

INT-0369

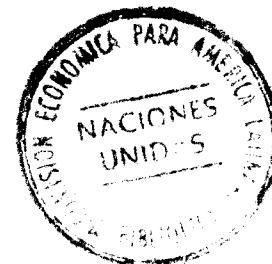
c. 2

CEPAL/DA(16617)

c. 2

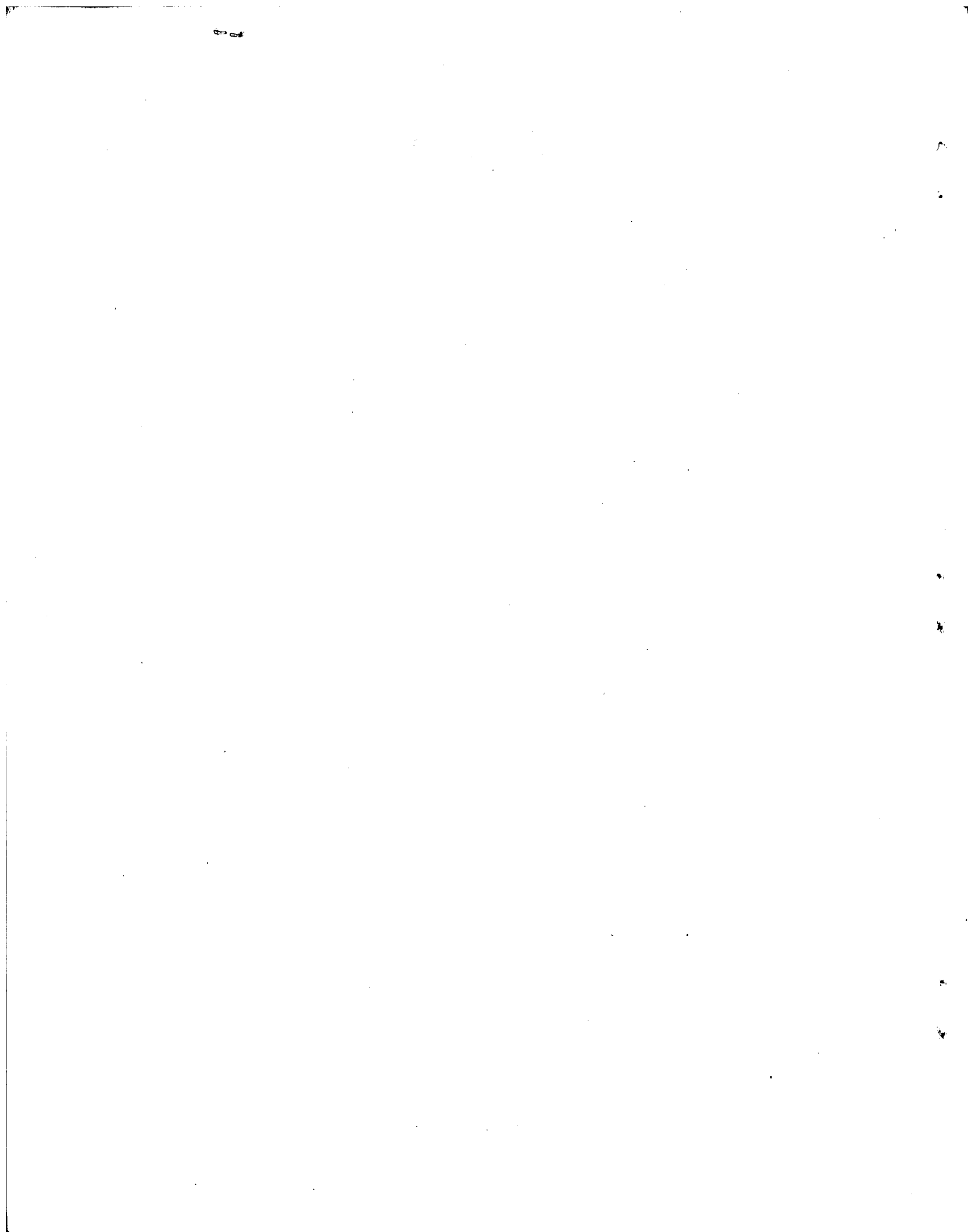


NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA
PARA AMERICA LATINA



UN ENFOQUE ALTERNATIVO PARA
EL ANALISIS DEL DESARROLLO REGIONAL:
ESTUDIO DE LA ESTRATEGIA DE CRECIMIENTO AGRICOLA
DE LA REGION N. O. A. EN EL DECENIO 1970-80

OFICINA EN BUENOS AIRES



Documento de Trabajo N° 11

Versión preliminar

Distribución RESTRINGIDA

para críticas y comentarios

C E P A L

Comisión Económica para América Latina

Oficina en Buenos Aires

UN ENFOQUE ALTERNATIVO PARA EL ANALISIS DEL DESARROLLO REGIONAL:

ESTUDIO DE LA ESTRATEGIA DE CRECIMIENTO AGRICOLA DE LA

REGION N.O.A. EN EL DECENIO 1970-80

Este estudio es una versión ampliada del documento presentado en el Seminario Bases para una Política Regional y de Asentamientos Humanos en la Argentina, organizado por el Centro de Estudios Urbanos y Regionales durante el mes de diciembre de 1983. Esta investigación fue realizada por el señor Francisco Gatto y la señora Aída Quintar. Las opiniones que se expresan son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir necesariamente con las de la CEPAL.

· Enero de 1984

2

3

4

5

6

7

INTRODUCCION

El propósito de este trabajo es analizar algunos rasgos salientes de la estructura socio-económica productiva de la región NOA 1/ y discutir las principales características de su crecimiento económico en la década 1970/1980. Específicamente, interesa analizar los resultados socio-económicos obtenidos con la perspectiva de promover una mayor equidad espacial tanto al interior de la región como en comparación con el resto del país. Este trabajo se propone, asimismo, plantear en un primer grado de aproximación y a partir de la experiencia previa analizada, posibles líneas de acción que faciliten la disminución de las desigualdades económicas y sociales en la región en el marco de una estrategia de crecimiento económico.

El análisis de la evolución económica de la región se refiere explícitamente al criterio de equidad espacial porque con frecuencia se observa una falta de coincidencia entre los logros obtenidos en materia de crecimiento económico global regional y la reducción de las diferencias económicas y sociales regionales. En términos generales, parecería que las modalidades del crecimiento económico regional generado (ya sea a partir de los impulsos e incentivos oficiales y planificados, o como el resultante de las decisiones individuales de los agentes económicos) no han logrado modificar el patrón tradicional de funcionamiento de las economías y sociedades regionales; de tal manera, resulta prácticamente nulo, o muy limitado, el impacto de dicho crecimiento en términos de la reducción de las desigualdades regionales. En muchos casos, se ha comprobado que, por el contrario, han aumentado las disparidades intrarregionales, o que no han disminuído como era de suponer. 2/

A los fines del análisis que aquí se presente, tanto el concepto de equidad espacial como el de desigualdades regionales ha sido limitado a las diferencias de ingresos y productividad media, de capacidad de acumulación y de condiciones generales de vida (acceso a servicios básicos de salud, educación, etc.) Sin embargo, debe tenerse presente que ambos conceptos incluyen otras dimensiones de gran importancia, que constituyen la base de este estudio. Así, por ejemplo, con un criterio más amplio, deberían incluirse otros aspectos tales como las oportunidades de empleo, el derecho de los individuos y grupos sociales

regionales a ejercer control sobre la ingerencia extrarregional (tanto cultural como económica), las disparidades de participación y de poder político en la de terminación del estilo de desarrollo local (centralización y descentralización de decisiones) y nacional, etc.. En suma, el concepto de equidad espacial no se reduce exclusivamente a aspectos económicos del nivel de vida sino que inclu ye otros elementos que hacen a la capacidad de desarrollo local. 3/

El estudio de la evolución económica de un área -y su capacidad para impul sar un proceso sostenido de desarrollo- no puede plantearse sin hacer una estre cha referencia al marco nacional y al estilo de desarrollo predominante. Las regiones o áreas geográficas de un país no constituyen, en la generalidad de las situaciones, conjuntos o unidades independientes o autónomas. Por el con - trario, el hecho de que cada área comprenda un subespacio nacional implica que compartan las principales características y atributos nacionales (modo de produc ción dominante, pautas sociales y culturales asociadas, etc.) y participen -aun que en diferente grado- de un único patrón y estilo nacional de desarrollo. Con secu entemente, las posibilidades de desarrollo de una región están fuertemente acotadas por las consecuencias de las políticas globales macroeconómicas, que son básicamente orientadas por el modelo nacional económico y social. Si bien corrientemente se asume la neutralidad espacial de los instrumentos "macro" de la política económica (asignación de recursos e inversiones, política de pre - cios relativos, tipo de cambio, tasa de interés, gasto público, etc.), lo que implica considerar al país de una manera unipuntual, se ha verificado que la ac ción de los instrumentos de política es internalizado de una diferente manera en cada área, debido a las particularidades y especificidades locales. 4/ Mien - tras que en algunos casos los impactos pueden resultar positivos para la evolu ción económica de un área, en otros casos los efectos pueden resultar contrapro ducent es. Por ejemplo, un fuerte deterioro de la paridad cambiaria puede mejo - rar las posibilidades de exportación de un área pero simultáneamente puede enca recer fuertemente los insumos básicos de otra región. La dirección y magnitud de los efectos de la política económica global dependerán principalmente de có - mo se articulan los instrumentos de acción con las dos características centra - les de cada región:

- a) Tipo y forma de su inserción productiva en el modelo nacional;
- b) Condiciones y organización de la producción local

a) La consolidación de espacios nacionales ha conducido a diversos esquemas de división interna (geográfica) de trabajo, que se han originado no sólo a partir de las diferencias naturales de las áreas sino también como consecuencia de la distribución del poder económico y político nacional y de los sectores sociales en cada una de las áreas. Asimismo, y dado que el país en su conjunto se inserta en una división internacional del trabajo, la distribución interna de actividades recoge en buena medida las particularidades de dicha integración internacional e indirectamente determina las potencialidades de los distintos recursos y las posibilidades de su producción. En otras palabras, las características de la inserción internacional se proyectan al interior del país y se traducen, junto con las consecuencias resultantes de otros factores, en una determinada distribución regional del trabajo. En la medida que el sistema económico mundial es dinámico y la importancia relativa de las producciones centrales o estratégicas es cambiante, es de esperar que se produzcan transformaciones en el interior del país, que no sólo importarán alteraciones en los grupos sociales y de poder sino también en la distribución de actividades en el espacio y en sus características productivas.

En términos generales, y para ejemplificar lo anterior, se han distinguido las siguientes formas de inserción, aunque es posible imaginar tipologías alternativas de acuerdo con circunstancias especiales de los países o con una mayor elaboración de los criterios:

- | | | |
|------|------------------------------|--|
| i. | Central | Corresponden a las áreas de producción de los principales productos, sobre los cuales se asienta el modelo de crecimiento. |
| ii. | Secundaria | Corresponde a las áreas de producciones importantes en términos de su valor de producción o valor agregado especialmente local, pero que no son el eje del patrón nacional |
| iii. | Dependiente
o Subordinada | Corresponde a las áreas marginadas de producciones centrales o secundarias. Se caracterizan por ser normalmente las áreas de expansión, amortiguadores de crisis y de caída de precios |

- iv. Marginal Corresponde a áreas especializadas en productos poco importantes en la producción agrícola nacional, desvinculadas totalmente de los productos básicos que integran la base exportadora nacional.
- v. Nula Corresponde a las áreas aisladas, prácticamente sin integración nacional, ya sea porque están deshabitadas o porque la economía de sus comunidades es básicamente de subsistencia.

Esta tipología puede ser ampliada y hacerse más compleja, como para permitir diferenciar situaciones más específicas. Sin embargo, a este nivel ha permitido observar y distinguir un conjunto de situaciones típicas relevantes.

Estas formas de inserción están a su vez condicionadas por diferentes tipos de articulación productiva; es decir, a la actividad primaria -que ha sido el elemento diferenciador- se suman de muy diferente manera las subetapas productivas anteriores (provisión de insumos y equipos, desarrollo tecnológico, etc.) y posteriores (transformación industrial, empaque, comercialización, etapas de producción de derivados y subproductos, etc.), dando lugar a muy distintas formas de integración vertical de las cadenas productivas.

La importancia de detectar estas diferentes situaciones radica en que en el interior de cada rama vertical se determinan -a través de múltiples canales y maneras- la distribución del ingreso total, la capacidad de acumulación por parte de los agentes en cada subetapa, el proceso de incorporación tecnológica, el incremento de la productividad, etc... La estructura de cada rama vertical tiene a su vez, fuertes y diferentes efectos espaciales, particularmente si las subetapas no coinciden geográficamente. En este sentido, no sólo se trata del valor agregado supuestamente "perdido" y que podría generarse en la propia área especializada en la producción agrícola, sino en las limitaciones y ausencia de poder de decisión y control que ejercen los productores locales sobre sus propias producciones.

La pérdida o ausencia de poder de negociación por parte de los agentes productores primarios está en estrecha relación con el grado de integración verti-

cal de la rama productiva y en menor medida con la ubicación geográfica de las plantas transformadoras. Ciertamente, es muy diferente la gravitación de los productores minifundistas pequeños, de la de los establecimientos mayores, que tienen una gama mucho más amplia de alternativas productivas. Pero de todas maneras, cuanto mayor sea el grado de integración vertical, el núcleo central de la cadena ejerce un mayor control sobre las restantes subetapas, sean éstas anteriores o posteriores en el proceso productivo e independientemente de donde ellas se encuentren localizadas.

El hecho que coincidan geográficamente, por ejemplo, productores agrícolas y plantas industriales procesadoras no garantiza, necesariamente, un mayor grado de decisión y autonomía por parte de los primeros, ni tampoco una mayor reinversión en la región.

En cierta forma, esta argumentación conduce a plantear críticamente hasta qué grado, o en qué sentido, el problema de la distribución del ingreso, capacidad de acumulación, etc. puede ser encarado exclusivamente desde una perspectiva regional. Los argumentos presentados anteriormente corroboran la hipótesis sustentada por varios autores ^{5/} de que el problema de las disparidades regionales, así descrito, es en esencia una consecuencia directa del funcionamiento económico nacional y sectorial que tiene efectos espaciales diferenciados. En otras palabras, las características que adopta el proceso nacional de desarrollo tiene impactos dispares en el funcionamiento de la economía espacial que, porque se adscriben a un determinado ámbito geográfico, son percibidos como problemas regionales. Si bien existen evidencias que sustentan en parte esta hipótesis -especialmente en el caso de los países desarrollados- se podría aducir contrariamente que es una visión algo limitada y simplista del problema. En efecto: por una parte omite la consideración de otras dimensiones locales que hacen viable -aunque como todo proceso económico-social, envuelto en contradicciones y conflictos- la inserción en el esquema nacional; y, por otro lado -al sobre determinar el funcionamiento del sistema económico regional-, reducen las alternativas de crecimiento y desarrollo local, impulsado a partir de bases y fuerzas locales, menos dependientes del modelo económico nacional.

b) El segundo conjunto de factores y características que originan las diferencias espaciales, cuyo análisis permite evaluar los efectos de los instrumentos

de política, son las vinculadas con las condiciones locales y las formas de organización de la producción. Si bien está influida por la forma y grado que adopta la integración vertical, también están determinadas por las condiciones y factores socio-económicos locales, tales como dotación de factores productivos, concentración en la propiedad de factores, capital y tierra, oportunidades de empleo y mano de obra disponible, funciones de producción y tecnologías alternativas, relaciones económicas horizontales entre productores, racionalidad económica comercial empresarial, estrategia de maximización de ingresos, capacidad de generación de excedentes, etc.

Las características de la dotación de factores y organización de la producción de las unidades productivas -sumado a la forma de los mercados en los que operan (ramas verticales) -permiten, en un primer análisis, explicar los niveles de ingresos medios y las diferencias entre esas producciones y el promedio nacional. Como se ha señalado, 6/ una particularidad de las producciones periféricas es su marcada heterogeneidad productiva interna, es decir, la presencia en la misma actividad de productores muy disímiles tanto en cuanto a la dotación y utilización de factores como a la racionalidad y estrategia económica implícitas que guían su accionar económico. Esta situación pone de manifiesto la existencia de mecanismos interdependientes y funcionalidades entre los productores y entre éstos y el resto de la comunidad local. La relación entre los productores "exportadores" del área y el resto de la economía local se ejerce a través de los efectos indirectos y multiplicadores de las producciones principales. En algunos casos se establece una fuerte relación de dependencia, ya que las producciones de "exportación local" constituyen la única fuente exógena de recursos. Por otra parte, las características de la organización local de producción se trasladan a su vez a la estructura social del área, reflejándose en la definición de los grupos sociales y económicos y en el tipo y forma que asume el conflicto social.

La importancia de examinar las características que rodean a la producción y a los tipos de agentes productores reside, principalmente, en poder precisar quiénes son los destinatarios de la acción, cuáles los instrumentos de política y predecir los probables impactos sobre el conjunto social en el cual se insertan los productores. Una mayor exactitud en la aplicación del instrumento de política implica una mejora de su eficiencia social, a la vez que permite evi-

tar el uso de políticas macroeconómicas espacialmente homogéneas, que tienen un efecto reducido pues no incorpora criterios discriminatorios regionales.7/

En las secciones siguientes se intentará evaluar la estrategia económica regional llevada a cabo en la región N.O.A. durante la década pasada utilizando el marco de referencia mencionado. El primer capítulo da cuenta de las características estructurales del área. En la primera sección se describen algunos antecedentes básicos a fin de ubicar el análisis en una adecuada perspectiva dinámica e histórica. En la segunda sección se analiza la inserción productiva de las provincias y producciones principales de la región N.O.A.; a la vez que se plantean las principales condiciones de funcionamiento de las ramas verticales correspondientes. En la tercera sección se detallan las condiciones de producción predominantes, las diferentes formas de organización de la producción y las distintas maneras de racionalizar el proceso económico (estrategia comercial capitalista versus estrategia de subsistencia y maximización de ingresos familiares).

El segundo capítulo analiza diferentes aspectos de la evolución de la región N.O.A. en la última década. En la primera parte se describe la evolución socio-demográfica del período, poniendo especial énfasis en los procesos de concentración regional de la población y en los de urbanización. La segunda sección examina la evolución económica global de las provincias y de las producciones a fin de observar el patrón y modo de crecimiento predominantes. Finalmente, la última sección se centra en las particularidades de la estrategia y sus consecuencias en la región, tanto en términos de su crecimiento económico como en la equidad de su distribución.

La hipótesis central del trabajo es que la estrategia de crecimiento económico fue básicamente dirigida a sectores y grupos sociales de ingresos medios y altos, a la vez que se basó en la introducción de nuevos productos que requerían una particular dotación de factores; por ellos sus efectos parecen haber sido muy reducidos en términos de los grupos de población y sectores sociales involucrados. Las políticas instrumentales no modificaron las dos características centrales explicativas de las diferencias económicas y sociales regionales: por un lado, el tipo y forma de inserción productiva y, por otra parte, las condiciones y formas de organización de la producción.

El tercer capítulo sintetiza algunas observaciones anteriores y plantea algunas propuestas de política, cuyo objetivo es el mejoramiento de las condiciones de vida en la región y el logro de un crecimiento económico que incorpore y desarrolle a los sectores sociales más marginados y atrasados.

CAPITULO I

CARACTERISTICAS ESTRUCTURALES DEL N.O.A.

1. Antecedentes históricos

La situación actual del noroeste argentino es el resultado de un conjunto de factores que confluyeron a partir de la segunda mitad del siglo XIX. Por una parte, la resolución de la lucha entablada por el poder, a partir de la independencia, entre las provincias del interior y Buenos Aires que se concreta con la organización nacional, a inicios de los años 60, con la hegemonía de la oligarquía porteña y de los intereses británicos. Por otra parte, las condiciones en que se da la inserción del país en el mercado mundial en esa nueva etapa, limita las posibilidades de aquellas regiones no pampeanas del interior, que habían ocupado una posición preponderante en el período de dominación-española.

En la etapa colonial, la región del noroeste tenía una producción diversificada que se destinaba, en gran parte, al Alto Perú, donde existía un mercado importante, y también a Buenos Aires. "Como Buenos Aires carecía de productos para colocar en el mercado interior pero importaba del mismo artículos de consumo ordinario (textiles, yerba, tabaco), su balanza comercial con el interior tendía a ser deficitaria. Para equilibrarla el comercio porteño tenía dos salidas complementarias: extender la penetración de los productos extranjeros a todo el interior y reemplazar los bienes de consumo provenientes de éste por sustitutos del extranjero. Ambas soluciones implicaban debilitar las economías regionales e incrementar la dependencia de las metrópolis manufactureras".^{8/} Con la guerra por la independencia el comercio con el Alto Perú se interrumpe. La ruptura de los vínculos coloniales con España permite concretar el proyecto de las burguesías porteñas de la apertura del puerto y la liberalización del comercio exterior. A pesar de que algunas provincias pudieron ubicarse nuevamente con el reinicio del comercio con el Alto Perú "...las economías del interior como un todo se perjudicaban por el drenaje de dinero provocado por la invasión de mercaderías europeas y la caída de la demanda porteña de manufacturas domésticas".^{9/} Esta situación hacía cada vez más deficitaria la balanza comercial

de las provincias con Buenos Aires, sufriendo las primeras un flujo monetario hacia la capital y una fuerte crisis en sus estructuras productivas; frente a ello las economías del interior intentaron diversificarse a fin de equilibrar su comercio, o bien involucionaron hacia la producción de subsistencia.

"Luego de 1806 los productos textiles ingleses inundaron el mercado local y, si bien no afectaron directamente a una producción artesanal que estaba radicada desde antiguo en Tucumán, Santiago y Córdoba que sólo terminó de extinguirse a fines del siglo XIX, influyó en toda la economía del interior al elevar sensiblemente los niveles de consumo de la población" 10/. Asimismo, a la apertura del puerto de Buenos Aires a los productos ingleses, se le sumó la eliminación de las aduanas secas y la libre navegación de los ríos, incluidos en el Proyecto de Organización Nacional; y si bien el interior no tenía una industria capaz de competir con la inglesa (ya que se trataba de una producción a pequeña escala y de carácter meramente artesanal) la misma no logró sobrevivir más que marginalmente.

Conjuntamente con la penetración de productos manufacturados ingleses por el puerto de Buenos Aires, el país consolida cada vez más su economía agroexportadora -localizada en las provincias pampeanas- de donde provienen los principales recursos del Estado. En el interior, la situación respecto del puerto se torna cada vez más conflictiva, lo que conduce a la llamada "etapa de la anarquía"

por la cual los caudillos representantes de las oligarquías provinciales, se oponen al centralismo bonaerense esgrimiendo reivindicaciones federalistas frente al poder unitario de la capital. Luego de la derrota de Caseros y con el comienzo del proceso de unificación nacional se plantea la contradictoria situación por la cual el Estado, si bien depende en lo económico de las oligarquías pampeanas, políticamente debe negociar con las del interior un cierto orden y estabilidad interna que fortalezca al estado nacional recientemente constituido. Para ello el gobierno central debió acordar con las principales oligarquías del interior alianzas basadas en el intercambio de recursos económicos destinados a fortificar las debilitadas economías provinciales a cambio de su estabilidad y del apoyo al proceso de unificación que se concreta en forma acabada en 1880.

El interior no quedó enmarcado en un solo bloque homogéneo; la situación de las diversas provincias de la región estuvo determinada por el poder de sus oli-

garquías locales para negociar con el poder central una posición de beneficio compartido, como socios menores y secundarios. Un claro ejemplo de esto, en el N.O.A., es lo acontecido con la provincia de Tucumán: 11/ "Frente al desequili brio provocado por la penetración comercial extranjera a través de Buenos Aires y la dificultad de colocar exportaciones en el mercado del litoral, la mayoría de las provincias adoptaron medidas orientadas a frenar el drenaje monetario y defender la producción artesanal local. Las trabas aduaneras sólo consiguieron en la mayoría de los casos recargar el precio de las importaciones... Pero en tanto no hubiera posibilidades de desarrollar industrias locales en condiciones de competir con las importaciones, la protección no podía pasar de la fase defen siva. En Tucumán se dio esa posibilidad debido a la peculiar evolución de la burguesía comercial, que devino primero terrateniente y luego industrial...La transferencia de los excedentes invertibles del comercio y el agro a actividades manufactureras (cuero, tabaco y finalmente azúcar) se vio favorecida (por- que)... el sector primario no contaba con ventajas comparativas que fomentaran la especialización y la reinversión en el mismo, a la manera del litoral agroex portador". 12/

Por otro lado Tucumán contaba con una base agroindustrial (tabaco y cigarros, cuero, aguardientes y azúcar) que no existía en otras zonas del litoral y del resto del país. "La coyuntura internacional, finalmente, era favorable al desarrollo de nuevas áreas productoras de azúcar, en competencia con las tradicionales, basadas en la explotación de mano de obra esclava... El desarrollo de zonas nuevas, como Tucumán, entraba perfectamente en este esquema, pues implica ba renovar rápidamente la maquinaria a través de las importaciones"13/, que era otro de los objetivos de la industria inglesa en busca de nuevos mercados para incrementar sus ventas de maquinarias.

A través de la industria azucarera, el estrato dominante tucumano, compuesto por los grandes comerciantes-terratenientes, logra sentar las bases para su integración en el proyecto agroexportador de la oligarquía porteña; con ello, esta provincia crece más que el resto de la región. "Los bancos nacionales suministraron los créditos para la adquisición de las maquinarias tucumanas, des- viando así parte del excedente acumulado para la capitalización de la oligarquía tucumana." 14/ La situación de Tucumán se mantiene a lo largo de la primera mitad de este siglo y a ella se agregan posteriormente Salta y Jujuy.

Entre 1930 y 1955, etapa en que se desarrolla el proceso de industrialización por sustitución de importaciones, las provincias de Catamarca, Santiago del Estero y La Rioja, presentaban los niveles de menor desarrollo productivo de la región y los valores más altos de participación del sector público en las economías locales;... "el aparato burocrático estatal debe, ante la incapacidad de la estructura económica para ofrecer a la población activa oportunidades de empleo permanente en actividades productoras de bienes, suplir dicha falla con ocupaciones administrativas oficiales". 15/

2. Inserción productiva de las provincias del N.O.A.

La organización nacional estructurada en las últimas décadas del siglo pasado trajo consigo un modelo de desarrollo nacional fundado en la inserción del país de acuerdo con la división internacional del trabajo, basado en las ventajas comparativas internacionales para la producción de granos y carnes. En este nuevo modelo, una región del país en particular -la pampa húmeda- fue la privilegiada dadas sus condiciones ecológicas y económicas, y la economía nacional se organizó en torno a su producción. Este esquema que ya tiene más de un siglo de antigüedad sigue vigente en la actualidad, aunque con modificaciones resultantes de la etapa de sustitución de importaciones. En 1980, del total de las exportaciones nacionales, el 81,87% fue aportado por los productos pampeanos. 16/

El resto del país, es decir las regiones extrapampeanas, ha logrado un tipo de inserción periférica a través de ciertos productos locales que, o bien tienen importancia en el mercado interno, como el azúcar, el tabaco, la vid, el algodón, etc, o son productos agropecuarios destinados al mercado externo en cantidades significativas, como es el caso del poroto seco, pero que no entran en contradicción con el modelo central.

En la región que nos ocupa y para determinar los productos de exportación provincial sobre los que se centra su inserción en el país se ha utilizado un cociente de localización 17/, que permita discriminar el consumo local aparente del posible volumen exportado tanto dentro de la región del N.O.A. como fuera de la misma (Ver el cuadro 1)

Cuadro N° 1

PRODUCCIONES DE EXPORTACION REGIONAL - COCIENTES DE LOCALIZACION. a/

Productos agrícolas del N.O.A. 1980-82	Total del país Miles Tn	Tucumán	Salta	Jujuy	La Rioja	Cata-marca	Sgo.del Estero	Región N.O.A.
Maíz	28.900		48					.04
Sorgo	18.510						1.48	.14
Poroto seco	616	2.12	25.74	2.89		1.82	9.56	3.91
Zapallo	1.004	2.33	1.31				13.97	1.63
Batata	851	3.28					15.26	1.72
Tabaco	183	2.14	14.01	21.64		3.12		3.80
Uva	9.761				3.62	2.07		.53
Papa	5.632	1.46						.14
Oliva conserva	199				5.46		.71	.57
Tomate	1.491		3.94	4.26	3.36		.47	1.12
Azúcar	47.980	17.59	4.40	15.82				3.51
Naranja	2.035	2.88	2.77	4.38				.93
Cebolla	703		.97	1.			7.97	.92
Algodón	1.249						1.38	.13
Soja	11.270	1.07					.68	.16

a/. Véase referencia 17

Fuente: Elaboración propia sobre la base de estudio de CEPAL, 1984.

Como puede observarse en el cuadro los principales productos que exporta la región son: el poroto seco, el tabaco y el azúcar; y, en menor medida, la batata, el zapallo y el tomate. El resto de la producción (maíz, sorgo, uva, papa, oliva en conserva, algodón y soja) son cultivos de exportación interprovincial pero que no exceden el marco intrarregional. Si tomamos los productos en relación a las provincias productoras, se observa que en el caso de Tucumán el producto principal es el azúcar, teniendo además esta provincia una minicanasta de bienes exportables como son la batata, la naranja, el zapallo, el tabaco, el poroto seco y la papa. Es decir que, no obstante ser una provincia especializada, cuenta con producciones marginales o secundarias de cierta significación.

En Salta los principales productos de exportación son el poroto seco y el tabaco, y al igual que Tucumán tiene una minicanasta de productos como el azúcar, el tomate, la naranja, el zapallo, la cebolla y el maíz -si bien este último no alcanza a cubrir las necesidades provinciales- que le dan un carácter diversificado a la provincia. El caso de Salta es interesante porque los dos principales cultivos de exportación tienen destinos muy distintos: el poroto seco se destina en su gran mayoría al mercado externo en tanto que el tabaco forma parte de los complejos agroindustriales destinados básicamente al mercado interno, si bien un porcentaje mínimo se exporta.

Los principales productos de exportación de Jujuy son el tabaco y el azúcar, ambos destinados a la producción agroindustrial que se consume básicamente en el mercado interno. En esta provincia se produce también naranja, tomate, poroto seco y cebolla, si bien este último cultivo sólo alcanza a abastecer el mercado provincial.

La Rioja y Catamarca comparten una situación semejante. Ambas provincias tienen una participación poco significativa en productos agroindustriales exportables como es el caso de la uva y el tabaco. Dicha participación está subordinada a la de las provincias productoras, como es el caso de Mendoza respecto de la vid o Jujuy y Salta en el caso del tabaco.

Finalmente, en Santiago del Estero las principales producciones exportables son la de zapallo y la de batata. Ambos productos se ubican marginalmente en la economía nacional por su valor de producción y su uso industrial limitado. Por otra parte, si bien la exportación de poroto seco reviste importancia en esta provincia, se subordina a la de Salta que es la principal productora de la región.

Otros cultivos, como el sorgo y el algodón, logran tener un cierto excedente exportable mínimo, en tanto que la oliva, el tomate y la soja no alcanzan a abastecer el consumo provincial.

Este análisis de la producción exportable regional y provincial permite concluir que la producción agrícola de las provincias del N.O.A. tiene una inserción periférica con respecto al polo concentrador de la pampa. Sin embargo,

las diversas provincias tienen distintos grados de independencia en relación al modelo nacional vigente; ello, como se mencionó anteriormente, se vincula tanto al tipo de producto que exporta, como al poder de negociación de las burguesías locales con el poder central. En tal sentido, y de acuerdo con el margen de autonomía relativo, se pueden mencionar diversos tipos de inserción: secundarias, dependientes, marginales y nulas.

Las provincias con una producción exportable e industrializable que es significativa por su valor de producción, y que además concentran en su territorio los mayores volúmenes de la producción nacional de ese producto, se caracterizan por un margen de libertad más amplio para su desarrollo y tienen una inserción productiva secundaria en relación al modelo central. Este es el caso de Tucumán, Salta y Jujuy.

Si la producción agrícola se basa en cultivos propios de la región pampeana, como es el caso del sorgo o la soja, el margen de libertad de estos productos es bastante limitado. Se trata en estos casos de una producción dependiente de la región central, área que determina las condiciones de producción, la tecnología, la productividad media, el precio, etc.. También se puede dar el caso de una producción dependiente de una provincia de inserción secundaria, como es el caso de la vid en La Rioja y Catamarca, con respecto a Mendoza. En ese sentido, si la producción principal de la provincia es un producto subordinado a las pautas de producción y comercialización de otra región, se puede decir que, la provincia tiene una inserción dependiente y subordinada.

Por otra parte existe un conjunto de productos que tienen una incidencia insignificante en el valor de la producción agrícola nacional, como es el caso de la producción de Santiago del Estero, con un amplio espectro de productos como la batata, el melón, la sandía, la cebolla, etc., que sólo permiten el sustento de la población agrícola local. En este caso, se podría decir que, Santiago del Estero se inserta marginalmente en el modelo nacional. Finalmente, existen un conjunto de pequeñas comunidades de subsistencia cuya inserción en el modelo nacional es nula (Véase el Cuadro 2).

mico. Generalmente, las empresas industriales que participan en las fases 1 y 3 (que pueden o no ser las mismas) concentran el mayor poder de decisión. Este se expresa, en el primer caso, por el monopolio de las semillas y la tecnología que la acompaña. En el tercer caso, resulta en un monopsonio, que se genera en el mercado de materias primas y que le permite a la empresa procesadora incidir sobre los volúmenes de compra y su precio.

De este modo, los agentes de la producción agrícola sufren un proceso de deterioro en su capacidad de gestión empresarial independiente, que deviene en una creciente subordinación al sector industrial.

La subordinación de la agricultura a la industria puede asumir por lo tanto diversas formas:

a) A través del control del mercado de materias primas que ejerce la empresa industrial.

Esta situación se asienta en el poder asimétrico que se genera en el mercado de materias primas entre una demanda concentrada en unas pocas empresas y una oferta atomizada en una multiplicidad de pequeños y medianos productores; se estructura así un mercado monopsónico en el que las empresas industriales -dado el bajo o nulo poder de negociación de los productores agrícolas- están en condiciones de imponer el precio de comercialización, las formas de pago, la calidad del producto, etc..

b) A través de la integración vertical directa o indirecta de la agricultura al complejo agroindustrial

La primera situación -integración directa- es el caso tradicional de la empresa industrial que se abastece de la materia prima a través de la producción de su propio establecimiento agrícola. La integración de las fases puede tener origen en la empresa agrícola que se integra "hacia adelante" con la producción industrial y/o la distribución en el mercado, pero también puede ser el resultado de la integración "hacia atrás" de la empresa industrial o comercial.

La integración indirecta se verifica cuando la empresa industrial o comercial es la que integra "hacia atrás" el control de la fase agrícola sin asumir los riesgos de la producción. Los principales mecanismos por los cuales la empresa ejerce el control son:

- 1) la empresa controla los canales de comercialización y distribución del producto;
- 2) controla los insumos principales y el paquete tecnológico para la producción agropecuaria;
- 3) la empresa avala y garantiza el financiamiento para el proceso productivo desde el inicio del mismo: venta de semillas, fertilizantes y agroquímicos, alquiler de maquinarias e implementos agrícolas, etc., adelantando en algunos casos parte del pago de la cosecha;
- 4) la empresa impone la supervisión del proceso a través de su cuerpo de asesores técnicos, los que se encargan de determinar qué se siembra, cuándo y cómo.

En los primeros casos la situación se ve favorecida por la falta de una infraestructura de almacenamiento y conservación de productos perecederos, la no disponibilidad de transporte para llevar su producto al mercado y la carencia de desarrollo tecnológico propio. En los dos últimos, además, la situación se agrava por la escasez de recursos financieros por parte de los productores agrícolas.

En esta modalidad de integración, llamada "agricultura de contrato", la empresa no sólo se asegura la cosecha y fija el precio del producto sino que también incide directamente en el proceso productivo. De este modo, logra regular el volumen de materia prima, su calidad y la modalidad tecnológica utilizada en la producción. El productor agrícola va perdiendo así su autonomía y se transforma en una suerte de semi-asalariado de la empresa.

En la región N.O.A. se observan las dos formas de control mencionadas, las que se manifiestan principalmente en la agroindustria del azúcar y del tabaco. En el caso del complejo azucarero en Tucumán, donde se produjo en 1980/82 el 61% del total del azúcar del país, el control de los ingenios sobre los productores cañeros se da a través del mercado. Para esa fecha el 84% de la caña utilizada por los ingenios para fabricar azúcar era comprada a productores independientes, en su mayoría minifundistas. El mercado de la caña tiene características oligopsónicas, ya que muy pocas empresas componen la demanda frente a una oferta atomizada de múltiples productores.

En Jujuy y Salta por el contrario, el control del ingenio sobre la producción primaria se ejerce a través de una mayor integración vertical directa de la actividad. En Jujuy el 62% de la caña molida por los ingenios proviene de sus propias fincas, mientras que en Salta esta cifra se eleva al 68% (Véase el cuadro 3).

Cuadro N° 3
CAÑA PROPIA Y COMPRADA MOLIDA POR LOS INGENIOS
(porcentajes)

Provincias	1978		1979		1980		1981		1982	
	Propia	Compr	Propia	Compr	Propia	Compr	Propia	Compr	Propia	Compr
Tucumán	15.6	84.4	15.0	85.0	16.0	84.0	16.0	84.0	16.0	84.0
Jujuy	63.5	36.5	63.8	36.2	64.0	36.0	64.0	36.0	62.0	38.0
Salta	89.4	10.6	87.8	12.2	71.0	29.0	70.0	30.0	68.0	32.0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de El Azúcar Argentino en Cifras 1980 y 1982.

En los tres casos son los ingenios, es decir las empresas agroindustriales, las que concentran el poder sobre la rama. Sin embargo, la estructura productiva de Salta y Jujuy -de mayor productividad y tecnología más avanzada- permite rendimientos más altos que los logrados en Tucumán, lo cual repercutió en la industria de esta provincia, que en las dos últimas décadas sufrió un fuerte proceso de concentración. Es importante distinguir este proceso de concentración provincial del sector respecto de la concentración empresarial existente en Salta y Jujuy.

Otra diferencia interesante es que mientras que en Jujuy y Salta la mayor parte de los productores agrícolas tienen grandes extensiones, en Tucumán prevalecen los minifundios. Esta característica de los productores cañeros tucumanos y una subdivisión de tierras muy intensa alrededor de los años '50. Estos hechos coinciden con la aplicación de políticas de altos salarios a los obreros de los ingenios y surcos y seguramente, dado que Tucumán tenía rendimientos menores que los de Salta y Jujuy, no permitía a los ingenios pagar salarios

altos. La solución fue convertir a los asalariados rurales en propietarios minifundistas, los que en esa condición podrían reducir sus ingresos personales por debajo de los salarios, principalmente en los años de bajos precios y superproducción. 19/

La producción azucarera ha sido una de las industrias no pampeanas que mayor apoyo oficial logró desde su surgimiento en el siglo pasado. Sin embargo, hacia fines de 1960 sufrió una gran crisis que motivó la integración estatal con el fin de liquidar parte de los ingenios tucumanos (Operativo Tucumán) y trasladar a un conjunto de familias cañeras a otras regiones del país. Esta estrategia no logró resolver la crisis que enfrenta el sector, en el que persisten desde hace ya algún tiempo un mercado interno saturado y un mercado externo cuotificado; así, en algunos años parte de la producción agrícola ha quedado sin destino. Esta situación no afecta del mismo modo a los distintos agentes productivos, ya que frente a las crisis de sobreproducción el ingenio deja de comprarle el producto al cañero independiente, siendo este último eslabón de la cadena el más afectado. Como puede observarse en el cuadro 4, los precios pagados al productor de caña declinan fuertemente durante la década de los años '60, período de la fuerte crisis azucarera. La recuperación posterior y principalmente en la primera mitad de los años '70, está probablemente influida por un alza de los precios internacionales, lo que incidió en la posibilidad de exportación y altos precios internos. (Véase el cuadro 4)

Cuadro N° 4
CAÑA DE AZUCAR. EVOLUCION DE LOS PRECIOS PAGADOS AL PRODUCTOR
(en pesos constantes de 1960 por tonelada)

Año	Total	Principales provincias productoras		
		Jujuy	Salta	Tucumán
1960	5,58	6,56	6,56	5,17
1965	5,23	6,14	6,14	4,94
1970	4,61	4,51	4,51	4,86
1975	8,91	8,88	8,82	8,95
1980	6,31	6,83	6,80	6,66

Fuente: Banco Ganadero Argentino

En cuanto al cultivo del tabaco, la cadena está sometida a una fuerte integración vertical de carácter indirecto, a través del control que ejercen las empresas cigarreras sobre el tabaco rubio "siendo muy extendido el sistema de "socio" para las tareas de implantación (un tipo especial de aparcería) y el uso de asalariados transitorios para la cosecha... se observa una mayor difusión de nuevas tecnologías (tracción, agroquímicos, secaderos) en Salta y Jujuy. 20/ La industria tabacalera es una de las más antiguas del país y tiene su época de esplendor hacia fines del siglo XIX con el "tabaco criollo". A principios de este siglo comienzan a cultivarse en el noroeste argentino tabacos claros expandiéndose rápidamente su producción a partir de la segunda guerra mundial. Esto hace que Corrientes -que era la principal productora hasta 1960- disminuya su participación en favor de aquellas zonas que cultivan tabaco rubio. Este pasaje del tabaco oscuro al tabaco claro se asocia a una creciente participación del capital extranjero en la rama... hasta llegar a la década del '70 en que la elaboración de cigarrillos se concentra en dos empresas, subsidiarias de las transnacionales más importantes del sector". 21/

Si se toma en cuenta la evolución de los precios pagados al productor, a partir de 1960 (véase el cuadro 5), se observa una tendencia declinante hasta

Cuadro N° 5
TABACO - EVOLUCION DE LOS PRECIOS PAGADOS AL PRODUCTOR
(en pesos constantes de 1960 por tonelada)

Año	Total	Jujuy	Salta
1960	350,12	691,69	451,39
1965	240,52	470,60	333,27
1970	192,00	259,64	241,15
1971	157,47	232,48	201,92
1972	382,87	491,15	437,86
1973	477,04	514,40	513,55
1974	566,72	684,85	647,89
1975	309,73	373,78	356,78
1976	272,68	296,64	301,46
1977	346,47	408,37	389,07
1978	355,74	399,90	400,54
1979	303,98	402,58	398,25

Fuente: Elaboración propia sobre datos de Banco Ganadero Argentino.

1972, año en el que la tendencia se invierte hasta 1974. A partir de 1975 el precio oscila entre 300 y 450 pesos.

Una posible explicación de este fenómeno es que el Fondo Nacional del Tabaco (FET) -fondos de subsidios a ciertos productores agrícolas, financiados por el consumidor final del producto manufacturado- creado en 1976, no logró compensar la caída del precio real hasta iniciada la década de los setenta, durante la cual incrementó su participación en el precio total, como se observa en el cuadro 6.

Cuadro N° 6

TABACO - PARTICIPACION PORCENTUAL EN EL PRECIO PAGADO AL PRODUCTOR DEL VALOR A
COPIO Y DEL APOORTE DEL FONDO ESPECIAL DEL TABACO (FET) 1965/66 a 1972/73
(en pesos corrientes por tonelada y porcentajes)

	Tabaco oscuro			Tabaco claro		
	Acopio Porcentaje	FET	Precio al productor	Acopio Porcentaje	FET	Precio al productor
1965/66	100,0	-	579,8	100,0	-	1.298,8
1966/67	61,7	38,3	975,8	65,0	35,0	2.202,5
1967/68	66,7	33,3	1.027,8	71,4	28,6	2.209,3
1968/69	60,7	39,4	938,0	63,4	36,6	2.324,8
1969/70	52,8	47,2	1.173,2	53,8	46,2	2.560,6
1970/71	36,5	63,5	2.088,0	40,7	59,3	4.075,9
1971/72	29,4	70,6	4.172,3	43,3	56,7	6.441,1
1972/73	32,7	67,3	9.161,6	43,7	56,3	10.978,0

Fuente: CEPAL. Elaboración propia sobre la base de cifras de la Dirección Nacional del Tabaco, 1976.

La caída en el precio real que se da a partir de 1975 probablemente se deba a una estabilización de la participación del FET en el precio total, que por lo tanto no compensa la caída relativa del precio de mercado del tabaco.

Los ejemplos descriptos en las páginas anteriores permiten concluir que no sólo importa el tipo de producto sobre el que se basa la inserción económica provincial sino cómo ésta se articula verticalmente. Ambos aspectos contribuyen a la determinación de los ingresos absolutos y relativos de los productores y a la capacidad de acumulación a escala local.

3. Condiciones de producción y formas de organización de las explotaciones agrícolas

En la sección anterior se describió la forma y tipo de inserción que predominan en las provincias que componen la región. Las particularidades que caracterizan tal integración (posibilidades limitadas de crecimiento, rama vertical con fuerte concentración en las subetapas industriales, etc.) explican parcialmente los bajos niveles de vida e ingreso de la mayoría de la población que habita en dichas provincias. Otra línea de argumentación y explicación, como se señaló en la introducción, se refiere a las consecuencias económicas y sociales que se derivan de las condiciones mismas de producción en el sector agrícola y, de la forma en que se organizan las unidades productivas.

En un primer análisis podría señalarse que, existen tres factores esenciales que determinan los rasgos salientes de las condiciones de producción características de los cultivos de la región: 22/

- a) dotación del factor tierra, en particular la tenencia y accesibilidad;
- b) capital de trabajo, tanto para realización de las inversiones e incorporación de tecnología, como para el financiamiento de corto plazo del proceso productivo;
- c) dotación de mano de obra y formas de empleo de la fuerza de trabajo.

La diferente combinación de estos elementos determina una amplia gama de tipos de explotación agrícola. La distinta composición en término de los factores indicados no sólo implica que las explotaciones agrícolas tengan funciones de producción diferentes sino que, además, establece las restricciones o límites reales de la producción posible en cada una de ellas, ya que sólo en cierta y reducida proporción los factores de producción son sustituibles entre sí.

- a) Dotación del factor tierra (dimensión de las explotaciones)

Una de las características salientes de esta región es que existe un fuerte predominio de explotaciones productivas con extensión unitaria reducida. Como

puede observarse en el cuadro 7 (construido sobre la base del Censo Nacional Agropecuario de 1969), en los departamentos seleccionados por su especialización productiva, el estrato inferior (menos de 5 Ha) incluye en todos los casos un número significativo de establecimientos. Si se consideran los dos primeros estratos (hasta 25 Ha) el porcentaje de explotaciones incluidas supera en casi todos los departamentos el 50% del total de unidades agrícolas. Este conjunto muy grande de pequeñas unidades agrícolas comprende sólo una pequeña proporción del total de tierra disponible. En los casos extremos de los departamentos con una elevada proporción de minifundios, la superficie total ocupada por explotaciones inferiores a 25 Ha apenas alcanza al 10% del total. La única excepción sería el departamento de Banda (Sgo. del Estero) donde dicho porcentaje se eleva al 25%.

Podría argumentarse que no toda la extensión de los departamentos considerados tiene aptitud agrícola, y que por la forma en que se analiza la información cuantitativa, se está sobreestimando la proporción de la superficie apta de las explotaciones de mayor tamaño. De todas maneras, el rasgo saliente que interesa destacar es la desigual distribución entre establecimientos agrícolas y extensión de tierras disponibles. Dicho en otras palabras, el cuadro 7 pone de manifiesto la existencia de unidades productivas de dimensión muy variada

REGION N.O.A. - TENENCIA DE LA TIERRA EN DEPARTAMENTOS ESPECIALIZADOS, 1969
(en porcentajes)

CULTIVO	DEPARTAMENTO	E		T		R		A		T		O		S		Más de 100 Ha	
		Hasta 5 Ha.	Superficie (Ha.)	Superficie (Ha.)	Superficie (Ha.)	Superficie (Ha.)	Superficie (Ha.)	Superficie (Ha.)	Superficie (Ha.)	Superficie (Ha.)	Superficie (Ha.)	Superficie (Ha.)	Superficie (Ha.)	Superficie (Ha.)	Superficie (Ha.)	Superficie (Ha.)	Superficie (Ha.)
<u>Caña de azúcar</u>																	
Jujuy	Ledesma	20,3	0,04	2,87					13,20		15,1		0,5		43,9	20,0	98,9
Jujuy	San Pedro	23,7	0,05	2,75					13,60		15,2		0,8		58,6	36,8	98,8
Salta	Gral. Guemes	10,8	0,02	3,83					13,00		25,4		1,5		49,4	29,6	98,0
Salta	Orán	38,5	0,05	1,76					14,40		16,8		0,7		55,0	22,3	99,0
Tucumán	Cruz Alta	40,4	1,60	2,55					12,42		17,9		13,6		48,6	6,0	78,8
Tucumán	Famaillá	35,4	1,50	2,89					11,70		16,5		12,5		51,0	7,7	79,0
Tucumán	Monteros	45,2	2,80	2,77					11,28		9,3		9,0		43,6	3,4	77,7
Tucumán	Río Chico	29,1	1,30	2,76					13,19		23,4		18,1		47,3	7,2	71,9
<u>Tabaco</u>																	
Salta	Chicoana	17,7	0,09	2,83					13,10		21,8		2,3		55,8	34,1	97,0
Jujuy	Capital	39,3	0,20	1,99					12,90		16,3		2,9		55,1	22,8	96,0
Jujuy	El Carmen	22,5	0,80	2,95					12,90		20,9		13,2		52,4	9,3	78,6
<u>Naranja</u>																	
Jujuy	Sta. Bárbara	33,7	0,08	2,59					12,70		21,1		1,1		55,3	23,8	98,6
<u>Soja</u>																	
Tucumán	Burruyacu	22,9	0,29	2,99					13,36		25,7		5,9		53,4	15,8	91,8
Salta	Metán	18,4	0,10	3,11					15,99		19,4		1,8		52,2	32,3	97,5
Salta	Rosario Fr.	16,9	0,09	3,05					13,79		21,3		2,2		56,9	31,7	96,9
Sgo. Estero	Jiménez	38,4	0,32	2,64					10,80		10,9		1,7		49,7	32,0	97,4
<u>Poroto seco</u>																	
Salta	Metán	18,4	0,10	3,11					15,99		19,4		1,8		52,2	32,3	97,5
Tucumán	Trancas	23,6	0,26	2,75					11,47		24,4		5,1		51,3	23,6	92,2
Sgo. d. Estero	Pellegrini	24,7	0,37	2,99					12,18		15,4		4,4		58,0	40,3	94,0
<u>Algodón</u>																	
Sgo. Estero	Figueroa	35,8	1,19	2,93					10,89		5,2		2,7		45,9	27,5	92,2
<u>Hortalizas</u>																	
Sgo. Estero	Banda	30,5	4,10	3,58					11,99		12,2		22,0		48,0	9,8	52,5
<u>Uva</u>																	
Salta	Cafayate	26,8	0,11	3,05					12,44		5,8		0,5		59,5	47,9	99,1
Catamarca	Tinogasta	70,3	0,70	1,80					10,01		4,1		1,2		51,8	8,8	97,2
La Rioja	Chilecito	72,8	2,67	1,16					11,23		5,7		7,2		52,1	6,3	86,0

a

Fuente: Elaboración propia de resultados provisionales del Censo Nacional Agropecuario, 1969.-

Si bien esta conclusión de tipo general se aplica a toda la región, un análisis más detallado por producto y provincia permite precisar cierto patrón de esta marcada heterogeneidad de tamaño de los establecimientos agrícolas. En primer lugar, existe una cierta asociación entre tamaños medios de establecimientos y tipo de producto o cultivo. Como puede observarse en el cuadro 8, los productos "pampeanos" desarrollados en la región requieren de explotaciones de dimensiones mucho más extensas que el resto. En cierta forma, este hecho está determinado por la manera en que se organiza la producción y el tipo de tecnología disponible. Para lograr un nivel de eficiencia y rentabilidad adecuada en estos cultivos, deben adoptarse las prácticas agronómicas extensivas en tierra del área pampeana. En esta misma categoría debe incluirse el poroto seco, producto de exportación provincial que se desarrolló en explotaciones medianas, intensivas en capital.

Por el contrario, los cultivos industriales (tabaco y caña de azúcar) o los productos para la subsistencia o mercados locales (maíz y hortalizas varias) son de tamaño muy reducido.

Cuadro N° 8

TUCUMAN - CANTIDAD DE PRODUCTORES Y TAMAÑO MEDIO DE LAS EXPLOTACIONES.

P r o d u c t o	Número de productores	Area sembrada Ha	Tamaño medio (Ha / prod)
Soja	310	80.400	259,35
Sorgo	23	7.200	313,04
Poroto seco	182	25.000	137,36
Caña de azúcar	17.000	250.000	14,70
Tabaco	1.200	3.800	3,16
Maíz	2.520	18.000	7,14
Hortalizas	2.500	10.550	4,22

Fuente: Tucumán en cifras, 1980. Secretaría de Estado de Planeamiento y Coordinación

En segundo lugar, se ha verificado también que existen importantes diferencias entre los productores de un mismo cultivo en cuanto a la extensión de sus establecimientos. Lamentablemente no se cuenta con información cuantitativa actualizada que estratifique las explotaciones agrícolas por producto y tamaño.

Sin embargo, y exclusivamente a modo de ejemplo, se presenta en el cuadro 9, un detalle de los diferentes tipos de explotación para los cultivos de tabaco y azúcar.

Cuadro N° 9
CLASIFICACION DE LAS UNIDADES PRODUCTIVAS SEGUN TAMAÑO

Escala y producto	Explotaciones (%)	Superficie (%)
<u>Caña de Azúcar</u> (Tucumán)		
Hasta 2 Ha	36,38	6,30
2,1 Ha a 6 Ha	40,29	16,50
6,1 Ha a 12 Ha	15,20	14,80
12,1 Ha a 100 Ha	6,90	29,40
+ 100 Ha	1,23	33,00
<u>Tabaco</u> (Salta)		
Hasta 10 Ha	25,37	0,39
10,1 Ha a 20 Ha	15,89	0,64
20,1 Ha a 50 Ha	18,01	1,61
50,1 Ha a 200 Ha	21,31	5,75
200,1 Ha a 1.000 Ha	12,15	13,85
+ 1.000 Ha	7,27	77,74

Fuente: CEPAL (1976), op. cit.

Estas diferencias en los productos que se manifiestan en la dimensión de los establecimientos se corresponden, asimismo, con una organización de la producción muy distinta, que entre otros efectos, repercute en una muy diferente estructura de costos y de rendimientos agrícolas. En el caso de la caña de azúcar señalado en el cuadro 9, las diferencias de productividad o rendimiento son del orden del 50%. En las explotaciones pequeñas se obtenían en 1969 alrededor de 35 Tn/Ha, mientras que en las unidades productivas mayores de 100 Ha el promedio oscilaba en torno a 58 Tn/Ha.

En síntesis, un rasgo saliente de las unidades agrícolas es su marcada heterogeneidad relativa. Ello no sólo es el resultado de especializaciones productivas diferentes sino que, al verificarse además (aunque en menor grado) al

interior de un mismo cultivo, determina la formación de estructuras productivas internamente dispares, pero cuyo funcionamiento económico está basado en una fuerte interdependencia. Esta doble heterogeneidad plantea desde ya un serio interrogante sobre la viabilidad y eficiencia de políticas globales uniformes. Como se verá a lo largo de este capítulo, parecería dificultoso lograr que instrumentos generales de política promuevan, simultáneamente, por un lado los cambios necesarios para rever la situación de déficit estructural de tierra de los grupos marginales y minifundistas y, por otra parte, facilitar la expansión de los sectores capitalistas medios y grandes.

b) Composición y empleo de la fuerza de trabajo

Una de las características principales que diferencia entre sí a las unidades productivas agrícolas es el tipo de mano de obra empleada y la forma en que se establece la contratación. ^{23/} En el cuadro 10 se presenta la información recogida por el Censo Nacional Agropecuario para los mismos departamentos seleccionados en la sección anterior. Sin embargo, y dada la antigüedad de la información, resulta arriesgado extraer conclusiones muy concluyentes sobre los diferentes patrones de ocupación, en especial para el caso de las nuevas producciones regionales que para principios de 1970 estaban iniciando su desarrollo.

Una primera clara diferenciación se establece entre el diferente peso que tienen las categorías de "no asalariados" y "asalariados" en el conjunto del personal ocupado. Como puede observarse en el cuadro 10, en algunas producciones y provincias (caña de azúcar y Jujuy) el peso de los "no asalariados" es inferior al 10% del total ocupado. En contraposición hay combinaciones producto/provincia donde tal categoría representa más del 80% del total de fuerza de trabajo utilizada. Esta diferencia se asocia claramente con el tipo de establecimiento agrícola predominante. En el primer caso se trata de establecimientos grandes y medianos que contratan mano de obra asalariada.

El segundo caso ejemplifica la situación de pequeñas explotaciones familiares de tipo campesino que utilizan su propia fuerza de trabajo familiar sin retribuirla con un salario.

Cuadro N° 10
REGION N.O.A. - COMPOSICION DE LA FUERZA DE TRABAJO EN DEPARTAMENTOS ESPECIALIZADOS
1969
(personas y porcentajes)

Provincia	Departamento	Total ocupados	Composición					
			No asalariados			Asalariados		
			Dueños	Familia	Total	Fijos	Transi-	Total
			res	a/		b/	torios	
<u>Caña de azúcar</u>								
Jujuy	Ledesma	12.444	2,2	22,0	4,2	16,5	79,3	95,8
Jujuy	San Pedro	4.462	4,1	4,6	8,7	35,0	56,3	91,3
Salta	Gral. Guemes	2.058	14,9	16,1	31,0	40,8	28,2	69,1
Salta	Orán	10.150	5,6	7,7	13,3	21,0	65,7	86,7
Tucumán	Cruz Alta	11.881	18,2	23,0	41,2	13,7	45,1	58,8
Tucumán	Famaillá	9.451	15,6	12,1	27,7	17,4	54,9	72,3
Tucumán	Monteros	12.936	24,8	28,1	52,9	10,2	36,9	47,1
Tucumán	Río Chico	10.490	19,6	27,4	47,0	10,3	42,7	53,0
<u>Tabaco</u>								
Salta	Chicoana	2.119	11,2	15,9	27,1	44,9	18,0	62,9
Jujuy	El Carmen	7.356	12,7	23,3	36,0	20,1	43,9	64,0
<u>Naranja</u>								
Jujuy	Santa Bárbara	3.208	10,8	9,7	20,5	19,4	60,1	79,5
<u>Soja</u>								
Tucumán	Burrayacu	7.003	21,5	23,6	45,1	17,3	37,6	54,9
Salta	Metán	2.813	23,5	27,4	50,9	19,2	29,9	49,1
Salta	Rosario Fr.	2.555	25,2	32,7	57,9	14,0	28,1	42,1
Sgo. Estero	Jimenez	2.745	38,1	55,6	93,7	4,6	1,7	6,3
<u>Poroto seco</u>								
Salta	Metán	2.813	23,5	27,4	50,9	19,2	29,9	49,1
Tucumán	Trancas	2.633	34,1	40,5	74,6	16,4	9,0	25,4
Sgo. Estero	Pellegrini	3.597	35,0	60,5	95,5	2,7	1,8	4,5
<u>Algodón</u>								
Sgo. Estero	Figueroa	4.335	37,5	49,3	87,1	5,5	7,4	12,9
<u>Hortalizas</u>								
Sgo. Estero	Banda	11.350	31,3	37,3	68,6	7,9	23,5	31,4
<u>Uva</u>								
Salta	Cafayate	614	14,0	16,1	30,1	53,4	16,5	69,9
Catamarca	Tinogasta	5.573	38,7	41,8	80,5	7,5	12,0	19,5
La Rioja	Chilecito	3.085	29,9	24,4	54,3	15,8	29,9	45,7

a/ Se trata de familiares sin remuneración

b/ Incluye familiares remunerados

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos provisionales del Censo Nacional Agropecuario de 1969

Esta diferenciación es trascendente en relación con la estructura de costos que cada unidad productiva estima para sus productos. En el primer caso, la nómina de salarios constituye un rubro importante en el costo total, que presiona a la tasa de ganancia. En el segundo caso, el uso de la fuerza de trabajo familiar es rara vez imputada como un costo, en especial cuando no hay posibilidad de empleo alternativo. De tal manera, en cada caso los conflictos de precios y distribución del ingreso entre los agentes productivos agrícolas tienen muy diferentes aspectos y facetas. En la primera situación (empresa capitalista que utiliza mano de obra asalariada) una caída en los precios determina una reducción en los salarios a fin de compatibilizar la tasa local de ganancia con cierta "tasa media de ganancia de equilibrio"; en el caso de las explotaciones familiares, la necesidad de mantener el nivel del ingreso total del establecimiento obliga a incrementar la propia tasa de autoexplotación. Más aún, existe evidencia en el sentido de que el deterioro del ingreso total, vía caída de los precios, no conduce necesariamente a una reducción de la producción agrícola sino a un incremento compensatorio del volumen físico del producto.

Otro elemento característico del funcionamiento diferencial de los productos agrícolas, es el uso que dan en cada caso a la mano de obra asalariada permanente y transitoria. Los establecimientos medianos y grandes cuentan en la mayoría de los casos con fuerza de trabajo estable y recurren a importantes contingentes de personal transitorio en los períodos de uso intensivo de mano de obra (siembra y cosecha). Los productores pequeños prácticamente no cuentan con personal permanente asalariado y contratan personal transitorio en contadas ocasiones. En la mayoría de los casos se utilizan prácticas informales, por ejemplo la ayuda entre familiares que ocupan distintos predios o entre vecinos.

Por otra parte, una cantidad significativa del personal transitorio contratado por los grandes establecimientos, es la fuerza de trabajo masculina de las pequeñas explotaciones. En algunos casos, el contrato abarca a todo el grupo familiar, el que es tomado como unidad de trabajo. El empleo como asalariado le permite al productor minifundista utilizar su mano de obra redundante y obtener un ingreso adicional para cubrir las necesidades de subsistencia.

Respecto a las formas de contratación de personal, se ha observado la existencia de un conjunto muy amplio de modalidades y prácticas locales. Aún se man

tienen prácticas tales como: pago en vales o mercadería; contratación de grupos familiares retribuidos por tarea realizada; falta de cumplimiento de los salarios mínimos legales; contratación de personal extranjero con residencia irregular, etc. En la mayoría de los casos estas formas de contratación se apoyan en las condiciones de precariedad del personal asalariado y en la ausencia o falta de control del cumplimiento de la legislación vigente. Como es obvio, estas prácticas redundan en un deterioro de las condiciones de empleo y trabajo y de nivel de los salarios. Se ha verificado, asimismo, un muy bajo nivel de organización sindical, lo que unido a la transitoriedad de la ocupación permite constantes pérdidas de ingreso.

Las consideraciones anteriores permiten, en una primera aproximación, identificar los distintos perfiles de ocupación y empleo para cada producto y distinguir las formas predominantes de organización de la producción. Desde un punto de vista estricto es, en realidad, la organización de la producción la que precede a sus agentes. Así, por ejemplo, la participación de los productores minifundistas como trabajadores asalariados se basa en la coexistencia e integración territorial del latifundio y el minifundio; el mayor o menor peso del asalariado transitorio varía según el grado de integración industrial de cada cultivo; el trabajo familiar redundante en la pequeña explotación es consecuencia de las dificultades de acceso a una mayor extensión de tierra, etc.

Las reflexiones anteriores permiten avanzar en la idea de que es necesario tener una visión global del problema rural y no limitarse a alguno de los elementos característicos, ya que éstos no pueden ser interpretados individualmente. Una política de empleo rural que no advierta el ámbito de las relaciones sociales en la que se inserta tendrá pocas posibilidades de lograr sus metas.

c) Capital de trabajo, decisiones de inversión e incorporación de tecnología

En términos generales, la incorporación de innovaciones tecnológicas depende principalmente de la capacidad económica y financiera del productor y de la evaluación económica que de ella se realice en el marco de la dotación de factores de la explotación. Dado que la tecnología es generada exógenamente y que en buena medida recoge los condicionantes de cierto tipo de explotación (mediana-grande) la decisión de realizar inversiones y de incorporar nuevas técnicas

varía considerablemente entre explotaciones. Solamente cuando existe una fuerte presión para introducir un cambio tecnológico por parte del sector industrial transformador, es de esperar una respuesta relativamente homogénea por parte de los productores, ya que de lo contrario el incremento de la producción agrícola para encontrar serios obstáculos para colocarse en el mercado. En la mayoría de los casos observados se trata de la introducción de nuevas variedades del producto o, de una nueva línea genética que, a su vez, es frecuentemente acompañada por un paquete tecnológico más amplio que incluye fertilizantes y agroquímicos.

Retomando el argumento más general, conviene examinar la racionalidad implícita en los distintos tipos de explotaciones a fin de analizar su proceso de decisión. Por una parte, las explotaciones de pequeño tamaño, limitado capital financiero (asociado en muchos casos con el ahorro familiar) y con un exceso de mano de obra disponible (cuyo costo de oportunidad es prácticamente cero) tenderán a incorporar aquellas técnicas que no impliquen un ahorro de mano de obra y cuyo costo sea relativamente bajo. Cualquier tipo de incorporación tecnológica de sentido opuesto genera fuertes conflictos en el funcionamiento de la explotación en la medida que no se logra una utilización óptima de la dotación de recursos abundantes. Por otra parte, la dimensión de la explotación actúa en muchos casos como un factor seriamente limitante, en especial en la incorporación de maquinaria, ya que implica un muy elevado costo fijo por hectárea que no es compensado por el incremento en los rendimientos o por los aumentos de productividad de la fuerza de trabajo. Es decir, si el ingreso total de la explotación no se incrementa sustantivamente, la liberación de fuerza de trabajo a partir de una intensificación en el uso de capital (que generalmente proviene de un mayor endeudamiento) no constituye un estímulo importante, en la medida en que la mano de obra no tenga una ocupación remunerada alternativa. Este es, particularmente, el caso de la mano de obra femenina rural, que sólo puede ser empleada en la misma explotación donde vive o el caso de la fuerza de trabajo de menores de edad. Ambas situaciones son muy comunes, como se indicó anteriormente, en las pequeñas explotaciones de carácter predominantemente campesino.

Las explotaciones de tamaño mediano o grande racionalizan la incorporación de innovaciones tecnológicas desde una perspectiva diferente. En términos generales, la adopción de nuevas técnicas puede estar motivada por dos razones principales o la combinación de ambas: a) aumento de la producción, o sea cambio de

escala o b) aumento de productividad o sea reducción de los costos medios. En el primer caso (incremento de la producción) los establecimientos medianos o grandes enfrentan dos obstáculos centrales. En primer lugar, los mercados de consumo de la mayoría de los cultivos tradicionales de la región (azúcar y tabaco) se encuentran prácticamente saturados y con posibilidades mínimas de expansión a través de la exportación. Un incremento en la producción total generada por parte de algunos establecimientos implica el desplazamiento de otros productores fuera del mercado y/o una crisis de sobreproducción con la consecuente caída de precios e ingresos. En segundo lugar la relativa interdependencia y funcionalidad entre pequeños y grandes productores hace que un avance por parte de estos últimos sobre los primeros puede generar importantes alteraciones en las "reglas de juego" (fijación de precios, formas de amortiguación de crisis, disponibilidad de mano de obra barata, requerimientos de bajas inversiones, etc.) que no necesariamente repercutirán en beneficio de los sectores productores medianos y grandes. En síntesis, ambas situaciones (mercados relativamente saturados e inconveniencias para alterar la participación de los productores en la producción total) operan negativamente para incorporar tecnología que signifique un incremento de la producción.

En el caso de tecnología reductora de costos medios, la adopción por parte de los establecimientos medianos y grandes de nuevas técnicas es analizado en relación con las expectativas de evolución de los precios. Si los precios de los productos agrícolas se establecen tomando en consideración los productores marginales -ya sea porque los precios están regulados oficialmente o por las condiciones particulares de los mercados- la incorporación de tecnología se producirá en la medida que permita una reducción sustantiva de los costos medios del establecimiento en relación con los costos medios de producción de los productores marginales. De tal manera se asegurará la obtención de ganancias extraordinarias. Dado que las funciones de producción de estos tipos de unidades productivas son diferentes, la evolución de los costos medios también lo son, ya que los precios de los factores no se incrementan en forma similar. De aquí se deriva que la fijación de precios puede no guardar una estrecha relación con los costos medios de los estratos superiores de productores, si nos atenemos al supuesto inicial, que pretendía asegurar un ingreso mínimo al productor marginal. Dependiendo de cómo varían los costos medios de unos y de otros se afectará positiva o negativamente la tasa de ganancia extraordinaria de los estableci

mientos grandes. En ningún caso, sin embargo, está en peligro o discusión la tasa de ganancia extraordinaria, ya que por encontrarse dichos productores en una escala superior de tamaño medio de establecimiento, logran rendimientos agrícolas superiores y sus costos medios son más bajos.

De lo expuesto surgen claramente dos conclusiones: en primer lugar, y debido a las características no competitivas de los mercados en los que operan, no existe necesidad o incentivo para introducción de tecnologías que reduzcan los costos medios para asegurar la tasa de ganancia ordinaria. En segundo lugar las decisiones de inversión o incorporación tecnológica están relacionadas con la posibilidad de incrementar las ganancias extraordinarias. Sin embargo, el parámetro de evaluación (precio del producto agrícola) se establece sobre pautas que están fuera, en muchos casos, del marco de los establecimientos medianos y grandes, pudiendo evolucionar de una manera dispar y por lo tanto aumentando considerablemente el riesgo. En tales circunstancias, y de no mediar beneficios promocionales extras (tasa de interés fuertemente negativa para créditos asociados con cierto tipo de inversión) la actividad del productor mediano será muy conservadora y poco propensa a asumir mayores riesgos para incrementar su tasa de ganancia extraordinaria.

No obstante la presencia de un conjunto de situaciones intermedias, dos son los tipos de explotación agrícola que han surgido como mayoritarios y prototípicos. Por una parte, existen explotaciones que constituyen modernas empresas capitalistas agrícolas caracterizadas por el empleo de mano de obra asalariada, por ser de extensiones medias grandes, por el uso de tecnología modernas (fertilizantes y agroquímicos) y que realizan un importante proceso de acumulación. Estas explotaciones, cuya productividad media es en muchos casos superior a la de los establecimientos pampeanos, guían su actividad por un estricto cálculo de rentabilidad económica. La incorporación de innovaciones técnicas, el uso intensivo de alguno de los factores o la elección del tipo de producto están directamente relacionados con la posibilidad de maximización de su tasa de ganancia.

En contraposición a este tipo de establecimientos agrícolas existe un amplio grupo de pequeños productores caracterizados por una participación reducida en la producción total de la región, pero muy importantes en términos del nú

mero de explotaciones. Estas unidades agrícolas están fuertemente limitadas por el factor tierra -lo que reduce las posibilidades de expansión y crecimiento- y el factor capital de trabajo que, entre otros efectos, dificulta la incorporación de técnicas de mayor productividad. Por otra parte estas explotaciones presentan un excedente relativo de mano de obra que debe emplearse fuera de la explotación agrícola durante buena parte del año, y que en la mayoría de los casos actúa como "freno" a la adopción de prácticas mecanizadas, que redundarían en caso de aplicarse, en un mayor excedente de fuerza de trabajo. La gestión económica de estos productores está básicamente orientada a obtener un ingreso monetario total, que junto con algunas producciones de subsistencia e ingresos obtenidos como asalariados transitorios, les permitan cubrir las necesidades de su grupo familiar. En cierta forma, su respuesta económica se asemeja más a lo que correspondería esperar de la racionalidad de un campesino "clásico" ^{24/} que de un productor agrícola capitalista.

Aunque las diferencias entre ambos tipos de explotaciones son muchísimas, no se trata sin embargo, de estructuras productivas independientes. Por el contrario, existen diversos tipos de funcionalidad e interdependencia entre ambas (y las situaciones de establecimientos intermedios) que explican las razones por las cuales las estructuras productivas se han mantenido sin mayores cambios en las últimas décadas.

Las unidades pequeñas cumplen con un conjunto amplio de roles. Por una parte la coexistencia de ambas explotaciones en la misma estructura productiva permite la generación de rentas diferenciales (o superganancias) por la forma en que se establecen los precios y subsidios indirectos. Asimismo, la presencia de unidades pequeñas con excedentes permanentes de mano de obra permite que el resto de la estructura cuente con una oferta permanente de fuerza de trabajo temporal a muy bajo costo. Por otra parte, y dadas las diferencias de productividad, rendimiento e integración vertical de las explotaciones, las pequeñas unidades sirven para "amortiguar" las crisis de sobreproducción y de reducción de ingresos.

Las particularidades de las condiciones de producción junto con las relaciones funcionales entre los productores otorga un carácter muy especial al sector agrícola y al agroindustrial, ya que la marcada heterogeneidad señalada dificulta el uso de políticas homogéneas. Dado que tanto la dotación de factores como

la racionalidad económica de las unidades es muy desigual, el uso de instrumentos globales de política (por ejemplo, la política de precios) para productores agrícolas no necesariamente produce los resultados agregados esperados, especialmente si en sus supuestos subyace la hipótesis de un comportamiento económico de los agentes que no discrimina entre los distintos tipos de unidades productivas.

CAPÍTULO II

EVOLUCION DEL N.O.A. EN LA DECADA 1970 - 1980

1. Evolución sociodemográfica

"La población de la región del Noroeste (que fue la más importante en cuanto a concentración poblacional desde la llegada de los españoles hasta mediados del siglo XVIII), luego de un pronunciado descenso que llega hasta principios del siglo XX, ha continuado reduciéndose a un ritmo más lento y con algunas oscilaciones hasta 1970" 25/. En efecto, hacia 1869 esta región agrupaba el 28.8% de la población del país y la tendencia decreciente observada determinó que en 1980 la región sólo represente el 10.8% del total nacional. (Véase el cuadro 11).

Cuadro N° 11

EVOLUCION DE LA POBLACION DE LAS PROVINCIAS DEL N.O.A. (1869 a 1980)

Años	PROVINCIAS DEL N.O.A. (Número de personas)						Participación en el total nacional %
	Tucumán	Salta	Jujuy	La Rioja	Catamarca	Sgo.Estero	
1869	108.953	88.933	40.379	48.746	79.962	132.898	27.3
1895	215.742	118.015	49.713	69.502	90.161	161.502	17.4
1914	332.933	142.156	77.511	79.754	100.769	261.678	12.6
1947	593.371	290.826	166.700	110.746	147.213	479.473	11.3
1960	773.972	412.854	241.462	128.220	168.231	476.503	11.0
1970	765.962	509.803	302.436	136.237	172.323	495.419	9.7
1980	972.655	662.870	410.008	164.217	207.717	594.920	10.8

Fuente: INDEC, Censos Nacionales de Población y Vivienda, 1980

Esta tendencia, sin embargo, se invierte a partir de 1947 en el caso de Salta y Jujuy, si bien ninguna de esas provincias logra recuperar la participación que tuvieron a mediados del siglo pasado. El hecho de que a partir de 1947 las dos provincias mencionadas incrementan su participación podría explicarse como el resultado de una reubicación de las mismas, en términos de sus

economías frente al proceso de urbanización y ampliación del mercado nacional , que se genera a partir de la política de sustitución de importaciones. Estas provincias que producen básicamente azúcar y tabaco para el mercado interno, habrían logrado reacomodar su situación en la nueva etapa. Algo similar parece haber sucedido en Tucumán, aunque hacia 1970 se observa una caída en términos absolutos del total de población, que debe asociarse con la crisis de la producción azucarera y el cierre de ingenios durante el gobierno del presidente Onganía.

Entre las provincias del N.O.A. que han persistido como áreas que pierden población por efecto de la migración neta de nativos a lo largo de los cuatro períodos intercensales comprendidos entre 1869 y 1960, se destacan Catamarca, La Rioja y Santiago del Estero y en los dos últimos períodos se agrega Tucumán. (Ver el cuadro 12).

Cuadro N° 12

TASA DE EMIGRACION NETA DE LAS PROVINCIAS QUE PERSISTENTEMENTE PIERDEN POBLACION POR LA MIGRACION NETA DE NATIVOS EN TODOS O EN LOS DOS ULTIMOS PERIODOS INTERCENSALES 1869 - 1960 (por mil)

Provincias	1869-1895	1895-1914	1914-1947	1947-1960
Catamarca	12	14	10	19
Corrientes	6	9	12	16
Entre Ríos	3	6	10	19
La Rioja	8	13	11	17
Sgo. del Estero	4	6	12	21
San Juan	9	8	4	5
San Luis	9	13	14	19
Córdoba	4	(4)	5	7
La Pampa	(3)	(7)	17	22
Santa Fe	(2)	(7)	6	6
Tucumán	(2)	(4)	6	8

Nota: Los valores entre paréntesis corresponden a períodos de migración neta de nativos positiva.

Fuente: INDEC (1975), Z. Pecchini de Lattes y A. Lattes (comp)., La población de Argentina, Ministerio de Economía, Buenos Aires.

Este fenómeno estaría indicando que las estructuras productivas provinciales no tienen la capacidad de absorber productivamente el crecimiento de la fuerza de trabajo local. Esta situación se refleja también -aunque en forma combinada con otros aspectos de la evolución demográfica- en las pirámides provinciales de población.

Si se comparan las pirámides de población en relación a edad y sexo de las provincias del N.O.A., desde 1960 hasta 1980, respecto a la pirámide del total del país, se pueden señalar algunas particularidades de estas provincias referidas a sus características demográficas que se enmarcan en el carácter heterogéneo que presenta esta región. La pirámide del total del país está fuertemente influida por el peso que tienen los grandes centros urbanos de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, por lo cual presenta las características de una estructura poblacional semejante a la de los países desarrollados de Europa y Estados Unidos. Tal como acertadamente señalan Z. Recchini de Lattes y A. Lattes (1975), "la composición diferencial por sexos y edades de la población urbana con respecto a la rural se manifiesta, generalmente, en el hecho de que la primera posee una menor proporción de niños y, concomitantemente, una mayor proporción de jóvenes y adultos (o sea, la población potencialmente activa). Este fenómeno es consecuencia de niveles diferenciales de fecundidad, mortalidad y migración de zonas urbanas y rurales, que están, a su vez, relacionados con la edad". 26/ Todas las provincias del N.O.A. presentan una estructura que se asemeja más a la de los países "subdesarrollados" predominantemente rurales de América, África o Asia. Sin embargo, las provincias que componen la región presentan, en 1980, diferencias entre sí que permitirían clasificarlas en tres grupos de acuerdo a las particularidades que se observan en relación a la pirámide nacional: a) Tucumán; b) Catamarca y La Rioja y c) Salta, Jujuy y Santiago del Estero. (Véase Gráfico 1).

La provincia de Tucumán presenta la estructura demográfica más parecida a la del total del país. Una posible explicación de esta similitud es el relativamente alto y antiguo componente urbano de la población total de la provincia. En contraposición las pirámides de población de Jujuy, Santiago del Estero y Salta muestran los más claros signos de estructuras del tipo subdesarrollados, con una amplia base y un muy pequeño sector de edad avanzada. Si bien este fenómeno resulta de un conjunto muy amplio de causas, un elemento determinante parecería ser el bajo nivel general de educación en esas provincias.

En principio esta clasificación coincide con la que se puede realizar respecto al nivel educacional de las provincias del N.O.A. en 1980 (véase el cuadro 13), ya que se puede observar algún grado de asociación entre el nivel de educación y las características de la estructura poblacional. Las provincias con estructura poblacional más "atrasada" relativamente (Salta, Jujuy y Santiago del Estero) presentan, asimismo, los más altos niveles de analfabetismo

Cuadro N° 13
NIVEL DE INSTRUCCION DE LOS MAYORES DE 13 AÑOS EN LA REGION N.O.A.
(Número de personas y porcentajes)

Provincias del N.O.A.	Población de 13 años y más	Sin Instrucción	Primaria Incompleta	Primaria Completa y más
Total del país	20.405.176	5 %	29 %	66 %
Tucumán	664.155	4 %	37 %	59 %
Catamarca	137.804	6 %	37 %	57 %
La Rioja	109.673	5 %	34 %	61 %
Salta	428.289	10 %	35 %	55 %
Jujuy	258.358	10 %	39 %	51 %
Santiago del Estero	383.864	10 %	45 %	45 %

Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, 1980.

Otro indicador significativo es la evolución de la población rural en el período 1960-1980 en el N.O.A. Al observar la evolución del peso relativo de dicha población sobre la total de cada provincia se verifica que en todas ellas se manifiesta un proceso de urbanización creciente (Véase el cuadro 14).

Cuadro N° 14

N.O.A. - PORCENTAJE DE POBLACION RURAL, POR PROVINCIAS, 1960, 1970 y 1980
(en porcentajes)

Provincias del N. O. A.	Porcentaje de Población Rural		
	1960	1970	1980
Total Nacional	28 %	21 %	menos del 20 %
Santiago del Estero	65 %	57 %	48 %
Catamarca	57 %	47 %	41 %
La Rioja	57 %	48 %	38 %
Tucumán	38 %	35 %	30 %
Jujuy	48 %	38 %	26 %
Salta	45 %	41 %	28 %

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Censo Nacional de Población 1980

Si bien se observa que el porcentaje de población rural es mayor en esta región que en el promedio nacional, se pueden distinguir en el N.O.A. tres situaciones diferentes, donde Santiago del Estero representa la provincia menos urbanizada, Catamarca y La Rioja se sitúan en un tramo intermedio y Tucumán, Jujuy y Salta presentan los porcentajes más altos de urbanización, observándose un aceleramiento de este proceso en las dos últimas provincias mencionadas.

Analizando las tasas de crecimiento en la última década para la población total, urbana y rural de cada provincia, se tiene una clara idea de que el ritmo de crecimiento urbano es mucho más alto que el de crecimiento rural. Incluso en el caso de Salta, Jujuy y La Rioja se da un despoblamiento rural en términos absolutos que se expresa en una tasa de crecimiento negativa, como se puede ver en el cuadro 15.

Cuadro Nº 15
EVOLUCION DE LA POBLACION URBANA Y RURAL DEL N.O.A. Y TASAS DE CRECIMIENTO
(Número de personas y porcentaje anual)

Provincias del N.O.A.	Años	Población absoluta			Tasas de crecimiento		
		Urbana	Rural	Total	Urbana	Rur.	Total
Catamarca	70	91.222	81.101	172.323			
	80	121.880	85.837	207.717	2,94	0,57	1,88
Sgo. Estero	70	215.123	280.296	495.419			
	80	307.966	286.954	594.920	3,65	0,23	1,85
La Rioja	70	70.200	66.037	136.237			
	80	101.094	63.123	164.217	3,71	-0,45	1,88
Jujuy	70	185.080	117.356	302.436			
	80	303.866	106.142	410.008	5,08	-0,99	3,09
Salta	70	321.356	188.447	509.803			
	80	477.387	185.483	662.870	4,04	-0,15	2,66
Tucumán	70	497.686	268.276	765.962			
	80	679.889	292.766	972.655	3,17	0,88	2,42

Fuente: Elaborado por CEPAL a partir de la información del Censo de Población de 1980 - INDEC

Dado que el crecimiento registrado entre 1970 y 1980 en los grandes centros urbanos como la Capital Federal y sus alrededores, Santa Fé y Córdoba tuvo un ritmo lento, menor al registrado en las provincias del N.O.A., se podrían arriesgar como hipótesis las siguientes proposiciones:

- a) el despoblamiento relativo o absoluto de las áreas rurales del noroeste fue el resultado de un proceso migratorio intraprovincial hacia los centros urbanos de esas provincias. La falta de información censal al respecto impide aún determinar los movimientos interprovinciales registrados en ese período;
- b) dado que no se verifica un crecimiento industrial importante con una demanda significativa de fuerza de trabajo en la región, el destino probable de los migrantes rurales fue el sector de comercio y servicios. Esta situación permitirá suponer que existió una terciarización de la mano de obra en la región.

Por otra parte, si bien los menores crecimientos urbanos en la región se produjeron en las localidades de menos de 2.000 habitantes, cabe destacar el caso de localidades muy pequeñas que tuvieron un fuerte crecimiento en esos años y que podría estar indicando el inicio de nuevas actividades que lograron absorber cierta población activa. No obstante, otra explicación posible de estos crecimientos podría estar dada por migraciones interrurales en la misma provincia, que concentró la población dispersa en determinados poblados y pueblos. (Véase cuadro 16).

Cuadro N° 16
PRINCIPALES PEQUEÑAS LOCALIDADES DE LA REGION
(En porcentajes)

Provincias	Localidades de menos de 2.000 habitantes en 1970 que tuvieron alto crecimiento	Tasa de crecimiento anual	Tasa de crecimiento del área rural de la provincia
<u>Catamarca</u>	Nueva Coneta	7,44	0,57
	Icaño	11,33	
	La Dorada	22,36	
	Hualfin	5,57	
	La Guardia	9,90	
	La Falda	9,02	
	Esquiú	5,29	
	Medanitos	5,27	
<u>Santiago del Estero</u>	Campo Gallo	3,46	0,23
	Villa Atamisqui	7,88	
	Colonia Dora	3,51	
	Pozo Hondo	4,63	
<u>La Rioja</u>	Alta	3,65	- 0,45
<u>Jujuy</u>	El Talar	14,55	- 0,99
	Caimancito	8,70	
	Puesto Viejo	10,98	
	Monterrico	4,88	
	Santa Clara	34,65	
	Volcán	6,17	
<u>Salta</u>	Las Lajitas	14,82	- 0,15
	El Bordo	4,73	
	Coronel Moldes	11,06	
	Coronel Cornejo	5,93	
	San Lorenzo	5,32	
	Coronel Juan Sola	5,39	
	Misión Chaqueña	6,20	
<u>Tucumán</u>	Colombres	4,59	0,88
	Leales	5,23	
	El Paraíso	9,61	

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Censo Nacional de Población, 1980
45

En cuanto al tipo de crecimiento urbano que tuvo lugar en el período se puede señalar que el mismo no fue homogéneo sino que los centros que más crecieron fueron las localidades grandes. En el conjunto de las provincias de la región N.O.A. hay una marcada concentración de la población en las capitales y en sus alrededores. En Tucumán se observa que la capital concentra en 1980 el 41% de la población; en La Rioja la capital contiene el 42%; la capital de Jujuy el 41%; la capital de Salta el 40%; la capital de Catamarca el 38% y en Santiago del Estero entre la capital y el departamento de La Banda concentran el 41%.

Cuadro N° 17

EVOLUCION DE LA POBLACION Y TASAS DE CRECIMIENTO ENTRE 1970 Y 1980 EN LAS LOCALIDADES DE MAS DE 50.000 HABITANTES DEL N.O.A.

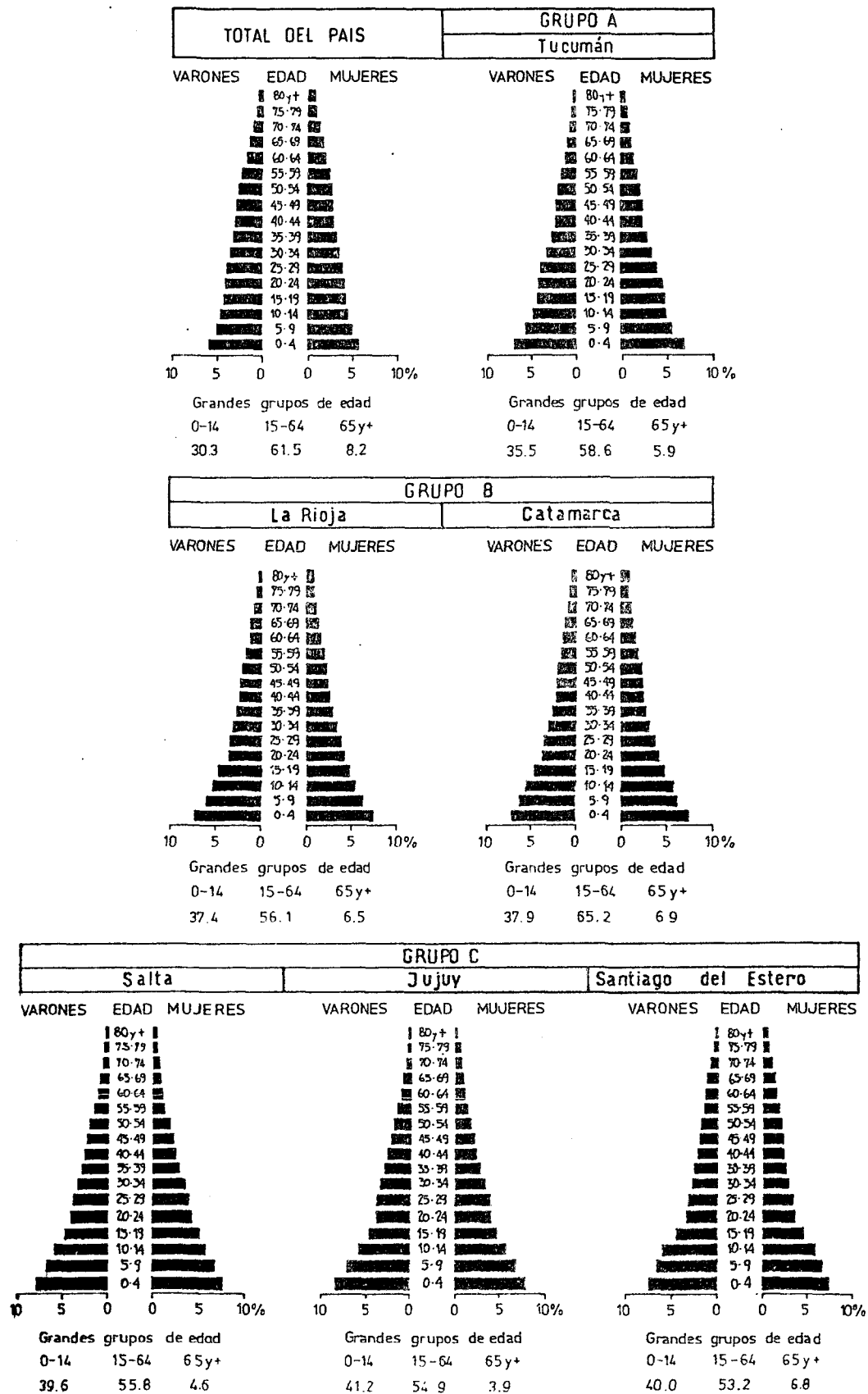
Localidades	1970	1980	T.C.
<u>De más de 50.000 habitantes:</u>			
San Miguel del Tucumán	311.839	392.751	2,33
Ciudad de Salta	176.216	260.323	3,98
Ciudad de Sgo. del Estero	105.127	148.357	3,50
Ciudad de Jujuy	82.637	124.487	4,18
San Fndo. del Valle de Catamarca	64.410	88.432	3,22
Ciudad de Catamarca	57.228	77.931	3,13
Cruz Alta (Tucumán)	30.782	54.665	3,13
<u>De menos de 50.000 habitantes:</u>	1.507.851	1.798.595	1,78
Total de la región N.O.A.	2.336.090	2.945.561	2,34

Fuente: Elaboración propia a partir del Censo Nacional de Población, 1980.

La información analizada en esta sección ha proporcionado alguna evidencia sobre las características de la evolución demográfica del área. Sintéticamente tres elementos merecen ser particularmente subrayados:

- a) La tasa de crecimiento total de la población del N.O.A. en el período 1970-80 fue más alta que la tasa media del país, lo que no sólo sugiere una mayor tasa de crecimiento vegetativo sino que se han detenido los fuertes procesos migratorios que caracterizaron los períodos anteriores.

GRAFICO 1: PIRAMIDE DE POBLACION 1980



- b) El crecimiento de población en la región fue preponderantemente urbano. Esto indicaría por un lado la existencia de un proceso de despoblamiento rural y por el otro un creciente proceso de urbanización que implicará un fuerte aumento en la concentración territorial de la población.
- c) En la medida que los sectores productivos de la economía no fueron absorbedores de mano de obra se plantea un fuerte interrogante sobre las posibilidades de empleo de la población urbana y de los migrantes intra provinciales. Como se verá en la sección siguiente, el Estado, a través del gasto corriente, suplió en parte esta falta de demanda. El resto de la población que se incorporó al mercado de trabajo urbano se desempeñó en tareas de servicio o como trabajador informal.

2. Evolución económica de la región N.O.A. en la última década

a) Datos básicos macroeconómicos 27/

Durante el período 1970-80 cada una de las provincias individualmente crecieron a una tasa superior al doble del promedio nacional. Como puede observarse en el cuadro 18 estas altas tasas de crecimiento económico resultaron también en una reducción de las disparidades de producto per cápita interregional. Sin embargo, en términos absolutos, las diferencias de producto per cápita siguen siendo muy altas. Obsérvese que para 1980 el producto per cápita de Santiago del Estero y el de La Rioja era la mitad del correspondiente al promedio del país.

Cuadro N° 18
CRECIMIENTO ECONOMICO DE LA REGION N.O.A.

Provincias	Tasa de crecimiento del producto 1970-1980	Producto per cápita		Tasa de crecimiento
		Miles de pesos constantes 1970	1980	
Salta	4,92	1.92	2.40	2,25
Jujuy	6,27	2.04	2.79	3,18
Tucumán	5,17	2.29	3.00	2,73
Catamarca	6,78	1.34	2.14	4,79
La Rioja	4,65	1.33	1.76	2,84
Sgo. del Estero	4,30	1.40	1.76	2,31
Total del país	2,44	3.42	3.70	0,79

Fuente: Elaboración propia sobre la base de CFI, 1983, op.cit. e INDEC, 1980 op.cit.

Obviamente, un indicador promedio como el utilizado tiene un valor ilustrativo reducido, ya que "esconde" las desigualdades internas provinciales (geográficas, sociales y sectoriales). Como podrá observarse a lo largo de este capítulo, esta situación parecería ser justamente el caso generalizado en las provincias de la región N.O.A., dado el fuerte carácter concentrador que tomó el crecimiento económico.

La expansión, de la que da cuenta el cuadro 18, se basó principalmente en algunos sectores económicos y dentro de ellos, en sólo algunas ramas de actividad o producciones, en ciertos sectores sociales y en determinados espacios geográficos. En el cuadro 19 se desagrega el crecimiento económico de la década en término de los aportes realizados por los sectores de actividad. Como puede advertirse en el mismo, dos sectores resultan predominantes en casi todas las provincias: "Gran División 9 - Servicios comunales, sociales y personales" y "Gran División 1 - Agricultura, caza, silvicultura y pesca". En menor medida se destaca la "Gran División 3 - Industrias Manufactureras".

Cuadro N° 19

EVOLUCION DEL CRECIMIENTO DE LAS PROVINCIAS DE LA REGION N.O.A. DURANTE EL
PERIODO 1970-1980

Provincia	Tasa %	Aporte relativo de los sectores productivos			
		D9	D1	D5	D3
Jujuy	6,27	Servicios 26.36	Agropecuario 16.22	Construcción 14.69	Industria 10.89
Salta	4,92	D9 Servicios 34.85	D6 Comercio 33.06	D1 Agropecuario 15.30	
Tucumán	5,17	D3 Industria 43.30	D9 Servicios 13.40	D1 Agropecuario 12.90	
Sgo. Estero	4,30	D5 Construcción 41.56	D9 Servicios 31.65		
Catamarca	6,78	D9 Servicios 28.10	D3 Industria 28.00	D1 Agropecuario 19.20	
La Rioja	4,65	D9 Servicios 39,70	D1 Agropecuario 24,70	D3 Industria 11,60	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del CFI 1983, op.cit.

El crecimiento en el sector servicios se debe principalmente a dos razones. Por un lado, hubo un fuerte incremento de ocupación, que en parte absorbió el creciente desempleo que se originaba en otros sectores. Por otro lado, los precios del sector aumentaron proporcionalmente más que los precios en el resto de la economía, lo cual incide positivamente en su participación en el producto bruto debido a la metodología del cálculo. Este aumento relativo de precios en el sector fue particularmente observable en el período 1977-80, ya que, por corresponder a servicios no transables internacionalmente, no fueron afectados decisivamente por la apertura externa de la economía nacional. Lamentablemente no ha sido posible diferenciar la importancia relativa de cada uno de los factores anteriormente citados (además de no haber sido las únicas razones), aunque cifras parciales de ocupación y empleo en los sectores públicos provinciales indicarían que, luego de un período de fuertes oscilaciones entre 1975 y 1977, el crecimiento del empleo fue la razón central del fuerte avance de la Gran Divi -

si3n 9 en los productos brutos provinciales.

El crecimiento observado en el sector agropecuario se concentr3, casi íntegramente, en el subsector agrícola (véase el cuadro 20). Con la sola excepción de Santiago del Estero, el resto de las provincias muestran una tasa de crecimiento de la agricultura muy superior a la del subsector pecuario. Esta fuerte expansión -como se verá más adelante- no se basó en los productos tradicionales de las provincias, sino principalmente en nuevos productos (especialmente soja y cereales) y en la ampliación de la frontera agrícola. Estos dos últimos elementos, hicieron que la expansión económica se concentrase en ciertas áreas geográficas y que fuera llevado a cabo por un grupo muy limitado de productores. En la sección siguiente se realiza un análisis pormenorizado de los cambios del subsector agrícola, dado que a su alrededor se instrumentaron los principales cambios.

Cuadro N° 20
TASAS DE CRECIMIENTO DEL SECTOR AGROPECUARIO Y DE SUS SUBSECTORES AGRÍCOLA Y
PECUARIO - 1970-1980
(tasas medias anuales)

Provincias	Agropecuario	Agrícola	Pecuario
Salta	3,78	5,50	- 0,36
Jujuy	4,61	4,67	2,05
Tucumán	4,86	5,10	2,63
Sgo. del Estero	1,06	0,65	4,02
Catamarca	7,84	9,08	3,81
La Rioja	7,24	9,61	0,82

Fuente: Elaboración propia sobre la base de CFI, 1983, op.cit.

Finalmente, el crecimiento del sector industrial constituyó un aporte importante al crecimiento del producto global en sólo dos provincias: Tucumán y La Rioja. En el primer caso, la expansión industrial se basó en el ingreso de un nuevo conjunto de industrias y en la expansión de otras ya existentes, muy favorecidos ambos por los beneficios e incentivos arancelarios, impositivos y

crediticios otorgados por el decreto 2101/69, llamado Operativo Tucumán. La presencia de fuertes incentivos crediticios y fiscales también fueron determinantes para el desarrollo de un pequeño polo industrial en la ciudad de La Rioja (ley nacional 22021). En este último caso, debe asimismo tenerse en cuenta que, dado que el sector industrial era prácticamente inexistente a comienzos de la década, la instalación de una sola planta con dimensiones para atender un mercado extrarregional genera un alto impacto "cuantitativo" en las cuentas del producto, ya que el sector manufacturero parte de casi valores nulos.

En ambas situaciones (La Rioja y Tucumán) la política oficial trató de modificar, a través de incentivos económicos, lo que suponía sería la decisión de localización óptima por parte de los empresarios privados. La idea subyacente era que deberían alterarse, directa o indirectamente, un conjunto de precios (costo de transporte, proximidad a los mercados de insumos, calificación de la mano de obra, tarifas, impuestos provinciales, etc.) para que la instalación del establecimiento fabril fuera del polo metropolitano resultase atrayente. De esta manera, el propósito de los incentivos fue el de gestar las condiciones básicas para iniciar un proceso de desarrollo industrial independiente de los productos agroindustriales.

En el caso de la provincia de Tucumán el plan de transformación tuvo un éxito relativo 28/. El peso del sector industrial no azucarero creció significativamente en la última década. Mientras que en 1963 sólo representaba el 27.5% del total manufacturero, en 1963 ya alcanzaba a 48.4% y en 1978 significaba más del 60% del valor agregado industrial. Por otro lado, aún permanecen en actividad más de 70 empresas localizadas a través del plan y del decreto reglamentario correspondiente, generando una ocupación máxima de 10.000 personas. Sin embargo, como resalta H. Boneo, esto no significó una alternativa importante en los factores de distribución porque sólo marginalmente afectó al grueso de la población tucumana. "...tampoco hay indicios de que la distribución del ingreso haya ido desde los "ricos" de las zonas industrializadas a los "pobres" desempleados en Tucumán como consecuencia de las medidas de racionalización de la industria azucarera. De este último grupo, algunos sufrieron niveles de pobreza aún mayores a los anteriores a 1966 (los minifundistas), algunos fueron incorporados al Régimen de Trabajos Transitorios con salarios extremadamente bajos, una buena parte debe haber emigrado entre 1966 y 1969 y sólo un número

reducido obtuvo empleo permanente en las nuevas industrias. Dos grupos fueron directamente beneficiados: en primer término, los que ocuparon los nuevos puestos sin necesidad de emigrar de la provincia; en segundo término, los inversores en las nuevas plantas que, en los casos de mayor importancia, eran empresarios de otras regiones del país. Más aún, la distribución de los beneficios, dentro de los propios empresarios, está claramente sesgada hacia las empresas de mayores dimensiones. El costo fue soportado básicamente por un sistema impositivo considerablemente regresivo. En consecuencia, el impacto distributivo fue más bien negativo: del grupo de la población a un pequeño conjunto de empresarios y, en mucha menor medida, a un conjunto de entrantes tucumanos al mercado de trabajo, que obtuvieron adecuadas ocupaciones sin necesidad de emigrar. En otras palabras, se producen los resultados opuestos: en vez de costos de asignación de recursos y beneficios de distribución, encontramos una adecuada asignación de recursos y un desmejoramiento en la distribución de ingresos." 29/

Como consecuencia de este crecimiento desparejo, tanto en ritmo como en término de los sectores predominantes, se modificaron las estructuras productivas provinciales. Como puede observarse en el cuadro 21, los mayores cambios sucedieron en Salta y Catamarca, mientras que la estructura productiva de Santiago del Estero es la que muestra las menores alteraciones. En términos generales se observa un avance de los sectores de servicios -lo que es congruente con lo señalado respecto de las tasas de crecimiento- y del resto de los sectores no productivos. Sin embargo, estas alteraciones no modificaron sustancialmente al patrón tradicional productivo provincial a este nivel de agregación. La información analizada con mayor desagregación confirma esta hipótesis, notándose los principales cambios en el subsector agrícola y en el sector industrial de Tucumán comentado anteriormente.

Cuadro N° 21

ESTRUCTURAS PRODUCTIVAS PROVINCIALES Y PRINCIPALES MODIFICACIONES

(en porcentaje del P. B. Interno)

Provincias	Estructura productiva					Indice de Similitud
Jujuy	1970	D1 23,87	D3 23,47	D9 15,77	D6 12,70	0,1420
	1980	D9 20,60	D1 20,39	D3 17,70	D6 13,61	
Salta	1970	D1 21,02	D3 19,03	D6 17,68	D9 16,44	0,1702
	1980	D6 23,55	D9 23,47	D1 18,83	D5 11,20	
Tucumán	1970	D3 19,90	D6 18,27	D9 16,32	D8 15,52	0,1028
	1980	D3 29,19	D9 15,17	D8 14,23	D1 13,58	
Sgo. Estero	1970	D1 30,90	D9 22,30	D5 8,50	D3 6,80	0,0896
	1980	D9 25,49	D1 22,45	D5 19,88	D3 6,30	
Catamarca	1970	D9 34,70	D1 15,70	D6 15,20	D5 12,00	0,1560
	1980	D9 31,50	D1 17,40	D3 16,00	D5 13,00	
La Rioja	1970	D9 34,50	D1 16,80	D6 15,30	D5 14,10	0,1160
	1980	D9 36,40	D1 19,70	D6 9,40	D5 8,40	

D1: Agricultura, caza, silvicultura y pesca.

D2: Explotación de minas y canteras

D3: Industrias manufactureras

D5: Construcción

D6: Comercio al por mayor y al por menor, restaurantes y hoteles

D8: Establecimientos financieros, seguros y bienes inmuebles

D9: Servicios comunales, sociales y personales

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del C.F.I., 1983, op.cit.

b) Características del desarrollo agrícola en la última década

La importancia que ha tenido el subsector agrícola en el decrecimiento económico provincial exige un tratamiento desagregado que permita identificar cuáles fueron los principales rasgos que caracterizaron este proceso: tipo de productos, tipo de productores, áreas geográficas, tecnología utilizada, etc.. Como puede observarse en los cuadros 22 y 23 la evolución de los diferentes productos ha sido desigual a lo largo de la década. En términos generales son claramente detectables tres situaciones distintas:

En primer lugar, se observa un crecimiento moderado o bajo en los cultivos industriales tradicionales de exportación provincial. Solamente el cultivo de uva para vinificar parecería haber tenido una expansión sostenida durante el período. Sin embargo, su tasa de crecimiento está fuertemente influenciada por los particulares acontecimientos que se produjeron en toda la rama vertical. Las provincias de La Rioja y Catamarca que se insertan secundariamente en la producción nacional recibieron los impactos de la rama vertical, tanto en el período expansivo -hasta la crisis en 1979/80- como la etapa depresiva de los últimos años. 30/

El resto de los cultivos industriales presentaron una evolución moderada porque enfrentaron una demanda efectiva de crecimiento limitado. Dos razones principales explican conjuntamente esta situación. Por un lado, una causa de tipo estructural es que estos productos, que son típicamente bienes-salarios, participan de un mercado interno cuyas necesidades están ampliamente cubiertas y que, por lo tanto, crece a un ritmo muy bajo, semejante al del crecimiento vegetativo de la población. En la medida que no se encuentren usos productivos alternativos a los actuales o se amplien las posibilidades de exportación, estos productos agrícolas están crónicamente condicionados a una expansión limitada. La otra explicación plausible, que sucede simultáneamente con la anterior, es que durante el último tramo del período que se está considerando se produjo una importante caída en el ingreso total de los asalariados y consumidores potenciales, caída que se reflejó en una baja relativa de la demanda efectiva. Dado que ninguno de estos bienes puede ser considerado como inferior, la caída del ingreso influyó negativamente para una posible expansión de la producción.

Cuadro N° 22

REGION N.O.A. - VOLUMEN DE PRODUCCION
(promedio trienales; miles de toneladas)

C U L T I V O S	SALTA			JUJUY			TUCUMAN			CATAMARCA			LA RIOJA			SGO. DEL ESTERO			Total regional	
	70-72	80-82	70-72	80-82	70-72	80-82	70-72	80-82	70-72	80-82	70-72	80-82	70-72	80-82	70-72	80-82	70-72	80-82	70-72	80-82 Incremento (%)
<u>Grupo Cereales</u>																				
Maiz	161	205	13	-	95	260	2	-	-	-	-	224	208	495	673	35,96				
Sorgo	54	-	-	-	106	57	-	-	-	-	-	40	585	200	642	221,00				
<u>Grupo Oleaginosas</u>																				
Girasol	-	1	-	-	3	-	-	-	-	-	-	1	47	4	48	1.200,00				
Soja	1	65	-	-	18	421	-	8	-	-	-	-	163	19	657	3.457,89				
<u>Grupo Cult. Indust.</u>																				
Caña Azúcar	3233	5043	8266	11160	16982	29363	-	-	-	-	-	-	-	28481	45566	59,98				
Tabaco	57	61	38	58	10	13	-	4	-	-	-	-	-	105	136	-29,52				
Uva	37	42	-	-	-	-	74	136	94	205	-	-	-	173	383	121,39				
Olivo	-	-	-	-	-	-	4	3	1	6	-	-	-	5	9	80,00				
<u>Grupo Hortalizas</u>																				
Poroto seco	154	376	-	26	-	45	-	8	-	-	-	-	125	154	580	276,62				
Batata	4	-	6	-	93	97	-	-	-	-	-	498	277	601	374	- 37,77				
Cebolla	17	16	9	10	8	-	5	-	4	-	-	166	119	209	145	- 30,62				
Zapallo	69	31	6	-	22	81	2	-	3	-	-	324	299	429	411	- 4,20				

Fuente: CEPAL, 1984, op.cit.

Cuadro N° 23

REGION M.O.A. - AREAS SEMERADAS

(promedios trienales; miles de hectáreas)

C U L T I V O S	P R O V I N C I A S														Total Regional	
	SALTA		JUJUY		TUCUMAN		CATAMARCA		LA RIOJA		SGO. DEL ESTERO		70-72		Incremento (\$)	
	70-72	80-82	70-72	80-82	70-72	80-82	70-72	80-82	70-72	80-82	70-72	80-82	70-72	80-82	70-72	80-82
<u>Grupo Cereales</u>																
Maíz	38	42	1	-	46	33	1	-	-	-	99	55	195	130	- 29,72	
Sorgo	6	-	-	-	22	6	-	-	-	-	25	88	53	94	77,36	
Subtotal	44	42	1	-	68	39	1	-	-	-	124	143	238	224	- 5,88	
<u>Grupo Oleaginosas</u>																
Girasol	-	1	-	-	2	-	-	-	-	-	1	2	3	3	-	
Soja	0	16	-	-	9	78	-	2	-	-	-	26	9	122	1.355,55	
Subtotal	-	17	-	-	11	78	-	2	-	-	1	28	12	125	1.041,67	
<u>Grupo Cult. Indust.</u>																
Caña Azúcar	21	24	35	50	168	246	-	-	-	-	-	-	224	320	42,86	
Tabaco	18	18	13	15	3	4	-	1	-	-	-	-	34	38	11,76	
Uva	2	1	-	-	-	-	3	4	5	7	-	-	10	12	20,00	
Olivo	-	-	-	-	-	-	-	s/d	-	s/d	-	-	-	s/d	-	
Subtotal	41	43	48	65	171	250	-	s/d	-	s/d	-	-	268	370	38,06	
<u>Grupo Hortalizas</u>																
Poroto seco	46	151	-	8	-	23	-	3	-	-	-	39	46	224	386,95	
Batata	0	-	0	-	3	3	-	-	-	-	17	13	20	16	- 20,00	
Cebolla	1	1	0	0	0	-	0	-	0	-	9	5	10	6	- 40,00	
Zapallo	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	-	
Subtotal	47	152	0	8	3	25	0	3	0	-	26	57	76	246	223,68	

Fuente: CEPAL, 1984, op.cit.

En síntesis, puede considerarse que los productos tradicionales y cultivos industriales tuvieron una expansión muy limitada, que se tradujo sólo en una leve expansión en la superficie sembrada.

Una situación diferente presentan los cultivos tradicionales de exportación provincial pertenecientes al grupo de hortalizas. Con la sola excepción del poroto seco, que fue el "boom" productivo de la región y que será analizado más adelante, el resto de las hortalizas en general y las de exportación de Santiago del Estero en particular (zapallo, batata, cebolla, etc.) tuvieron resultados negativos, con caída en el volumen físico absoluto y reducción en el área sembrada. Lamentablemente, no se han realizado trabajos que documenten y analicen la situación por la que atraviesan estas producciones, por lo que los argumentos que aquí se presentan deben ser considerados como hipótesis de trabajo.

En primer lugar, estas producciones están sujetas a las mismas restricciones estructurales de demanda que las señaladas anteriormente para los cultivos industriales, con el agravante que las posibilidades de uso alternativo son aún mucho menores. En segundo lugar, podría argumentarse que la elasticidad-ingreso de estos productos para niveles medios y bajos de ingreso-salario es relativamente alta (a diferencia de lo que acontece con otras hortalizas como, por ejemplo, la papa), por lo que una caída de ingreso afecta fuertemente las cantidades demandadas.

En tercer lugar, se ha producido a lo largo de la década un pequeño pero significativo cambio en el patrón de localización geográfica de la producción. Esta situación ha afectado especialmente a Santiago del Estero que ha reducido su importancia relativa en la producción nacional. Es lógico suponer que las producciones hortícolas localizadas cerca de los centros de consumo han logrado superar la crisis de demanda mucho más fácilmente debido a su mejor acceso a los mercados.

Finalmente, es probable que debido a las características del comportamiento económico de los productores especializados en estos cultivos, éstos hayan optado por una combinación productiva diferente, que incremente el peso de la producción de autosubsistencia y reduzca la producción comercial para los mercados.

La única evidencia en tal sentido -aunque relativamente precaria- es que la superficie liberada por estos cultivos, al final de la década, tampoco fue utilizada por otras producciones agrícolas destinadas al mercado. En suma, las producciones hortícolas mostraron un marcado retroceso durante la década como consecuencia de un conjunto amplio de causas, de las cuales sólo algunas pueden ser consideradas como coyunturales. Es importante resaltar que estas producciones tienen un "techo" relativamente bajo en la medida que no puedan incursionar en mercados externos, especialmente en los países limítrofes.

Este es justamente uno de los elementos centrales que diferencian el grueso de la producción hortícola de la región de la producción de poroto seco. Si bien el poroto seco no es estrictamente una producción nueva en la región, sí lo es en término de su nuevo destino principal (la exportación), de su nueva organización productiva y tipo de tecnología utilizada, y en términos de los productores y establecimientos agrícolas. Más aún, la producción de poroto seco se comportó como el resto de la producción hortícola hasta fines de la década de 1960 (véase el cuadro 24), cuando comenzaron a crecer rápidamente los volumenes exportables. Esta situación fue, obviamente, acompañada con un aumento muy considerable de la tasa de ganancia, lo que indujo cambios cualitativos en la producción (i.e.: incorporación de tecnología moderna, uso de fertilizantes y agroquímicos, mejoras sustantivas en las etapas de acopio y transporte, etc.). Asimismo, el incremento de la producción trajo aparejado un aumento sustantivo del área sembrada, no sólo en la provincia de Salta sino también en áreas limítrofes de Santiago del Estero y Tucumán.

Esta expansión masiva de la producción estuvo, sin embargo, reservada para un grupo limitado de productores. Para iniciar la producción era necesario contar con un capital financiero que permitiese, por un lado, la incorporación de los equipos y maquinarias indispensables y, por otro lado, acceder a la tierra en la zona ecológica más apta y productiva.

La diferencia de suelos y "miniclimas" que caracteriza a la región N.O.A. determina áreas geográficas muy específicas para el cultivo de cada producto. Por ejemplo, el área de desarrollo del poroto seco en Tucumán no coinciden especialmente con el área de la caña de azúcar ni con la de tabaco; de tal manera, los productos no son estrictamente alternativos en las decisiones individuales

Cuadro Nº 24
PRODUCCION NACIONAL Y SUPERFICIE DE POROTO SECO

C A M P A Ñ A	Superficie Sembrada (Miles Ha.)	Producción (Miles Tn)	Rendimiento Cosecha (Kg/Ha)	Exportación (Miles Tn)
1950/51	37,5	28,4	1.044,1	s/d
1954/55	26,8	21,7	973,1	s/d
1960/61	34,6	33,0	1.061,1	s/d
1964/65	38,1	38,3	1.021,3	2,7
1965/66	39,8	29,8	1.053,0	15,7
1966/67	40,1	27,3	951,2	19,3
1967/68	60,7	22,9	597,9	14,4
1968/69	60,3	31,9	562,6	18,5
1969/70	46,2	39,5	956,4	19,9
1970/71	64,1	59,0	973,6	26,3
1971/72	63,0	58,0	932,5	37,1
1972/73	83,3	72,9	926,3	53,6
1973/74	109,4	115,3	1.067,6	45,1
1974/75	150,8	108,7	791,0	65,4
1975/76	150,7	170,5	1.160,0	148,5
1976/77	185,0	155,0	965,0	80,0
1977/78	154,0	133,0	978,0	154,8
1978/79	236,0	235,0	1.016,0	176,3
1979/80	243,0	146,0	712,0	171,4
1980/81	221,8	224,0	1.060,0	124,3
1981/82	230,0	246,0	1.097,0	s/d

Fuente: Bolsa de Cereales, Número Estadístico 1982, Buenos Aires

de producción. La única posibilidad de producción se basa en el acceso a tierra en otras zonas ecológicas, para lo cual no sólo es necesario emigrar del área de residencia permanente sino también disponer del capital financiero para adquirir la en propiedad o en arriendo. En su gran mayoría, las nuevas áreas de la región sobre las cuales se desplaza la frontera agrícola están dedicadas a la explotación ganadera extensiva o son áreas de monte. En ambos casos son subregiones que se caracterizan por explotaciones de tamaño medio o grande que debieron adaptarse al uso agrícola.

Estas dos particularidades restringen aún más las posibilidades de los productores pequeños y medianos para entrar a dichos cultivos. Por una parte, los rasgos de tenencia de la tierra predominan fuertemente, no sólo sobre el tipo de productos cultivos y, formas de organización de la producción, sino que -por un conjunto muy amplio de razones- otorgan ciertas características al mercado de tierras que limita e impide una mayor parcelación y subdivisión de los predios. Por otro lado, las tareas de poner las tierras en condiciones de uso agrícola requieren de una inversión cuantiosa que excede la capacidad financiera de muchos productores. Además, el fuerte deterioro ecológico al que son sometidas estas tierras obliga a un uso intensivo de prácticas agronómicas que aseguren la obtención de altos rendimientos agrícolas y permitan una rápida rotación del capital y consecuentemente altas tasas de ganancia.

Estas características condicionan el funcionamiento de la producción (que incluye al poroto seco y cereales en general) y determinan fuertes exigencias al ingreso de productores, cuya dotación de factores debe adecuarse forzosamente a este esquema comercial dominante. Aquellos otros productos, que se caracterizan por una diferente dotación de factores productivos, quedaron marginados de la producción.

c) Elementos principales de la estrategia de crecimiento

El análisis realizado en los apartados anteriores permitió identificar cuáles fueron los principales aspectos que caracterizaron el proceso de desarrollo de la región N.O.A. Debe señalarse, sin embargo, que se consideró como "estrategia" la adopción y consecuencias de algunas decisiones de política económica

y que no existió un programa explícito de acción. Por otro lado, hubiese sido difícil que un plan formal concebido a principios de 1970 se mantuviera en ejecución durante toda la década. Es importante recordar que este período estuvo caracterizado por una sucesión de gobiernos muy disímiles en cuanto al uso de la planificación como herramienta social y política para conducir el proceso de desarrollo económico y social, tanto del país como de cualquier provincia. Solamente la provincia de Tucumán contó durante buena parte del período con una clara explicitación de metas, objetivos e instrumentos, aunque el plan original fue reelaborado en varias oportunidades. De todas maneras y a la luz de los resultados obtenidos -que están por cierto influidos fuertemente por las consecuencias de la última parte de la década- se podría afirmar que en ciertas provincias prevaleció una orientación general durante el período, aunque incorporando obviamente las particularidades propias de los diferentes grupos políticos que accedieron al poder.

La estrategia general tuvo dos pilares centrales, que fueron priorizados de manera diferente en cada subetapa política:

- a) modificar la estructura productiva provincial y agraria, diversificando la producción agrícola e introduciendo ramas de producción industrial;
- b) asegurar un ingreso mínimo a los pequeños productores agrícolas a fin de evitar un mayor deterioro en sus condiciones de vida.

La idea subyacente era que el grado de especialización productiva retroalimentaba efectos negativos que limitaban fuertemente las posibilidades de crecimiento. Implícitamente, se asumía que el estado de subdesarrollo relativo provincial estaba asociado con una estructura especializada, que necesariamente implicaba una baja tasa de ahorro interno y por lo tanto se limitaba el sendero "natural" de expansión. De tal forma, una acción inmediata debería tender a diversificar la estructura productiva, tanto en término de los sectores económicos como en el interior de cada uno de ellos. La incorporación de nuevos productos implicaría superar el atraso económico relativo y resultaría en una mejora generalizada de la economía provincial, a través de los efectos multiplicadores indirectos de la nueva inversión privada y del gasto público asociado. En buena medida, este programa requería una fuerte inversión externa a la provincia en el sector industrial y un amplio apoyo crediticio y financiero nacio

nal para el subsector agrícola.

El objetivo general fue parcialmente alcanzado. La mayoría de las estructuras productivas provinciales se diversificaron y el gasto público aumentó en relación con el resto de las actividades productivas. Además, en el caso de Tucumán se produjo un fuerte desarrollo industrial que redujo sustancialmente el peso del sector de especialización azucarera.

Sin embargo, el éxito de la estrategia emprendida fue aparente, ya que no logró modificar la situación de los sectores sociales más atrasados y marginados ni tampoco logró transmitir el impacto de la expansión al resto de la economía provincial. Esta situación obedeció a dos razones principales:

a) Dadas las características de la expansión productiva (intensiva en capital y extensiva en tierra), los beneficios económicos generados fueron fuertemente concentrados por los grupos sociales que tuvieron la dotación requerida de factores o que pudieron acceder a ella. En ambos sectores, agrícola e industrial, el grado de concentración fue relativamente alto, dificultando así una mayor y mejor distribución de los beneficios.

b) Esta característica del proceso económico, junto con el hecho de ser una estrategia basada centralmente en el crecimiento de la eficiencia productiva por la vía de la incorporación de capital, indujo a que parte significativa de los efectos multiplicadores de la inversión repercutieran fuera de las provincias, limitando de tal forma los efectos indirectos de expansión.

Esta conclusión obliga a replantear, desde la perspectiva de la autoridad provincial o regional de planificación, los criterios macroeconómicos utilizados para influir en las decisiones microeconómicas de elección de tecnología. En la medida que simultáneamente con los regímenes especiales de radicación no se impulsen desarrollos locales (tanto en materia de investigación tecnológica como en la producción de equipos) gran parte del subsidio implícito en los planes de promoción se vuelca indirectamente a las áreas no promovidas.

En suma, el fracaso relativo de la estrategia aplicada debe atribuirse a que no logró -o lo hizo sólo muy parcialmente- los objetivos primarios plantea

dos: no maximizó el aprovechamiento social de la expansión económica, ni logró impulsar una mayor equidad espacial. Si bien puede justificarse el fracaso a partir de las causas antes mencionadas, éstas constituyen la manifestación de causas más mediatas, en muchos casos difíciles de aislar, reconocer y comprender; en particular, se trata de algunos de los rasgos estructurales del funcionamiento económico nacional y de las economías provinciales, algunos de cuyos elementos fueron planteados brevemente en el primer capítulo. Por tal razón, es posible afirmar que, en la medida que no se alteren las condiciones objetivas de los agentes productivos (inserción en el esquema nacional y condiciones de producción), es poco probable que se modifiquen sustancialmente sus condiciones de vida; aunque, en el mejor de los casos, las provincias experimentan tasas significativas de crecimiento.

CAPITULO III

ALGUNAS REFLEXIONES PARA EL DISEÑO DE POLITICAS DE DESARROLLO PARA LA REGION N. O. A.

El análisis realizado en los capítulos anteriores ha permitido identificar algunas de las principales causas que explican el atraso relativo de la región N.O.A., en comparación con el resto del país, y en especial con el área pampeana y metropolitana. Sería, por lo tanto, posible confeccionar una extensa lista de probables razones, algunas de muy diverso grado de importancia y otras que, paradójicamente, se confunden entre causas y efectos de la situación de subdesarrollo relativo regional. Sin embargo, y tomando en consideración la perspectiva teórico-metodológica planteada en este estudio, de la identificación aislada e independiente de factores resultaría una visión limitada y acotada de la realidad social que se intenta explicar. Más aún, algunas evidencias recogidas permitirían afirmar que en parte, el fracaso de la planificación y la política regional se debió a que sólo ofreció una respuesta particularizada a cada una de las supuestas causas, en lugar de proveer una estrategia global que interprete el fenómeno regional como una expresión de un proceso histórico, económico-social nacional, de complejas interdependencias e interrelaciones.

El análisis de la región N.O.A. aquí presentado intentó recoger estas observaciones al estructurar el diagnóstico del área sobre la base de dos ejes centrales:

- a) la inserción económica provincial y de los agentes productivos locales y
- b) las condiciones de producción y organización de la producción.

Ambos ejes resumen diferentes tipos posibles de interrelaciones entre sujetos productores y grupos sociales y, conjuntamente, proveen una primera interpretación del tipo y estilo de desarrollo económico y social dominante; de las causas que operan positivas y negativamente para la expansión económica; de los intereses (en la mayoría de los casos contrapuestos) y conflictos de los diferentes grupos sociales y del origen de estos mismos grupos.

teo de la distribución de la dotación de factores a fin de asegurar un impacto social más amplio.

En este aspecto el rol que debe desempeñar el Estado es fundamental. La acción debe orientarse específicamente a producir una transformación en la base económica que implique el desarrollo de nuevas alternativas productivas a partir de diferentes condiciones de producción. Es decir, alterar los actuales patrones sociales de producción y acumulación a fin de facilitar y gestar bases para un nuevo modelo de crecimiento económico local.

La posibilidad de lograr un cambio cualitativo importante no sólo requiere un acuerdo social y político sino la instrumentación de un conjunto coherente de políticas específicas que están socialmente dirigidas (política de tierras, de colonización, de áreas de fomento, de crédito, de empleo, de industrialización, etc.). De lo contrario, los frutos del esfuerzo social que resulten de una nueva inserción productiva, serán apropiados por un reducido grupo de agentes ; de esa manera, no se alterarán las condiciones iniciales, ni los rasgos básicos que originan los bajos niveles de ingreso y de condiciones de vida de la mayor parte de la población de la región.

NOTAS Y REFERENCIAS

- 1/ La región N.O.A. está integrada por las provincias de Tucumán, Salta, Catamarca, Santiago del Estero, La Rioja y Jujuy.
- 2/ Esta situación no es exclusiva del caso de Argentina sino que, por el contrario, es una situación bastante común; por ejemplo, véase: Lausen J.R. (1974) "Spain's Regional Growth" in Public Policy and Regional Economic Development, editado por Hansen N.M. Cambridge, Mass, 1974; OECD (1976) Regional Problems and Policies in OECD Communities. Paris, 1976; Gilbert A. y Goodman D. (ed) (1976) Development Planning and spatial structure, London, 1976
- 3/ Para una discusión más amplia sobre el tema de la equidad espacial, véase: W. Stohr y F. Todtling (1977), "Spatial equity - some antithesis to current regional development doctrine", Papers of Regional Science Association, Vol. 38, 1977; Allart E. (1973) About Dimensions of Welfare Research Report N° 1, Helsinski, 1973
- 4/ H. Siebert (1969) Regional Economic Growth, Theory and Policy. Int. Text-book Co. 1969.
- 5/ S. Holland (1976) Capital versus Regions, The Mac Millan Press Ltd. London, 1976; D. Massey (1979) "In What sense regional problem?" Regional Studies Vol. 13
- 6/ CEPAL (1976) Desarrollo Regional Argentino, la Agricultura, Buenos Aires, 1976
- 7/ Para un análisis detallado de la discriminación regional de los instrumentos de política económica, véase Stilwell F. (1972), Regional Economic Policy, Mac Millan, London.
- 8/ Marcos G. Zapiola (comp) (1975) "El interior argentino y el desarrollo hacia afuera: el caso de Tucumán", pág. 78, en El régimen oligárquico - Materiales para el estudio de la realidad argentina (hasta 1930), Amorrortu editores, Buenos Aires.
- 9/ M. G. Zapiola, op.cit., pág. 78
- 10/ Alejandro B. Rofman y Luis A. Romero (1973) Sistema socioeconómico y estructura regional en la Argentina, pag. 90, Amorrortu editores, Buenos Aires
- 11/ Jorge Balan (1978) "Una cuestión regional en la Argentina: Burguesías provinciales y el mercado nacional en el desarrollo agroexportador", Desarrollo Económico, N° 69, Vol.18, 1978; Andrés Fontana (1977), Alianzas y Organización Nacional en la Argentina (1852-1862). Estudios Sociales N° 7 - CEDES, Buenos Aires, 1977
- 12/ M. G. Zapiola, op.cit., pág. 87

100

100

100

Documentos de trabajo de la Oficina de Buenos Aires de la Comisión Económica para América Latina, distribuidos para recibir críticas y comentarios:

- ✓ N° 1 Los servicios de consultoría en la Argentina: La oferta local y la experiencia exportadora. (1983)
- ✓ N° 2 Política económica y procesos de desarrollo. La experiencia en Argentina entre 1976 y 1981. (1983)
- ✓ N° 3 Las empresas públicas en la Argentina: Su magnitud y origen. (1983)
- N° 4 Nota sobre la evolución de la economía argentina en 1982. (Junio 1983)
- ✓ N° 5 Estadísticas económicas de corto plazo de la Argentina. Tomo III: Precios, salarios y empleo. (Junio 1983)
- ✓ N° 6 Exportación argentina de servicios de ingeniería y construcción. (Setiembre 1983)
- N° 7 La crisis económica internacional y su repercusión en América Latina. (Noviembre 1983)
- ✓ N° 8 Argentina y la cooperación interregional Sur-Sur. Un análisis de la cooperación económica con la India e Indonesia. (Octubre 1983)
- ✓ N° 9 América Latina y la nueva situación económica mundial. (Noviembre 1983)
- ✓ N° 10 Estadísticas económicas de corto plazo de la Argentina. Tomo V: Moneda, crédito y finanzas públicas. (Febrero 1984)
- ✓ N° 11 Un enfoque alternativo para el análisis del desarrollo regional: Estudio de la estrategia de crecimiento agrícola de la región N.O.A. en el decenio 1970-80. (Enero 1984)

