

---

# **Estructura social agraria y agroindustrial del nordeste de la Argentina: desde la incorporación a la economía nacional al actual subdesarrollo concentrador y excluyente<sup>1</sup>**

---

Daniel Slutzky

## **Sobre los ciclos social agrarios de la región NEA**

El análisis que hemos desarrollado de la evolución socio-económica de la región parte de la hipótesis general de las cambiantes formas de articulación de la región con las modalidades del desarrollo nacional. Y más particularmente, que esa evolución muestra que la región se incorpora y participa de tales modalidades dominantes del desarrollo nacional. Esta hipótesis que rememora las ideas de la teoría centro-periferia a lo interno de los países dependientes la hemos desarrollado en detalle anteriormente para el caso del Chaco (Slutzky, Brodersohn y Valenzuela, 2009), y la consideramos aplicable al conjunto de la región.

De esta forma señalamos sintéticamente cuatro ciclos del desarrollo regional que referenciamos en el tiempo y que nos permiten identificar las modalidades socioeconómicas dominantes en los mismos. Estos cortes temporales no significan que lo que caracterizó un momento deja de existir en otro, sino que va perdiendo importancia paulatinamente en relación del nuevo desarrollo de las fuerzas productivas y las relaciones sociales que origina:

1. La inserción original de la región en el modelo agroexportador nacional;
2. El ciclo de auge del mercado interno y de sustitución de importaciones;
3. La larga depresión económico-social regional y la reestructuración productiva;
4. La situación actual de redefinición de la inserción regional en la economía nacional: crecimiento productivo, concentración económica, nuevo dinamismos de la agroexportación a partir

---

1 A mi hermano Samuel L. Slutzky, víctima del terrorismo de estado. A Fuyita, compañera de los desafíos de la vida.

- de los recursos naturales y crecientes niveles de exclusión social;
5. Las paradojas- contradicciones del crecimiento económico: para qué, para quienes.

## **La inserción original de la región en el modelo agroexportador nacional (aproximadamente hasta la década del '30)**

La región se incorpora a la economía agroexportadora nacional como proveedora de productos primarios al mercado internacional, demandados por la economía central – Inglaterra- y parcialmente el resto de los países europeos: El auge ferrocarrilero de fines del siglo XIX y comienzos del XX impulsa la demanda de madera dura como el quebracho colorado para durmientes y construcciones diversas. El desarrollo manufacturero del centro demanda tanino para el procesamiento de cuero y otras aplicaciones. El quebracho colorado- materia prima para esas producciones- se encontraba a nivel mundial concentrado casi exclusivamente en el NEA: Chaco, Formosa, norte de Santa Fe. El crecimiento de la población de las economías centrales y particularmente de la población urbana multiplica la demanda de alimentos baratos para la reproducción de la fuerza de trabajo industrial. La región contaba con recursos naturales que permitieron la producción de carne –enlatada, congelada- para la metrópoli. En Corrientes se instalan los grandes frigoríficos exportadores de carne de la región. En el área misionera, la existencia de madera valiosa constituyó también parte de la explotación de recursos naturales para la exportación básicamente, aunque también, en este caso, si bien marginalmente, para el mercado interno del litoral con un significativo crecimiento poblacional, que requería una demanda considerable de madera para la construcción. Otras producciones menores también estaban dirigidas básicamente al mercado externo: la incipiente producción de algodón, el Tung, etc.

El estado nacional “pavimentó el camino” para la penetración del capital inglés en estas producciones: mediante el reparto de enormes extensiones de bosques de madera dura y de tierras muy fértiles para la producción vacuna. tierras entregadas a La Forestal y a diversos frigoríficos- entre ellos el Liebig, la construcción de infraestructura ferroviaria desde el NEA a los puertos del Litoral, la libre importación de insumos industriales y maquinaria que requería la industria taninera, etc., que

---

asientan las bases del desarrollo regional mediante la extradición de recursos naturales.

La privatización de las tierras públicas de estos “territorios nacionales” hacia fines del siglo XIX y comienzos del XX se realizó en grandes bloques de superficie con lo cual resultaron beneficiarios, aparte del capital extranjero, un reducido número de personas físicas y jurídicas todas ellas vinculadas directamente al poder central y, en ese momento, a la oligarquía terrateniente pampeana que por décadas mantuvo enormes extensiones de tierras del NEA bajo una rudimentaria extracción forestal -principalmente de madera dura y especies valiosas- y posteriormente como tierras en reserva a la espera de su valorización que se fue dando con el tiempo. Como hecho anecdótico señalemos que recientemente el grupo Bemberg -uno de los grandes adjudicatarios de tierras públicas de esa época- vendió un área importante de bosques a la empresa Alto Paraná en Misiones.

Se constituye de esta forma una economía extractiva de los recursos naturales con islas de procesamiento industrial -fábricas de tanino y frigoríficos-, con una presencia muy importante del capital inglés que por muchos años de dinamismo de estas actividades, remitía importantes excedentes de capital al centro dominante.

La explotación forestal y ganadera, particularmente la primera de ellas por la importante incorporación de mano de obra para actividades manuales -hacheros, trabajadores del obraje, transporte de los rollizos hacia los centros de acopio mediante carretas tiradas por bueyes, puesteros en la ganadería, etc.-, encontró una población nativa de las provincias del NEA, de las vecinas y también del Paraguay en disponibilidad para engancharse en estas actividades que, aún en las condiciones imperantes, eran las únicas que en ese momento podían ofrecer un ingreso monetario de sobrevivencia.

Si bien estas son las actividades productivas y las formas de explotación más características del período, se debe indicar que la actividad obrajera, una vez extraído el quebracho y la madera valiosa, se volcaba a la producción ganadera en todo el NEA. Por una parte, por la actividad que realizaban las mismas empresas forestales y también los contratistas de dichas empresas cuyas cuadrillas penetraban el monte obteniendo los troncos. Y por otro, la propia empresa se desprendía de partes del monte ya explotado y se lo vendía a estos contratistas que paulatinamente fueron constituyendo un sector de medianos ganaderos locales.

Así mismo, en la segunda década del siglo XX comienza una incipiente producción de algodón, muy limitada en comparación al período

posterior, que tuvo en el Ministro de Agricultura nacional, Le Bretón, uno de sus más firmes impulsores. Esta era hasta ese momento una producción marginal de la también marginal industria textil: las hilanderías y tejedurías existentes en el país en este período. Hasta bien entrada la década del '30 Argentina era exportadora de algodón e importadora de telas y indumentaria en base al textil. Por otra parte, hasta el segundo decenio del siglo XX la inmigración extranjera que será la dinamizadora de la producción algodonera en la región, encontraba inserción productiva como arrendatarios en la zona pampeana, área prioritaria que buscaban esos inmigrantes. Poco a poco estas posibilidades de inserción en la zona más rica del país se hacen cada vez más difíciles y es cuando la inmigración extranjera se orienta hacia otras regiones, por ejemplo el NEA.

El obraje, así como la actividad ganadera, constituían formas de producción capitalistas, en donde el capital subordinaba al trabajo no mediante las formas típicas del capitalismo industrial -mano de obra libre asalariada-, sino bajo formas de reclutamiento que implicaban coacción extraeconómica -traslado mediante conchabo al interior del monte, pago mediante bonos canjeables por mercadería de subsistencia en la pulpería de la propia empresa o por el patrón de la estancia- con lo cual se generaba un sistema de dependencia por las permanentes "deudas" de los trabajadores que tenían la opción de permanecer en el obraje enfrentando esas deudas o salirse del sistema con la posibilidad de ser reincorporados por la fuerza pública.

Socialmente esta situación implicó en términos generales, una población de las principales actividades productivas, con un muy bajo poder adquisitivo, con condiciones de vida muy excluyentes en lo que hace a salud, educación, condiciones de la vivienda, etc. No conformaban un "mercado interno" regional que pudiera facilitar el desarrollo de otras actividades y producciones -comerciales, industriales, de servicios- que impulsaran "derrames" externos en el conjunto de la sociedad.

## **El ciclo de auge del mercado interno y de sustitución de importaciones (aproximadamente 1930-1970)**

Como efecto general de la Gran Crisis de los años '30 con el deterioro de los precios de las *commodities* que el país exportaba, se encarecen los productos procesados/industriales que el país importaba, constituyendo de hecho un estímulo a la sustitución de las mismas. Por otra parte, el centro dinámico de la economía mundial deja de ser Inglaterra

---

y pasa a los Estados Unidos con una producción agropecuaria competitiva con la nuestra en algodón, cereales y carne. Y, por tanto, este centro mundial, a diferencia del anterior, no busca la importación de esas materias primas que produce en su propio territorio; la demanda externa del nuevo centro hegemónico no constituye un elemento dinamizador de la economía nacional.

En nuestro país, paulatinamente se fue constituyendo un mercado interno especialmente en la zona del litoral, con cierto nivel adquisitivo por lo menos para los bienes salarios, que se fue constituyendo como consecuencia del auge de construcción ferrocarrilera, los puertos, la infraestructura eléctrica, la industria frigorífica pegada a los puertos, la incipiente industria de alimentos, bebidas, cigarrillos, etc. Tengamos en cuenta que la Argentina era un país “vacío” de población que pudiera integrarse a una explotación capitalista como la requerida para las actividades señaladas, y que en términos de la elite dominante. La población indígena no contaba con esas cualidades: es decir, tenía cultura, formas de vida, productivas y sociales, propias pero incompatibles con un desarrollo capitalista, por lo cual la solución era la “conquista del desierto” para apropiarse, entre otras cosas, de sus tierras y repartirlas entre los nuevos dominantes, y paralelamente auspiciar la inmigración masiva del exterior para cumplir ese rol. Y esta es una diferencia importante en relación al resto de los países de América latina que tenían una población trabajadora disponible localmente para integrarse a la explotación cafetalera, azucarera, minera, bananera, etc., que experimentaron amplias zonas de Centro y Sudamérica en la etapa de desarrollo hacia afuera, manteniendo condiciones de vida de las economías de “enclave”.

En el caso de nuestro país, la población inmigrante incorporada a la anterior etapa agroexportadora emigra hacia estas costas para “hacerse la América”, es decir, atraídas por las posibilidades de mejorar sus condiciones de vida en relación a sus lugares de origen del viejo mundo. Y de alguna manera, encontraron aquí esas condiciones y paulatinamente fueron constituyendo un mercado interno con poder adquisitivo: recordemos, por ejemplo al respecto, la migración “golondrina” que llegaba a nuestro país para las cosechas pampeanas y que retornaban a sus países de origen una vez terminadas esas cosechas, habiéndose pagado el pasaje, subsistiendo durante ese período y llevándose algunos ahorros para la familia que dejaron en los mismos. Sin este atractivo, era difícil que llegaran.

Este contexto se convierte entonces en condiciones favorables para el desarrollo de producciones para ese mercado interno en expansión y

para sustituir importaciones; y estas condiciones nacionales unido a recursos naturales existentes y a tierras públicas, entre otras variables, se daba en las regiones periféricas a la pampeana que auspiciaron el crecimiento de la producción algodonera, yerba mate, tabaco, carne para la propia población regional, incipiente producción de té e incluso crecimiento de producciones típicamente pampeanas como trigo, girasol, etc.

De esta forma creció significativamente la producción algodonera y el desmote del textil en la zona centro del Chaco y de Formosa, marginalmente en Corrientes, la producción yerbatera en distintas áreas de Misiones y Corrientes, el tabaco en el litoral de esta provincia recostada sobre el río Paraná, la producción ganadera en las áreas ya desmontadas en Chaco, Formosa y Corrientes. Y estas producciones se desarrollaron mayoritariamente en áreas de tierras públicas, aunque también privadas, que quedaron fuera de la apropiación primitiva del ciclo anterior que buscaba prioritariamente la explotación forestal.

El estado central jugó una activa política impulsora de la producción algodonera, yerbatera, y como prerrequisito, una política de tierras -colonización oficial- tendiente a arraigar a inmigrantes en la región mediante la entrega de tierras en parcelas de no más de 100 ha pagaderas a un largo plazo y teniendo como destino la producción de esos nuevos rubros. La siembra de yerbales era una obligación para recibir tierras fiscales en Misiones. Así mismo, desde el Ministerio de Agricultura nacional se importaron semillas mejoradas en el caso del algodón, se promovió la construcción de infraestructura caminera para las nuevas áreas en producción, se establecieron desmotadoras oficiales para promover el cultivo, por ejemplo, en Formosa.

Este tipo de ocupación del territorio y de producción dio origen a un amplio sector de pequeño-medianos productores cuya producción e ingresos mejoraban conforme al mejoramiento de las condiciones de vida de la población del conjunto del país, el proceso de industrialización con el desarrollo de la industria textil, del procesamiento local de la yerba mate y del tabaco, la industria de los cigarrillos, etc., que implicaba demanda de materias primas del NEA. Paulatinamente el país en este ciclo se hizo autosuficiente en la producción y consumo de prendas textiles de algodón, así como de yerba mate, que se constituyó en una bebida tradicional de la mayor parte de la población. A título de ejemplo del significado de ese mercado interno en un rubro de importancia para el NEA, señalemos que hacia fines de la década del '50 y primeros años del '60 el consumo per capita de algodón en el país alcanza los niveles más altos registrados -aprox. 5 kg./persona/año.

---

Medianos productores algodoneros fueron ampliando sus áreas explotadas incorporando trigo, girasol, maíz y ganado y así se comenzó a constituir una fracción de los mismos en una burguesía agraria, particularmente en Chaco.

Esta particularidad de ocupación territorial cambió sustancialmente la estructura social-agraria de prácticamente todas las provincias del NEA con la excepción de Corrientes donde la colonización tuvo un impacto marginal en la estructura de tenencia de la tierra. Al lado de las grandes superficies concentradas en pocas manos orientadas a la explotación forestal y ganadera, se afianza un amplio sector de pequeñas-medianas explotaciones algodoneras, yerbateras, ganaderas, mixtas, que controlaban la mayor parte de la producción de esos rubros. Por ejemplo, alrededor de 1960 las explotaciones de hasta 25 ha de algodón constituían el 80% de las mismas y cubrían el 60% del área algodonera, superficie algodonera que comenzó en Chaco con 40.000 ha. sembradas alrededor de 1925 y alcanzó las 400.000 ha. en 1960.

El modelo productivo de la época -del "oro blanco" y del "oro verde"- giraba alrededor de la explotación familiar, mantenida con mano de obra familiar en el período de siembra y mantenimiento del cultivo - con el avance de la tractorización-, pero que requería enormes contingentes de mano de obra para la cosecha que se mantuvo en forma manual hasta mediados de la década de los ochenta en el caso del algodón y que aún se mantiene en esas condiciones en el caso de la yerba mate. La máquina cosechadora de algodón ya se utilizaba en otros países algodoneros del mundo y en el nuestro durante este período su introducción estaba limitada por la existencia de un extendido ejército de trabajadores del campo sin ocupación permanente en las propias provincias algodoneras y en las provincias lindantes. Son producciones mano de obra intensivas que bajo estas condiciones de escasa mecanización de la cosecha, requieren miles de trabajadores estacionales. En el caso del Chaco y Formosa, un contingente importante de estos braceros estaba constituido por las poblaciones indígenas locales. Recordemos que hacia la segunda década del siglo XX el gobernador del Chaco impidió, mediante decreto, la salida de braceros hacia Salta y Jujuy para la recolección de caña de azúcar. En los momentos de mayor expansión algodonera, Chaco requería de entre 40-50.000 braceros para levantar la cosecha; en lo referente a la cosecha de yerba mate, en la actualidad se requieren aproximadamente 25.000 tareferos para dicha cosecha. En estas condiciones, este enorme ejército de reserva participaba muy marginalmente de los beneficios de la pequeña-mediana

explotación algodonera y como consecuencia de esta situación a lo largo de la expansión de estos cultivos se produjeron paros y protestas obreras.

Este sector productivo de pequeña-mediana explotación muy extendida en estos cultivos "regionales" se articulaba con los eslabones posteriores de la cadena productiva: las desmotadoras-hilanderías de algodón, los molinos-comercializadores de la yerba en el mercado interno, los acopiadores-fábricas de cigarrillos en el tabaco, eslabones de la cadena de valor que nacieron muy concentrados y, por tanto, trataban de pagar lo menos posible por la materia prima.

Esta situación de desigualdad de posibilidades en el mercado para que los pequeños productores pudiesen retener una mayor parte del precio final del producto que les permitiera por lo menos a una fracción de ellos un proceso de acumulación, fue facilitada por la acción del estado nacional a través de los distintos organismos de intervención en esos mercados: la Junta Nacional del Algodón, la Comisión Reguladora de la yerba Mate, la Junta Nacional de Granos, el Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (IAPI) que mediante distintas acciones intervenía en la fijación de un precio sostén para la materia prima (algodón, yerba, granos), compraba excedentes de producción para evitar bajas muy grandes de precios al productor, impulsaba la constitución de cooperativas de productores para el desmote de algodón, es decir, una política activa del estado de protección de esta pequeña-mediana producción.

## **La larga depresión regional y la reestructuración productiva y social (aproximadamente 1970-90)**

El ciclo económico-social a nivel nacional se caracteriza, en aquellos aspectos que tienen fundamental importancia en sus impactos regionales, por el significativo deterioro del mercado interno como eje dinamizador de la economía, el deterioro de las condiciones de vida del conjunto de la población, el retraimiento de la función reguladora del estado y una cada vez más desigual distribución del ingreso nacional.

La reducción de la demanda interna afecta significativamente la región: el consumo interno de algodón pasa de 4,60 a 3,60 kg./año por persona entre 1960 y 1970. Como consecuencia el área algodonera que afecta a Chaco y Formosa pasa de 400 mil a 250 mil ha en las mismas fechas. El área yerbatera experimenta profundas oscilaciones con crisis de sobreproducción y precios reducidos, llegándose incluso a prohibir nuevas plantaciones. Si bien formalmente permanecen los organismos públicos



de regulación (Junta Nacional del Algodón, Comisión Reguladora de la Yerba Mate, Junta Nacional de Granos), la política neoliberal nacional hace que su intervención a fin de limitar el deterioro de los pequeños y medianos productores con relaciones asimétricas en la cadena agroindustrial, no tenga efectividad. Por otra parte paulatinamente comienza una apertura del comercio exterior, con lo cual algunas de las producciones regionales -por ejemplo el algodón- comienzan a ser afectadas por importaciones competitivas. No nos detenemos en el impacto social sobre la ganadería regional puesto que esta actividad ha tenido tradicionalmente una débil demanda ocupacional, aunque posteriormente señalemos algunos cambios productivos en la misma.

El país sobrelleva el peso de dos dictaduras y del terrorismo de estado que, entre otros objetivos, persigue "domesticar" a los sectores populares cuyo nivel de salarios se ve deteriorado. El capital financiero enquistado en el poder durante muchos años de este período busca su valorización a través del mismo sector financiero -altas tasas de interés, por ejemplo-, conjunto de factores que conducen a un rápido proceso de "infanticidio" industrial con la desaparición de una gran cantidad de Pymes industriales y la concentración en unas pocas ramas con escasos eslabonamientos hacia atrás y hacia adelante (procesos continuos integrados verticalmente como la siderurgia de laminados, la química y petroquímica, etc.).

A nivel regional estas estrategias nacionales conducen a la desaparición de un gran número de las pequeñas-medianas unidades de producción que caracterizó el ciclo anterior. Si bien este proceso se observa también en el conjunto del país con la reducción de los pequeños productores en el área pampeana, por ejemplo, el proceso tiene mayor impacto en estas economías regionales donde la pequeña-mediana producción sostuvo un ciclo de expansión productiva y mejoramiento social del conjunto regional.

A título de ejemplo de este proceso señalemos que en una década -1960/70- las pequeñas explotaciones algodoneras perdieron cerca de 4.000 unidades productivas. Los pequeños productores yerbateros -con plantaciones de no más de 5 ha de yerbales- entran en un proceso de deterioro y se mantienen en pie con rendimientos cada vez menores, con abandono de yerbales que han sobrepasado su vida útil productiva, sin capacidad de renovación, con entrega de estas deterioradas plantaciones a los acopiadores, todo lo cual evidentemente conduce a un deterioro de sus condiciones de vida.

Las altas tasa de interés que benefician al capital financiero originan procesos significativos de endeudamiento entre los pequeños productores y se asiste al remate primero de sus instrumentos de trabajo-tractores, etc.- y rápidamente de sus campos, lo que contribuye a un proceso de concentración de la tierra.

La relación de precios campo-ciudad en prácticamente todas las actividades agropecuarias y no solo en esta región, son desfavorables para el productor algodonero, yerbatero; esto significa que los precios a que venden su producción corren lentamente pero siempre muy atrás de los precios del resto de la economía, tanto de los insumos de trabajo como principalmente de los alimentos, la salud, los servicios, etc.

Durante este ciclo se asiste también a la paulatina reducción de la actividad forestal-taninera: por una parte, el tipo de explotación extractiva del quebracho y de las maderas duras sin ningún tipo de forestación lleva a la enorme disminución de especies ahora muy dispersas, aumentando los costos de su extracción; la posibilidad de explotar en África la mimosa -especie de madera dura muy resistente y con potencialidad tánica, que además crece en un tiempo significativamente menor al quebracho-, hace que toda la actividad forestal regional se canalice hacia una significativa reducción. Como parte de este proceso, algunas de las fábricas de tanino de la región dejan de operar y las pocas restantes lo hacen a niveles menores, comparativamente con el ciclo anterior, de muy baja producción.

El impacto de esta significativa reducción de la economía en actividades mano de obra intensivas como la algodonera, forestal, yerbatera, origina un profundo deterioro de las ya deprimidas condiciones de vida de la masa de trabajadores, principalmente braceros de esas cosechas, que experimentan la drástica reducción de sus fuentes de trabajo regional, sin alternativas en otros sectores de la economía urbana industrial de la región, lo que conduce a dinamizar un proceso de emigración hacia los conurbanos villeros del Gran Resistencia, de Posadas y hacia las ciudades del litoral (Rosario-Buenos Aires).

Esta conflictividad social se vio reflejada en los movimientos y organizaciones de los pequeños-medianos productores que trataban de defenderse de la adversidad del mercado: surgen y se desarrollan las Ligas Agrarias en todas las provincias y, con más fuerza en Chaco, Formosa y Misiones, y pueden expresarse inicialmente en el período entre dos dictaduras (1973-76) para luego reaparecer con la democracia, pero diezgadas. Este movimiento tuvo expresiones conformes a la estructura social agraria que caracterizaba y diferenciaba a las provincias de la región: en el caso

del Chaco y Misiones, las reivindicaciones se orientaba básicamente a la defensa del precio de sus producciones- algodón, yerba, cereales-, a mejorar las condiciones del crédito para la producción, a fortalecer los organismos de regulación pública de esas producciones frente al sector concentrado de desmotadoras, hilanderías y molinos yerbateros, así como a presionar por la titulación de las tierras que ocupaban como producto de la colonización. En cambio, en Formosa, donde la estructura social agraria tenía rasgos más “campesinos”, la defensa de los muy pequeños productores (la mayoría) se orientaba a asegurar la ocupación y tenencia de sus tierras -que en buena parte eran de ocupación tradicional, careciendo de título-, que eran amenazadas por los grandes latifundios ganaderos: ambos sectores -pequeños algodoneros, típica explotación familiar con un promedio de no más de 5-10 ha de algodón, por ejemplo, con tracción animal, etc., y grandes unidades ganaderas, sociedades anónimas-, querían asegurarse las áreas de potencial agrícola del este de Formosa (las tierras húmedas), los primeros para desarrollar sus cultivos comerciales en reducidas superficies, y los segundos debido a que la modernización ganadera requería dedicar esas reducidas superficies de potencial agrícola a la producción de pasturas y forrajes. De hecho, el movimiento de las Ligas Agrarias sufrió el terrorismo de estado, con dirigentes y militantes desaparecidos o encarcelados. Con la democracia este movimiento renace pero con la potencialidad organizativa y de capacidad de movilización limitadas por estos antecedentes, por la reducción significativa de pequeños productores y a las condiciones socioeconómicas a que estuvieron sujetos.

El desarrollo social es heterogéneo: frente a los perdedores del proceso- pequeños productores, trabajadores rurales y urbanos, etc.-, fortalece una fracción agraria nacida en el proceso de colonización del ciclo anterior que, ampliando la dimensión de sus explotaciones, ha iniciado un proceso de diversificación agrícola incorporando producciones pampeanas -trigo, maíz, girasol-, lo que les permitía depender menos del monocultivo algodonero con precios en reducción, y aumentar el volumen de sus negocios, sus ingresos y encaminarse a un proceso de capitalización. Por ejemplo, los antiguos contratistas de la explotación forestal que se transforman en empresarios ganaderos, etc.

Y este proceso fue acompañado por políticas públicas que buscaban aumentar y/o diversificar las producciones provinciales tradicionalmente atadas a la monoproducción y fundamentalmente impulsar la incorporación de paquetes tecnológicos que permitan hacer más eficiente estas producciones, aumentar los rendimientos. Por ejemplo, en este ciclo se lanzan las líneas de crédito supervisado con fondos del BID para la pro-

ducción ganadera, cerealera y algodonera de la región, con una intervención muy importante del INTA en la difusión de nuevas variedades de semillas, genética bovina, pasturas, impulso a una mayor tractorización, etc. Este financiamiento contribuye al fortalecimiento de una pequeña burguesía local, especialmente en el caso de Chaco, que contribuye al desarrollo de una estructura social-agraria más heterogénea que la del ciclo anterior, caracterizada masivamente por la extensa capa de pequeños productores fruto de la colonización.

Cabe señalar que el sector de la gran ganadería, es decir, de las grandes explotaciones ganaderas tradicionales de Corrientes, Formosa y Chaco fruto del proceso de acumulación originaria de la tierra, pero también de subdivisiones y adquisiciones por nuevas empresas de capital nacional y extranjero –por ejemplo, el complejo Swift-Deltec que en Formosa llega a concentrar más de 200.000 ha-, inician un proceso de integración de la ganadería regional con la pampeana mediante la articulación de la etapa de cría y reproducción en la región con el engorde y el terminado del novillo en la zona pampeana (Santa Fe, Córdoba, Buenos Aires), donde esas empresas también tenían campos para engorde. De esta forma se lograba un animal con carne de calidad para la exportación o el consumo interno y no exclusivamente para carne enlatada o congelada, como era tradicional y caracterizaba la ganadería en el anterior ciclo. En un momento este tipo de articulación que implicaba contar con tierras en ambas regiones y solventar los costos del traslado, etc. tuvo cierto auge pero limitado a las grandes empresas de la región. Esta articulación no prosperó mucho seguramente debido al ciclo de depresión de precios y de liquidación del stock que afectó a la ganadería nacional. Y como veremos posteriormente, a fines de la década de los ochenta se inicia un proceso de reestructuración significativa de la ganadería regional que está en plena expansión.

### **La actual redefinición de la inserción regional en la economía nacional: crecimiento productivo, concentración económica, nuevo dinamismo de la agroexportación y crecientes niveles de exclusión social (aproximadamente 1990 en adelante)**

Teniendo en cuenta el largo período de estancamiento de la economía nacional y regional, la paulatina reducción de la participación de la pequeña y mediana explotaciones en el producto regional, características

---

de estas economías regionales, el ciclo que se inicia a fines de los '80 consolida una estructura económica y social significativamente distinta a los anteriores momentos y cuyos rasgos esenciales prevalecen y se fortalecen en nuestros días.

La década del '90 se inicia con la Reforma del Estado y el llamado "Plan de Convertibilidad" cuyos pilares fundamentales son: privatización de las empresas del Estado; apertura de la economía; convertibilidad del peso a un cambio fijo; y desregulación de la economía. Interesa señalar los principales impactos de estas medidas nacionales a nivel regional: la apertura indiscriminada de la economía implica que el mercado internacional está dentro mismo del país y que todas las producciones nacionales, no sólo las que están orientadas a la exportación, sino igualmente las tradicionales para el mercado interno, tienen que competir internamente con similares productos importados. Tal vez en la región el caso emblemático es el del algodón, que significó por una parte una reducción muy significativa del área cultivada en Chaco, Formosa y Corrientes por la competencia que significaba la importación de prendas de ese textil, con ciclos de enorme reducción de la superficie y de posteriores aumentos, pero sin alcanzar nunca las extensiones del ciclo anterior. Por otra parte, como se analiza más adelante, la competencia con la producción importada solo se podía enfrentar mediante un fuerte proceso de inversión a nivel de fincas, desmotadoras, que solo estaba al alcance de las gran producción. La competitividad de la indumentaria importada frente a la nacional y su impacto sobre la producción primaria, se agudizó hacia la segunda mitad de la década del noventa con la paulatina sobrevaluación de la moneda local frente a las divisas, lo que dinamizó aún más la importación.

Otras producciones regionales como la yerba mate, la ganadería vacuna, etc., experimentaban el achicamiento del mercado interno, particularmente en aquellos rubros de consumo popular. Recordemos que mientras que alrededor de la década del '60 los salarios participaban aproximadamente en un 50% del ingreso nacional, en este ciclo y hasta la actualidad esa participación alcanza al 35%. La apertura económica también facilitó la importación de insumos agropecuarios (por ejemplo agroquímicos y maquinaria) en la medida que la relación insumo-producto las favorecía.

La desregulación económica en el subsector primario tuvo impactos importantes en esta región, donde el estado tradicionalmente y por muchos decenios anteriores protegía a la pequeña y mediana producción. En efecto, se disolvieron las juntas reguladoras de distintas producciones regionales: del algodón, de granos, de la yerba mate, aunque en este caso

a inicios de la primera década de este siglo, fueron recreadas algunos de ellos, por ejemplo, el INYM en yerba, pero con atribuciones e impacto marginal en relación a la anterior CRYM. Esto implicó que los precios recibidos por el pequeño/mediano productor algodonero, yerbatero o tabacalero estuviesen continuamente en retroceso o, en otras palabras, que la parte del valor que retenían los productores primarios constituía una parte cada vez menor en términos reales, respecto al precio del producto final, debido a la gran concentración existente en los encadenamientos de procesamiento industrial y de comercialización. El Fondo Nacional del Tabaco constituyó más bien un recurso para mantener la colocación del producto en los mercados internos y externos por parte de los grandes grupos transnacionales que lo procesan y comercializan.

La desregulación significó también el aumento del costo del crédito agropecuario, y de una variedad de servicios ahora privatizados: transporte, salud, educación, etc. En este mismo sentido, la privatización de instalaciones de desmonte -que habían promovido el desarrollo de actividades productivas en nuevas áreas del NEA, acopio y silos terminales-, contribuyeron a elevar costos de esas producciones que impactaban diferencialmente en los distintos sectores productivos.

En este contexto de política económica nacional y a fin de que las producciones regionales pudieran competir con los precios internacionales de esos rubros, la rentabilidad empresarial dependía de lograr niveles de productividad de los factores de producción que los hicieran competitivos en el mercado globalizado, y esa productividad -que se traducía en precios competitivos-, en ausencia de devaluaciones, solo se podría alcanzar mediante la fuerte incorporación de tecnología en los distintos rubros, es decir, inversiones importantes más allá del capital tierra: maquinaria costosa -para siembra directa, tractores de mayor potencia, cosechadoras de algodón, etc.-; insumos agroquímicos -herbicidas, fertilizantes-, etc.; nuevas variedades de semillas genéticamente modificadas en soja, algodón, etc.; infraestructura de riego principalmente para arroz y soja; expansión de forrajeras que requiere la nueva ganadería ("agriculturización de la ganadería"), así como mejoramientos genéticos e instalaciones de apotreramiento, etc. que implicó el desarrollo de una ganadería de ciclo completo.

En síntesis, el desarrollo de una agricultura capital intensiva en comparación con lo que la caracterizaba en los ciclos anteriores. Y esta característica atraviesa todas las producciones regionales, tanto las tradicionales del área-algodón, té, tabaco, ganadería y en menor medida, la

yerba, con sus particularidades de incorporación tecnológica-, como las nuevas producciones: soja, arroz, forestoindustria.

Ahora bien, ¿qué sectores tenían la posibilidad, contaban con los recursos necesarios para incorporar esta tecnología, estas inversiones de capital? No lo estaban los pequeños/medianos productores sobrevivientes de un largo ciclo de continuo achicamiento, deterioro de sus condiciones de competitividad y reducción del número de los mismos. En efecto esta “nueva agricultura” es comandada por –y está concentrada en- grandes unidades de producción: en algodón, el 2,2% de las explotaciones en Chaco, de más de 200 ha con el textil controlan el 30% del área sembrada; en soja en esa misma provincia, las unidades de más de 1.000 ha de ese rubro controlan el 50% de su superficie; en arroz -Corrientes-, las EAPs de más de 1.000 ha sembradas cubren el 88% del área de ese rubro; en té –también en Corrientes- el 22% de las EAPs tienen el 96% del área; las forestaciones de más de 1.000 ha implantadas cubren el 84% del área (promedios de los años 2002/2010). Con esto no se quiere decir que la pequeña/mediana producción ha desaparecido, sino que se ha reducido significativamente la importancia productiva y social que tenía en momentos anteriores del desarrollo regional.

Frente a esta concentración de la producción primaria en viejos y nuevos rubros productivos, se mantiene una producción atomizada significativa en yerba, tabaco y aún, en algodón que, como se dijo, se articula asimétricamente con los eslabones concentrados de acopio-desmote-procesamiento, y comercialización interna y externa que reduce constantemente las posibilidades de una transformación cualitativa de su situación, es decir, de un proceso de capitalización.

Los nuevos rubros que dinamizan de esta forma la agricultura regional están orientados a la exportación: soja, arroz, tabaco, forestoindustria y, en menor medida, algodón ; la ganadería en proceso de transformación productiva hacia una actividad de ciclo completo, va en esta misma dirección.

Es decir, la región entra en un nuevo ciclo caracterizado por el dinamismo de la agroindustria de exportación, es decir, por el mercado externo, basada significativamente en la extracción de los recursos naturales de la región. Si bien gran parte de estos rubros recibieron un gran empuje por la devaluación del 2001-02, su crecimiento ha sido producto de aquella intensificación de capital en la producción agropecuaria y de otras circunstancias que resumidamente enumeramos:

- la posibilidad del desarrollo de *commodities* pampeanas, principalmente soja, por la existencia de un ciclo húmedo en el

suroeste de la provincia del Chaco; y también de maíz, girasol, sorgo o trigo;

- el diferencial de precios de la tierra entre esa zona y la pampeana a favor de aquella que unida a la devaluación, y a la constante alza del precio internacional de la soja, permitió que aún con costos mayores debido fundamentalmente al flete a los puertos del litoral, atrajera a inversores, agricultores y empresas agroindustriales a producir en esta región;
- el proceso de privatización de tierras fiscales en el suroeste de esa provincia también durante la década del '80 y '90 facilitó la compra de ellas ahora con gran capacidad productiva y alentó la especulación de reventa de tierras fiscales;
- las posibilidades abiertas con el Mercosur fue un factor indudable en el enorme crecimiento de la producción de arroz con destino casi exclusivo a Brasil;
- la foresto industria fue promovida con importantes medidas de desgravación impositivas y la información señala concretamente que las plantaciones fueron en su mayor parte producto de las mismas;
- la ganadería regional, que paulatinamente experimento transformaciones productivas importantes, mejorando la calidad de los rodeos, avanzando hacia el ciclo completo y la producción de un animal con calidad cárnica aceptada en los mercados exigentes del interior y exterior, tiene un nuevo impulso por la agriculturización-sojización de amplias zonas de invernada de las provincias pampeanas, principalmente del oeste de Buenos Aires y que en alguna medida empuja el desarrollo del ciclo completo en la región, frente a la anterior articulación de cría en el norte e invernada en la pampeana. Asistimos a una relocalización significativa del stock vacuno en la cual la zona pampeana reduce ese stock y la región NEA y NOA aumentan la proporción del stock vacuno nacional.

Este proceso de desarrollo de un capitalismo agrario muy concentrado implicó distintos grados de conflictividad entre los sectores sociales involucrados, alrededor de la ocupación-tenencia de la tierra, del agua y de los recursos del monte: en términos generales se trata del avance de la gran explotación agropecuaria sobre tierras tradicionalmente ocupadas por puesteros-pequeños productores criollos, poblaciones indígenas, tierras que se valorizan por las posibilidades de desarrollo agropecuario



intensivo, conflictos que se manifiestan de distinta forma: cercamientos que impiden el paso tradicional a los pobladores y campesinos; nuevos propietarios de tierras ocupadas tradicionalmente por esos sectores, muchas veces con títulos de dudosa legalidad, que desarrollan acciones judiciales a fin de obtener el desalojo de los ocupantes, frecuentemente con el empleo de la fuerza pública y grupos de seguridad privados; las propias fuerzas del mercado que empujan a pequeños productores a vender sus tierras con una producción deteriorada -como los yerbales envejecidos- a las empresas de forestación, etc. Debe tenerse en cuenta que muchas de estas áreas de frontera donde se desarrollan nuevas actividades productivas han estado en reserva por muchos decenios, ya sea por abandono de su explotación una vez extraídas las maderas valiosas, por ubicarse en áreas que no ofrecían rentabilidad al gran capital y donde se localizaban una gran cantidad de “ocupantes” en una economía de cuasi subsistencia. El NEA constituye el área del país donde encontramos la mayor cantidad de “ocupantes” de tierras fiscales y privadas, con autorización y de hecho y que, debido a la carencia de títulos registrados, se encuentran en una situación de gran inestabilidad de la tenencia de sus tierras.

### **Las paradojas – contradicciones del crecimiento económico: para qué, para quiénes**

La región NEA evidencia en los últimos veinte años un importante desarrollo de las fuerzas productivas: aumento significativo del valor de la producción agropecuaria y agroindustrial; diversificación productiva con la incorporación de *commodities* pampeanas y nuevas producciones antes casi inexistentes –como el arroz.- o el crecimiento de actividades productivas agroindustriales como la foresto industria que, sin embargo, no modificaron radicalmente el perfil primario que caracteriza la región. Este aumento productivo fue posible mediante la incorporación de fuertes inversiones tecnológicas que al aumentar en forma exponencial los rendimientos físicos de los cultivos/ganadería así como la producción por hombre ocupado, permitió que la mayor parte de las actividades productivas regionales adquiriesen una competitividad que les permitió satisfacer la demanda interna y, fundamentalmente, conquistar mercados externos en el mundo globalizado. Como se analizó, el desarrollo de una agricultura capital intensiva caracteriza a las tradicionales producciones del NEA como a las nuevas. El desarrollo capitalista agrario en profundidad implicó la desaparición de una gran cantidad de pequeñas explotaciones, pe-

queños productores y la concentración de los frutos del progreso técnico en un número reducido de grandes empresas.

El desarrollo del capitalismo agrario siempre ha implicado un gran impacto sobre la población que obtenía sus magros ingresos de explotaciones tradicionales: la incorporación de nuevas tecnologías en nuestra región, la mecanización de las cosechas de los cultivos anteriormente realizadas en forma manual –algodón, té,- siembra directa, la sustitución de actividades intensivas en mano de obra –por ejemplo la pequeña agricultura de los ocupantes cercana a la subsistencia- por actividades menos intensivas en ocupación (ej. la forestación); o el requerimiento de forrajes para la nueva ganadería con una producción mecanizada implicaron también el arrinconamiento de pequeños agricultores sin tierras para sus producciones tradicionales -que les permitía emplear la mano de obra familiar-, ha significado una reducción muy significativa de la población económicamente activa del sector.

La gran contradicción que observamos es que frente a esta situación sintéticamente presentada, la región en su conjunto no ha tenido capacidad de recrear un desarrollo inclusivo de la población expulsada de sus actividades tradicionales, el crecimiento de los otros sectores de la economía, industrial, comercial, servicios que permitiese contrabalancear el éxodo rural a los conurbanos marginalizados de las capitales provinciales -el Gran Resistencia, el Gran Posadas, etc.- y la emigración hacia las ciudades del litoral, igualmente sin capacidad de generar trabajo digno. Es decir, no se generaron condiciones a fin de dinamizar la economía de las ciudades y pueblos del interior de la región: agroindustrias de transformación de soja, sorgo maíz en carne aviar, porcina, lácteos, etc., industrialización de la cadena algodonera en su lugar de producción, frigoríficos para el procesamiento de aquellos productos, muebles y producción de papel y cartón a partir de la forestoindustria en el lugar de origen, de la madera, etc.

El sesgo económico-social del crecimiento productivo de la región no solo expulsa mano de obra de actividades tradicionales, sino que está basado en la extracción de recursos naturales con casi nulos eslabonamientos locales; el estancamiento del conjunto de la economía regional no contribuyó a crear las actividades económicas que pudieran limitar los enormes déficits en condiciones de vida, desocupación, etc. que afecta el conjunto de la región.

En efecto, comparando los últimos veinte años, la población ocupada en las ramas de industria, comercio y servicios experimenta en el NEA una reducción muy significativa en términos absolutos; a diferencia

del resto de regiones del país, el NEA muestra los saldos migratorios más negativos; la tasas de desocupación y subocupación de sus grandes ciudades es significativamente alta; las provincias evidencian una proporción mayor de empleo informal que el resto del país y una mayor proporción de empleo estatal de baja productividad; la proporción de población bajo la línea de pobreza es significativamente más elevada en relación al conjunto nacional; y el nivel de mortalidad infantil está muy por encima de promedio nacional.

Ahora bien: este panorama desolador desde la perspectiva de las condiciones de vida de la población del NEA muestra las contradicciones entre crecimiento económico y el desarrollo entendido este como una sustancial mejora en las condiciones de vida, en la calidad de vida de nuestras poblaciones. La problemática de las economías regionales, de las regiones de menor desarrollo relativo tiene que ver con la escasa capacidad de “recrearse”, de crear condiciones para gestar un proceso económico dinámico que le permita evolucionar y ampliar la oferta de bienes y servicios, complejizar dicha oferta con productos de mayor valor agregado, mejoras productivas, empleo, lograr que la mayor parte de la población participe de ese círculo virtuoso y dinamizar el tejido empresarial público-privado. Es decir, se trata de orientar el desarrollo en esta dirección.

Es evidente que esta temática, de las áreas de menor desarrollo relativo y qué hacer al respecto, supera los límites de este trabajo. Sin embargo nos parece importante dejar sentado algunas consideraciones al respecto. En primer lugar, no compartimos la visión de “inevitabilidad” del tipo de crecimiento económico con exclusión social, de la “omnipotencia” de las fuerzas del mercado que ha conducido a los actuales rasgos críticos de la población del NEA. Si bien la incidencia de estas fuerzas es evidente, “no fue automáticamente directa; la sociedad no parece ser un mecanismo relojero: en este jardín de los senderos que se bifurcan”. “Fue la responsabilidad de los actores sociales y sus grupos de poder, el timón que casi siempre seleccionó, orientó algunos de los posibles derroteros de aquellos procesos” (Bolsi, 2004). En este sentido hay en el país un conjunto de estudios-programas-propuestas para el desarrollo regional tendientes a identificar los encadenamientos productivos, las “cadenas de valor” que permitan orientar un crecimiento con desarrollo, incluidos los trabajos desarrollados por organismos como CEPAL, INTI, universidades y agencias del sector público nacional. Es decir, a nivel regional sabemos que no hay que repetir acciones unilaterales como por ejemplo, centrar exclusivamente la promoción regional en programas de desgravaciones

impositivas, crédito subsidiado, etc., bajo la perspectiva que en sí mismos producirían un efecto de derrame económico-social en las provincias. Como se dijo, conocemos algo de lo que se podría hacer concretamente en este sentido<sup>2</sup>. Consideramos que para llegar a una propuesta de crecimiento económico con inclusión social, se debe partir de algunos requisitos y principios orientadores<sup>3</sup>: en relación a los primeros, es necesaria la existencia de un proyecto nacional de desarrollo orientado a la progresiva reversión del proceso de reprimarización productiva y de apoyo a la diversificación de la matriz económica nacional, y la recuperación de las capacidades del Estado y de la estrategia pública de planificación integral del desarrollo económico territorial a mediano y largo plazo. En cuanto a los principios orientadores, “diferenciar las políticas orientadas a crear o fortalecer la competitividad de los complejos o aglomeraciones productivas, de aquellas para la construcción de entramados productivos, mercados y más en general, condiciones locales-regionales de trabajo e ingreso. Se trata de una jerarquización de problemáticas diferentes, aunque no por ellos irreconciliables con la anterior, que apunta a diseñar incentivos y apoyos que contribuyan a quebrar el estrangulamiento estructural de las actividades y actores que tienen potencial para inducir correas de transmisión económica ‘hacia adentro’. [...] También se debe diferenciar de las políticas asistenciales, focalizadas en diferentes situaciones de pobreza (rural, urbana), que pueden complementar pero de ningún modo reemplazar la orientación y los objetivos específicos aquí propuestos. [...] Gran parte de las intervenciones que atienden problemáticas territoriales son de carácter transversal (infraestructura: caminos comunicaciones,

---

2 Por ejemplo, en el reciente trabajo: “Lineamientos para una Estrategia de Desarrollo de las provincias de menor desarrollo relativo: Corrientes, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones, Salta, Santiago del Estero y Tucumán”, bajo la dirección de la Lic. Silvia Gorestein, trabajo realizado como parte del Programa de Fortalecimiento Institucional de la Secretaría de Política Económica del Gobierno Nacional. Diseño de Estrategias y Políticas, Articulación de la Política con Otros Sectores, septiembre 2010, Informe Final, p. 130. Al respecto de los instrumentos para la promoción productiva que se están implementando en el NEA y NOA, este trabajo concluye: “Por un lado la escasa magnitud de los fondos que, paradójicamente, se destinan a las provincias más rezagadas del país. Por otro lado, dado sus características, los instrumentos utilizados contribuyen al statu quo (productivo, performance empresarial) y en términos más generales, al esquema de acumulación y distribución de ingresos existente [...] En ese marco, el fenómeno más destacable es el ostensible sesgo inversor hacia el aprovechamiento de las dotaciones provinciales de recursos naturales básicos, con todas las implicancias que esto tiene sobre el perfil y la dinámica empresariales, la distribución y el destino de los excedentes generados, así como sobre el grado de subdesarrollo de las respectivas estructuras socio-económicas”

3 Seguimos aquí las conclusiones del trabajo anteriormente mencionado, p.149.