



Reseña de lectura:

Economía regional yerbatera 2002/2016: logros y limitaciones en 15 años de funcionamiento del INYM (Javier Gortari y Aníbal Sena – Editorial Universitaria. Universidad Nacional de Misiones, 2018. (Reimpresión junio 2019)

Por Javier Gortari *

Esta publicación presenta los resultados de dos tesis de posgrado¹, que tomaron como objeto de estudio la economía regional yerbatera. Caracterizando a la actividad como una economía regional estructurada sobre un modelo de acumulación históricamente organizado y apropiado desde y por el poder central (desde 1881 y hasta su provincialización en 1953, Misiones fue un Territorio Federal gobernado por un delegado del Poder Ejecutivo Nacional), con una articulación de actores, intereses y concepciones culturales/ideológicas que facilitaron y justificaron la concentración económica en la

¹A.Sena: “*El circuito productivo de la Yerba Mate. Transformaciones, cambios y continuidades en el período post convertibilidad (2002-2016)*”. Maestría en Desarrollo Rural. Convenio INTA/UNaM. Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales. Posadas, 2018.

J.Gortari: “*Análisis de las políticas públicas en la economía regional yerbatera: desregulación (1991), nueva regulación (2002) y planificación estratégica (2013)*”. Doctorado en Ciencias Sociales. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires. CABA, 2016.

cadena productiva y la extracción de excedentes desde los eslabones más vulnerables a los más poderosos y desde la periferia hacia los intereses del puerto y la región pampeana.

Más allá de los períodos de auge y depresión propios de esta actividad agroindustrial, la producción yerbatera estuvo históricamente tutelada por la intervención estatal: encomienda española, permisos de explotación, tributos reales, reducciones jesuíticas, autorizaciones de exportación e importación, promoción del cultivo a través de la colonización, aranceles aduaneros, cupos de producción e importación, Comisión Reguladora de la Yerba Mate (CRYM), Mercado Consignatario, precio conjetural, prohibición de cosechas, etc.

La desregulación económica (Decreto N°2284/91-Menem/Cavallo-) llevada a cabo durante la década del '90, tuvo un fuerte impacto sobre la configuración socioeconómica regional, estructurada alrededor del cultivo, industrialización y comercio de la Yerba Mate. Provocando el deterioro en las condiciones de vida de miles de pequeños productores y de obreros rurales y sus familias, bruscamente empobrecidos por la baja de precios en la materia prima y en los valores del trabajo asociado que la desregulación generó. La protesta social consecuente alcanzó su pico en el año 2001, impulsando al Gobierno Provincial y a los legisladores nacionales misioneros a promover la recreación de una nueva instancia reguladora: el Instituto Nacional de la Yerba Mate (INYM), creado por ley en el año 2002. El INYM se convirtió así en el espacio público de la disputa política/económica entre los actores del sector y en la caja de resonancia de aquellas cuestiones que el modelo neoliberal confinó en los diez años previos, al espacio “neutral” del libre juego de la oferta y la demanda.

En la publicación se analiza ese nuevo escenario, que tiene su anclaje en la cultura regional de tres generaciones de productores y obreros rurales que desarrollaron sus proyectos de vida en el contexto productivo/institucional organizado alrededor de la Comisión Reguladora de la Yerba Mate (CRYM, 1936/91). Y en la que los “pioneros” de esa historia fueron los inmigrantes europeos que durante las primeras décadas del siglo pasado, estuvieron alentados por el Estado a colonizar el entonces Territorio Federal de Misiones,

con la obligación de plantar Yerba Mate en las parcelas adjudicadas, convirtiendo a este cultivo en la agricultura de poblamiento provincial².

La investigación se enfocó en los resultados alcanzados sobre la economía yerbatera, luego de 15 años (2002-2016) de funcionamiento del INYM, en el marco del proceso desregulatorio previo (1991-2002) y en el contexto histórico más amplio de la configuración de esa economía regional a partir de la expansión del cultivo promovida y regulada por el Estado desde la segunda década del siglo XX. En particular, se analizan los procesos socioeconómicos que tuvieron lugar en el contexto del accionar regulatorio del INYM y el modo que impactaron sobre el ingreso y su distribución en la economía regional yerbatera: mejora en los precios de la materia prima en simultáneo con la profundización del proceso de concentración económica y diferenciación social en el sector.

También procura identificar fortalezas, problemas y vulnerabilidades sectoriales en términos de sustentabilidad de mediano plazo de la actividad yerbatera, expresados en la construcción del *Plan Estratégico para la Yerba Mate 2013/2028*, trabajo participativo articulado por el INYM, el INTA, y la Universidad Nacional de Misiones entre los años 2011 y 2012.

Todo el trabajo tiene un eje vertebrador: analizar en qué medida la política pública desarrollada –para el caso el INYM-, logró contribuir a que la economía yerbatera resultara un factor de desarrollo humano territorial: las limitaciones y logros que tuvo el INYM en ese sentido y el posicionamiento de los actores ante esos resultados. Considerando al INYM como el espacio institucional en el que el Estado y actores sociales con intereses en pugna articulan y disputan la toma de decisiones que reglamentan la actividad, configurando así la dinámica del campo económico estructurado alrededor del mercado de la materia prima, la distribución del ingreso que esa dinámica determina y el impacto en el nivel de vida de

² En el trabajo se aclara que la colonización de Misiones a partir de tierras públicas se dio en el marco de la ley “Avellaneda” (Nº 817, de Inmigración y Colonización, año 1876) y de la posterior ley General de Tierras (Nº 4167, año 1903), y con la limitante de la escasez de tierras públicas luego de la privatización de 2 millones de hectáreas (70% del territorio provincial) entre 29 grandes propietarios que hizo la legislatura correntina, meses antes de que el Gobierno Nacional federalizara el Territorio Nacional de Misiones y terminara con más de 50 años de su anexión por la Provincia de Corrientes (1827/1881). En el año 1926, un decreto del presidente Marcelo T. de Alvear, estableció un marco regulatorio específico para la distribución de tierras del Estado dentro del Territorio Nacional de Misiones, con el objetivo de promover la producción de Yerba Mate: la reglamentación respectiva de la Dirección General de Tierras estableció la obligación de dedicar a este cultivo entre el 25% de la tierra asignada -para superficies de hasta 25 ha- y el 50% - para superficies mayores-.

alrededor de 15 mil pequeños productores y de otros tantos obreros rurales que el resultado de esa distribución genera³.

Al respecto, el trabajo sostiene que en el año 2002 comenzó un proceso de recuperación y crecimiento económico general del circuito productivo yerbatero, y en particular de la producción primaria, a partir de la creación del Instituto Nacional de la Yerba Mate (INYM). Sin embargo, esta dinámica productiva expansiva estuvo signada por un proceso de diferenciación social con concentración de la producción en unos pocos actores y empobrecimiento generalizado de la mayoría restante.⁴ La apropiación de ganancias extraordinarias por un reducido número de empresas concentradas pone en debate la cuestión de la distribución del ingreso al interior del circuito productivo. Esto supone a la vez la necesidad de formular políticas públicas diferenciales para los distintos actores económicos y sociales, reconociendo que las políticas generales acentúan la diferenciación económica en favor de los eslabones más concentrados (grandes productores yerbateros, empresas verticalmente integradas y cadenas de hipermercados).

En el **Capítulo I** se contextualiza la investigación dentro del marco general de análisis de las economías regionales, caracterizadas por condicionamientos estructurales que dificultan la apropiación de los beneficios/excedentes de políticas públicas sectoriales virtuosas que impulsan la expansión productiva, por parte de los eslabones más vulnerables de la cadena de valor. Enmarcando esa situación en los circuitos productivos propios de las unidades de la agricultura familiar, históricamente subordinadas a la lógica de acumulación capitalista de las empresas que oligopolizan el procesamiento industrial, las que a su vez se encuentran en un lugar de relativa inferioridad y dependencia respecto al poder económico de las seis cadenas de hipermercados que concentraron la venta minorista de alimentos en Argentina en los últimos 20 años.

Caracterizando al sector yerbatero como un campo económico en el cual los diferentes actores de la cadena de valor, disputan la distribución del ingreso que la actividad

³ Para un análisis exhaustivo sobre la situación de los obreros rurales, ver Re, Roa y Gortari (2017): *"Tareferos: vida y trabajo en los yerbales"*. Editorial Universitaria. UNaM. Posadas

⁴ Según datos del INYM el estrato de productores de hasta 10 hectáreas, concentra el 77 % del total (13.273 sobre 17.128), pero solo poco más de un tercio de la superficie plantada, 38%, y una participación en la producción de hoja verde proporcionalmente menor, 31%. El resto de los productores, el 23% (3.855), que van del estrato de más de 10 hectáreas en adelante, ocupan el 62% de la superficie plantada y tienen una participación del 69 % en la producción de hoja verde.

productiva genera, con grados de libertad para la acción transformadora, pero en el cual la evidencia empírica muestra una tendencia sostenida a la concentración económica. Y analizando las manifestaciones de resistencia (protesta social) que esa situación provoca, así como las lógicas y contradicciones del entramado de políticas públicas que se generan desde el Estado para “regular” el conflicto, teniendo como eje vertebrador las acciones/omisiones del INYM. Considerando, además, a toda la actividad como un campo ideológico, político y económico en disputa, estructurador de esa dinámica social y estructurado a su vez por las prácticas de los actores involucrados.

Generando el consiguiente desafío al sector –en la medida que pretenda una proyección social, económica y ambientalmente sustentable de la actividad yerbatera regional, por caso el *Plan Estratégico*- de plantearse formas alternativas y emancipadoras de organización socio-económica. Esto es, dispositivos de Economía Social acompañados desde el Estado, en un contexto de protagonismo positivo de la agricultura familiar articulada política y económicamente con empresarios agroindustriales locales, recuperando la rica experiencia cooperativa asociada al desarrollo histórico de la economía yerbatera.

Y reflexionando acerca de la factibilidad sociopolítica de una opción de esas características en el contexto de un capitalismo dependiente en el que disputan hegemonía proyectos antagónicos –en su dimensión nacional e internacional- sin lograr imponerse.

En el **Capítulo II** se hace un recorrido por las teorías sobre el funcionamiento del modo de producción capitalista y su impacto en la economía rural, para la comprensión de la estructura y las dinámicas de la producción yerbatera. Se recuperan autores clásicos (Marx, Lenin, Kautsky, Chayanov) y sus debates en relación la conformación de la estructura agraria (el “*camino inglés*”, la “*vía prusiana o Jünker*”, la “*vía Farmer*”), así como una revisión de los “*procesos de descampesinización*” a partir del planteo de Azcuy Ameghino⁵. Se presta especial atención al abordaje de la cuestión agraria desde la organización de la unidad económica, con enfoques clásicos hasta las teorías más actuales vinculadas con la condición campesina y procesos de recampesinización (Van Der Ploeg⁶)

⁵ Azcuy Ameghino E.(2004): *Trincheras en la historia: historiografía, marxismo y debates*. Imago Mundi. Bs.As.

⁶ Van der Ploeg J.(2010): *Nuevos campesinos. Campesinos e imperios alimentarios*. Icaria Editorial. Barcelona.

y los agricultores familiares (Lamarche⁷). Procurando dilucidar las lógicas que explican la persistencia de agricultores produciendo a pérdida, en el contexto de una perspectiva más amplia que comprende sus estrategias de supervivencia familiar y social. Explicando cómo la subsunción indirecta del trabajo y de las economías domésticas por el capital producen transferencias de valor a partir de intermediaciones comerciales oligopsónicas: agricultores que venden su producción a precios que no cubren la totalidad de los costos de producción (trabajo familiar subvaluado, amortizaciones no contabilizadas y precarización laboral del trabajo asalariado). En un escenario de agricultura familiar en el que subsiste un abanico de productores que van desde los menos capitalizados -obligados a desarrollar otras actividades/empleos para alcanzar un umbral de ingreso básico-, hasta productores con mayor poder económico que logran participar de la apropiación de excedentes a partir de la escala y/o rendimientos de producción.

El desarrollo de A. Rofman⁸ sobre Circuitos Productivos, es utilizado como herramienta para estudiar en profundidad la dinámica de la producción de yerba mate en el ámbito regional. Explicando la desigual distribución del ingreso observada como la resultante esperable de las diferentes estructuras de tenencia de la tierra en la región yerbatera (provincias de Misiones⁹ y Corrientes), así como de la dinámica productiva y económica de los distintos actores de la cadena de valor.

En el **Capítulo III** se hace un rápido análisis de la historia, el proceso productivo y la geografía comercial de la Yerba Mate, en tanto contexto dentro del cual se produce la creación del INYM.

El tráfico comercial de Yerba Mate aparece en los albores de la conquista española en el sur de América, a partir de la mestización cultural que produce el asentamiento colonial en Asunción (1537), desde donde el consumo se irradió a todo el Virreinato del Perú, llegando

⁷ Lamarche H. (coord.) (1993): *A agricultura familiar: comparacao internacional*. Ed. Unicamp. San Pablo. Brasil.

⁸ Rofman A.(1999): *Las economías regionales a fines del siglo XX. Los circuitos del petróleo, el carbón y el azúcar*. Editorial Ariel. Buenos Aires.

⁹ De acuerdo al Censo Nacional Agropecuario del año 2002, en Misiones se registraron 2.068.000 ha y 27.072 EAP's. La mitad de esa superficie se distribuye entre 312 propietarios con más de 500 ha: lo que da un promedio por EAP de 3.280 ha. El otro 50% de la superficie se distribuye entre 26.760 productores. De estos, 14.743 detentan superficies hasta 25 ha: a un promedio de 16 ha por EAP. Las explotaciones de más de 25 y hasta 500 ha suman 12.017, promediando las 65 ha por EAP.

incluso hasta ciudades del virreinato de Nueva España (México). En el primer apartado, *Comercio*, se hace un recorrido histórico de la secuencia de ese tráfico comercial.

Hasta las primeras décadas del siglo XX, la actividad de producción se centró en las denominadas “minas yerbateras” (por el carácter extractivo de la actividad), que consistía en la explotación de los rodales de plantas de yerba mate en el interior de la selva paranaense (hoy territorios del oriente de Paraguay, sur de Brasil y noreste de Argentina), con mano de obra semi esclava. Y la excepción de los yerbales de cultivo en los huertos de las reducciones jesuíticas, quienes hicieron del comercio de yerba mate una fuente importante de ingresos, hasta su expulsión del reino de España y de las colonias americanas en 1768.

A principios de 1900 se logra en Paraguay y en Argentina desarrollar el proceso de germinación a escala de la semilla –secreto guardado por los jesuitas-, y a partir de entonces se inicia un rápido crecimiento de la superficie cultivada, en paralelo al proceso de colonización del Territorio Federal de Misiones. Tanto el cultivo como la posterior manufactura, fueron desde entonces perfeccionándose e incorporando tecnología en la etapa primaria como en los procesos industriales. Ambas actividades se describen en *Cultivo y Proceso Productivo*. Los nuevos paquetes tecnológicos (selección genética, alta densidad de plantación, agroquímicos, mecanización de cosecha, procesos industriales más eficientes) accesibles solo para aquellos actores capitalizados, generan rendimientos diferenciales que permiten apropiarse de una suerte de “renta tecnológica”, ya que el precio “guía” que establece el INYM se referencia en los rendimientos promedio¹⁰. Finalmente, en el apartado *Mercado*, se caracteriza la comercialización tanto desde el punto de vista de los actores principales como de la inserción mundial del producto. Podemos ver una fuerte concentración del consumo (85% de la producción) en los países productores (mercados internos de Paraguay, Argentina y Brasil), con exportaciones sostenidas a los principales mercados externos: Uruguay, Chile y Medio Oriente (Siria y Líbano). Y una tendencia firme aunque incipiente de penetración en mercados alternativos de gran potencialidad, como la Unión Europea y Estados Unidos.

¹⁰ Mientras los yerbales tradicionales de los pequeños productores presentan rendimientos entre 3 y 4 mil kilos de hoja verde por hectárea, en los más modernos de alta densidad y trabajados con tecnologías avanzadas, se alcanzan rindes de 10 mil kilos y más.

En el **Capítulo IV** se releva el funcionamiento del INYM y su impacto en la economía regional: mejora en los precios de la materia prima y una mayor democratización en la distribución del ingreso sectorial. Y se hace una breve referencia a la dinámica particular que adquirió el mercado de trabajo rural yerbatero en el período, evidenciando una firme tendencia hacia la intermediación del conchabo laboral para la cosecha, en la figura del contratista o cuadrillero (empresario precario, a menudo ligado a empresas industriales, que terceriza la recolección de hoja verde, desvinculándola en términos de empleo directo, tanto del productor como de la industria).

Se analizan las dificultades del INYM para hacer cumplir los precios establecidos, lo que derivó en la lucha de los productores por reinstalar un Mercado Consignatario que funcione como referencia¹¹. Quedando en evidencia también, la funcionalidad -“no intencional”- al proceso de concentración económica, de los precios fijados sobre la base de un valor promedio de rendimientos por hectárea,

En el **Capítulo V**, se aborda la visión estratégica para el sector, en tanto necesidad de reflexionar acerca de los problemas que sigue planteando la perspectiva de hacer de la producción de Yerba Mate un factor de desarrollo regional. Analizando las transformaciones y continuidades que supone el INYM en la dinámica de la actividad yerbatera, considerando la diferenciación social que produce hacia adentro de la producción primaria el acceso o no a tecnologías de punta (mayor densidad de plantación, incorporación de agroquímicos, nuevas formas de cosecha, etc.) y los procesos de concentración económica que dicha situación genera. La propuesta de un Plan Estratégico para la Yerba Mate (PEYM 2013/28), resultó en ese contexto un hito sectorial que evidencia un cierre de ciclo tras 15 años de funcionamiento del INYM, a partir del cual los diferentes actores de la cadena productiva expresaron los problemas no resueltos, así como las opciones de política sectorial para superarlos. Dicho proceso fue coordinado por el INYM, del mismo modo que la ejecución de las propuestas de mejora que surgieron.

¹¹ Se aprobó en el Congreso Nacional en octubre de 2009 (Ley 26.532), luego de 2 años de la media sanción que obtuvo en la Cámara de Diputados, como modificación a la Ley creadora del INYM y con la oposición de los tres senadores de Corrientes. Por la dificultad para alcanzar los consensos políticos necesarios para su instrumentación, nunca se puso en práctica.

El capítulo incluye, además, un apartado sobre la coyuntura sectorial que permite visualizar una situación problema de difícil solución en los contextos actuales¹².

En las **Conclusiones** se reflexiona sobre algunos puntos que resultan relevantes del análisis realizado. Se hace hincapié en que la buena performance lograda en el contexto del INYM para el conjunto de la actividad, resultó también funcional al proceso de concentración económica que se profundizó en simultáneo. Entendiendo a la dinámica de mercado como la forma hegemónica, pero no la única opción de institucionalización de lo económico, y la potencialidad de generar otras opciones promovidas desde el Estado y vinculadas a prácticas y organización alrededor de propuestas de Economía Social (básicamente el movimiento cooperativo y la integración vertical/horizontal que posibilita) y de Agricultura Familiar. Se concluye que tales alternativas, aun en el estado embrionario en que se encuentran, resultan una opción de organización socioeconómica contrahegemónica, a identificar y fortalecer desde la agenda pública y por la sociedad civil. Y constituyen un desafío a la política de Estado, para impulsar alianzas y asociación de intereses entre los actores regionales, de modo de poder hacer frente a la extracción de excedentes por parte de actores extrarregionales, poniendo en debate la noción misma de desarrollo, en un contexto nacional/internacional caracterizado por un capitalismo dependiente, que replica hacia el interior nacional la relación de dominación centro-periferia.

* Profesor Titular UNaM

¹² Nota publicada en la sección Textos Especiales del sitio IADE-RE, con el título de “Mate Jaqueado”. Buenos Aires, 17 de agosto de 2017.