, con las plantas químicas conexas al proceso, combinado con diversificación agraria —diversos tipos de frutales—) como en la de Campo Herrera, el elemento válido para nuestro caso es la demostración de la factibilidad de un proyecto de expansión de la economía tucumana basado en el desarrollo agro-industrial de la caña con una diversificación agrícola que la complementa pero que no esté separada de aquella.

Las relaciones económicas que han condicionado a cada una de estas dos experiencias son muy distintas entre sí y diferentes, a su vez, de las relaciones económicas dominantes en Tucumán. No es posible proyectar mágicamente estas experiencias al margen de tales relaciones económicas objetivas.

En Tucumán, la presencia de importantes masas de marginados que no pueden integrarse plenamente a la economía capitalista son una fuente de conflictos sociales de gran envergadura. Estos conflictos repercuten en una inestabilidad política, que en los últimos treinta años se expresó en las continuas oscilaciones entre políticas de gobierno "populistas-redistribucionistas" y otras de "mano dura" para imponer el orden y "sanear el sistema". La experiencia histórica mostró el fracaso de unas y otras. Esto, a su vez, condiciona el desorden de la economía tucumana, en donde las leyes del mercado, de formación de ganancias y de acumulación de capital están seriamente distorsionadas. Tal situación es particularmente relevante en lo que hace a pretender que un sector de capital privado esté dispuesto a emprender las ingentes tareas que se necesitan para conseguir una expansión integral de Tucumán, cuando pueden lograr beneficios mayores y más seguros en otro tipo de actividades o a través de la especulación dentro de la estructura del sector azucarero tal como hoy día es.

El único sujeto económico que, en las condiciones concretas de Tucumán, podría encarar un programa de expansión agro-industrial de la caña como pivote de una real diversificación agro-industrial es el Estado. Para ello tendría que asumir un papel activo, tomando por sí mismo los proyectos más ambiciosos. No obstante, esto requeriría un cambio en la naturaleza del propio Estado.

El Estado, de acuerdo a la estructura de poder que

históricamente lo condicionó, no asumió este papel. El no querer o no poder hacer una política que realmente consiguiera superar la crisis crónica de la economía tucumana, llevó a que los aparatos del Estado sistemáticamente se "negaran" (no pudieran) investigar metódica y sistemáticamente las condiciones objetivas de dicho fenómeno.

Los problemas derivados del enfoque general de la política, de la incapacidad para incluir en el diagnóstico inicial todas las variables relevantes, ponen de relieve problemas básicos en relación a la capacidad de planificación utilizada en esta experiencia por el propio Estado.

Basta señalar, al respecto, las excepcionales tasas de crecimiento previstas en los documentos oficiales. En algunos de ellos se plantea la posibilidad de un crecimiento del producto bruto agrario de la Provincia de un 100% entre 1967 y 1971 y, para los productos de diversificación un crecimiento de casi el 300% en el mismo período. No existen en el mundo tasas de desarrollo agropecuario de esa magnitud, salvo en excepcionales coyunturas que no es posible asimilar a la situación de Tucumán (vg., la inauguración de una gran represa en una zona semidesértica). Dada la enorme experiencia agronómica de la E.E.A.T. y del I.N.T.A., un mínimo aporte en materia de programación econó-

mica hubiera beneficiado enormemente los planteos iniciales.

Resaltan también los errores de diagnóstico en cuanto a comportamientos previstos de los actores económicos. La ejecución de la política agraria se dejó totalmente en manos del sector privado, apoyada con una importante inyección de crédito público. Pero así como los minifundistas se negaron a desaparecer a pesar de la coacción a que fueron sometidos, tampoco los demás actores colaboraron en la forma prevista, —con la excepción del desarrollo relativamente integral de los cítricos— limitándose a utilizar el crédito para pasar la coyuntura.

La experiencia de Campo de Herrera es notable, no sólo como demostración de resultados tecnológicos y económicos, sino como muestra de las posibilidades de una intervención activa e integral del Estado en la modificación de la situación del agro tucumano.

Con todo el surgimiento de esta cooperativa es casi casual en el seno del Estado que la creó. La política efectivamente seguida en el período es, a pesar de su fracaso aparente, más compatible con la estructura de poder social representada en el Estado que la exitosa experiencia de Campo de Herrera, cuya extrapolación requeriría cambios de esa estructura que, para una experiencia aislada, no eran necesarios.

