



**UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ESTADÍSTICA**

CARRERA DE POSGRADO

DOCTORADO EN ECONOMÍA

**Tema: LAS ECONOMÍAS REGIONALES EN EL MARCO DE LOS
DESEQUILIBRIOS TERRITORIALES.**

Una aplicación a la provincia de Santa Fe.

Autora: María Fernanda Pujadas

Directora: Alicia Inés Castagna

Co-directora: María Lidia Woelflin

Octubre 2026

Resumen:

La problemática regional no siempre estuvo presente en el análisis económico. Sin embargo, en la actualidad, su estudio es un campo en expansión y su abordaje exige una mirada inter y transdisciplinar, que abarque al menos, la economía, la política, la historia, la geografía, entre otras.

El sistema capitalista viene mostrando, hace décadas, un proceso de concentración de la producción y de las ganancias en determinados actores y regiones, con una especialización de las mismas en ciertas actividades económicas según sean sus condiciones. Ese proceso tiene múltiples causas, entre las que, sin dudas, los desequilibrios son parte de lo que es necesario indagar, así como sus consecuencias en términos de desigualdades.

La presente tesis integra analíticamente la problemática de los desequilibrios, las desigualdades y las “Economías Regionales” o Extra Pampeanas -aquellos subespacios del territorio argentino que, por razones históricas, se integraron tardíamente al proceso de desarrollo capitalista-, tomando como caso de estudio la provincia de Santa Fe. Examina los factores de desequilibrios y sus resultados en términos de desigualdades, a la vez que destaca a las Economías Regionales como rasgo identitario de regiones por fuera de las áreas centrales, caracterizándolas y explicando su trayectoria y evolución en las últimas décadas, identificando rupturas y continuidades. Se sostiene la necesidad de indagar sobre estas producciones y regiones que, no por casualidad, tienen una dinámica diferente a la de las producciones tradicionales de las Economías Pampeanas y cuya singularidad exige atención.

A partir de la observación de un territorio concreto, pretende ser caso testigo de la relación entre desequilibrios y desigualdades en regiones periféricas, donde condiciones de partida promueven ciertas estructuras productivas y el funcionamiento propio del sistema capitalista termina reforzando su retraso. Donde coexisten diversidad de actores con distinto grado de control sobre la tecnología, los procesos y, en definitiva, sobre el valor generado y apropiado. Las Economías Regionales allí son una expresión más de esos desequilibrios y su asiento y permanencia termina consolidando dicha estructura, con una penetración irregular de las relaciones capitalistas de producción; que resulta en un relativamente bajo nivel de desarrollo de los procesos productivos y sostiene las desigualdades que resultan en condiciones de vida inferiores para la región que se analice.

Esta investigación propone un debate que permita identificar qué elementos mirar y cómo hacer las lecturas sobre dichos procesos, rediscutir miradas teóricas como las “Economías Regionales” en el marco de nuevas tendencias en los agronegocios a nivel global y, a la vez, ser fuente de consulta para la formulación de políticas que puedan impactar sobre las desigualdades y el desarrollo regional.

Palabras clave:

Economías Regionales - Desequilibrios territoriales - Desigualdades - Santa Fe

Dedico esta tesis
a mis hijos, que amo con todo mi ser
a mi mamá y mi papá, por su amor y su acompañamiento permanente
a mi marido, por estar siempre apoyando mis sueños
a mis hermanos y sobrinas, que dan sentido a la palabra familia
a mis amigas y amigos, que han sido soporte a lo largo de mi vida
a mis compañeros y compañeras, por el camino compartido.

Quiero agradecer a todas aquellas personas que han apoyado y acompañado este largo trayecto para la realización de esta tesis.

A mi directora Alicia Inés Castagna y a mi codirectora María Lidia Woelflin, por sus comentarios y sugerencias, por su enorme esfuerzo y por su incansable recorrido en la formación de estudiantes e investigadores.

A quienes forman parte del Instituto de Investigaciones Económicas, porque a través de proyectos de investigación y trabajos en conjunto e intercambios permanentes, han sido de gran aporte a mi tesis.

A la Universidad Pública y el CONICET que han permitido que pueda llegar hasta aquí.

A quienes me han ayudado cada vez que necesité una mano, en especial a mi mamá y mi papá, mis hermanos y mi cuñada.

A mi familia, por su comprensión y apoyo incondicional.

A Dios.

María Fernanda Pujadas.

ÍNDICE.

ÍNDICE DE GRÁFICOS.....	5
ÍNDICE DE TABLAS.....	8
1. PRESENTACIÓN.....	9
1.1 INTRODUCCIÓN	9
1.2 PROBLEMAS DE INVESTIGACIÓN	14
1.3 OBJETIVOS	15
1.4 HIPÓTESIS	16
2. ABORDAJE METODOLÓGICO, MARCO CONCEPTUAL y PERIODIZACIÓN	17
2.1 ABORDAJE METODOLÓGICO	17
2.2 MARCO CONCEPTUAL	23
2.2.1 Desequilibrios territoriales y desigualdades regionales	23
2.2.2 Economías Regionales o Extra Pampeanas	28
2.3 PERIODIZACIÓN	33
2.3.1 Período 1990-2001	37
2.3.2 Período 2002-2015	39
2.3.3 Período 2016-2019	40
2.3.4 Período 2020-2023	42
3. LOS DESEQUILIBRIOS TERRITORIALES EN LA PROVINCIA DE SANTA FE Y LAS DESIGUALDADES DE LA REGIÓN	45
3.1 Dimensión productiva	47
3.2 Dimensión demográfica	57
3.3 Dimensión social	61
3.3.1 Condiciones de vida	61
3.3.2 Infraestructura y acceso a servicios	63
3.3.3 Educación	67
3.3.4 Salud	69
3.3.5 Condiciones del mercado laboral	71
3.4 Reflexiones sobre desequilibrios y desigualdades	76
4. LAS ECONOMÍAS REGIONALES EN EL NOR-NORESTE PROVINCIAL. EL CASO DEL ARROZ Y EL ALGODÓN	81
4.1 La cadena Arrocera santafesina	83
4.1.1 Presentación. El arroz en Santa Fe	83
4.1.2 La cadena arrocera. Sus eslabones	85
4.1.3 Origen y evolución del arroz en Santa Fe	90

4.1.4 La cadena arrocerá durante la Convertibilidad (1990-2001)	93
4.1.5 La cadena arrocerá en la posconvertibilidad (2002-2015)	98
4.1.6 La cadena arrocerá entre 2016 y 2019	104
4.1.7 La cadena arrocerá entre 2020 y 2023	108
4.1.8 Tendencias del período	111
4.1.9 Importancia de la cadena arrocerá en la generación de empleo	121
4.1.10 Reflexiones sobre la cadena arrocerá	122
4.2. La cadena Algodonera santafesina	125
4.2.1 Presentación. El algodón en Santa Fe	125
4.2.2 La cadena algodonerá. Sus eslabones	126
4.2.3 Origen y evolución del algodón en Santa Fe	132
4.2.4 La cadena algodonerá durante la Convertibilidad (1990-2001)	133
4.2.5 La cadena algodonerá en la posconvertibilidad (2002-2015)	137
4.2.6 La cadena algodonerá entre 2016 y 2019	146
4.2.7 La cadena algodonerá entre 2020 y 2023	149
4.2.8 Tendencias del período	152
4.2.9 Importancia de la cadena algodonerá en la generación de empleo	163
4.2.10 Reflexiones sobre la cadena algodonerá	166
5. REFLEXIONES FINALES	171
6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	188
7. ANEXO: Fotografías de la Región Nor-noreste Santafesina	202
8. SIGLAS.....	204

ÍNDICE DE GRÁFICOS.

Gráfico 1: Región Nor-noreste santafesina.....	46
Gráfico 2: Evolución de los principales cultivos de la Provincia según hectáreas sembradas	48
Gráfico 3: Participación de los principales cultivos de la Región según hectáreas sembradas en cada subperíodo	50
Gráfico 4: Participación de los principales cultivos en Nueve de Julio según hectáreas sembradas en cada subperíodo.....	51
Gráfico 5: Participación de los principales cultivos en Vera según hectáreas sembradas en cada subperíodo.....	51
Gráfico 6: Participación de los principales cultivos en General Obligado según hectáreas sembradas en cada subperíodo.....	52
Gráfico 7: Participación de los principales cultivos en San Javier según hectáreas sembradas en cada subperíodo	53

Gráfico 8: Participación de los principales cultivos en Garay según hectáreas sembradas en cada subperíodo.....	54
Gráfico 9: Superficie promedio por explotaciones agropecuarias según hectáreas.....	55
Gráfico 10: Escala de extensión y superficie de las Explotaciones Agropecuarias.....	56
Gráfico 11: Concentración en la distribución de la superficie entre EAPs.....	57
Gráfico 12: Densidad poblacional 1991-2022	58
Gráfico 13: Índice de dependencia potencial 1991-2022	59
Gráfico 14: Porcentaje de población según edad.....	59
Gráfico 15: Crecimiento poblacional y porcentaje de población rural	60
Gráfico 16: Hogares con al menos un indicador de NBI 2001-2010-2022	62
Gráfico 17: Hogares con hacinamiento 1991-2001-2010-2022.....	63
Gráfico 18: Hogares con garrafa o leña como combustible utilizado para cocinar 2001-2010-2022	65
Gráfico 19: Hogares sin agua para beber y cocinar proveniente de red pública.....	66
Gráfico 20: Porcentaje de hogares sin cloaca	66
Gráfico 21: Tasa de analfabetismo	68
Gráfico 22: Porcentaje de población según nivel de instrucción alcanzado en 1991	68
Gráfico 23: Porcentaje de población según nivel de instrucción alcanzado en 2022	69
Gráfico 24: Porcentaje de población que tiene obra social y/o plan de salud privado o mutual ..	70
Gráfico 25: Tasa de desocupación 2001-2010-2022	73
Gráfico 26: Precariedad laboral	74
Gráfico 27: Área con producción de Arroz en Argentina.....	83
Gráfico 28: Cadena arroceras	86
Gráfico 29: Evolución de la superficie sembrada de arroz en Santa Fe (en hectáreas) y participación santafesina a nivel nacional 1969-1990	93
Gráfico 30: Evolución de la superficie sembrada de arroz en Santa Fe (en hectáreas) y participación a nivel nacional 1990-2000	95
Gráfico 31: Molienda de Arroz en Santa Fe en toneladas 1994-2001	96
Gráfico 32: Evolución de las exportaciones arroceras santafesinas 1997-2001	97
Gráfico 33: Evolución de la superficie sembrada de arroz en Santa Fe (en hectáreas) y participación a nivel nacional 2002-2015	99
Gráfico 34: Molienda de arroz en Santa Fe en toneladas 2002-2015	100
Gráfico 35: Evolución de las exportaciones arroceras santafesinas 2002-2015	101
Gráfico 36: Evolución de la superficie sembrada de arroz en Santa Fe (en hectáreas) y participación a nivel nacional 2016-2019	106
Gráfico 37: Molienda de arroz en Santa Fe en toneladas 2016-2019	106
Gráfico 38: Evolución de las exportaciones arroceras santafesinas 2016-2019	107

Gráfico 39: Evolución de la superficie sembrada de arroz en Santa Fe (en hectáreas) y participación a nivel nacional 2020-2023	109
Gráfico 40: Molienda de arroz en Santa Fe en toneladas 2020-2023	110
Gráfico 41: Evolución del cultivo arrocerero 1990-2023 (1990=100)	112
Gráfico 42: Rendimiento de la producción arrocerera santafesina 1990-2023 en kg/ha	113
Gráfico 43: Evolución de la producción arrocerera a nivel departamental en toneladas 1990-2023	113
Gráfico 44: Evolución de la molinería de arroz 1994-2023 en toneladas (1991=100).....	114
Gráfico 45: Evolución de las exportaciones arroceras en dólares por provincia 1997-2020 (1997=100).....	115
Gráfico 46: Exportaciones de arroz santafesinas 1997-2020.....	116
Gráfico 47: Concentración del área sembrada entre productores	117
Gráfico 48: Cadena Algodonera	127
Gráfico 49: Evolución de la superficie sembrada de algodón en Santa Fe (en hectáreas) y participación a nivel nacional 1969-1990	133
Gráfico 50: Evolución de la superficie sembrada de algodón en Santa Fe (en hectáreas) y participación a nivel nacional 1990-2001	135
Gráfico 51: Evolución de la industria textil santafesina 1993-2001 (VA textil).....	136
Gráfico 52: Evolución de la superficie sembrada de algodón en Santa Fe (en hectáreas) y participación a nivel nacional 2002-2015	140
Gráfico 53: Localización de la superficie sembrada de algodón y de las plantas desmotadoras en 2011.....	142
Gráfico 54: Principales Hilanderías y Tejedurías en Argentina	143
Gráfico 55: Evolución de la industria textil santafesina 2002-2013 (VA textil)	144
Gráfico 56: Evolución de las exportaciones de fibras de algodón en Santa Fe 2002-2015.....	146
Gráfico 57: Evolución de la superficie sembrada de algodón en Santa Fe (en hectáreas) y participación a nivel nacional 2016-2019	147
Gráfico 58: Evolución de las exportaciones de fibras de algodón en Santa Fe 2016-2019.....	149
Gráfico 59: Evolución del VAB de la industria textil santafesina 2020-2023 (a precios constantes de 2004)	152
Gráfico 60: Evolución de la tasa de crecimiento de la superficie sembrada de algodón 1990-2023	153
Gráfico 61: Evolución del VAB de la industria textil y manufacturera santafesina 1993-2013. A precios constantes de 1993 (1993=100).....	155
Gráfico 62: Evolución del VAB de la industria textil santafesina 2014-2023 a precios constantes de 2004.....	156
Gráfico 63: Evolución de las exportaciones de la Cadena Algodonera con origen en Santa Fe 2001-2023.....	157
Gráfico 64: Rendimiento del cultivo algodonnero en kg/ha.....	158

Gráfico 65: Estratificación de productores algodoneros santafesinos	159
Gráfico 66: Siembra de Algodón por departamento	159
Gráfico 67: Empleo de asalariados registrados del sector privado en la industria textil santafesina	164

ÍNDICE DE TABLAS.

Tabla 1: Matriz de correspondencia entre objetivos, hipótesis y metodología.....	21
Tabla 2: Objetivos complementarios y evidencia	22
Tabla 3: Cantidad de Explotaciones Agropecuarias	54
Tabla 4: Explotaciones Agropecuarias por escala de extensión	55
Tabla 5: Hogares sin baño.....	64
Tabla 6: Hogares con celulares	67
Tabla 7: Hogares con computadora	67
Tabla 8: Porcentaje de población con acceso a servicios de salud por programas o planes estatales.	71
Tabla 9: Tasa de desempleo.....	73
Tabla 10: Indicadores de desigualdad. Cuadro comparativo.	75
Tabla 11: Origen y evolución del cultivo arrocerero en el país.	92
Tabla 12: Principales empresas que operan en el negocio arrocerero santafesino	119
Tabla 13: Exportaciones de fibras de algodón desde Santa Fe	137
Tabla 14: Importancia de la industria textil en la Provincia de Santa Fe	144
Tabla 15: Importancia de la industria textil en General Obligado.....	145
Tabla 16: Evolución de la industria textil durante el período 2016-2019.....	148
Tabla 17: Área algodonera 2020-2023	150
Tabla 18: Principales empresas que operan en el negocio algodonero santafesino.....	160

1. PRESENTACIÓN

1.1 INTRODUCCIÓN

La problemática regional no siempre estuvo presente en el análisis económico. Los primeros desarrollos teóricos que la abordaron, fueron producto del trabajo de autores como Weber A. (1914), Hoover G.A. (1936), Lösch A. (1954) e Isard W. (1956), aunque con un lugar marginal dentro de la ciencia económica. En la actualidad, su estudio es un campo en expansión y su abordaje exige una mirada inter y transdisciplinar desde múltiples dimensiones. No es suficiente con la mirada económica, sino que la perspectiva histórica, geográfica, social y política -al menos éstas, seguramente muchas más-, se vuelven necesarias.

El sistema capitalista viene mostrando, hace décadas, un proceso de concentración de la producción y del reparto de las ganancias generadas que es cada vez mayor; donde se observa una especialización de las regiones en diversas producciones, así como en ciertas actividades económicas. Dicho proceso tiene múltiples causas, entre las que, sin dudas, los desequilibrios son parte de lo que es necesario indagar, así como sus consecuencias en términos de desigualdades.

Las dimensiones que explican estas desigualdades tienen orígenes múltiples y sus causas y consecuencias son motivo de debate en la sociedad y en particular entre científicos e investigadores que, desde distintas posiciones ideológicas, plantean diversas propuestas para su abordaje. Lo cierto es que son más los desacuerdos que los puntos en común.

Es un hecho irrefutable que el desarrollo no se ha logrado en gran parte del mundo contemporáneo y las desigualdades persisten. En países en que los recursos naturales son fuente importante de ingresos y la actividad agraria y agroindustrial es protagonista de la estructura productiva, su estudio se vuelve necesario.

Hace tiempo que la agricultura como actividad tradicional atraviesa una recomposición basada en la supremacía del capital financiero, nuevas tecnologías 4.0 como componente esencial en la concepción de productos y del modo de producir a lo largo de toda la cadena de valor y una fuerte tensión hacia la sustentabilidad. La disrupción del orden financiero –y su impacto sobre la economía real– encontró un mundo agropecuario inmerso en cambios sustantivos, desde la forma de organización hasta el modelo tecnológico y los niveles de producción. El concepto del “agronegocio” dejó de ver la producción agrícola como una actividad dedicada a satisfacer la necesidad alimentaria y se convirtió en un negocio financiero, con nuevos actores y la revalorización funcional de las tierras y de los cultivos (Giarracca & Teubal, 2008).

Investigaciones sobre todos estos aspectos son fundamentales para comprender sobre el funcionamiento de las principales producciones a nivel de la economía nacional, pero un abordaje más integral exige indagar sobre aquellas producciones que, sin ser protagonistas en los grandes agregados, lo son para algunos territorios. Este es el caso de las Economías Regionales como la del arroz, el algodón, el azúcar, las producciones fruti-hortícolas, entre otras, que explican la trayectoria y el desarrollo de ciertas regiones, muchas veces marginadas de los territorios centrales.

La realidad de las Economías Regionales, donde la formación de cadenas agroalimentarias aún aparece como un desafío, presenta estructuras desarticuladas y con posibilidades inciertas de poder consolidarse bajo los nuevos estándares que promueve la agro-economía a nivel global y donde el camino que implica pasar de un modelo de producción tradicional en estos cultivos, a lograr insertarlos en cadenas agroalimentarias- es aún un desafío pendiente o, cuanto menos, una tarea que está sujeta a implementar cambios que permitan alcanzar un salto cualitativo. En algunos casos se trata de incipientes estructuras que, más allá de las dificultades de componer los distintos eslabones -que van desde la base primaria al consumidor-, tienen serios problemas para superar los estándares tecnológicos, alcanzar las escalas necesarias como producción eficiente, acceder al financiamiento, o tener el apoyo de políticas de promoción que les permitan trascender los mercados locales o regionales (Pujadas & Raposo, 2023).

La evolución que puedan haber experimentado estas Cadenas Extra Pampeanas en los últimos años, a partir de la incorporación de nuevas tecnologías, la transformación de los contextos regionales con cambios en los actores y modificaciones en las condiciones ambientales, movilizan el interés en reconocer el impacto sobre las mismas y sobre las expectativas que se pueden trazar en el tiempo. Esto lleva a formular interrogantes básicos para tratar de saber si podrán trascender la realidad de una agricultura tradicional y configurar cadenas agroalimentarias con proyección. Encontrar respuestas requiere profundizar el tema a través de incursionar en el estudio de casos.

Cuando se investiga la evolución de dichas producciones -su origen, su progreso y perspectivas- se entiende su dinámica de desarrollo -o subdesarrollo- y las posibilidades -o no- de integración de las regiones donde ellas se reproducen. Su localización, su pertenencia a cadenas productivas, los procesos de agregado de valor, el grado de concentración de la producción, la diversidad de actores que forman parte de las mismas, el reparto de la renta entre ellos, la relocalización de ciertos eslabones, son algunos de los elementos que explican los procesos evolutivos de la región y de quienes la conforman.

Son estos algunos de los ejes que se analizan en la presente tesis, primero desde el plano teórico, para luego poner la mirada sobre un caso de aplicación en particular, la Provincia de Santa Fe, teniendo este debate relevancia ya que aquí se presenta una gran heterogeneidad espacial en lo que se refiere a su grado de desarrollo y una fuerte concentración de la actividad económica.

En sus inicios esta investigación comenzó estudiando las Economías Regionales en Santa Fe como una búsqueda por abordar un tópico en el que existía cierta vacancia temática, ya que la mayor parte de los estudios agrarios para la Provincia indagan sobre las producciones Pampeanas, siendo esta una provincia pampeana y centro de las exportaciones agroindustriales del país. El análisis de esas producciones regionales presentes en el territorio santafesino interpeló a estudiar, primero, la región donde se asientan, al identificar particularidades y características que la diferencian del resto del territorio santafesino. Allí se observaron desequilibrios y desigualdades que fue preciso estudiar para, luego, comprender la dinámica de estas producciones en la Región, en adelante el Nor-noreste provincial.

Reconociendo esa necesidad se partió de analizar la provincia de Santa Fe y sus desequilibrios. Con una superficie que ocupa menos del cuatro por ciento del territorio nacional y una población de más de tres millones y medio de habitantes -casi un ocho por ciento del total en el país-; más del noventa por ciento de los santafesinos vive en áreas urbanas, según datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2022 (CNPHyV, 2022) y su economía representa casi el nueve por ciento del Producto Bruto Interno (PBI), pero las condiciones de acceso a recursos, empleo y servicios son muy disímiles entre sus residentes. La Provincia integra la Pampa Húmeda, la región más dinámica en torno a la que se estructura el proceso de acumulación nacional, cuenta con tierras muy fértiles y un clima de características mediterráneas, que la constituyen en una zona agrícola y ganadera por excelencia. En sus tierras crecen especialmente cereales y oleaginosas y se desarrollan diversos complejos productivos como el agroindustrial (donde además del oleaginoso, están presentes el lácteo y el cárnico), el de madera y muebles, de maquinaria agrícola, el automotriz, el químico y petroquímico, el siderúrgico y, más recientemente, la industria del software. Los encadenamientos productivos que de ellos se derivan se caracterizan, en su mayoría, por tener sus principales eslabones concentrados económica y físicamente.

Santa Fe ocupa un lugar central en la economía argentina gracias a su posición geográfica privilegiada sobre el río Paraná, uno de los ríos más importantes de Sudamérica y una vía fundamental para el comercio exterior del país. Allí, se ubica el Complejo Portuario del Gran Rosario, donde se concentra el mayor polo agroexportador de Argentina, especialmente de productos agrícolas (soja, maíz, trigo y sus derivados) y donde se asientan terminales de empresas multinacionales y nacionales especializadas en molienda, acopio y embarque de granos. Todo ello promovió el desarrollo de una industria vinculada, con plantas de molienda de soja, fábricas de biodiésel, aceiteras, terminales de fertilizantes, astilleros, entre otros.

La Provincia se destaca por su moderna tecnología portuaria e industrial, especialmente en plantas de crushing (procesamiento de soja) y por la logística que combina una red de ferrocarriles, autopistas, rutas nacionales y su acceso directo al Paraná. El río es, además, eje por donde atraviesa la Hidrovía Paraná-Paraguay, una ruta navegable que conecta Brasil, Paraguay, Bolivia y Argentina, lo que posibilita el transporte de grandes volúmenes de carga a muy bajo costo, favoreciendo la competitividad de las exportaciones. Contar con un complejo portuario de importancia, el río Paraná como eje de transporte, conectividad y producción, una capacidad de articulación con otras regiones e industrias de alto valor agregado ligadas a la agroexportación y la logística, le permiten a la Provincia constituirse en una de las zonas productivas más relevantes del país.

En cuanto a su conformación fitogeográfica, pese a ser reconocida por su pertenencia a la región Pampeana, es heterogénea en cuanto a climas, condiciones ambientales y del suelo, lo que influye directamente sobre las proporciones en que se practican diversas formas de agricultura, ganadería y producción forestal e, indirectamente, sobre la infraestructura de transporte, la densidad de la población y las posibilidades de desarrollo de otras ramas de actividad económica. Existen realidades diferentes por sus recursos, perfiles productivos y por las situaciones heredadas que

derivaron en una Provincia muy integrada al mercado externo, pero donde la distribución de los recursos y los frutos del desarrollo económico no se reparten de manera equitativa en el territorio, lo que provoca diferencias entre las regiones. En el centro y sur se concentran las tierras más adecuadas para la actividad agrícola, en el norte los suelos menos productivos se destinan a la ganadería y Economías Regionales. Esos desequilibrios resultan en desigualdades que persisten entre el sur urbanizado, industrializado y desarrollado y el norte, con un retraso relativo, preponderantemente rural y menos próspero.

Esta tesis analiza los desequilibrios territoriales que caracterizan a la Provincia y que ponen de manifiesto en la Región Nor-noreste santafesina condiciones de vida y acceso a servicios inferiores al resto del territorio provincial en el período 1990-2023. Se estudia dicha Región, haciendo foco en los aspectos productivos, demográficos y sociales que la identifican y diferencian del resto. A partir de ese análisis, se observa la presencia de cultivos extra-pampeanos que distinguen a la Región del resto del territorio provincial y la emparentan en sus características y dinámicas con otras provincias del Norte y Este del país como Santiago del Estero, Chaco, Corrientes y Entre Ríos.

Reconociendo esas diferencias, se estudian las producciones “Extra Pampeanas” también denominadas Economías Regionales¹, su peso en la estructura productiva, la presencia de los distintos eslabones de esas cadenas en la Región, los procesos de incorporación de tecnologías y los de re-localización y deslocalización de actividades. Se indaga sobre la concentración de la producción y las diferencias en cuanto a la generación y captación de los excedentes económicos por parte de los actores presentes en el territorio. Asimismo, se evalúa su impacto en la generación de producto, empleo, ingresos y demandas de servicios conexos y los procesos económicos, sociales e históricos que explican su trayectoria, permanencia y perspectivas. Se analizan las continuidades y rupturas en sus trayectorias en las últimas décadas, en el marco de una etapa atravesada por profundas transformaciones económicas y sociales -con importante impacto en los territorios y sus economías- y se estudia su evolución.

Se investiga, además, sobre el rol del Estado y su capacidad para influir sobre el direccionamiento de su desarrollo a partir de su intervención. Se inquiere si los cambios en este rol, en tanto mayor presencia o, por el contrario, retiro de su rol regulador, tienen incidencia en su trayectoria y, en todo caso, si esa incidencia es neutral o divergente sobre los diversos actores.

¹ En esta tesis se toma la definición de Economías Regionales adoptada por Rofman en varios de sus artículos. Siguiendo a este autor: “Se identifican como “Economías Regionales” a aquellos subespacios del territorio argentino que se ubican por afuera de la Pampa Húmeda y que, por razones históricas, se integraron tardíamente al proceso de desarrollo capitalista importado a la Argentina en la segunda mitad del siglo pasado -siglo XIX-. Precisamente la demora en tal proceso de incorporación de relaciones plenamente capitalistas y la heterogeneidad con que dichas relaciones se presentan todavía implican un relativamente bajo nivel de desarrollo de los procesos productivos, tanto a nivel urbano como rural (Rofman, 1993, p.1)”. Su producción principal estaba dedicada a cultivos y procesamiento de algodón, arroz, vid, frutas, hortalizas, legumbres, tabaco, caña de azúcar y otros, con una estructura social que abarcaba desde sectores de economía familiar a estructuras empresariales consolidadas (Rofman & García, 2014). Si bien la Provincia pertenece a la Región Pampeana, las características de la región Nor-noreste santafesina y las producciones allí asentadas permiten su consideración como Economías Regionales o Extra Pampeanas en el sentido aquí dado.

La tesis integra estos ejes temáticos: los desequilibrios territoriales -y las desigualdades asociadas- y las Economías Regionales, producciones que, como ya se señaló, usualmente se encuentran en territorios extra pampeanos y que muestran un retraso relativo histórico en cuanto a la penetración de técnicas capitalistas de producción y la dinámica del sistema. Se aborda a partir de un caso de estudio: la provincia de Santa Fe –situada en plena Pampa Húmeda- y en una región en particular, el Nor-noreste provincial, conformada por los departamentos General Obligado, Vera, Nueve de Julio, San Javier y Garay. Allí coinciden producciones regionales, con desequilibrios y desigualdades que resultan en condiciones de vida desfavorables en relación al resto del territorio provincial. Se integra el análisis de estos ejes a partir de un estudio que se emprendió de manera transdisciplinar incluyendo la historia, la geografía y la economía-política como disciplinas necesarias para explicar la trayectoria de estas producciones y el desarrollo regional en el territorio.

El análisis de las Economías Regionales, integrado al de los desequilibrios de la Provincia, permite iniciar debates sobre las posibilidades y potencialidades de un desarrollo territorial equilibrado, reconociendo su rol marginal en los agregados provinciales, pero destacando su importancia para la región donde se asientan, como fuente de integración regional, dinamizando la economía local. El estudio de su evolución indaga si atraviesan una instancia de transformación vinculada a los cambios que se observan en las producciones Pampeanas tradicionales y en qué medida se verifican modificaciones relacionadas con la tendencia que -a nivel global- exhibe la producción agropecuaria.

Para ello la tesis se estructura en cuatro capítulos.

El primero, donde se aborda la presentación del tema, el problema de investigación, los objetivos y las hipótesis.

El segundo, donde se desarrolla la metodología de trabajo, el marco teórico y la periodización definida. El abordaje metodológico explicita cómo van a concretarse los objetivos de esta tesis desde la determinación de las fuentes de información, la regionalización, la definición del objeto de estudio, la delimitación de las categorías y dimensiones analizadas, entre otras. Asimismo, el marco conceptual se estructura en dos partes que abordan y discuten cada problemática tratada: primero, los desequilibrios territoriales y desigualdades y, segundo, las Economías Regionales. Luego, se define una periodización que sintetiza diferentes momentos, a partir de identificar distintos modelos económicos vigentes durante el período de estudio y diferenciar el rol que asumió el Estado en cada uno de ellos, contextualizando la trayectoria de las Economías Regionales.

El tercer capítulo aborda las problemáticas discutidas en el caso de estudio, caracterizando y analizando los desequilibrios territoriales y desigualdades en Santa Fe desde aspectos productivos, hasta demográficos y sociales. Se definen algunos indicadores y se compara su trayectoria en el tiempo, identificando si disminuyeron, se mantuvieron o, por el contrario, se intensificaron entre la Región bajo análisis y el resto del territorio provincial.

El cuarto capítulo investiga sobre las Economías Regionales e indaga sobre las presentes en el Nor-noreste santafesino. Se analiza su evolución desde su origen hasta el 2023, identificando continuidades, rupturas y perspectivas.

Por último, se arriba a reflexiones integrando las problemáticas planteadas.

1.2 PROBLEMAS DE INVESTIGACIÓN

Los principales problemas que guían la investigación pueden plantearse de la siguiente manera:

¿Cómo se explican los desequilibrios territoriales y de qué manera impactan en la generación y persistencia de desigualdades?

Entendiendo que las Economías Regionales se desarrollan como parte constitutiva de dichos desequilibrios, se plantea, además: ¿Cómo fue su evolución y trayectoria en el contexto de cambios en los modelos económicos implementados y de las transformaciones en el agro a nivel global?

A partir de este interrogante general, la investigación busca responder:

¿Cómo se manifiestan los desequilibrios territoriales y las desigualdades asociadas en el territorio analizado?

¿Qué tendencias se observan a lo largo del período en relación con la persistencia, reducción o profundización de esas diferencias?

¿Cuáles son las características de las Economías Regionales que se desarrollan en el marco de esos desequilibrios?

¿Cómo fueron las trayectorias de estas Economías Regionales durante el período analizado y cómo se relacionan con la evolución de las desigualdades territoriales?

Preguntas específicas para el caso de la provincia de Santa Fe y la Región Nor-noreste provincial:

¿Cómo se manifiestan los desequilibrios territoriales entre la Región Nor-noreste y el resto de la provincia de Santa Fe y qué desigualdades se asocian con ellos?

¿Las disparidades entre la Región y el resto de la Provincia tendieron a reducirse o ampliarse?

¿Cuáles son las principales Economías Regionales presentes en el territorio analizado, cuál fue su origen y cómo fueron sus trayectorias durante el período, en el marco de cambios en los modelos económicos implementados?

¿En qué medida las transformaciones recientes observadas a nivel global en el sector agropecuario se expresan en las trayectorias de las Economías Regionales analizadas y cuál fue el rol del Estado sobre éstas?

1.3 OBJETIVOS

Objetivo general

El objetivo del trabajo es integrar analíticamente la problemática de los desequilibrios territoriales, las desigualdades y las Economías Regionales. Se busca identificar los factores subyacentes que generan dichos desequilibrios y sus resultados en términos de desigualdades. Además, caracterizar a las Economías Regionales como rasgo identitario clave de algunas regiones por fuera de las áreas centrales, explicando su trayectoria evolutiva en el marco de estos desequilibrios y como parte de las causas de esas desigualdades.

Se toma como caso de aplicación la provincia de Santa Fe, con especial énfasis en la Región Nor-noreste, examinando sus Economías Regionales con producciones distintivas en los espacios provinciales más relegados. La investigación se aborda teniendo en cuenta los desequilibrios territoriales de la Provincia, que se expresan en condiciones productivas y demográficas y que resultan en una mayor vulnerabilidad de la población de la Región santafesina donde se asientan dichas producciones. A la vez que pone en valor su importancia para aquel territorio.

Objetivos específicos

Para alcanzar el objetivo general, se pretende dar respuesta a los siguientes objetivos específicos:

- Analizar las relaciones entre desequilibrios territoriales, desigualdades y Economías Regionales.
- Analizar los desequilibrios territoriales en Santa Fe y las desigualdades asociadas, teniendo presente los cambios en el escenario económico y social del país que acontecieron durante estas décadas, indagando si a lo largo del período se profundizaron, mantuvieron, o se redujeron.
- Estudiar las Economías Regionales en el Nor-noreste provincial y su trayectoria a partir de los sucesivos modelos económicos implementados durante 1990-2023, seleccionado como período de análisis.
- Estudiar la influencia del rol del Estado, a través de los distintos modelos económicos implementados durante el período, analizando su impacto sobre la evolución de las Economías Regionales, identificando rupturas y continuidades.
- Caracterizar a los principales actores involucrados en dichas Economías Regionales, con el fin de comprender su funcionamiento, dinámicas internas y tendencias predominantes.
- Rediscutir y repensar el marco conceptual de las Economías Regionales y su pertinencia para el caso de aplicación en Santa Fe, en el marco de los cambios en el sector agropecuario a nivel global y regional desde su surgimiento hasta la actualidad.

1.4 HIPÓTESIS

En este sentido, las hipótesis centrales que guían el trabajo pueden sintetizarse de la siguiente manera:

Los desequilibrios territoriales generan y reproducen desigualdades regionales que impactan de manera diferencial en las condiciones de vida de la población y su origen es multicausal, destacándose entre otros, factores geográficos, históricos, económicos, políticos y sociales que motivan, pero a la vez, terminan sosteniendo y/o profundizando dichas desigualdades.

Pese a los recurrentes cambios en los modelos económicos que se sucedieron entre 1990 y 2023, dichos desequilibrios no se redujeron de manera inequívoca, sino que algunos de ellos se mantuvieron e incluso se profundizaron, condicionando la calidad de vida de la población más vulnerable.

Las Economías Regionales surgieron y persisten en el territorio provincial, arraigadas por dichos factores que las sostienen como parte de la estructura económica de la Región, pero con una trayectoria condicionada por el ciclo económico y por las políticas propias del modelo económico vigente aplicadas en cada período.

El rol del Estado incide de manera diferencial en la trayectoria de los territorios y de los actores de las Economías Regionales, según se implementen políticas más ligadas a modelos de corte neoliberal o de perfil neodesarrollista.

2. ABORDAJE METODOLÓGICO, MARCO CONCEPTUAL y PERIODIZACIÓN

2.1 ABORDAJE METODOLÓGICO

A partir de los objetivos oportunamente expuestos y las hipótesis a considerar, se realiza una investigación de tipo descriptiva-explicativa sobre las Economías Regionales y su evolución a lo largo del período de análisis, en el marco de desequilibrios territoriales. Para ello se considera la trayectoria de variables como producción, molienda, empleo, exportaciones, entre otras, y se construyen indicadores, identificando rupturas y continuidades. Se ofrece una explicación a dicha evolución a partir de una perspectiva amplia, que incluye aspectos económicos, históricos, geográficos, sociales y políticos.

Se realiza un análisis combinado de fuentes estadísticas, bibliográficas, documentales y testimoniales, que permiten una caracterización exhaustiva de las Economías Regionales y de la Región donde se desarrollan, realizando un abordaje multidimensional.

En cuanto a la incorporación de la dimensión espacial, se reconoce como un proceso complejo. Muchas veces la delimitación de la Región se basa en la disponibilidad de información estadística, que normalmente se refiere a porciones administrativas de territorio. Cuando es así, dicha delimitación se apoya de manera casi automática en la desagregación de los datos y la Región se transforma en una agrupación, donde el territorio es la suma de varias jurisdicciones. El problema de esta decisión es que, en general, las dimensiones administrativas agregadas pueden ser muy dispares y los resultados pueden “ocultar” divergencias, o generalizar características que no son representativas de toda la Región (Valenzuela, 2024).

Siguiendo a Boisier Etcheverry (2006) la definición de una Región debe ser transdisciplinar e incorporar cinco factores comunes: 1) un espacio geográfico, un territorio; 2) una comunidad; 3) una historia regional; 4) una identidad cultural; 5) un conjunto de actividades socioeconómicas.

En este caso, la definición de la Región bajo análisis tiene, al menos, un doble criterio de delimitación. Por un lado, la identificación -en la etapa inicial de este estudio- de una región en el Nor-noreste de la Provincia donde se desarrollan las Economías Regionales que son objeto de análisis. Con el correr de la investigación, dicha identificación exigió un abordaje interdisciplinar, que fuera más allá de los aspectos productivos. Al estudiar las Economías Regionales provinciales, se constató que las producciones relacionadas no están presentes en todo el territorio santafesino, sino que, por el contrario, son idiosincráticas de una región en particular y presentan especificidades que requieren ser abordadas. Por lo que el objeto de estudio dejó de ser sólo la producción, para ampliarse a la región donde ésta acontecía.

Por otro lado, el reconocimiento de la disponibilidad de datos como factor limitante, que exige tomar a la región seleccionada como la “suma” de los departamentos que la componen, pero con el compromiso de hacer visibles las diferencias cuando ello se haga necesario. Si bien los desequilibrios se manifiestan a nivel regional, la disponibilidad de datos hace que el análisis sea más operacionalizable trabajando por departamentos, pero interpretando los resultados a nivel región.

Fue necesario tener en cuenta distintas escalas de análisis y poner en consideración la historia del territorio como un elemento indispensable para comprender su funcionamiento: reconociendo que durante el período de análisis el proceso de globalización y cambio tecnológico puso en tela de juicio las fronteras tradicionales, pero sosteniendo la importancia de explicar el comportamiento espacial, sus transformaciones y los procesos evolutivos de las estructuras agro-productivas que allí suceden. En este sentido, estudiar una región “relegada” de la dinámica provincial se volvió una necesidad.

La región delimitada pertenece a un espacio geográfico contiguo, con una historia común y condiciones de vida que diferencian a su comunidad del resto del territorio provincial entre otros motivos, por la presencia de Economías Regionales. A partir de ello, se define como objeto de estudio la Región Nor-noreste provincial conformada por los departamentos General Obligado, Vera, Nueve de Julio, San Javier y Garay.

Una vez identificada la Región, se estudian los desequilibrios territoriales y las desigualdades regionales que de ellos resultan. Para trabajar estos aspectos se aplican técnicas cuantitativas de análisis sobre la base de datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) de los CNPHyV de los años 1991, 2001, 2010 y 2022², de los Censos Nacionales Agropecuarios (CNA) 1988, 2002, 2008³ y 2018 y de los Censos Nacionales Económicos (CNE) 1985 y 2004/2005 para cotejar la evolución de algunas variables departamentales con el resto del territorio santafesino⁴.

Por un lado, se presentan las variables seleccionadas en un corte transversal para comparar los datos para cada unidad de análisis en búsqueda de identificar desequilibrios y desigualdades. Por otro lado, en una presentación por serie temporal, se compara la evolución de las variables seleccionadas a lo largo del período, para indagar sobre la profundización o mitigación de sus trayectorias.

La complejidad y multidimensionalidad de las desigualdades regionales que resultan en diversas condiciones de vida entre la Región y la Provincia, sumado a que esta temática es sólo una parte del objeto de estudio más general de este trabajo sobre las Economías Regionales, obliga a acotar su análisis a algunas de sus dimensiones, sin desconocer que existen otras de importancia que no serán aquí tenidas en cuenta, pero que sí se reconocen. Este trabajo, lejos de ser exhaustivo, recoge sólo algunos aspectos de un campo de estudio en el que convergen muchas disciplinas⁵. Por ello

² Resulta necesario aquí mencionar un problema que hace falta poner en discusión: la ausencia de disponibilidad de información: pasados algunos años de relevamiento del CNPHyV 2022, al momento de presentar esta tesis aún no se dispone de los datos de todas las variables relevadas, quedando incompleto el análisis, en algunos casos.

³ Los datos provistos por el CNA 2008 han recibido críticas metodológicas sobre su pertinencia y comparabilidad con las encuestas anteriores, con áreas sin censar por ausencias o rechazos de los encuestados e incluso algunas ni siquiera fueron relevadas. El CNA 2008 se realizó en el marco de la intervención oficial del INDEC a partir de 2007 y del conflicto que el gobierno nacional mantuvo con el sector agropecuario por la resolución 125 de las retenciones móviles a las exportaciones. Todo ello requiere tomar precauciones en torno a la consistencia de las cifras ofrecidas. Sin embargo, se decide utilizar los datos teniendo en cuenta estas consideraciones.

⁴ Los datos del CNA 1988 y del CNE 1985 están por fuera del período de análisis, pero sirven como referencia para comparar como punto de partida.

⁵ Como sostiene Gasparini (2022, p. 17): “La enorme complejidad de los temas sociales hace que sea muy difícil proveer una mirada abarcativa; las distintas disciplinas por lo general hacen aportes profundizando en ciertas áreas,

se definieron tres dimensiones que se consideran relevantes para representar los desequilibrios y las desigualdades y se seleccionaron algunos indicadores que las describen. Se realiza una comparación entre los valores de la Región y del resto de la Provincia. Las dimensiones consideradas son las siguientes:

- A) productiva
- B) demográfica
- C) social

Para cada una de dichas dimensiones los indicadores seleccionados son:

- A) En cuanto a los aspectos productivos se analiza la estructura productiva y las cadenas de valor más importantes que se erigen en el territorio. Se indaga, en particular, sobre la estructura agrícola, indicadores sobre el uso de las explotaciones agropecuarias y los principales cultivos, la cantidad de explotaciones agropecuarias y la superficie promedio, escala de extensión y concentración. Ello permite una caracterización de la estructura productiva de la región bajo análisis y una comparación con el resto del territorio provincial.
- B) En el caso de la dimensión sobre aspectos demográficos se utilizan los indicadores: población total, densidad poblacional, índice de envejecimiento, índice de dependencia potencial, pirámides poblacionales según edad y porcentaje de población rural.
- C) Para la dimensión social se evalúan cinco sub-ejes:
 - a) **Condiciones de vida.** Las variables analizadas son: hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI) y, en particular, hogares con hacinamiento.
 - b) **Infraestructura y acceso a servicios.** Se compara calidad constructiva de la vivienda, calidad de materiales, disponibilidad de baño en el hogar, combustible utilizado para cocinar y gas en red, agua en red, servicio de electricidad, cloacas, disponibilidad de electrodomésticos como heladera, celulares y computadoras.
 - c) **Educación.** Se comparan las tasas de analfabetismo y niveles de instrucción alcanzados.
 - d) **Salud.** Para ello se indaga sobre el porcentaje de población con cobertura por obra social y/o plan de salud privado o mutual sobre población total y porcentaje de población con acceso a servicios de salud por programas o planes estatales.

enfoques y metodologías, y necesariamente descuidando otras”. El apartado sobre desequilibrios de esta tesis debe ser visto como una contribución desde la Economía al conocimiento y debate de un problema muy complejo —la desigualdad— sobre el que otras disciplinas también realizan aportes valiosos.

No se pretende llevar a cabo un estudio pormenorizado de las desigualdades regionales en la Provincia, sino sólo visibilizar algunos aspectos, útiles al objeto final de esta investigación y hacer comparaciones en el tiempo. En este sentido, la selección de información y de fuentes secundarias se limita a aquellos aportes que ayuden a caracterizar dichas divergencias y reflejen las consecuencias de las brechas de desarrollo regional en Santa Fe.

- e) **Condiciones del mercado laboral.** Para ello se compara la tasa de desempleo y la precariedad laboral.

Como puede observarse, el diseño de la investigación supone: en relación al número de variables consideradas, un análisis de múltiples variables; respecto al número de unidades de análisis, será de muestras extensivas; y en lo que se refiere al número de mediciones u observaciones, un estudio de tipo longitudinal. Se consideran, producen y evalúan indicadores cualitativos y cuantitativos, recurriendo, además, a la literatura disponible que pueda completar aquello que no sea cubierto apropiadamente por los datos que se dispone, como así también para complementar y sustentar las conclusiones que se deriven del análisis. Se utilizan los datos disponibles de dichos indicadores teniendo en cuenta el período.

Por su parte, para analizar la evolución de las Economías Regionales, se utilizan fuentes de información secundaria del INDEC, del Instituto Provincial de Estadísticas y Censos (IPEC) de Santa Fe, del Sistema Integrado de Información Agropecuaria (SIIA), del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Pesca y Silvicultura (MAGPyS), entre otros. Dado el objetivo de este trabajo, se hace foco en los primeros eslabones de estas cadenas, especialmente el agrario y las primeras etapas del procesamiento industrial, sin dejar de observar el resto de los mismos hasta la comercialización final.

Asimismo, se indagan pormenorizadamente trabajos de autores especialistas en la materia y se realiza un relevamiento de las principales políticas en los distintos niveles de gobierno sobre estas Economías Regionales, para establecer relaciones entre las trayectorias de estas cadenas y las políticas que -tanto a nivel nacional, como provincial- hayan podido incidir en las mismas. Se relevan las principales instituciones vinculadas a las producciones bajo análisis y su incidencia, los actores de mayor protagonismo y poder de coordinación de estas cadenas para reconocer sus trayectorias.

A la vez, se utilizan fuentes de información primaria a partir de entrevistas semiestructuradas y abiertas, a actores vinculados a dichas producciones tanto del sector público como del privado. Entre las entrevistas realizadas se pueden mencionar:

- Ayala, Jorge. Agencia de extensión rural del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (AER INTA) San Javier.
- Buenar, Lorena. Sub-Gerenta de Producción Primaria de la Cooperativa Villa Elisa.
- Cereiyo, Antonella Estefanía. INTA Reconquista. Programa Algodón.
- Ceruti, Leonidas. Historiador del SITRAM.
- Monzón, Leandro. Secretario General del Sindicato de Aceiteros y Desmotadores de Reconquista.
- Muchut, Celso José. Secretario y fundador de la Asociación para la Promoción de la Producción Algodonera (APPA), miembro de Coninagro.
- Vicino, Rodolfo. Ministerio de la Producción Delegación San Javier.
- Zorzón, Cristian Avel. Presidente de la APPA y miembro de Unión Agrícola de Avellaneda Coop. Ltda.

La dimensión temporal que se eligió corresponde al período que va desde el año 1990 hasta 2023, determinándose cuatro subperíodos de análisis a partir de la identificación de contrastes y diferencias en las bases de los modelos económicos implementados:

- Primer subperíodo: 1990-2001.
- Segundo subperíodo: 2002-2015.
- Tercer subperíodo: 2016-2019.
- Cuarto subperíodo: 2020-2023.

La tesis adopta deliberadamente un abordaje multidimensional. Los desequilibrios territoriales, las desigualdades, las Economías Regionales, el rol del Estado y los modelos económicos no constituyen objetos autónomos, sino dimensiones articuladas alrededor de un problema central: la relación entre desequilibrios territoriales, desigualdades y Economías Regionales. La amplitud temática se encuentra acotada empíricamente por el territorio seleccionado, el período 1990-2023 y el estudio específico de las cadenas arrocera y algodonera.

Las Economías Regionales constituyen el núcleo del interrogante general, mientras que los desequilibrios territoriales y las desigualdades se incorporan como dimensiones constitutivas del contexto territorial en el que las mismas se desarrollan. Los modelos económicos y las transformaciones del sector agropecuario operan, a su vez, como dimensiones explicativas de sus trayectorias.

En búsqueda de explicitar el vínculo entre las hipótesis y la metodología utilizada para su contrastación, se incorpora una matriz de correspondencia que sistematiza la relación entre las hipótesis centrales, las dimensiones de análisis, los indicadores y evidencias utilizados, las fuentes y técnicas empleadas, las comparaciones realizadas y los criterios de interpretación de los resultados.

Tabla 1: Matriz de correspondencia entre objetivos, hipótesis y metodología					
Hipótesis / proposición	Dimensiones de análisis	Indicadores / evidencia	Fuentes y técnicas	Estrategia de comparación	Criterio de interpretación
1. Los DT generan y reproducen desigualdades regionales, con un origen multicausal y entre algunos de los aspectos que los explican: a) disponibilidad de recursos ambientales, b) implantación histórica del capital, c) la dinámica de acumulación a nivel global y el rol que asumen las ER	Territorial, productiva, demográfica y social, histórica e institucional.	Estructura productiva y agraria; concentración y escala; características demográficas; condiciones habitacionales; acceso a servicios; educación; empleo; infraestructura; evolución histórica de las actividades y	INDEC e IPEC; Censos Nacionales de Población, Hogares y Viviendas, Agropecuarios y Económicos; análisis estadístico y comparación de indicadores. Fuentes documentales, bibliográficas y testimoniales.	Región Nor-noreste vs. resto de Santa Fe; comparación temporal y análisis integrado de las distintas dimensiones.	Concurrencia y articulación de múltiples factores en la configuración de los desequilibrios y desigualdades; identificación de mecanismos de acumulación, reproducción y retroalimentación territorial.

en esa lógica, d) las políticas, e) aspectos sociales.		políticas públicas.			
2. Pese a los cambios en los modelos económicos entre 1990 y 2023, los desequilibrios territoriales no se redujeron de manera inequívoca.	Territorial y temporal.	Trayectoria de los indicadores productivos, demográficos y sociales seleccionados.	Series estadísticas y cortes temporales; comparación longitudinal.	Región Nor-noreste vs. resto provincial, considerando los cuatro períodos definidos: 1990-2001; 2002-2015; 2016-2019; 2020-2023.	Convergencia, estabilidad o divergencia. Se considera respaldada la hipótesis cuando las brechas persisten o se profundizan en una parte significativa de las dimensiones analizadas, aun cuando algunos indicadores mejoren.
3. Las Economías Regionales surgieron y persisten territorialmente, pero sus trayectorias están condicionadas por el ciclo económico y por las políticas del modelo vigente; el Estado incide diferencialmente sobre territorios y actores.	Productiva, económica, institucional, histórica y territorial.	Producción; superficie; molienda; empleo; exportaciones; eslabones; actores; políticas; regulaciones; programas; cambios institucionales; trayectoria de las cadenas.	Fuentes estadísticas, documentales, bibliográficas y testimoniales; entrevistas; reconstrucción histórica.	Cadenas arroceras y algodoneras, desde su origen hasta 2023, organizadas en los cuatro subperíodos de análisis.	Identificación de continuidades, rupturas, expansión, contracción y transformaciones de las cadenas y de asociaciones históricas entre contexto de política económica y trayectoria productiva.
Fuente: elaboración propia.					

En relación a los objetivos complementarios se sistematiza de la siguiente manera:

Tabla 2: Objetivos complementarios y evidencia		
Objetivo	Evidencia / procedimiento	Criterio de análisis
Caracterizar a los principales actores involucrados en las Economías Regionales.	Reconstrucción de actores y relaciones dentro de las cadenas; entrevistas; fuentes documentales y estadísticas.	Identificación de posiciones, relaciones, dinámicas internas, conflictos y formas de generación y apropiación del valor.
Rediscutir y repensar la pertinencia de la categoría de Economías Regionales para el caso santafesino.	Revisión conceptual + análisis de las características, origen y trayectoria del arroz y el algodón + transformaciones del agro.	Correspondencia entre las características observadas en el territorio y los atributos conceptuales de la categoría; identificación de continuidades y transformaciones.
Fuente: elaboración propia.		

Esta sistematización permite visualizar que las hipótesis referidas a los desequilibrios territoriales y las desigualdades se evalúan mediante la comparación territorial y temporal de indicadores productivos, demográficos y sociales, mientras que las referidas a las Economías Regionales y al rol del Estado se analizan mediante la reconstrucción histórica y comparativa de las cadenas arroceras y algodoneras en los distintos períodos según el modelo económico implementado. En este último caso, los resultados se interpretan como asociaciones históricas entre contextos de política económica y trayectorias productivas.

2.2 MARCO CONCEPTUAL

El marco conceptual de referencia en que se basa esta investigación se divide en dos partes.

La primera, que discute los conceptos de desequilibrios territoriales y desigualdades regionales y se constituye en una herramienta fundamental para caracterizar a la provincia de Santa Fe y distinguir a la Región bajo estudio del resto del territorio, a partir de la comparación de varias dimensiones de análisis y su evolución. Ello permite identificar diferencias y también exponer resultados en términos de atenuación o profundización de estos desequilibrios y su impacto en las desigualdades.

La segunda, donde se trabaja sobre el concepto de “Economías Regionales o Extra Pampeanas” a partir de propuestas de autores especializados en la materia, lo que faculta a estudiar algunas producciones identificadas como tales, para comprender su origen, permanencia, dinámica y problemáticas particulares, propias de cultivos y encadenamientos que tienen un comportamiento diferenciado al de las producciones tradicionales del territorio central.

2.2.1 Desequilibrios territoriales y desigualdades regionales

El espacio es un concepto abstracto que se transforma en territorio al concretizarse como resultado de procesos sociales que lo construyeron y le otorgaron entidad, en un sitio y tiempo determinado. Los agentes -individuales y colectivos-, la cultura, la historia, los lugares y cómo son percibidos, las identidades locales, la forma de vivir y de ocupar ese espacio, van construyendo el territorio. Analizar las condiciones naturales, las herencias históricas, las características de su población, su estructura económica, su organización política, las relaciones sociales, son algunos de los elementos que resultan de importancia para su comprensión, entendiendo que el territorio es dinámico y la mirada sobre el mismo debe ser multidimensional.

Esta perspectiva constituye el punto de partida para el análisis territorial desarrollado en esta investigación. En particular, permite considerar que las diferencias entre regiones no pueden ser comprendidas exclusivamente a partir de variables económicas, sino que requieren atender a la interacción entre dimensiones productivas, demográficas, sociales, históricas, políticas y territoriales.

Si la economía es la ciencia que se ocupa de los problemas de qué, cómo y para quién producir, claramente la economía regional incorpora el dónde y el cuándo como elementos que no pueden

dejar de observarse. Las condiciones económicas interactúan con las características del territorio y contribuyen a configurar su estructura y dinamismo. Las diferencias en las condiciones ambientales, la disponibilidad de recursos, la estructura productiva, la diversidad de producciones, la capacidad de producción y de consumo y la generación de empleo constituyen algunos de los factores que contribuyen a caracterizar las diferencias entre regiones y que pueden incidir sobre sus condiciones de vida.

El estudio de estas diferencias ha dado lugar a distintas perspectivas teóricas acerca de la convergencia o divergencia económica entre regiones, así como sobre las posibilidades de crecimiento y desarrollo territorial. Se trata de un debate abordado desde diversas disciplinas, entre ellas la geografía, la economía, la demografía y la historia.

Desde ciertos enfoques, las diferencias territoriales pueden explicarse a partir de procesos de localización, concentración y aglomeración de las actividades económicas. Schumpeter (1944, citado por Lattuada et al., 2019) sostuvo que las diferencias entre sectores económicos y países tenían relación con el desarrollo tecnológico, dando lugar a procesos de desarrollo asimétrico en los que la localización constituía un elemento relevante para las posibilidades de generación de riqueza. Posteriormente, distintas corrientes de la geografía socio-económica incorporaron una concepción más amplia del territorio, considerando conjuntamente dimensiones económicas, sociales, culturales y políticas. Con la globalización, las variables espaciales asociadas a la localización de la producción, los flujos comerciales y los aspectos sociopolíticos y culturales adquirieron mayor relevancia como factores condicionantes del desarrollo.

En esta línea, la Nueva Geografía Económica, con Krugman (1992) como uno de sus principales exponentes, explica la concentración espacial a partir de mecanismos de aglomeración acumulativa. Los procesos de localización pueden generar círculos acumulativos que favorecen el desarrollo de determinados territorios y amplían progresivamente las diferencias respecto de otros. Los encadenamientos hacia atrás y hacia adelante de las empresas, las economías externas, el tamaño de los mercados y determinadas ventajas de localización pueden reforzar la concentración de actividades económicas. Al mismo tiempo, fuerzas centrífugas asociadas a los costos de la tierra, la vivienda, el transporte, la congestión y otras externalidades pueden limitar esos procesos de concentración. De acuerdo con este planteamiento, la interacción entre fuerzas centrípetas y centrífugas contribuye a explicar la distribución espacial de las actividades productivas y las disparidades entre regiones (Krugman, 1992; Coq Huelva, 2016).

Estos enfoques permiten reconocer distintos mecanismos mediante los cuales la localización y concentración de las actividades económicas pueden contribuir a generar trayectorias diferenciadas entre territorios. Sin embargo, la literatura presenta también perspectivas divergentes respecto de la evolución de esas diferencias.

En términos generales, pueden identificarse dos grandes posiciones en el debate sobre las disparidades territoriales. Por un lado, los enfoques de la convergencia espacial, de raíz neoclásica, sostienen que las diferencias regionales pueden ser transitorias y que, bajo determinadas condiciones, el funcionamiento de los mercados tiende a favorecer la convergencia entre regiones.

En esta perspectiva, los desequilibrios responden a diferencias en la velocidad de los procesos de ajuste y tienden a reducirse a medida que estos se completan (Peña Sánchez, 2006). Reducen el rol de lo espacial a una variable exógena. Estos enfoques, vinculados a la tradición neoclásica del crecimiento, encuentran sus principales fundamentos en los modelos de Solow y Swan (1956). Posteriormente, estos planteamientos fueron desarrollados y contrastados empíricamente en el análisis de diferencias entre países y regiones, particularmente por Barro y Sala-i-Martin (1991). Desde este punto de vista, bajo determinadas condiciones, las economías o regiones inicialmente más rezagadas pueden crecer a un ritmo superior a las más desarrolladas, favoreciendo procesos de convergencia en los niveles de ingreso y producto. Tienden a asignar un papel limitado a las políticas específicamente orientadas a corregir las disparidades territoriales, al considerar que los mecanismos de mercado pueden favorecer procesos de convergencia sin necesidad de intervención estatal.

Por otro lado, los enfoques del desequilibrio cuestionan que el funcionamiento del mercado conduzca necesariamente a la convergencia. Sostienen que las desigualdades regionales no son transitorias, sino que son propias de la naturaleza misma del proceso de crecimiento económico y no tienden a desaparecer. Suponen un territorio heterogéneo en la dotación de recursos productivos y diverso en cuanto a la disponibilidad de otros factores económicos y extraeconómicos y plantean que las relaciones interregionales son las responsables de las disparidades que tienden a reproducirse o, incluso a agravarse (Peña Sánchez, 2006). Dentro de esta perspectiva se encuentran diferentes corrientes de pensamiento.

Por una parte, los enfoques de raíz keynesiana y postkeynesiana, cuyos principales referentes en el análisis del crecimiento y las disparidades regionales son, entre otros, Kaldor (1970) y Thirlwall (1974). Cuestionan la capacidad de las fuerzas del mercado para conducir automáticamente a la convergencia entre regiones y destacan el papel de la demanda en la determinación de las trayectorias de crecimiento. El desarrollo regional depende, en gran medida, de la evolución de la demanda y de la capacidad de las regiones para expandir su producción. Las diferencias en las tasas de crecimiento pueden, a su vez, generar diferencias en la productividad y la competitividad, dando lugar a procesos acumulativos que contribuyen a la persistencia de las disparidades regionales. En consecuencia, estos enfoques cuestionan la idea de que las desigualdades territoriales puedan ser corregidas espontáneamente por el funcionamiento de los mercados y otorgan un papel relevante a las políticas públicas. La intervención estatal puede resultar necesaria tanto para sostener la demanda, como para fortalecer las capacidades productivas y estructurales de las regiones relativamente menos desarrolladas. Plantean la necesidad de políticas macroeconómicas de control de la demanda y de medidas que mejoren la capacidad estructural de las áreas geográficas de menor desarrollo.

Por otra parte, distintos enfoques marxistas vinculan los desequilibrios territoriales con la propia dinámica de acumulación y reproducción del sistema capitalista. Desde esta perspectiva, el desarrollo no se produce de manera homogénea en el espacio, sino que, por el contrario, la propia dinámica de acumulación genera y reproduce un desarrollo desigual. Las diferencias territoriales

no constituyen, por lo tanto, un fenómeno meramente transitorio, ni una anomalía susceptible de corregirse espontáneamente mediante el funcionamiento de los mercados, sino que se encuentran vinculadas a la dinámica de acumulación, a la división espacial del trabajo y a las formas diferenciales de apropiación y distribución del valor. Entre algunos de los autores que suscriben a esta mirada pueden mencionarse Harvey (1982), Smith (1990) y Massey (1984), entre otros. Así, las desigualdades pueden reproducirse mediante mecanismos que refuerzan las condiciones que les dieron origen.

La discusión sobre los desequilibrios territoriales se vincula estrechamente con el análisis de las desigualdades regionales. Estas últimas refieren a las diferencias en niveles de vida, bienestar y desarrollo de las poblaciones según los territorios que habitan. Se trata de una realidad compleja y requiere un enfoque multidimensional y dinámico (Polése, 1998). En este sentido, el análisis de las desigualdades no puede reducirse a las diferencias de crecimiento económico o ingreso per cápita, sino que debe incorporar dimensiones vinculadas con el acceso a la educación y la salud, la pobreza, los niveles de vida, la seguridad, la estabilidad político-institucional y otras condiciones que inciden sobre el bienestar de la población⁶ (Niembro, Dondo, & Civitaresi, 2016).

La CEPAL (2010) propuso la teoría centro-periferia como clave para la interpretación de las relaciones asimétricas entre países, a partir de las propuestas de Prebisch (1949)⁷. Las relaciones económicas entre centro y periferia permiten interpretar las asimetrías como resultado tanto de las relaciones entre territorios, como de las dinámicas internas de los espacios periféricos. En este enfoque, el grado de desarrollo alcanzado por una región se vincula con el lugar que ocupa dentro de un sistema jerarquizado y caracterizado por relaciones asimétricas (Moncayo Jiménez, 2001).

Los aportes de la CEPAL permiten extender esta perspectiva al análisis de las desigualdades subnacionales, considerando que las asimetrías pueden reproducirse también al interior de los países y entre sus distintas regiones (Abeles M., Villafañe S., 2022). Sostienen que las disparidades regionales tienen su causa tanto en las relaciones interregionales, como en la dinámica interna de la periferia, incapaz de generar un proceso de desarrollo (Prebisch, 1949). Así, se establece una

⁶ Siguiendo la perspectiva de organismos internacionales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2022) y su Índice de Desarrollo Humano que elabora anualmente desde 1990, la definición de desarrollo (y, por consiguiente, de brecha de desarrollo) debe ser multidimensional y dinámica. No alcanza con indicadores de crecimiento o ingreso per cápita. Aunque el crecimiento económico es clave para la reducción de brechas en las condiciones de vida, representa una condición necesaria pero no suficiente para alcanzar el desarrollo, que depende de múltiples factores. El progreso y el bienestar humano implica un proceso mediante el cual se amplían las oportunidades individuales, las libertades y se mejoran las capacidades de realización, emergiendo como dimensiones básicas del desarrollo: el acceso a la educación y la salud, la reducción de la pobreza y de las desigualdades de ingreso, el aumento de los niveles de vida, la seguridad, la estabilidad político-institucional y el cuidado del medio ambiente, entre otras (PNUD, 1990; Sen, 2000; Todaro, 2000; Nafziger, 2006, citado por Niembro, 2012).

⁷ Según los investigadores de CEPAL, hay naciones que constituyen el “centro” del sistema capitalista, mientras que otras conforman la “periferia”. En el funcionamiento del conjunto, el desarrollo de las economías avanzadas requiere y genera el subdesarrollo de las atrasadas. Estas relaciones de dominación se reproducirán entre las distintas regiones o territorios subnacionales. De esta forma, el grado de desarrollo que alcanza una región es el resultado del lugar que ella ocupa en un sistema de naturaleza jerarquizada y de relaciones asimétricas (Moncayo Jiménez, 2001).

estructura jerárquica de las regiones: las actividades más avanzadas se concentran en el centro, allí donde el ambiente cultural es más favorable, la demanda de exportaciones es creciente, los rendimientos son ascendentes y duraderos y existe capacidad de innovación tecnológica e institucional. Contrariamente, la periferia presenta limitaciones estructurales para la acumulación y la innovación. Se establece entonces, una relación de dominación del centro sobre la periferia que no puede saldarse. En este sentido, los procesos de concentración espacial pueden generar mecanismos acumulativos que refuerzan las diferencias existentes. Varios de sus autores como Ramírez, Silva y Cuervo (en CEPAL, 2009), entre otros, señalan que la prosperidad económica no se produce simultáneamente en todos los territorios y, una vez alcanzada en determinados espacios, pueden surgir mecanismos que refuercen la concentración. El reconocimiento de la diversidad reclama, consecuentemente, políticas de acción. Las desigualdades territoriales y su persistencia en el tiempo, terminan afectando el desarrollo regional. Para alcanzar una mayor equidad es indispensable abordar las brechas territoriales, con políticas que influyan sobre los procesos de concentración espacial, para atenuar las disparidades y promover el desarrollo regional.

Estos aportes permiten considerar que las relaciones asimétricas y los procesos de reproducción de las desigualdades pueden manifestarse también entre regiones y territorios sub-nacionales, constituyendo una perspectiva pertinente para el análisis del caso santafesino.

Perspectiva teórica adoptada por la investigación

A partir de la revisión realizada, esta investigación adopta como referencia el enfoque del desequilibrio territorial, entendiendo que las disparidades entre territorios no constituyen necesariamente fenómenos transitorios y que pueden reproducirse a través de mecanismos económicos, sociales, institucionales e históricos. Esta mirada se complementa con una concepción multidimensional de las desigualdades regionales, entendidas como diferencias en las condiciones de vida y bienestar de las poblaciones según el territorio que habitan.

La adopción de este planteamiento no implica asumir que todas las desigualdades territoriales necesariamente se reproducen o profundizan, sino establecer un marco desde el cual analizar empíricamente su evolución. Por ello, la investigación presta particular atención a la trayectoria temporal de las brechas y a la posibilidad de identificar procesos de persistencia, reducción o profundización de las diferencias territoriales.

Asimismo, se considera al territorio como una construcción social en permanente transformación, en la que interactúan dimensiones económicas, históricas, geográficas, sociales y políticas. Este enfoque requiere considerar no solamente las características materiales del territorio, sino también las relaciones sociales, los actores que lo habitan y las relaciones de poder que intervienen en su configuración y trayectoria.

Articulación conceptual y proposición analítica

A partir de los enfoques revisados, los desequilibrios territoriales y las desigualdades son consideradas en esta investigación como dimensiones relacionadas, aunque analíticamente diferenciables. Los primeros remiten a diferencias entre territorios en las condiciones, recursos y capacidades; las segundas, a la forma en que esas diferencias se expresan en las condiciones de vida y bienestar de las poblaciones que los habitan.

La investigación plantea como proposición analítica que los desequilibrios territoriales y las desigualdades pueden mantener una relación de retroalimentación. Los desequilibrios territoriales pueden contribuir a generar determinadas desigualdades sociales y económicas, mientras que determinadas desigualdades pueden, a su vez, contribuir a reproducir o reforzar las condiciones que sostienen dichos desequilibrios. Se trata, por lo tanto, de una relación dinámica y no necesariamente lineal, en la que las condiciones iniciales pueden verse reforzadas, modificadas o parcialmente revertidas a lo largo de las trayectorias posteriores de los territorios.

Esta proposición constituye uno de los aportes analíticos que la investigación busca examinar en el caso estudiado. Su análisis se desarrolla a partir de la evidencia empírica presentada en el capítulo 3, mediante la comparación territorial y longitudinal de dimensiones productivas, demográficas y sociales entre la Región Nor-noreste y el resto del territorio santafesino.

Esta perspectiva constituye, asimismo, el punto de partida para analizar, en el capítulo 4, las Economías Regionales que se desarrollan en dicho contexto territorial y sus trayectorias durante el período 1990-2023.

2.2.2 Economías Regionales o Extra Pampeanas

En el contexto de desequilibrios territoriales, la tesis se propone un análisis a partir de un enfoque regional que integre el espacio geográfico y la dimensión histórica, superando una visión estática de lo agrario y rural, reemplazándola por una mirada regional cambiante en el tiempo. Rofman y García (2014) proponen un marco teórico desde el cual observar la realidad regional argentina con una visión crítica, que destaque la existencia de fuertes desigualdades en el sistema socio-productivo actual como resultado y herencia de un proceso histórico. Con este enfoque es que se plantea el origen de las llamadas “Economías Regionales”.

Las mismas son subespacios del territorio argentino por fuera de la Pampa Húmeda, que presentan un bajo nivel de desarrollo de los procesos productivos y que por factores de tipo histórico y estructural, se ven afectadas por serias carencias para la mayoría de las respectivas poblaciones donde se desarrollan. La demora en el proceso de incorporación a relaciones plenamente capitalistas de producción y la heterogeneidad con que dichas relaciones se presentan, implican un relativamente bajo nivel de desarrollo de los procesos productivos, tanto a nivel urbano como rural, que las distancia y diferencia de las modalidades de desarrollo dominantes en la Región Pampeana. Se caracterizan por un atraso estructural relativo que afecta a la mayoría de las actividades económico sociales que allí se emplazan, con un profundo retraso en cuanto a los niveles de

generación de producto y productividad, captación de ingreso y calidad de vida de los habitantes de aquellas regiones, en relación al resto (Rofman, 1993).

El rasgo dominante que las caracteriza es que el proceso de penetración y desarrollo de las relaciones capitalistas de producción ha sido tardío, irregular, heterogéneo y con baja capacidad de difusión. Y ello debe entenderse en el marco -o como manifestación a su interior- de procesos socio-económicos originados en el sistema nacional e internacional en el que se encuentran insertas.

Evolucionaron a partir de políticas concretas de la administración federal (como medidas de protección aduanera, subsidios, obras públicas, construcción de ferrocarriles para facilitar la logística, entre otras) y de la incorporación de grupos dominantes de origen Extra Pampeano. Desde 1930 se profundizó su desarrollo, con la implementación de instrumentos destinados a evitar crisis de sobreproducción (como la promoción de cupos productivos y la limitación del área sembrada) y otros que garantizaban un piso de ganancias a los pequeños productores (como los precios sostén). Su progreso dependió, en gran medida, del amparo de la intervención estatal que posibilitaba la supervivencia de pequeños campesinos y promovía condiciones de privilegio para generar ganancias extraordinarias a los capitales (las cuales no se originaban en la incorporación de adelantos tecnológicos) (Vaca & Cao, 2005).

Todo ello fue consolidando una estructura productiva caracterizada por una penetración irregular de relaciones de producción capitalistas, un régimen de tenencia de la tierra que combinaba minifundios y latifundios; entrelazándose los tradicionales actores locales con otros de origen pampeano y también inversores internacionales.

Los cambios que se produjeron en el país y en el mundo desde mediados de los setenta, iniciaron una nueva etapa en el ámbito de la política económica con un proceso de desmonte de la red de regulaciones y una transformación en el modo de concebir al espacio, a partir del concepto de “territorio eficiente”. Ello afectó especialmente a los pequeños productores de las llamadas Economías Regionales; mientras se vieron fortalecidos sectores vinculados al complejo agrícola de la Pampa Húmeda. A nivel más general, también fueron afectados el resto de los actores vinculados a la industrialización sustitutiva de importaciones (ISI)⁸ -que surgió en la década del cuarenta- y contrariamente promovió actores relacionados a los servicios financieros (Vaca & Cao, 2005).

Desde entonces, en el sector agropecuario se inició un crecimiento de la escala de producción, un aumento en el tamaño de las explotaciones y se promovió un uso intensivo del capital, la tecnología, los insumos industriales y la ciencia y biotecnología. Se implementaron formas de organización de la producción ahorradoras de trabajo, acompañadas de un proceso de desaparición, fusión o integración de unidades productivas (Rofman et al., 2008).

⁸ La ISI fue un esquema donde se redistribuía el ingreso agropecuario hacia el sector industrial y se fortalecía y protegía el mercado interno —a través de elevadas tasas arancelarias— para promover la producción local manufacturera. Este esquema se complementaba con políticas de fomento industrial que potenciaban la acumulación de capital en ese sector.

Manzanal y Rofman (1989) constataban, entonces, la persistencia de un proceso de conformación desigual. Según estos autores, en el territorio nacional coexistían algunas regiones con un predominio de un proceso de desarrollo capitalista, con otras en las que dicho sistema de relaciones aparecía con retraso y relativamente baja difusión.

En las regiones de desarrollo temprano del sistema de producción capitalista, se observaba una importante ampliación de la capacidad productiva, elevada flexibilidad y adaptación de los procesos de producción, infraestructura económica y social comparativamente más intensiva (en transporte, energía, educación, salud, entre otras), una situación favorable para la generación de excedente económico y la presencia de fuerza de trabajo calificada⁹.

Por otra parte, como antes se señaló, las denominadas “Economías Regionales” persistían como subespacios que se integraron tardíamente al proceso de desarrollo capitalista, que presentaban un relativamente bajo nivel de desarrollo de los procesos productivos y mostraban evidentes diferencias en cuanto a la generación y captación de los excedentes económicos (Rofman, 1993). Su producción principal estaba dedicada a cultivos y procesamiento de algodón, arroz, vid, frutas, hortalizas, legumbres, tabaco, caña de azúcar y otros, con una estructura social que abarcaba desde sectores de economía familiar a estructuras empresariales consolidadas (Rofman & García, 2014). De bajo desarrollo del potencial productivo, elevado peso de procesos no capitalistas en las actividades, con una producción agropecuaria de tipo familiar, con ingresos insuficientes para expandirse y coexistiendo con el gran latifundio improductivo.

En este caso, en el sector industrial tenía lugar un cierto margen de acumulación, aunque reservado a las actividades de mayor tamaño, pero poco peso y reducida diversificación. Predominaban tareas no calificadas y bajo nivel de los salarios reales, en correspondencia con los índices reducidos de productividad. El grueso del sector industrial estaba compuesto por un pequeño núcleo de grandes establecimientos -la mayoría de los cuales pertenecía a capitales extra-regionales- y una considerable cantidad de artesanos o talleres que se limitaba a la elaboración de materias primas que eran exportadas para consumo o nuevas etapas de elaboración.

El sector terciario urbano, relacionado a la agricultura regional, presentaba dificultades para crecer por la falta de un mercado desarrollado o porque era ineficiente y relativamente caro.

⁹ Según Rofman (1979) una región con predominio de condiciones de mayor desarrollo capitalista relativo se caracteriza por: 1. Alto desarrollo de la capacidad productiva, una elevada dotación de equipo instalado por hombre ocupado, índices de productividad superiores al promedio nacional, una acelerada incorporación de cambio tecnológico, técnicas de producción avanzadas, entre otros. 2. Una acentuada difusión del sistema de producción capitalista en todos los niveles de la actividad productiva, así como una amplia diversificación. 3. Una incidencia significativa de fuerza de trabajo entrenada dentro del empleo total, lo que implica salarios por encima del promedio nacional. 4. Una dotación de infraestructura económica y social (transporte, energía, educación, salud, etcétera) comparativamente más intensiva que la que sirve al conjunto de la población nacional. 5. Capacidad para la generación de excedente económico creciente, que posibilita la reinversión y, de este modo, la reproducción de las condiciones de producción en el área. La apropiación de este excedente permite a una amplia capa de sectores sociales vinculados directamente a los estratos dominantes, o que los sirven, disponer de una importante capacidad de consumo. A ello se agregan sectores de trabajadores empleados en tales actividades prósperas y de elevada productividad, que perciben ingresos por arriba del resto de la mano de obra local. 6. Una elevada flexibilidad y adaptación de los procesos de producción a las cambiantes demandas del proceso productivo.

Los sectores sociales que alcanzaron a superar esta situación de "atraso" generalizado fueron pocos grupos locales prominentes, en general representantes de intereses económicos que no eran del territorio y que lograron posiciones relevantes en la posesión de tierra productiva y en las actividades secundarias y terciarias, por lo general de base urbana (Rofman, 1979). El resto, que no logró reconvertirse, estaba formado por unidades productivas pequeñas y subsistenciales, con ingresos familiares insuficientes y población que vivía, en muchos casos, por debajo de la línea de pobreza. Las pequeñas explotaciones quedaron impedidas de acumular excedentes e incorporar capital y tecnología para elevar la productividad y el ingreso; lo que se constituyó en un círculo vicioso de casi imposible ruptura.

Hacia finales de la década del ochenta, las Economías Regionales aún se caracterizaban por la fuerte presencia de pequeños productores, el carácter marginal de esas producciones en el mercado exportador; la inestabilidad en los precios de los productos debido a la demanda fluctuante en mercados internacionales. Ciertos cultivos tenían dificultades para alcanzar la reconversión productiva por la limitada aptitud ecológica de los suelos; falta de diversificación productiva dentro de las explotaciones, con el consiguiente deterioro de los suelos y el alto riesgo económico que implicaba la dependencia de la evolución de un solo producto por unidad agrícola. Manzanal y Rofman (1989) señalaban como tendencia la fuerte especialización subregional y la escasa integración sectorial. Asimismo, los canales de comercialización tenían trabas que impedían el control de los mismos por parte de los productores, condicionando así sus posibilidades de retener excedentes. A la vez, firmas de gran tamaño y poder de negociación en las etapas comercializadoras finales de las cadenas agroindustriales captaban la mayor proporción de excedentes, en desmedro de los productores.

En la década del noventa se observó una intensificación del dominio del capital multinacional sobre el agro, lo que se evidenció en el incremento de la pluriactividad y la mayor subordinación de los productores a las cadenas agroalimentarias, una conducción de las mismas por grandes empresas de capitales transnacionales, la expulsión de los productores familiares, una reconfiguración territorial y la redefinición de los actores sociales en la escala local (Rofman et al., 2008).

Las dificultades en su desarrollo que presentan las Economías Regionales obedecen a causas de origen histórico y son de índole estructural: bajos niveles relativos de generación de producto, de productividad, de capacidad de captación de ingreso, de calidad de vida de sus habitantes. Desajustes estructurales prevalecientes en las actividades productivas y de generación de servicios, una situación económica-social de crisis y un débil aparato estatal, que provee de manera insuficiente de los servicios para satisfacer necesidades sociales y que se constituye en factor determinante del origen y desarrollo de tales desajustes entre regiones, a partir de un modelo de apertura externa, desregulación y concentración del capital (Rofman, 1993).

Según el Banco Interamericano de Desarrollo –BID- (2013¹⁰) se identifica a las Economías Regionales como un conjunto de sectores productivos que, en las provincias Extra Pampeanas, están organizados alrededor de alguna materia prima base -relacionada con la dotación relativa de factores de cada territorio- y con gran peso en sus economías. Entre ellas la arrocería, azucarera, apícola, avícola, caprina, foresto-industrial, frutícola, hortícola, olivícola, ovino, pesca, té, textil-algodonero, vitivinícola, yerba mate, y tabacalera. Una característica de estas economías “Extra Pampeanas” es que sólo concentran los primeros eslabones del proceso de agregación de valor que, en general, se completa en otras provincias o en el exterior.

A partir de esta definición describe algunas de sus problemáticas comunes. Por un lado, deficiencias en la producción primaria por problemas fitosanitarios (especialmente algodón, frutas, olivos, avícola), bajos rendimientos de los cultivos, falta de incorporación de innovación en variedades y prácticas agrícolas (agravado en frutas, olivos, hortalizas, azúcar), deficiente acceso a insumos críticos como el agua (para todas las cadenas en zonas semi-áridas como la olivícola, la vitivinícola y la frutícola), falta de escala que aumenta el costo de los pequeños productores en su acceso a insumos, crédito, entre otras.

También presentan deficiencias en la comercialización y agregación de valor porque: 1) se encuentran muy lejos de sus mercados de consumo final, lo cual aumenta el costo de transporte y la falta de soluciones logísticas adecuadas, 2) los mercados entre eslabones de la cadena están distorsionados, habiendo un conjunto grande de pequeños productores y un grupo pequeño de compradores/elaboradores/exportadores; con información de mercado débil y pobres estadísticas sectoriales (especialmente en frutas, hortalizas, yerba mate, olivos y arroz), 3) tienen una logística deficitaria que contribuye al aumento de los costos de transporte.

Existen restricciones de acceso al crédito que profundizan la alta obsolescencia tecnológica, la escasa incorporación de innovaciones y la falta de avances en la cadena de valor local. Asimismo, presentan un rezago en la innovación respecto de la frontera tecnológica, producción de variedades de bajo rendimiento, o de poca aceptación en mercados, baja productividad por hectárea, alta obsolescencia de la maquinaria en las industrias procesadoras, proveedores de insumos y maquinaria agrícola y dificultades de acceso a los mercados. En los casos en que los productos se exportan, se mandan con escaso grado de elaboración, a pocos mercados y con precios muy volátiles debido a restricciones logísticas, del transporte hasta puertos, de adaptación y adecuación a estándares internacionales, entre otros.

Los cultivos propios de las regiones Extra Pampeanas, al tener una importancia menor en el proceso de acumulación nacional, han recibido una limitada atención y menor apoyo por parte del sector privado y público. La marginalidad en la que se insertan estos productos, sus productores y las zonas donde se localizan, dificultan la posibilidad de superar rigideces estructurales, lo que pone un límite a la difusión de tecnología, a la homogeneización de cambios tecnológicos y a mejoras productivas (Manzanal & Rofman, 1989).

¹⁰ La información pertenece al proyecto “Programa de Competitividad de Economías Regionales” número AR-L1154. No se encuentra la información completa para hacer la referencia bibliográfica.

Se asume que el concepto de Economías Regionales o “Extra Pampeanas” aquí adoptado es pertinente para describir algunas cadenas productivas de la Provincia que se desarrollan en la región bajo análisis. Sin embargo, su caracterización requiere una revisión a la hora de analizar las tendencias actuales.

En el presente la agricultura se ve influenciada por dinámicas a nivel global y un proceso de recomposición centrado en la aplicación de nuevas tecnologías, en la internacionalización y supremacía del capital financiero, en las metas de sustentabilidad y los negocios “verdes” (Gorenstein, 2022). A escala global, nuevos ciclos de apropiación de recursos en la denominada transición energética y cambios geopolíticos que impactan en la expectativa de inserción latinoamericana en el comercio internacional afectan al sector.

Lo que importa, en esta etapa de capitalismo globalizado, es lo que ofrecen los territorios, sea recursos naturales, particularidades productivas, tecnologías innovadoras. Para acceder a ello, los capitales requieren liberarse de las restricciones que imponen los países, generándose desigualdad entre espacios, regiones y territorios. El ciclo contemporáneo del capitalismo bajo el modelo de acumulación “industrial financiero” de la agricultura exige, para el continente latinoamericano, prestar atención a la incidencia del capital financiero en las cadenas productivas; a la difusión de nuevas tecnologías genéricas y sus implicancias en las dinámicas productivas, comerciales y espaciales; a las condiciones imperantes en los mercados mundiales y a los retos derivados de la crisis climática para las actividades intensivas en recursos naturales y la agricultura. Se observa el predominio del capital financiero que, en el caso particular de América Latina, dispone de recursos naturales -apropiados por el capital- que se convierten en medios de producción controlados por las estrategias de inversión de empresas transnacionales. Ello resulta en un sistema agroalimentario mundial basado en métodos de producción industrial altamente especializados, cadenas de suministro transnacionales y una elevada concentración, que termina con elevados precios de los alimentos. En este marco, la lógica del capital transforma a la naturaleza en mercancía resultando en la depredación de los bienes ambientales globales (Gorenstein, 2023).

Las estrategias del capital que hoy dominan la geopolítica global, sumadas a un clima de creciente inestabilidad política y marcada división del mundo, presentan su correlato en diferentes países donde se comparten distintas realidades en cuanto a la actividad que se analice en el territorio y la estructuración de cadenas de valor en planos diferenciados (Pujadas & Raposo, 2023).

En esta tesis se indaga sobre las Economías Regionales que se estructuran en la Región Nor-noreste santafesina, su origen, evolución y las trayectorias que ellas presentan en la actualidad, en el marco de estas nuevas tendencias globales.

2.3 PERIODIZACIÓN

El Estado puede analizarse como el producto de luchas sociales en un contexto socio histórico determinado, donde se expresan contradicciones entre diversos sectores y fracciones que disputan sus recursos y la determinación de las prioridades en cuanto a la definición de los problemas

sociales. En él convergen diversos actores que, desde diferentes posiciones, disputan el control de esos recursos¹¹. Durante el período de análisis, la conducción del Estado Nacional alternó entre grupos de interés que inscribieron su proyecto de sociedad en el denominado neoliberalismo y otros que se le contrapusieron a través del neodesarrollismo. Una lectura de las políticas posibilita objetivar continuidades y discontinuidades entre las diferentes gestiones de gobierno (Cowan Ros, Berger, & García, 2021).

El proyecto económico del capitalismo neoliberal se sustentó en la valorización financiera y en el predominio del mercado como forma de resolver el problema económico, siendo la agroindustria exportadora el eje central de la estrategia de crecimiento, a partir de procesos de apertura y desregulación (Rofman & García, 2017). Dicho proyecto, liderado por los sectores más concentrados del capital, condujo el destino del país entre los años 1976 y 1983; 1989 y 2002 y desde 2016 hasta 2019 (Rofman, 2010). Se abandonó cualquier promoción al mercado interno, colocando a los mercados de exportación de productos basados en las ventajas comparativas estáticas -resultantes de la abundante dotación de recursos naturales-, como destinos privilegiados.

Este proyecto tiene un fuerte vínculo con la especulación financiera a nivel internacional y postula la plena apertura de los flujos monetarios desde y hacia el país. Para atraer capitales la tasa de interés se mantiene con un fuerte sesgo positivo y superior a la tasa de inflación, lo que impulsa la inversión de corto plazo, pero de carácter especulativo, promoviéndose el negocio de la llamada “bicicleta financiera” y desincentivando la inversión interna de carácter productivo¹².

El neoliberalismo no se trata de un proceso continuo ni repetitivo a lo largo del tiempo en sus formas, sino de diferentes modalidades de un proyecto común. Sin embargo, su aplicación en diferentes etapas resultó en un proceso de desindustrialización, profundo endeudamiento externo, con fuga de capitales y alta dependencia financiera. Supuso una profundización del proceso de concentración y centralización económica del capital. Generó serios daños al tejido socio-económico-productivo en el país y, en particular, a los sectores y fracciones más débiles de las principales cadenas productivas, con un avance del capital sobre el trabajo. A la vez, generó importantes procesos de redistribución regresiva de los ingresos, en el marco de la definición del salario como un costo a minimizar para ganar competitividad internacional y de la desarticulación de las políticas de bienestar, la flexibilización laboral y previsional y la eliminación de beneficios sociales.

En la Región este proyecto no fue neutral. Para el sector agropecuario la apertura comercial implicó la eliminación de las retenciones a las exportaciones, la desgravación a las importaciones de bienes

¹¹ Los distintos niveles de Estado -nacional, provincial, municipal- incidirán en el desarrollo, a partir de regulaciones, disposiciones, subsidios, impuestos, entre otros.

¹² La “bicicleta financiera” o carry trade es la operación de cambio de dólares y pesos con la que banqueros e inversionistas se aprovechan de un sistema de ajuste basado en controlar la inflación con altas tasas de interés. Consiste en traer dólares desde el exterior, cambiarlos a pesos, invertir en títulos, reconvertirlos en dólares a la misma tasa original y luego sacar el dinero del país. Es una estrategia en la que el inversor toma dinero prestado o usa fondos propios para colocarlos en instrumentos financieros de muy corto plazo, buscando aprovechar diferencias de tasas de interés, plazos o tipos de cambio para obtener una ganancia rápida.

de capital e insumos y la reducción de aranceles para importaciones de algunos productos. Estas medidas mejoraron los precios al productor y disminuyeron los costos de producción. Pero sus efectos no fueron indiferentes en cuanto al tamaño de los productores, favoreciendo a los más grandes y perjudicando a los pequeños y medianos. Tampoco en cuanto al tipo de producciones: se dio un notorio incremento de la producción agrícola pampeana de granos y oleaginosas y una expansión de muchos cultivos regionales como el algodón y el arroz; cuando estos estuvieron ligados al mercado externo¹³. En general estas producciones regionales para la exportación estuvieron vinculadas con inversiones en tierras realizadas por grandes capitales. Cabe aclarar que la expansión regional -cuando se produjo- fue transitoria, siguiéndole períodos de estancamiento y crisis, porque la misma se basó en la obtención de rentas de privilegio por parte de la élite empresarial que aprovechó ventajas excepcionales como subsidios estatales, créditos blandos, promoción industrial y renta del suelo diferencial (Manzanal, 2000).

El segundo de los proyectos en pugna, de perfil neodesarrollista, con una mirada puesta en el crecimiento a través del mercado interno y una redistribución más progresiva del ingreso, en el que el Estado asumió un papel predominante en la dinámica económica y territorial. Fue la estrategia de acumulación implementada desde 2003 y hasta 2015, con el trabajo como elemento central en la generación de valor, el fortalecimiento del mercado interno y una progresiva redistribución del ingreso en favor de los segmentos más desfavorecidos (Rofman, 2012). Entonces se implementaron políticas macroeconómicas que, hasta 2008, promovieron una recuperación económica, con énfasis en la industria y la creación de empleo.

Dicho programa fue el promovido por la fracción industrial que había sido perjudicada por las políticas desreguladoras de la década anterior y que integró demandas de otras fracciones para conseguir su apoyo. Algunos de sus rasgos generales fueron: su oposición a las políticas neoliberales de las décadas previas, una mayor intervención del Estado como coordinador de la economía -tanto en la regulación, como en la producción- y políticas sociales compensatorias más amplias (Cantamutto & Constantino, 2022). La competitividad de la industria se trazaba a través de: un tipo de cambio real alto, bajos salarios reales relativos y tarifas de servicios públicos fijas. Ello generó crecimiento del sector manufacturero y del empleo, impulsando la demanda agregada, en favor de un proceso más auto centrado de desarrollo, en que la industria logró detener su retracción en la estructura económica, a la vez que se recuperó el mercado laboral.

Paralelamente, se impulsaron actividades capaces de generar exportaciones –como complemento del mercado interno-, para garantizar las divisas necesarias tanto para el aparato productivo, como para el consumo familiar. Fue, en gran medida, la producción primaria la que suministró esas divisas y los recursos fiscales necesarios para la financiación de las políticas redistributivas implementadas, a través de cobros de retenciones a las exportaciones. Ello, sumado a las restricciones a las importaciones, permitió cierta desconexión entre los precios internos e internacionales.

¹³ También de otros cultivos regionales de otras zonas del país como el té, las hortalizas, las legumbres, las frutas, los cítricos y el tabaco.

En cuanto a los cultivos regionales, tampoco este proyecto fue neutral: ni en cuanto al tipo de producto, ni en relación al tamaño de los productores. Para el caso del algodón, por ejemplo, la rentabilidad no pudo crecer al ritmo con que lo hizo la cotización del dólar ni estuvo en condiciones de competir exitosamente con otros cultivos sustitutivos en el uso de la tierra. Del conjunto de los productos agrícolas exportables fue el menos favorecido por el cambio en los precios relativos. Sin embargo, la rentabilidad no fue la misma según se tratase de productores pequeños, medianos o grandes, aumentando las ganancias en relación directa con la escala y, quienes tuvieron la posibilidad de reconvertirse tecnológicamente -unos pocos- resultaron ser los más favorecidos (Rofman et al., 2008). Para el caso del arroz, persistió el proceso de concentración, pero el desarrollo de un modelo que se apoyó en el mercado interno y con políticas redistributivas, impactó favorablemente en la producción repercutiendo en los ingresos de las distintas escalas de productores.

Pese a las grandes diferencias y contradicciones entre ambos proyectos, también existieron ciertas continuidades en cuanto al proceso de concentración y extranjerización de la producción. Se afianzaron -o no se revirtieron- varios elementos estructurales heredados precisamente de la fase neoliberal como ser las modalidades predominantes de la especialización productiva, la inserción del país en la división internacional del trabajo, el predominio del capital extranjero y la dependencia tecnológica. También es el caso del neoextractivismo, como estrategia económica de generación de valor a través de la exportación de recursos naturales con nulo o escaso valor agregado, que emerge como un paradigma común a las diferentes gestiones de gobierno. El incremento de la producción agropecuaria exportable -producción primaria o manufacturas de origen agropecuario- a partir de la implementación de innovaciones tecnológicas, hegemonizó la política agraria en las últimas décadas afianzándose el modelo del “agronegocio” tanto en las regiones Pampeanas, como así también las Extra Pampeanas. Los lineamientos generales de la política agraria trascendieron las diferentes gestiones de gobierno, diferenciándose en que en las gestiones neo desarrollistas existió espacio para otro modo de producción agropecuaria, la agricultura familiar; en tanto en las neoliberales se desconoció su papel (Cowan Ros, Berger, & García, 2021).

Frente al neoliberalismo que dirige la intervención estatal hacia estrategias de desmonte (privatizaciones, desregulaciones, tercerizaciones), el neodesarrollismo termina siendo condicionado y limita los espacios de intervención a procesos de redistribución de ingresos, pero sin desafiar el gobierno del régimen de acumulación (García, 2019).

Una lectura de las políticas estatales posibilita objetivar continuidades y discontinuidades entre las diferentes gestiones de gobierno. Sin embargo, si bien las condiciones macroeconómicas dan marco a la evolución de ciertas variables económicas y sociales, también se espera que las transformaciones territoriales en el corto y mediano plazo sean marginales. La configuración del espacio, en cualquier sistema económico-social, conserva un fuerte componente de inercia frente a los cambios que ocurren en la sociedad y en la economía (Rofman & García, 2014). Frente a modificaciones en el régimen de acumulación a escala nacional, el modo en que asienta en el

territorio la actividad productiva y la población registran transformaciones parciales y con rezagos pues, la reconfiguración territorial es mucho más lenta.

A continuación, una breve caracterización para cada sub período.

2.3.1 Período 1990-2001

En abril de 1991 se estableció la Convertibilidad, un modelo de tipo de cambio fijo que buscaba detener el proceso inflacionario de entonces. Se implementó un profundo ajuste, de carácter estructural, acorde a los criterios promovidos por el Consenso de Washington y aconsejados por el Fondo Monetario Internacional (FMI). Implicó subordinar el funcionamiento de la economía de modo pasivo a la globalización financiera (Rofman & García, 2014). Se dio un proceso de apertura externa, ingreso de capitales financieros, resultando en un período de primacía de la valorización financiera como eje del proceso de acumulación del capital. Se desregularon los mercados, se propició un achicamiento del rol del Estado -a partir de leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica-, y se privatizaron empresas y el Sistema de Seguridad Social. El sector público se financió a través de un sistema tributario altamente regresivo y endeudamiento, lo que implicó un ajuste para hacer frente a los compromisos.

La instauración del régimen de Convertibilidad obtuvo resultados contundentes en términos de estabilización de precios y de expansión del PBI, pero con un deterioro en la Balanza Comercial. Se observó una creciente concentración y centralización económica y un avance en el grado de extranjerización de la economía, lo que profundizó la valorización financiera y la fuga de capitales. En lo que respecta a la estructura productiva, la tendencia a la desindustrialización iniciada en la década de 1970 se aceleró, potenciándose el sesgo de la economía hacia un perfil vinculado con las finanzas, los servicios y la producción primaria (CENDA, 2010).

En el sector agropecuario se vieron profundas modificaciones: modernización acelerada de la agroindustria, crecimiento e internacionalización de la producción, adopción de nuevas tecnologías, puesta en producción de áreas marginales, transformaciones en el modelo de organización y rearticulación de la producción en cadenas agroalimentarias. La creciente rentabilidad de la soja impulsó el desplazamiento de la frontera agrícola en desmedro de la diversidad productiva y el creciente arrendamiento de tierras por grupos financieros fue empujando a productores a convertirse en rentistas (Rofman & García, 2014).

El modelo de organización de la producción rural afectó fuertemente a las producciones regionales. Históricamente su desarrollo dependió del mercado interno y de la intervención reguladora del Estado. Desde el cambio del patrón de acumulación se modificaron las condiciones de su desarrollo productivo. El Estado dejó de intervenir con la fijación de precios mínimos y de precisar pautas de comercialización. Ello, sumado a un mercado interno reducido, la ausencia de créditos y la presión tributaria, provocó una crisis generalizada en la pequeña y mediana producción regional. Como señala Rofman (1999), se generó un fuerte deterioro del tejido social vinculado con la producción tradicional y de la mayoría de los agentes económicos relacionados, en

coexistencia con un proceso de captación de riqueza e ingresos por grupos concentrados de inversores locales y extra-locales. Se incrementó la producción física y de ganancias en los segmentos de mayor poder, tamaño y capacidad de negociación y la situación se volvió cada vez más desventajosa para el resto.

Las políticas neoliberales llegaron para garantizar un proceso de acumulación del capital en general y del capital financiero en particular. Justificadas por el consenso de Washington, constituyeron el elemento que por excelencia eliminó las barreras que frenaban la penetración del capital en las diferentes regiones. Sólo los capitales con mayor respaldo financiero pudieron acceder a los procesos de tecnificación y diversificación productiva, quedando los pequeños productores fuera del sistema, por la falta de crédito y por la desestructuración de las formas previas de protección social (Gorenstein, 2012). En cultivos como el algodón, la caña de azúcar y la uva -actividades intensivas en fuerza de trabajo- se fue implementando la recolección mecánica, reemplazando trabajo por capital. Ello resultó en una fuerte caída de la demanda de empleo rural y la emigración forzada a las ciudades. Los “cultivos sociales¹⁴” vieron debilitada tal calidad pues requirieron mucha menos fuerza de trabajo por unidad de superficie (García et al., 2008 citado por Rofman & García, 2014), quedando “expulsados” pequeños productores, intermediarios y proveedores de servicios relacionados. Lo mismo se replicó en el sector industrial y comercial: la incorporación de innovaciones tecnológicas redujo la demanda de trabajo.

Para el algodón, el arroz, diversos cítricos y la manzana y pera, el sector externo se constituyó en un importante demandante. La búsqueda de nuevos mercados generó un proceso de modernización productiva llevado adelante sólo por agentes de gran capacidad económica y con disponibilidad de recursos financieros. Muchas veces, gozaron de ventajas impositivas, subsidios, tarifas preferenciales, tierras fiscales entregadas a valores por debajo de los de mercado. Las pequeñas unidades familiares, en cambio, fueron incapaces de acceder al necesario proceso de reconversión¹⁵. Terminó de configurarse una estructura dual: por un lado, grandes inversores con dominio sobre una parte importante del territorio y la producción y un segmento mayoritario de pequeños productores excluidos de esta dinámica modernizadora (Rofman, 1999). El modelo impactó en el territorio generando atraso social, pobreza, situación laboral precaria y exclusión en el conjunto de las regiones extra-pampeanas, deficiencias de tipo estructural que se iniciaron décadas atrás, pero que se agravaron con el plan económico entonces vigente.

Desde 1998 se produjo un cambio en el contexto internacional: una recesión global que trajo aparejada una restricción financiera para América Latina, sumada a una disminución del precio internacional de los commodities. Con dificultad creciente para acceder a financiamiento, comenzó a hacerse visible la crisis del modelo y la restricción en el mercado de capitales se constituyó en uno de los factores centrales que explica su trayectoria final (Manzanelli, 2010). El Modelo de

¹⁴ Los cultivos sociales son aquellos que demandan una mayor cantidad de mano de obra por unidad de superficie que lo que exigen los tradicionales.

¹⁵ Su situación era de ocupación irregular de la tierra, problemas de tenencia, minifundios, menor poder de negociación en la comercialización, desigual capacidad para acceder al crédito en cuanto a tasas y plazos y la ausencia sistemática del Estado para proteger a los actores más débiles.

Convertibilidad terminó en una crisis económica, política, social e institucional. Cierre “virtual” de los bancos, retención de depósitos, fuga de capitales y caída de reservas. En términos sociales, hubo un empeoramiento de los niveles de vida de la población: la tasa de empleo cayó, la de subempleo y la de desempleo aumentaron, los salarios reales cayeron. Las reformas del mercado de trabajo resultaron en pérdida de derechos para los trabajadores, un deterioro de los servicios sociales y una fuerte regresividad del sistema tributario. El coeficiente de Gini –que mide el grado de desigualdad en la distribución del ingreso- aumentó y los hogares por debajo de la línea de pobreza e indigencia crecieron (Nochtell, 1999).

2.3.2 Período 2002-2015

Hacia fines de 2001 se declaró el default de la deuda y la derogación de la Ley de Convertibilidad, devaluándose la moneda. El tipo de cambio real se depreció, favoreciendo a los sectores transables y en desmedro de los no transables. Se impusieron retenciones a las exportaciones agroindustriales e hidrocarburíferas, se dispuso la pesificación asimétrica de deudas y depósitos, se “pesificaron” y “congelaron” las tarifas de los servicios públicos privatizados y se introdujeron regulaciones en el mercado cambiario (Porta, Santarcangelo, & Schteingart, 2017). El nuevo gobierno promovió una recomposición del mercado interno a partir de incentivos a la demanda, con créditos al consumo, tarifas subsidiadas, planes sociales, subsidios y aumento de la obra pública; todo lo cual permitió la generación de empleo. Otros de los elementos que se constituyeron en pilares del nuevo régimen de acumulación fueron los denominados “superávits gemelos” –fiscal y comercial- y el desendeudamiento, lo que permitió liberar los planes de política de los condicionamientos de los entes financieros internacionales. Todo ello permitió que la actividad económica, primero, se estabilice y, luego, crezca intensamente -por lo menos hasta 2011-, impactando positivamente sobre el empleo, la pobreza e indigencia -cuyas tasas se redujeron- y la redistribución del ingreso -que se hizo menos desigual medida con el Coeficiente de Gini-. La política del dólar “caro” implicó una protección cambiaria de la industria, que permitió su “despegue”. Pese a esto, no alcanzó para modificar la matriz productiva, ni lograr mayor penetración en las exportaciones (CENDA, 2010).

Si bien los cambios en relación al período anterior fueron notables, la estructura económica heredada de los años noventa no cambió en lo esencial, afianzándose muchos de sus legados: a) las modalidades de inserción en el comercio mundial; b) una estructura productiva primario-exportadora que otorga un gran poder de veto a ese sector; c) la salida de divisas; d) una matriz industrial que no se complejizó y es altamente dependiente de insumos y bienes de capital importados; e) la dependencia tecnológica, f) la inequidad en la distribución del ingreso, g) la persistencia de un poder adquisitivo bajo de los salarios reales comparado con otros períodos históricos, h) la persistente informalidad en el empleo, i) la tendencia a la fuga de capitales (Wainer & Bellon, 2017); (Cassini, García Zanotti, & Schorr, 2020); (Cantamutto, 2022); (CENDA, 2010). En la última etapa del gobierno se agravó la restricción externa, la apreciación del tipo de cambio y la pérdida de competitividad con ella asociada, el estancamiento de la economía y en particular

de la industria manufacturera, el pronunciado incremento del déficit fiscal y la aceleración de la inflación.

Cabe aclarar que el ciclo no conformó una etapa homogénea, sino que atravesó diversas instancias y formas de abordaje de la política. Siguiendo a los autores Porta, Santarcangelo, y Schteingart (2017) se subdivide a este período en tres etapas, no sólo determinadas por cambios en el ciclo de gobierno, sino por modificaciones en el contexto económico y político a nivel local e internacional y en las medidas aplicadas. La primera, entre 2003 y 2007, con un crecimiento acelerado de la economía, en un contexto internacional favorable y aprovechamiento de los elevados niveles de capacidad ociosa. La segunda, entre 2007 y 2011, con una crisis financiera internacional y conflictos políticos internos –entre el gobierno y el sector agropecuario–, período en el que el PBI, el empleo y las remuneraciones reales crecieron más lentamente y la política de dólar “alto” y retenciones perdió efectividad. Y la tercera, entre 2011 y 2015, en el que la profundización de las contradicciones del modelo y desequilibrios existentes, derivaron en un proceso de estancamiento económico, en un contexto internacional desfavorable y con una profundización del conflicto con los “holdouts¹⁶”.

En cuanto al sector agropecuario, en este ciclo 2002-2015 las tendencias que se venían observando, se sostuvieron e, incluso, se profundizaron. La devaluación consolidó la posición relativa de los capitales más concentrados del campo, la modernización se prolongó y la estructura “dual” del sector se intensificó (García & Rofman, 2009). Para los trabajadores y pequeños productores la situación fue cambiante, de acuerdo a los precios internacionales y las contingencias climáticas, pero se produjo una continua caída del empleo rural (Rofman & García, 2014). Como particularidad del período, en el año 2008 se creó la Subsecretaría de Agricultura Familiar, que fue elevada en 2014 al rango de Secretaría, destinada a apoyar y fomentar a las pequeñas producciones agrícolas familiares, minifundistas, campesinas o indígenas, como parte del MAGPyS.

2.3.3 Período 2016-2019

Mauricio Macri asumió en diciembre de 2015 con un cambio en el modelo económico, a partir de la apertura y desregulación de mercados y un severo ajuste social y reducción del rol del Estado. El proceso de acumulación se sustentó en la valorización financiera, siendo la agroindustria exportadora el eje central de la estrategia de crecimiento (Rofman & García, 2017). Se profundizó

¹⁶ Término que refiere a los tenedores de bonos que no aceptan participar de una reestructuración de deuda y prefieren iniciar una demanda por vía judicial. En algunos casos conocidos como “fondos buitres” son fondos de capital o de inversión de alto riesgo que compran títulos de deuda cercanos al *default* o a la quiebra por un precio muy por debajo de su valor nominal para posteriormente litigar en tribunales internacionales para cobrar la totalidad del valor de esa deuda, sin aceptar reestructuraciones o quitas. En general suelen tener amplios conocimientos sobre los mercados y suelen estar integrados por grandes equipos de abogados y especialistas en procesos de reestructuración. Luego de que Argentina cayera en cesación de pagos en 2001, varios fondos especulativos –entre ellos NML Capital, de Paul Singer, y Aurelius– recompraron la deuda a precios bajos, rechazaron toda renegociación propuesta en 2005 y 2010 y acudieron a los tribunales internacionales para obtener el pago de los títulos al valor original (Infobae, 2019).

la financiarización de toda la economía, en especial de los sectores primarios e inmobiliarios (Constantino, 2019)¹⁷. El modelo se sustentó en la promoción de las ventajas comparativas estáticas, resultando en una reprimarización de las exportaciones. Se aplicaron políticas de desregulación en el plano cambiario, del comercio exterior y de los precios. Asimismo, se implementaron reformas en lo laboral, tributario y previsional para reducir el déficit fiscal e incentivar el incremento de la inversión.

Entre las medidas de índole cambiaria se pueden mencionar: la derogación de las restricciones a la adquisición de divisas, la flexibilización del ingreso de capitales, una profunda devaluación y una política monetaria contractiva a partir de aumentos de la tasa de interés real.

Sobre las relaciones económicas con el resto del mundo, se promovió la llegada de inversiones y se buscó afianzar la inserción internacional del país a partir de su dotación de recursos naturales, generando una amplia apertura importadora. En cuanto a las retenciones, primero se eliminaron o redujeron (según el producto) y más tarde se reinstauraron. Asimismo, se suspendió la obligación de liquidar exportaciones en el mercado de cambios.

En el mercado interno se abandonaron instrumentos de seguimiento y control de precios y se atenuó la aplicación de la regulación de defensa de la competencia. Se aumentaron las tarifas de servicios públicos, además de los precios de los combustibles y se redujeron los subsidios.

En cuanto a las reformas en el ámbito del trabajo, se promovieron medidas de flexibilización de las relaciones laborales, reducción de los costos, despidos de empleados públicos y desarticulación de algunos programas, lo que resultó en una reversión de la participación de los asalariados en el ingreso, un aumento del desempleo, el subempleo, el empleo formal precario y el informal y una disminución considerable de los salarios reales (Barrera, Pérez, 2019).

Se promovió una reforma tributaria que implicó déficit fiscal que se explicaba por el lado de los gastos, principalmente por los pagos de intereses de la deuda y, por el lado de los ingresos, se redujo el peso de impuestos directos y al comercio exterior. La reforma previsional supuso una modificación en el cálculo de los haberes y el lanzamiento de una “pensión universal a la vejez”.

Otro de los ejes de la política fue el endeudamiento externo para financiar el déficit de la balanza de pagos. La deuda pública pasó de representar el 36% del PBI en 2015 al 70% en 2019; mayormente en moneda extranjera y bajo jurisdicción foránea (Cantamutto & Schorr, 2022).

Durante el gobierno de Mauricio Macri se produjo un significativo aumento en la concentración económica global. Los sectores “ganadores” de este modelo fueron aquellos que estructuran su acumulación en torno de la explotación y el procesamiento de recursos naturales (agropecuario, hidrocarburos, minerales) y, fundamentalmente, a los servicios públicos de electricidad, gas, agua,

¹⁷ El origen del término financiarización se remonta a las últimas décadas del siglo XX y adquiere una multiplicidad de significados. Powell (2013 citado por Gorenstein, 2020) lo reconoce como uno de los fenómenos centrales del mercado mundial contemporáneo cuyas características distintivas son la profundización de los circuitos internacionales de mercancías y capital monetario, la internacionalización de la producción y la utilización del dólar como dinero mundial; lo que supone transformaciones en el comportamiento y en las relaciones entre firmas, bancos y hogares, que en la periferia adoptan una forma subordinada.

transporte y comunicaciones y el sector financiero. También un pequeño grupo de ramas industriales oligopólicas como la automotriz, la química, la metálica básica y la de cigarrillos. Por su parte, entre los rubros “perdedores” se encuentran la industria, la construcción y el comercio doméstico y gran parte de los espacios manufactureros de Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (en adelante MiPyMEs) como el textil e indumentaria, madera y muebles, marroquinería, máquinas de oficina, contabilidad e informática, electrónica de consumo y maquinarias y equipos (Cassini, García Zanotti, & Schorr, 2020). El modelo avanzó en contra de la actividad industrial, a partir de aumento de tarifas, creciente captación de excedentes por el sector financiero, el bajo dinamismo de la demanda agregada y la apertura importadora.

Por su parte, las políticas agrarias se dirigieron a reforzar el modelo de agronegocios de un selecto grupo de productores y adoptantes de tecnología, a partir de la construcción de mecanismos de soporte a la neoliberalización, de captura en la orientación de las políticas agrarias por parte de las elites económicas y sus organizaciones de interés, mediante la desestructuración y reestructuración excluyente (García, 2019). Al interior del sector agropecuario, mejoró la rentabilidad de las grandes empresas vinculadas a la exportación de commodities, a la vez que se deterioraron las condiciones de las otras actividades, en particular de los pequeños y medianos productores. En las regiones Extra Pampeanas las medidas tomadas beneficiaron a las grandes exportadoras, pero para los pequeños productores el aumento de costos terminó repercutiendo negativamente. Este fue el caso, por ejemplo, de la cadena de peras y manzanas y de la producción vitivinícola. Para los productores de yerba mate, ante la falta de control por parte del Estado, el precio que percibían por su producto cayó. Y para la producción de olivo y de aceite de oliva se profundizó la crisis, con el cierre de muchas PyMEs (Español, 2016).

Entre 2015 y 2019 la economía argentina transitó por un sendero de crisis, el PBI global acumuló una retracción cercana al 3%. En el caso del sector manufacturero la declinación superó el 14%. Numerosas actividades fabriles orientadas al mercado interno se vieron complicadas y los segmentos más afectados resultaron ser los menos concentrados, lo que terminó en un proceso intenso de quiebras y cierres de MiPyMEs industriales, aunque también se dio en algunas grandes. La desindustrialización de la economía nacional emergió como uno de los elementos distintivos de este período (Cassini, García Zanotti, & Schorr, 2020). Se dio una importante destrucción de puestos de trabajo. La inflación se aceleró, el tipo de cambio aumentó y se dio un deterioro de los principales indicadores sociales, con importantes retrocesos en las condiciones de vida de los trabajadores.

2.3.4 Período 2020-2023

A fines de 2019, Alberto Fernández asumió como presidente en un contexto nacional de crisis e internacional también desfavorable: una pandemia que afectó, además de la salud, a la economía mundial; una crisis global especialmente virulenta en el espacio latinoamericano, que provocó una ruptura en las cadenas globales de valor, fuertes trabas en el abastecimiento de bienes, reducción súbita en el comercio y caída significativa de los flujos de inversión (UNCTAD, 2021 citado por

Cantamutto & Schorr, 2022)¹⁸. El Gobierno decretó medidas de Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio, restringiendo la actividad, por lo que cayeron el PBI, la industria, el consumo, la inversión y el uso de la capacidad instalada. La pobreza, la tasa de desocupación y las condiciones de informalidad en el mercado laboral siguieron aumentando. Se implementaron medidas para apaciguar la crisis¹⁹.

La salida del aislamiento social obligatorio contribuyó a la reactivación económica a partir de 2021. El empleo se reactivó con salarios bajos, la pobreza se mantuvo en niveles más elevados a los registrados previo a la pandemia. La inflación volvió a subir desde 2021 y la pobreza continuó aumentando (Garay & Simison, 2023). Entre 2021 y 2022 se logró un crecimiento económico significativo, alcanzando niveles similares a los de 2015 y 2017; pero no exento de conflictividad social: regresividad distributiva y crisis de la deuda. La redistribución del ingreso fue en detrimento de los sectores populares y el acuerdo con el FMI profundizó la crisis para éstos (Basualdo & Manzanelli, 2023).

La pandemia y la crisis económica que le siguió agravaron los problemas estructurales para las Economías Regionales: elevada carga impositiva y costos logísticos, escaso financiamiento y falta de tecnificación continuaron limitando la competitividad de cultivos como el arroz y el algodón. La inflación persistente supuso aumentos de costos que, en muchos casos, resultó en el abandono de la actividad. Los pequeños productores fueron los más golpeados por el contexto, lo que derivó en disminución de la producción y, en algunos casos, abandono de actividades. En cambio, los

¹⁸ A nivel internacional también la guerra entre Rusia y Ucrania, una profunda sequía al final del período de gobierno y severas alteraciones de los mercados financieros a nivel mundial que recrudecieron la problemática de la escasez de reservas.

¹⁹ Prórrogas para el pago de impuestos, rebaja en los aportes patronales, financiamiento a bajo costo, ayuda para las ramas más afectadas, refuerzo del seguro de desempleo. Se reactivaron el “Procrear” y el “Ahora 12” y se dictó la Ley de “Solidaridad Social y Reactivación Productiva”. Se aumentó la carga impositiva a las compras en y de moneda extranjera, a los bienes personales, al retiro de dinero en efectivo de las entidades financieras para las grandes empresas, a las retenciones a las exportaciones y aumentaron las licencias no automáticas para las importaciones. Se implementó un impuesto a las grandes fortunas y se acudió a la emisión monetaria. Se declaró la insostenibilidad de la deuda. Se dejaron fijas las tarifas de servicios públicos y del transporte, las cuotas de medicina prepaga, el precio de los combustibles y de los medicamentos y se profundizaron las políticas de controles de precios (Cantamutto & Schorr, 2022). Los subsidios a los servicios públicos primero aumentaron y luego se fueron retrayendo de manera gradual y segmentada. Se implementó el Plan Argentina contra el Hambre, el Programa Precios Cuidados, la devolución del Impuesto al Valor Agregado para familias vulnerables. Se sancionó la Ley de Góndolas y se creó un Fondo Federal de Alimentación y Nutrición para la compra por parte del Estado a pequeños productores y a agricultores familiares (Garay & Simison, 2023). Para los desocupados y trabajadores informales se implementó el Programa Nacional de Inclusión Socio Productiva y Desarrollo Local Potenciar Trabajo, el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción y se incrementó la Asignación Universal por Hijo. Se prohibieron los despidos y suspensiones por 120 días y, luego, se estableció el regreso de la doble indemnización por despido. Primero se suspendieron las paritarias, pero luego se reactivaron. En cuanto al mercado de divisas, aumentó la discrepancia de los distintos tipos de cambio y sucedieron nuevas devaluaciones del peso (Cantamutto & Schorr, 2022). Con respecto a la renegociación de la deuda, se alcanzó un acuerdo con acreedores privados y con el Fondo Monetario Internacional, resultando en un comprometido perfil de vencimientos en moneda extranjera, imposiciones de ajuste fiscal y monetario, restricciones cambiarias y de acumulación de reservas que limitaban la posibilidad de expansión económica y de mejora en la distribución del ingreso (Basualdo & Manzanelli, 2023).

grandes productores lograron sostener beneficios, acceder a algunos incentivos y mantenerse competitivos especialmente en mercados internacionales.

Entre 2019 y 2023 el poder económico concentrado mantuvo su capacidad estructural de condicionar políticas (Cantamutto & Schorr, 2022). Se terminó dando un proceso de expansión económica con profunda desigualdad social, siendo los sectores populares los más damnificados por las políticas. Las medidas tendientes a evitar el aumento de la desocupación no lograron frenar los despidos ni las suspensiones, el salario real cayó en un contexto inflacionario y las medidas redistributivas en favor de desocupados y trabajadores informales resultaron sumamente insuficientes. El resultado fue un triunfo de Javier Milei en las elecciones (en la etapa de ballotage), que terminaron proclamándolo como presidente.

3. LOS DESEQUILIBRIOS TERRITORIALES EN LA PROVINCIA DE SANTA FE Y LAS DESIGUALDADES DE LA REGIÓN

Los desequilibrios que se observan entre unos países y otros, también se replican al interior de las naciones y sus provincias. Una comprensión profunda de la desigualdad territorial y de sus implicancias para las políticas públicas, requiere que ésta sea considerada como un concepto amplio y complejo y, por tanto, abordada desde diferentes ángulos y dimensiones.

Esta divergencia relativa entre territorios queda claramente manifiesta en la Provincia de Santa Fe que muestra un desarrollo asimétrico histórico entre el Norte y el Sur provincial y que no ha podido ser revertido hasta la actualidad. Los aportes de la Nueva Geografía Económica contribuyen a entender la presencia de las disparidades territoriales: los determinantes geográficos –como el clima templado, los suelos de alto rendimiento, los recursos disponibles, su ubicación, entre otros– tuvieron una fuerte influencia en la decisión política de explotar la Pampa Húmeda y en el desarrollo socioeconómico subsecuente que dicha decisión trajo aparejado. La posibilidad de aprovechar los recursos pampeanos aptos para la producción agropecuaria y con potencial para la demanda internacional resultó en inversiones en infraestructura y urbanización –especialmente en el sistema ferroviario y en torno al puerto– y generó un importante asentamiento de población en la zona Sur. La localización de las actividades portuarias que tienen una fuerte vinculación internacional, la accesibilidad fluvial, las infraestructuras de movilidad y de servicios asociadas han sido determinantes en la configuración del territorio y han generado que algunos departamentos (o determinadas zonas) crecieran mucho más que otros (Véntola, Pujadas, & Castagna, 2024). Por su parte, el Norte de la Provincia quedó al margen de dicho desarrollo, especializándose en la actividad agrícola-ganadera y sin grandes conexiones o vías de comunicación, lo que dificulta la integración económica territorial. Fueron factores ambientales, geográficos, históricos, sociales, económicos y los procesos que de ellos resultaron, los que jugaron un rol importante en la configuración territorial de Santa Fe y terminaron consolidando una concentración geográfica de la actividad que tendió a auto reforzarse.

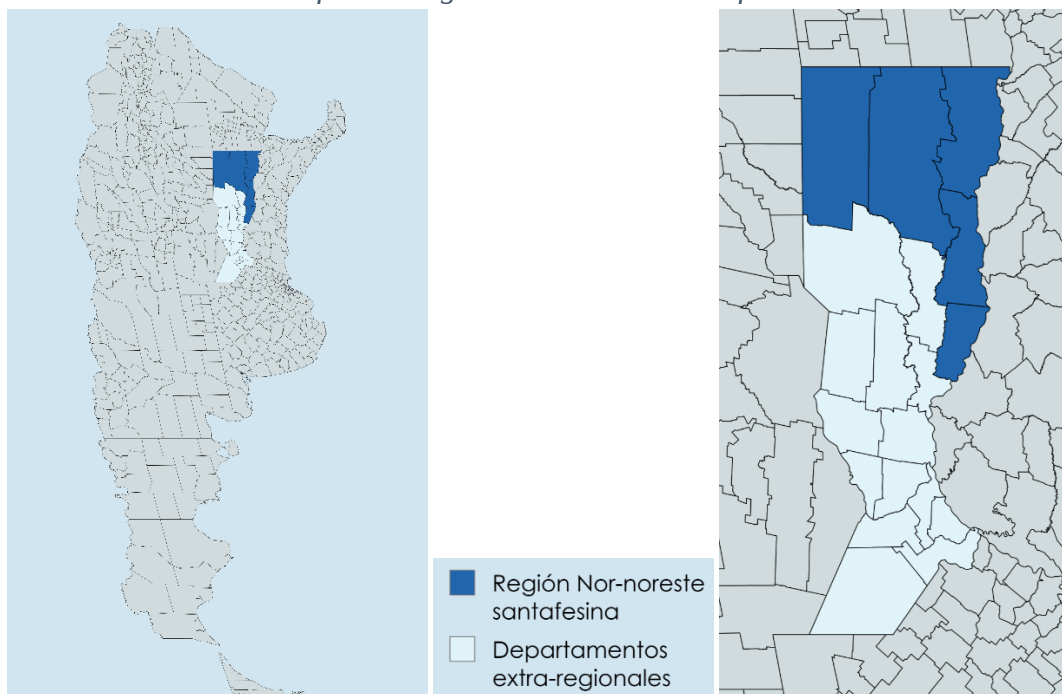
Analizar la economía de Santa Fe reviste la importancia de reconocer un desarrollo polarizado y asimétrico entre sus departamentos y las necesidades dispares entre el Sur urbanizado, industrializado y desarrollado en términos comparativos y el Norte, con un retraso relativo, preponderantemente rural y menos próspero. Junto a los grandes complejos, una visión integral permite reconocer actividades cuyos niveles de producción son marginales en relación con otras producciones, pero de gran importancia para ciertos territorios. Las mismas se han desarrollado como una respuesta social a las menores posibilidades de desarrollo en estas subregiones, haciendo un aporte a la economía local, pero más que nada, teniendo un impacto social vital.

En el sector agrario, estas heterogeneidades se manifiestan firmemente. Por un lado, la soja, el maíz y el trigo, producciones “Pampeanas” de mayor desarrollo, con una importante concentración de la producción y procesos productivos altamente tecnificados, destinadas en su mayoría al mercado exportador. Y, por el otro, regiones con producciones “Extra Pampeanas” como arroz, algodón, azúcar, frutas y hortalizas, entre otras, con características muy diferentes y ajenas al

desarrollo del modelo agro-exportador de la Provincia. Su evolución histórica explica y es explicada por el andar de estas regiones.

Indagando sobre el área donde se desarrollan las producciones regionales a analizar, como se señaló, se define como objeto de estudio aquélla conformada por los departamentos Nueve de Julio, Vera, General Obligado, San Javier y Garay. La misma, no solo se distingue por la particularidad de los bienes agropecuarios que en ella se producen, sino que tiene una dinámica que la diferencia del resto del territorio provincial.

Gráfico 1: Región Nor-noreste santafesina



Fuente: elaboración propia en base a MAPCHAT, 2025.

El objetivo de este apartado es caracterizar dicha Región, en el marco de los desequilibrios territoriales provinciales. Para ello, se estudian los departamentos que la conforman, haciendo foco en los aspectos productivos -en particular de su sector agrícola-, e indagando sobre sus producciones, sus trayectorias y tendencias. Entendiendo la importancia de analizar los datos en términos regionales, pero sin perder la riqueza de las diferencias que a su interior pueda haber. Allí se pone en valor la relevancia que tienen algunas producciones que, por sus características, responden a lo que se entiende por “Economías Regionales” o “Extra Pampeanas”.

Una vez caracterizada la Región en términos productivos y en sus diferencias con la estructura productiva provincial, se avanza en otros indicadores vinculados a aspectos demográficos. Por último, se indaga sobre las condiciones de vida de su población, abordando algunas desigualdades sociales. Dicha caracterización se realiza comparando la evolución de los datos censales a lo largo del período, para identificar si las diferencias entre los valores provinciales y regionales se atenuaron, sostuvieron, o profundizaron.

Se sostiene que la diferenciación del territorio provincial excede el criterio estrictamente geográfico, existiendo numerosos indicadores de equilibrio-desequilibrio para aproximarnos a la realidad territorial santafesina. En este caso, se describen los desequilibrios a partir de algunas de sus múltiples dimensiones.

Como antes se señaló, la **dimensión productiva** analiza la estructura productiva y las cadenas de valor más importantes que se erigen en el territorio, en particular, sobre la estructura agrícola. La **dimensión demográfica** evalúa algunos indicadores que distinguen a la Región en este sentido. Por último, la **dimensión social** indaga sobre condiciones de vida, infraestructura y acceso a servicios, educación, salud y condiciones del mercado laboral.

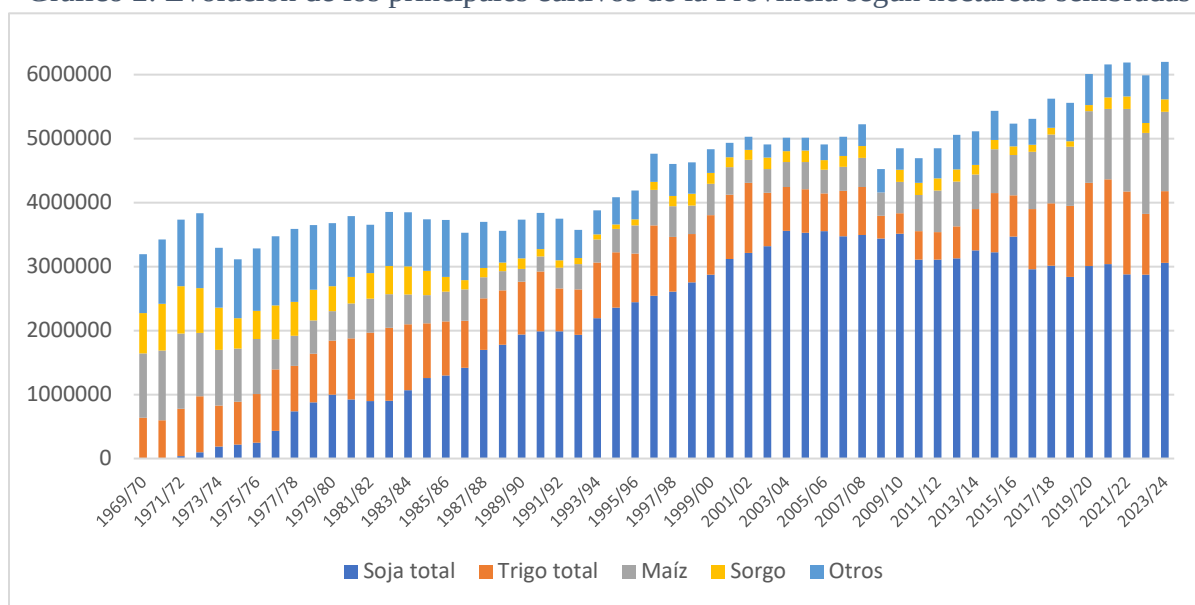
3.1 Dimensión productiva

Con una extensión territorial norte-sur de 720 kilómetros de longitud y de 380 kilómetros en su eje este-oeste, la Provincia está compuesta por 51 municipios y 312 comunas, que se organizan en 19 departamentos, con sus correspondientes ciudades cabeceras departamentales. Su territorio puede dividirse en dos regiones claramente diferenciadas por sus tipos de suelo y clima: la Chaqueña al norte y la Pampeana al sur (Gobierno de Santa Fe, s.f.).

A lo largo del territorio santafesino se erige un importante y amplio entramado de cadenas, muchas de las cuales están relacionadas a las producciones agroalimentarias. Su origen está en el insumo base -la tierra- y, en los últimos años, se han podido desarrollar encadenamientos de productos primarios que escalan hasta segmentos de la manufactura y servicios, a través de incorporar el uso intensivo de tecnologías y nuevas prácticas (como la producción de semillas, genética animal e incorporación de energías alternativas o biomateriales agrícolas a los procesos).

En cuanto a la estructura agropecuaria provincial, el área sembrada viene creciendo casi ininterrumpidamente desde la década del noventa. Teniendo en cuenta el área sembrada desde 1969/70, con el objetivo de identificar algún cambio en las tendencias respecto del período que es objeto de estudio, se observa que los cultivos más importantes son: a) la soja, que fue incrementando su participación en el área sembrada desde la década del setenta hasta 2008/09, momento en que empieza a caer; b) el trigo, que creció hasta 2001/02; c) el maíz, cuya participación creció recién desde la década del noventa y d) el sorgo, que ha perdido relevancia desde mediados de los ochenta.

Gráfico 2: Evolución de los principales cultivos de la Provincia según hectáreas sembradas



Fuente: elaboración propia en base a datos del SIIA.

Al analizar la estructura y localización del sector primario y manufacturero santafesino se evidencian al interior de la Provincia fuertes disparidades productivas, identificándose con claridad tres regiones.

La zona sur, que es la que cuenta con mayor presencia industrial y con varios complejos productivos, entre los que se destacan: el agroalimentario, el de construcción y metales, maquinaria y equipos, refinación de petróleo, químico y de fabricación de vehículos automotores. El complejo agroalimentario hace de la zona el polo agroexportador más importante del país, a partir de la producción de cereales y oleaginosas, siendo también significativas las producciones de carnes y lácteos. La cadena sojera es una de las más importantes, con un marcado perfil exportador, a partir de la industrialización de la producción primaria del grano, superando en exportaciones a la cadena cerealera y a la automotriz. Tanto su eslabón primario, como la molienda se concentran en el Sur, con empresas altamente tecnificadas y, muchas veces, integradas hacia atrás, en producción de semillas y fertilizantes. La mayoría de las grandes industrias posee plantas de almacenamiento de granos y terminales portuarias propias, para la comercialización y exportación de granos, aceites y harinas proteicas. También aquí hay producción de biodiesel²⁰.

La zona centro santafesina, con una fuerte presencia del complejo agroalimentario, principalmente de la cadena láctea en sus eslabones primarios y secundarios y, en menor medida, las de la carne vacuna, maicera, sojera y fruti-hortícola. En cuanto a la cadena láctea, allí se localiza la cuenca

²⁰ Otras cadenas relevantes allí son la maicera y la triguera. El maíz es uno de los cultivos primarios con mayores posibilidades de agregado de valor, ya que da origen a una compleja cadena de bienes e industrias, tales como la producción de carnes vacuna, aviar y porcina, lácteos, harinas, copos, almidones, etanol, biogás y biomateriales, entre otros. En el caso del trigo, la producción está altamente concentrada en unos pocos molinos harineros. Se produce harina como producto final e intermedio para la elaboración de panificados y pastas.

Central donde se produce el 90% de la leche cruda de la Provincia y se encuentran radicados el 87% de los tambos y el 85% de las vacas (Véntola, Pujadas, & Castagna, 2024). También se realiza el procesamiento, siendo los departamentos Castellanos, Las Colonias y San Martín donde se concentran el 53% de las industrias (Terán, 2008).

La zona norte provincial, de gran diversidad y riqueza de recursos naturales y ecosistemas, presenta tres zonas ambientales identificables: en el centro-norte la Cuña Boscosa; en el oeste los Bajos Submeridionales y al este el valle del Río Paraná²¹. Cuenta con condiciones climáticas de tipo subtropical con estación seca y la variación de la temperatura acentuada entre las estaciones, así como ciclos de lluvias y sequías. Ello genera un contexto ambiental y territorial propicio para una economía de gran heterogeneidad. Allí se han desarrollado cadenas productivas y de valor integradas y complementadas con el medio ambiente que conforman la base de la economía regional; además de emprendimientos industriales de relativo nivel de desarrollo (metalúrgicos, maquinaria agrícola) y de servicios concentrados en el área metropolitana Reconquista-Avellaneda. Asimismo, el aprovechamiento de los sistemas de islas y humedales permite el desarrollo ictícola y de la piscicultura. Entre las cadenas productivas más importantes para la zona se encuentran las forestales, los pastizales, la actividad primaria o ganadera de la cadena de la carne y láctea, cultivos tropicales y Economías Regionales, cultivos tradicionales de cereales y oleaginosas; apicultura, citricultura y una importante cadena de integración avícola (Gobierno de Santa Fe, s.f.).

Si se considera la estructura agraria de la región bajo análisis, desde la década del setenta la siembra de soja viene mostrando un crecimiento muy intenso, hasta llegar a su valor máximo en la campaña 2004/05, para luego amesetarse e, incluso, mostrar una tendencia decreciente. El proceso de sojización se inició en los setenta, pero considerando el período de análisis, su cultivo perdió participación entre los cultivos regionales. Lo mismo pasó con el girasol. Por su parte, los cultivos que incrementaron el área sembrada entre 1990 y 2023 fueron el trigo -que mostró cierto crecimiento en la última década- y el maíz -cuya área sembrada cayó hasta la década del noventa y luego retomó su crecimiento.

Por su parte, lo que la distingue a la Región del resto del territorio provincial, es la presencia permanente de algunos cultivos extra pampeanos como el algodón y el arroz. A pesar de que las Economías Regionales tienen una participación marginal entre los cultivos provinciales, representando alrededor del 1.1% del área sembrada, cuando se observa el Nor-noreste santafesino, se empieza a visibilizar su relevancia: el algodón, por ejemplo, llegó a representar casi el 20% del

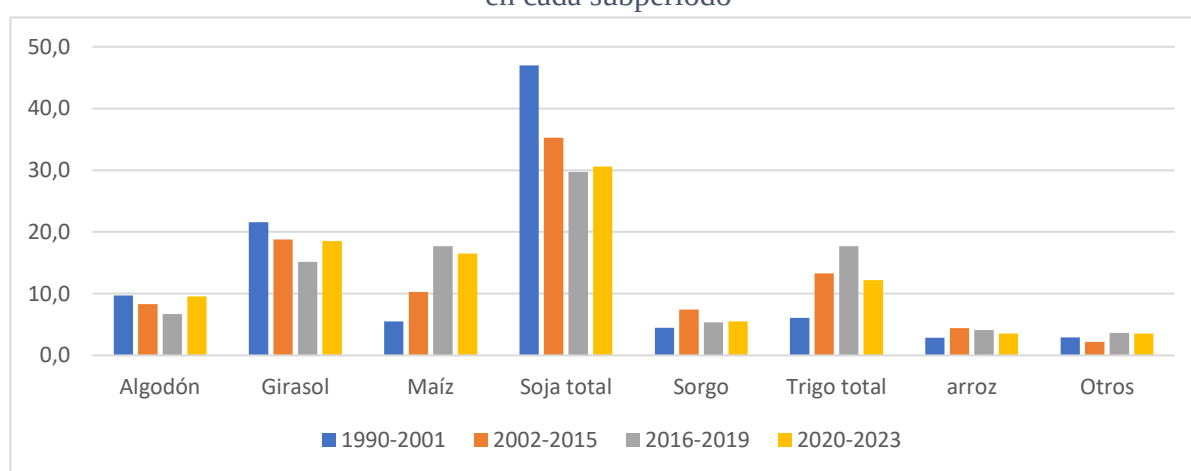
²¹ La cuña boscosa es una formación arbórea del parque chaqueño constituida por una gran variedad de especies forestales y poblada por una rica fauna (Gobierno de Santa Fe, s.f.).

Los Bajos Submeridionales son una extensa zona deprimida sin diferencias en su relieve, con problemas de escurrimiento de las aguas, carencias de árboles y amplias alternancias de inundación y sequía. Constituyen uno de los humedales más grandes de la Argentina, donde las inundaciones, en conjunto a las sequías y su sistema cíclico, han producido una biodiversidad biológica única. Al oeste de los Bajos Submeridionales se encuentra una extensa zona árida y seca correspondiente al departamento Nueve de Julio (Gobierno de Santa Fe, s.f.).

El valle del río Paraná es un ambiente de islas y arroyos en permanente cambio y con una fauna muy variada (Gobierno de Santa Fe, s.f.).

área sembrada en la Región durante la campaña 2011/12, ocupando la mitad del área sembrada de uno de sus departamentos. Si bien en principio fue perdiendo participación, al finalizar retomó su posición. En el caso del arroz se mantiene relativamente estable la participación en el área sembrada, con un pequeño aumento entre puntas, pero tiene gran representatividad en los cultivos de dos de sus departamentos. Al indagar sobre la presencia de estos cultivos y sus eslabonamientos, su importancia se torna aún mayor y, en algunos casos, se vuelve protagonista. Las demandas y procesos productivos industriales que generan resultan ser fuente de agregado de valor y empleo relevantes para la Región. Por su parte, la caña de azúcar fue otra de las producciones regionales presentes en la zona, sin embargo, su cultivo se desarrolló hasta la campaña 1997/98 y dejó de tener espacio en las tierras santafesinas desde entonces.

Gráfico 3: Participación de los principales cultivos de la Región según hectáreas sembradas en cada subperíodo

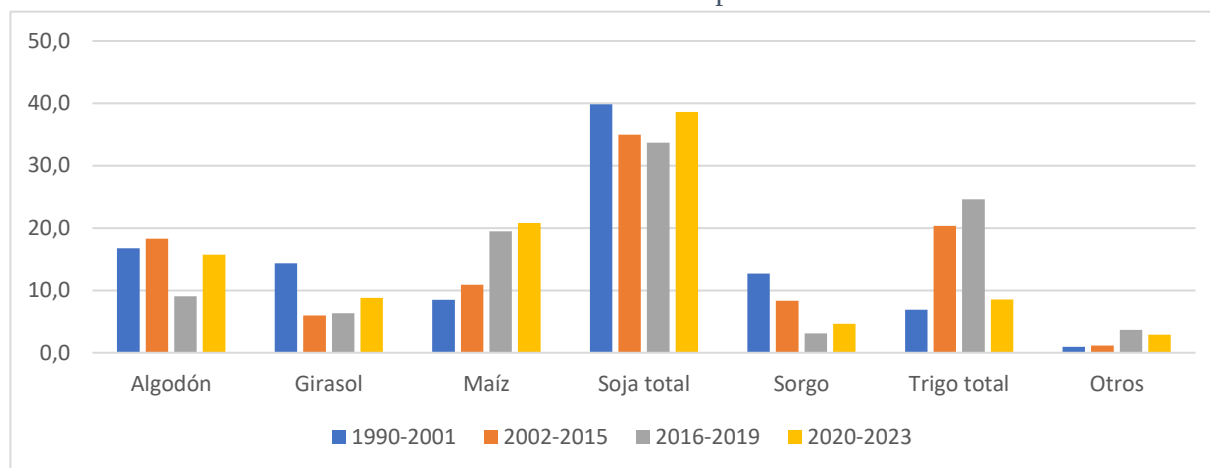


Fuente: elaboración propia en base a datos del SIIA.

En búsqueda de no perder de vista algunas particularidades, también se analiza cada departamento de la Región.

Nueve de Julio tiene al noreste los Bajos Submeridionales y al noroeste, el Chaco semiárido. El principal cultivo que se siembra es la soja, cuyo crecimiento se inicia a finales de la década del ochenta y recién se detiene en 2016/17. En el caso algodónero, el cultivo tiene una importancia para nada marginal, pero sí inestable: entre las campañas 1993/94 y hasta 1998/99 se constituye en una producción de importancia a nivel departamental, pero es entre las campañas 2008/09 y 2014/15 en que su relevancia es mayor, superando el 50% de participación durante 2011/12. Cuando se mira campaña a campaña, se observa cierta relación inversa entre la producción de soja y algodón en su evolución, siendo que cuando una crece, la otra cae y a la inversa. Cuando la comparación es entre los subperíodos de análisis definidos, se observa que, punta a punta, algodón y soja han mantenido su participación y el mayor crecimiento ha sido del maíz.

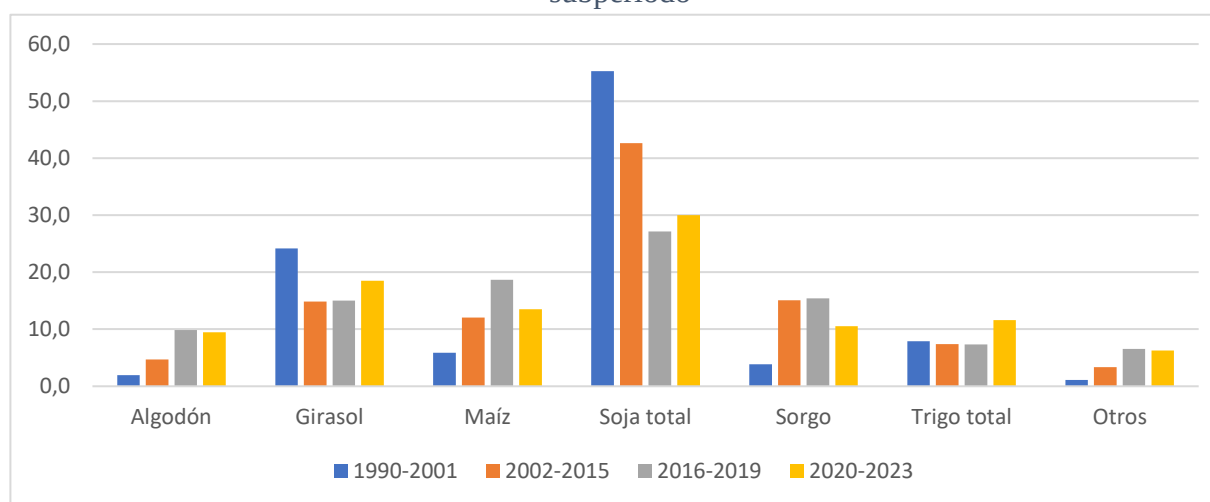
Gráfico 4: Participación de los principales cultivos en Nueve de Julio según hectáreas sembradas en cada subperíodo



Fuente: elaboración propia en base a datos del SIIA.

Vera se ubica en el centro-norte, es el departamento más extenso de la Provincia, con una superficie ligeramente inferior a la de Tucumán. En términos ambientales, ahí está la Cuña Boscosa y al oeste comparte los Bajos Submeridionales con el departamento Nueve de Julio. Los principales cultivos que se sembraron en el período fueron: la soja (cuya área sembrada comenzó a crecer mucho antes, hacia finales de la década del setenta), alcanzando su valor más alto en 1996/97, para luego caer; y el girasol. En la segunda mitad del período de análisis algunos cultivos adquirieron una presencia que antes no tenían, de la mano de una caída en la importancia de la soja. Entre ellos, la siembra de algodón que creció desde 2010/11 y el maíz (cuya área sembrada fue muy importante hacia finales de los sesenta, pero cayó profundamente en los setenta y volvió a crecer desde la década del noventa, pero sin retomar los valores previos).

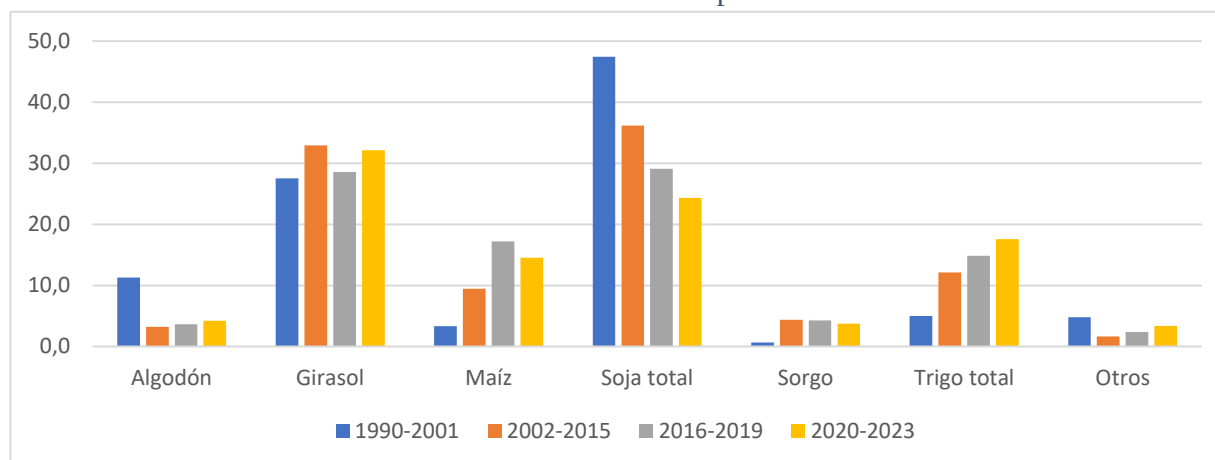
Gráfico 5: Participación de los principales cultivos en Vera según hectáreas sembradas en cada subperíodo



Fuente: elaboración propia en base a datos del SIIA.

General Obligado comparte al Oeste el relieve propio de la cuña boscosa, al Este el valle del Río Paraná y se caracteriza, además, por la presencia de pastizales que favorecen el desarrollo ganadero. Los cultivos más importantes son: la soja –cuya superficie creció desde la década del setenta hasta 2003/04-, el girasol –qué ganó presencia en el departamento en la última década de análisis-, el trigo –cuya área sembrada creció desde mediados de la década del noventa- y el maíz. Todos ellos, son los más importantes en cuanto a hectáreas sembradas en el departamento. El algodón tuvo una importancia relativa desde la década del setenta y hasta mediados de los noventa. Luego, con menor importancia, si bien persiste en la región hasta la actualidad. Diferente fue el caso de la caña de azúcar, con presencia en el departamento hasta 1997, para luego desaparecer del territorio provincial. La caída de la soja estuvo acompañada de un aumento de la siembra de trigo y maíz.

Gráfico 6: Participación de los principales cultivos en General Obligado según hectáreas sembradas en cada subperíodo

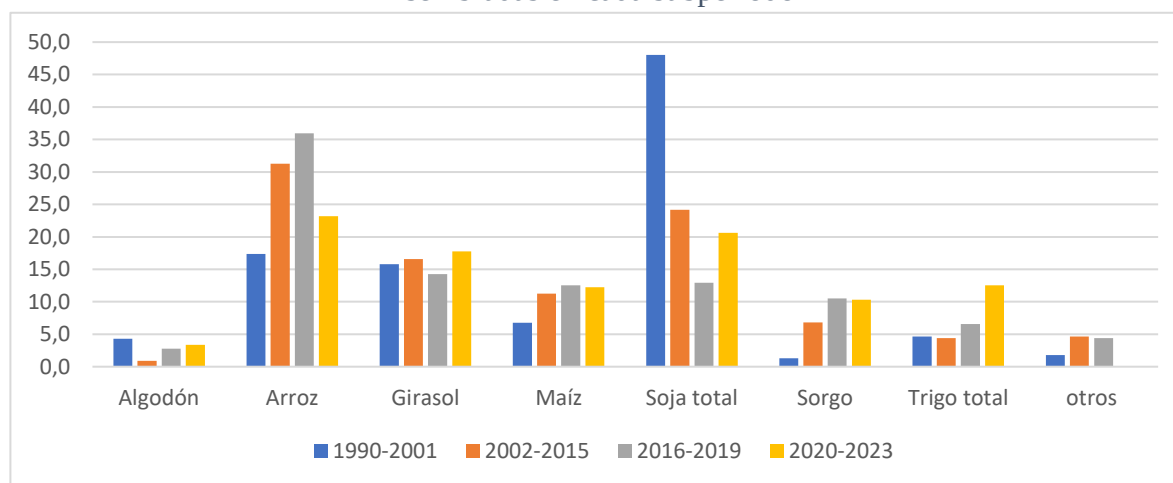


Fuente: elaboración propia en base a datos del SIIA.

San Javier sustenta su economía en la ganadería y la agricultura. Junto a Garay se agrupa en la región conocida como “La Costa”, debido a su cercanía con el río Paraná y porque gran parte de las actividades de la población, productivas o recreativas, están vinculadas con el río San Javier. Se relaciona con el agua como medio productivo con capacidad de explotación y también como permanente amenaza para las poblaciones por las lluvias e inundaciones aparejadas a los ciclos climáticos. Cuenta con abundante vegetación arbórea y una depresión interior densa en pajonales, lagunas con abundante flora palustre y acuática (Secretaría de Agroindustria, 2019). Los cultivos más importantes son el arroz y la soja, según las hectáreas sembradas. Lo que se observa es una evolución inversa de ambos cultivos: durante la década de setenta el arroz era más importante, hasta que la soja comienza a crecer. Desde la campaña 1985/86, logra superar al arroz y desde entonces fue más importante, hasta el 2006/07. Recién en 2022/23 la soja vuelve a superar al cultivo arrocerero en cuanto a hectáreas sembradas. La importancia del arroz y su persistencia en el departamento se debe, en gran medida, al tipo de suelo, con mucha cantidad de sales, lo que no hace viable otro tipo de producciones, al no retener la humedad, quedando como opción la producción ganadera. También el girasol y el maíz tienen cierta relevancia dentro de los cultivos

departamentales. Y el algodón es un cultivo de menor relevancia, pero de presencia constante en el departamento.

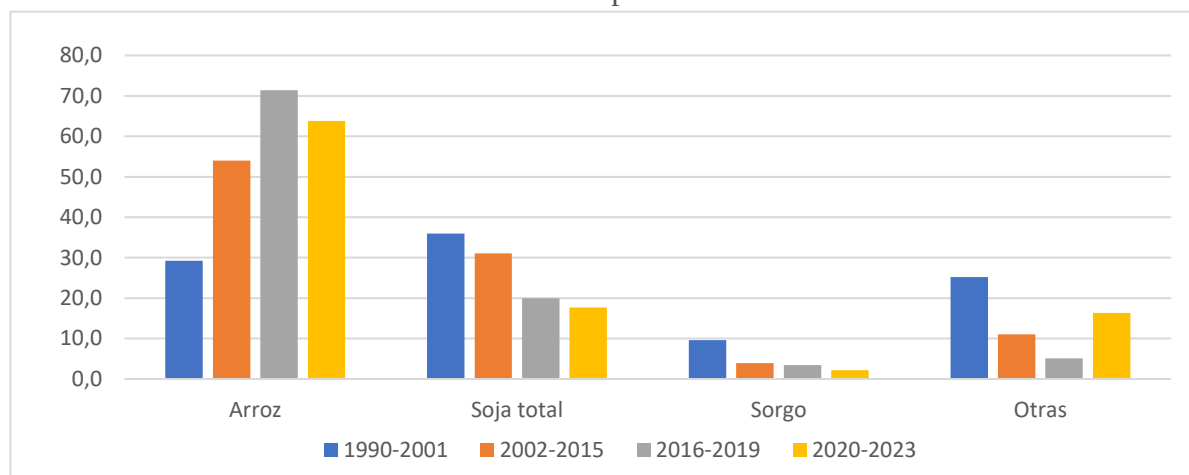
Gráfico 7: Participación de los principales cultivos en San Javier según hectáreas sembradas en cada subperíodo



Fuente: elaboración propia en base a datos del SIIA.

Garay, por su parte, tiene en la ganadería, la horticultura y el turismo sus pilares. Junto a San Javier suele agruparse en la región conocida como “La Costa”. Aquí se nota una mayor concentración del área sembrada en menos cultivos que en el resto de la Región, siendo el arroz el protagonista de la siembra a nivel departamental, secundado por la soja –cuya siembra crece a mediados de la década del noventa, pero comienza a caer desde 2002/03 y fue perdiendo relevancia en los cultivos departamentales. El ascenso en la producción arrocería en Garay se inicia en 2002/03, pero toma impulso desde 2007/08, y se ameseta en sus valores más altos desde 2011/12 (a diferencia de lo que pasa en San Javier, que la producción de arroz empieza a caer desde 2015; en Garay sólo se ameseta. Esto se refleja en un aumento de la participación del departamento en la producción arrocería provincial en las últimas campañas). Desde 2002/03 la participación del arroz en los cultivos departamentales viene en ascenso, alcanzando casi el 63% en la última campaña, a contramano con la soja, cuya participación viene en franco descenso. Aquí también se observa una relación inversa, en este caso, entre la evolución del cultivo arrocería, con relación al sorgo y la soja.

Gráfico 8: Participación de los principales cultivos en Garay según hectáreas sembradas en cada subperíodo



Fuente: elaboración propia en base a datos del SIIA.

Más allá de las diferencias en cuanto al tipo de cultivos, interesa indagar sobre las tendencias manifiestas en la producción agropecuaria. Durante el período se observa una importante caída en la cantidad de explotaciones agropecuarias (EAPs), mucho más intensa en la Provincia que en la Región, que se profundiza en 2018. Ello tiene que ver con un proceso de concentración en la producción en cada vez menos parcelas²².

Tabla 3: Cantidad de Explotaciones Agropecuarias

Cantidad de EAP	1988	2002	2008	2018	Variación intercensal 1988-2002	Variación intercensal 2002-2008	Variación intercensal 2008-2018	Variación intercensal 1988-2018	Participación de las EAPs a nivel provincial en 1988	Participación de las EAPs a nivel provincial en 2018
Provincia	36862	28103	26974	20095	-23,8	-4	-25,5	-45,5	100	100
Promedio regional	1342	1144,4	1168	934,8	-11,04	2,1	-20,0	-30,3	3,6	4,7
Nueve de Julio	1086	1033	1010	897	-4,9	-2,2	-11,2	-17,4	2,9	4,5
Vera	1172	1100	1321	839	-6,1	20,1	-36,5	-28,4	3,2	4,2
General Obligado	2752	2048	2106	1743	-25,6	2,8	-17,2	-36,7	7,5	8,7
San Javier	1050	950	862	708	-9,5	-9,3	-17,9	-32,6	2,8	3,5
Garay	650	591	541	487	-9,1	-8,5	-10	-25,1	1,8	2,4

Fuente: elaboración propia en base a CNA (1988, 2002, 2008, 2018).

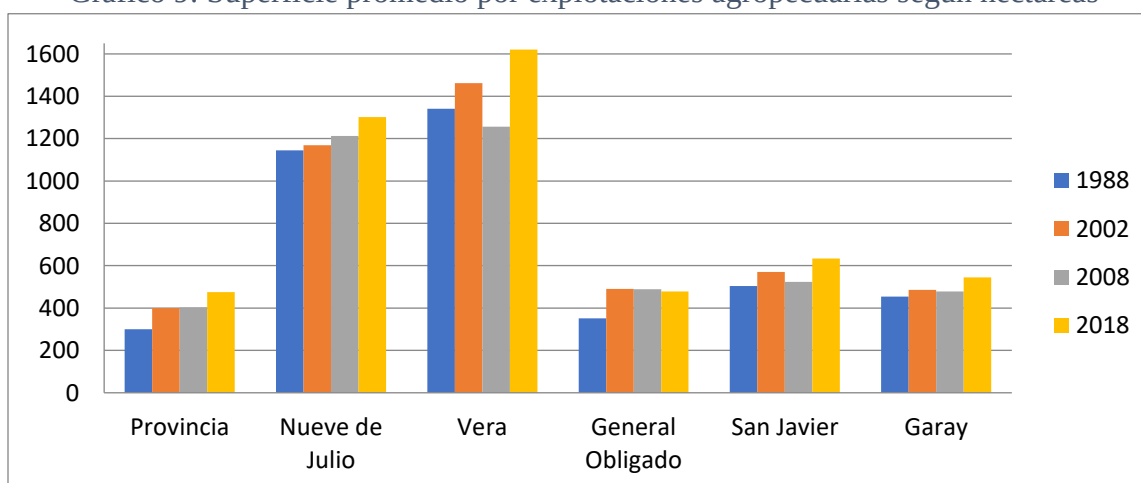
²² Vera y General Obligado -en menor medida- muestran un crecimiento de sus EAPs en 2008 en comparación con 2002, pero ese aumento termina siendo compensado por la caída más profunda en 2018. Habría que indagar algunas hipótesis que expliquen este aumento ya que, según datos del SIIA, en 2008/09 la superficie sembrada cayó en estos departamentos. Se habría dado una situación en que, a la par de que aumentan las EAPs, disminuye el área sembrada. Hay que recordar que los datos de este censo, como se señaló, han sido cuestionados, por lo que hay que tomarlos con las precauciones del caso.

Pero ¿cuáles fueron las EAPs que dejaron de existir? El proceso de desaparición de EAPs no fue neutral en cuanto al tamaño de las mismas. Teniendo en cuenta su escala, en la Región cayó la cantidad de EAPs de hasta 5000 hectáreas y aumentaron las de más de 5000. Es decir, durante el período, las explotaciones más chicas fueron las que “desaparecieron”, en tanto las de mayor escala crecieron en número. Menos explotaciones, pero de mayor superficie.

Tabla 4: Explotaciones Agropecuarias por escala de extensión					
EAPS por escala de extensión	CNA 1988	CNA 2002	CNA 2008	CNA 2018	Variación porcentual 1988-2018
Provincia de Santa Fe					
Hasta 50 has	9419	6133	5871	3890	-58,7
Entre 50,1 y 1000	25542	19696	18682	14034	-45,1
Entre 1000,1 y 5000	1842	1995	1946	1856	0,8
Más de 5000	59	210	209	190	222,0
Región Nor-noreste					
Hasta 50 has	1524	969	814	673	-55,8
Entre 50,1 y 1000	4169	3605	3699	2997	-28,1
Entre 1000,1 y 5000	987	953	920	803	-18,6
Más de 5000	42	132	143	117	178,6
Fuente: Elaboración propia en base a CNA (1988, 2002, 2008, 2018).					

Los datos sobre la superficie promedio constatan el proceso de concentración que tiene que ver con menos explotaciones, pero más grandes. En todos los departamentos analizados -y en todos los de la Provincia- la superficie promedio aumentó entre 1988 y 2018. Con la particularidad de que la región Nor-noreste tiene, en todos los casos, la superficie promedio más alta que el resto – debido, especialmente, al tamaño promedio de las EAPS en Nueve de Julio y Vera-, pero en Santa Fe la superficie promedio entre puntas creció mucho más que en la Región.

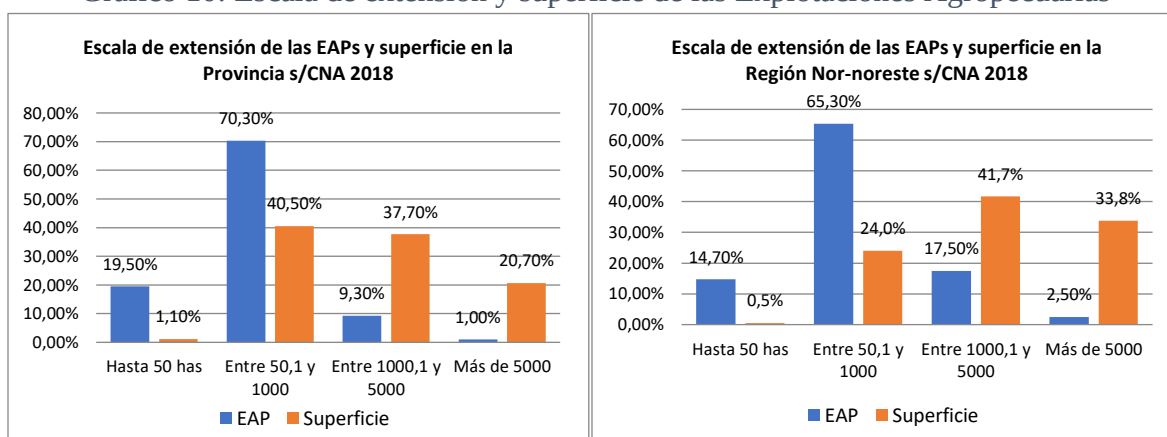
Gráfico 9: Superficie promedio por explotaciones agropecuarias según hectáreas



Fuente: elaboración propia en base a CNA 1988, 2002, 2008 y 2018.

Otro dato de importancia es la superficie que controlan las EAPs según su escala de extensión. Según el CNA 2018 en la Provincia, casi el 90% de las EAPs tenía menos de 1000 has. y controlaba el 41,6% de la superficie²³. En tanto sólo el 10% de las EAPs, con más de 1000 has, controlaba el 58,4% de la superficie total. Con la particularidad de que el 1% son las EAPS de mayor extensión y controlaban el 20,7% de la superficie total. Por su parte, en la Región Nor-noreste, el 80% de las EAPs era menor a 1000 hectáreas y controlaba el 24,5% de la superficie y el 20% de las EAPs eran más grandes y controlaban el 75,5% de la superficie total²⁴. Con la particularidad de que el 2,5% de las EAPS tenían más de 5000 hectáreas y controlaban el 33,8% de la superficie total.

Gráfico 10: Escala de extensión y superficie de las Explotaciones Agropecuarias



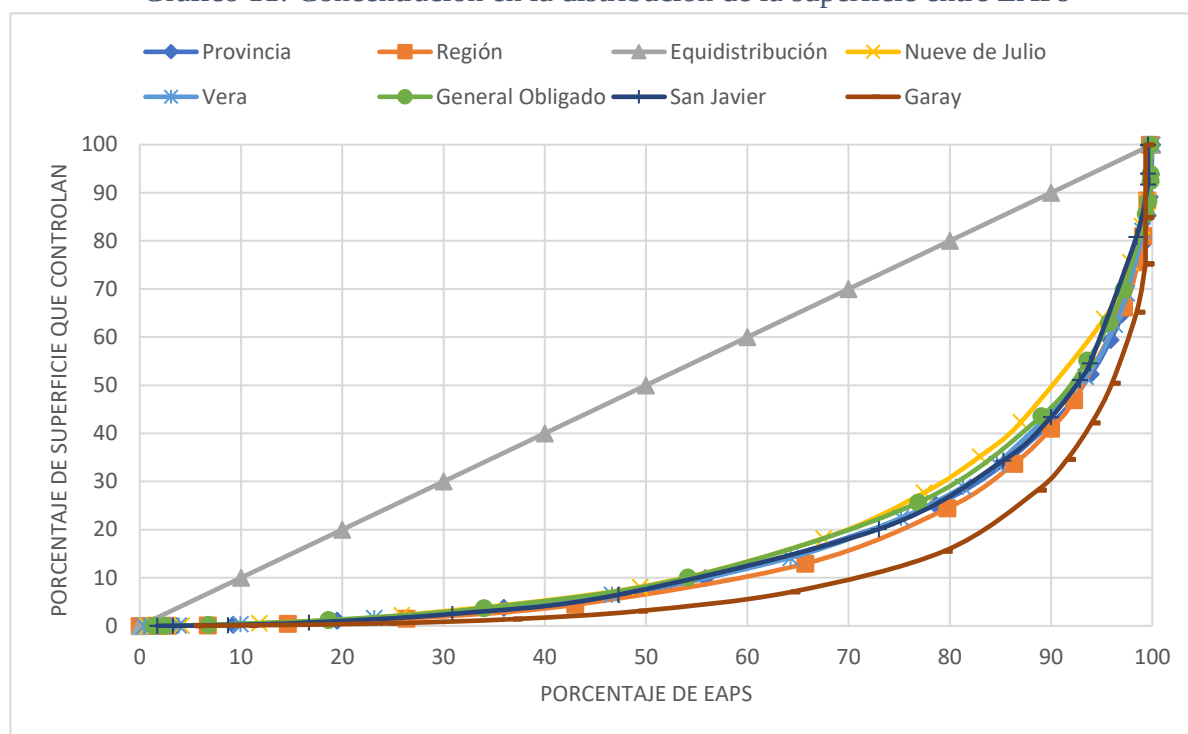
Fuente: elaboración propia en base a CNA 2018

En el gráfico que sigue se observa que la realidad, tanto a nivel provincial como regional, dista mucho de una distribución equitativa en el control de las tierras entre las explotaciones agropecuarias, no diferenciándose mucho la distribución provincial de la regional. La línea de equidistribución muestra una situación hipotética de igualdad perfecta en la distribución de las tierras entre las EAPs. Mientras más se aleja la curva de distribución real de esta línea, mayor es la desigualdad en la distribución de la tierra entre las explotaciones. La gran distancia que muestra la distribución provincial y la regional de la línea de equidistribución, refleja el grado de concentración en ambos distritos. En particular, el único departamento que refleja una concentración mayor al resto - la curva está más alejada de la línea de equidistribución- es Garay, donde la producción de arroz es protagonista (según datos del CNA 2018).

²³ Según datos del CNA 1988 en la Provincia las EAPS de hasta 1000 hectáreas eran casi el 95% del total y controlaban casi el 52% de la superficie. Es decir, eran relativamente más y tenían mayor control de la superficie agraria que en 2018.

²⁴ Nuevamente, en 1988 en la Región las EAPS con hasta 1000 hectáreas eran casi el 85% y controlaban el 27% de la superficie total. En 2018 eran relativamente menos y tenían un menor control sobre la superficie total.

Gráfico 11: Concentración en la distribución de la superficie entre EAPs



Fuente elaboración propia en base a CNA 2018.

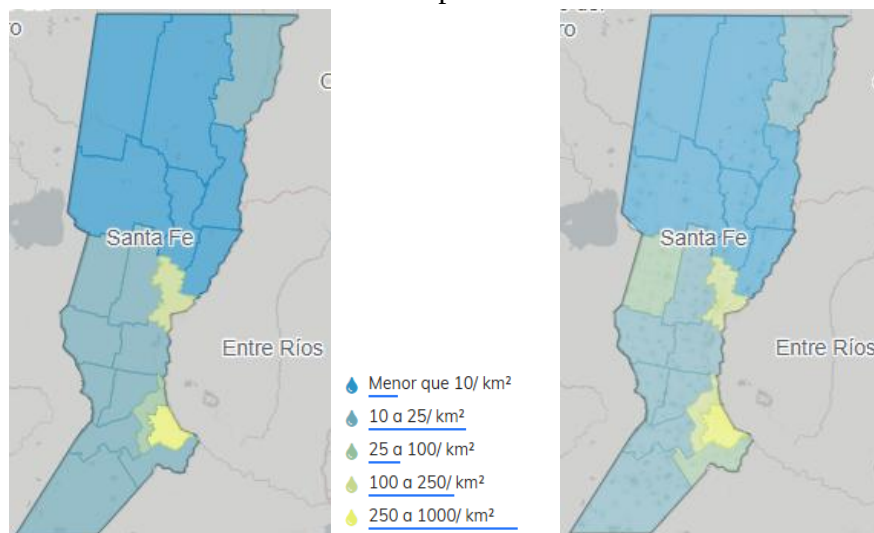
3.2 Dimensión demográfica

Otro de los aspectos en los que se indaga es la caracterización demográfica de la población en la Región. Una de las expresiones más evidentes de desigualdad territorial es la concentración urbana, aspecto que caracteriza a nuestro país y a la Provincia. Según el CNPHyV (2022), Santa Fe contaba con 3.544.908 habitantes. De ellos, el 54.1% se concentraban en sólo dos ciudades: Rosario (38%) y La Capital (16.1%). En la Región bajo análisis sólo vive el 9.7% de la población: 30.995 personas en Nueve de Julio (0.9%), 56.027 en Vera (1.6%), 197.986 en General Obligado (5.6%), 33.274 en San Javier (0.9%) y 24.927 en Garay (0.7%).

Todos los departamentos bajo análisis aumentaron la cantidad de población, siendo Garay el que más lo hizo. Sin embargo, el peso demográfico de cada uno de ellos ha experimentado leves variaciones. Incluso, Nueve de Julio, Vera y San Javier perdieron participación en el total provincial, creciendo menos que la media.

La densidad poblacional de estos departamentos es mucho más baja que a nivel provincial, lo cual se sostiene durante todo el período, pese a que la cantidad de habitantes por kilómetro cuadrado fue creciendo en todos los distritos bajo análisis. Cuando se comparan los mapas de densidad poblacional entre 1991 y 2022, se observa claramente una particularidad de la Región: la baja densidad relativa en comparación con el resto de la Provincia y su persistencia en el tiempo.

Gráfico 12: Densidad poblacional 1991-2022



Fuente: elaboración propia en base a De Grande y Salvia (2024)

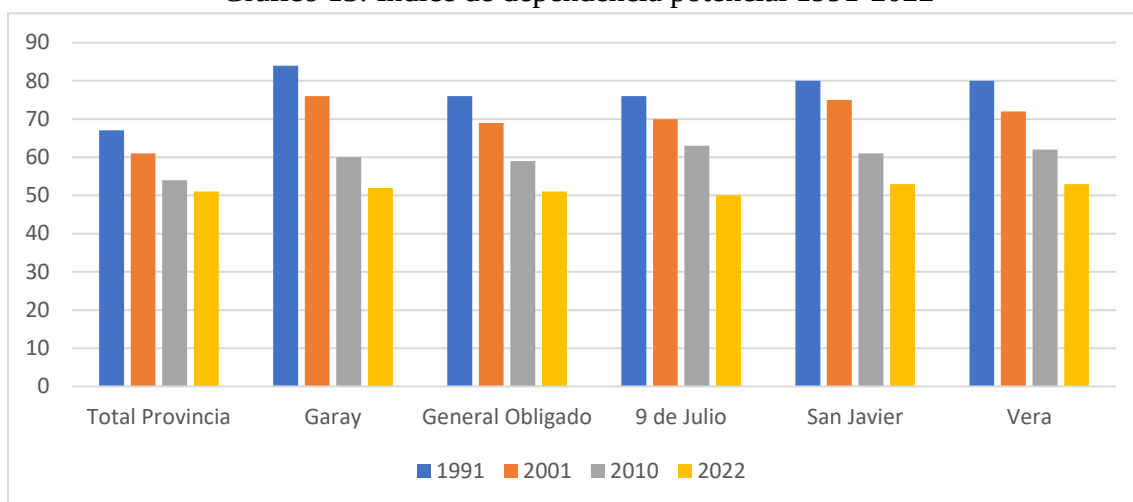
Otro aspecto demográfico a tener en cuenta es el envejecimiento de la población provincial, que se observa en todos los distritos. En 1991 el índice de envejecimiento en Santa Fe era de 35.6% y en 2022 llegó a 60.2%²⁵. Por su parte, en la Región también creció dicho índice, pero sigue siendo más bajo que a nivel provincial.

Todo el Nor-noreste de la Provincia tiene los mayores índices de dependencia potencial (IDP), si bien esa diferencia termina achicándose, hasta casi desaparecer²⁶. Tanto en la Provincia como en la Región, la caída en el IDP se debe a una reducción en términos absolutos de la cantidad de menores de entre 0 y 14 años y a un aumento de las personas de entre 15 y 64 años, a pesar del incremento que se dio de los mayores de 65 años. La caída del IDP es indicador de una caída del esfuerzo que 100 personas potencialmente activas deben hacer para satisfacer las necesidades de la población inactiva que depende económicamente de aquella.

²⁵ El índice de envejecimiento expresa la cantidad de personas de 65 años y más por cada 100 personas de 0 a 14 años de edad. Se calcula como el cociente entre: total de personas de 65 años y más/total personas de 0 a 14 años de edad x 100. Vale aclarar que la población de 65 años o más creció pasando de 10.5 a 12.7% en este período y que la población de 0 a 14 años bajó, pasando de 29.5 a 21.1%, reforzándose ambos efectos para incrementar la tasa.

²⁶ El índice de dependencia potencial expresa la cantidad de personas de edad inactiva por cada 100 personas edad activa. Cociente entre: (total de personas de 0 a 14 años + total de personas de 65 años y más) / (total de personas de 15 a 64 años) *100.

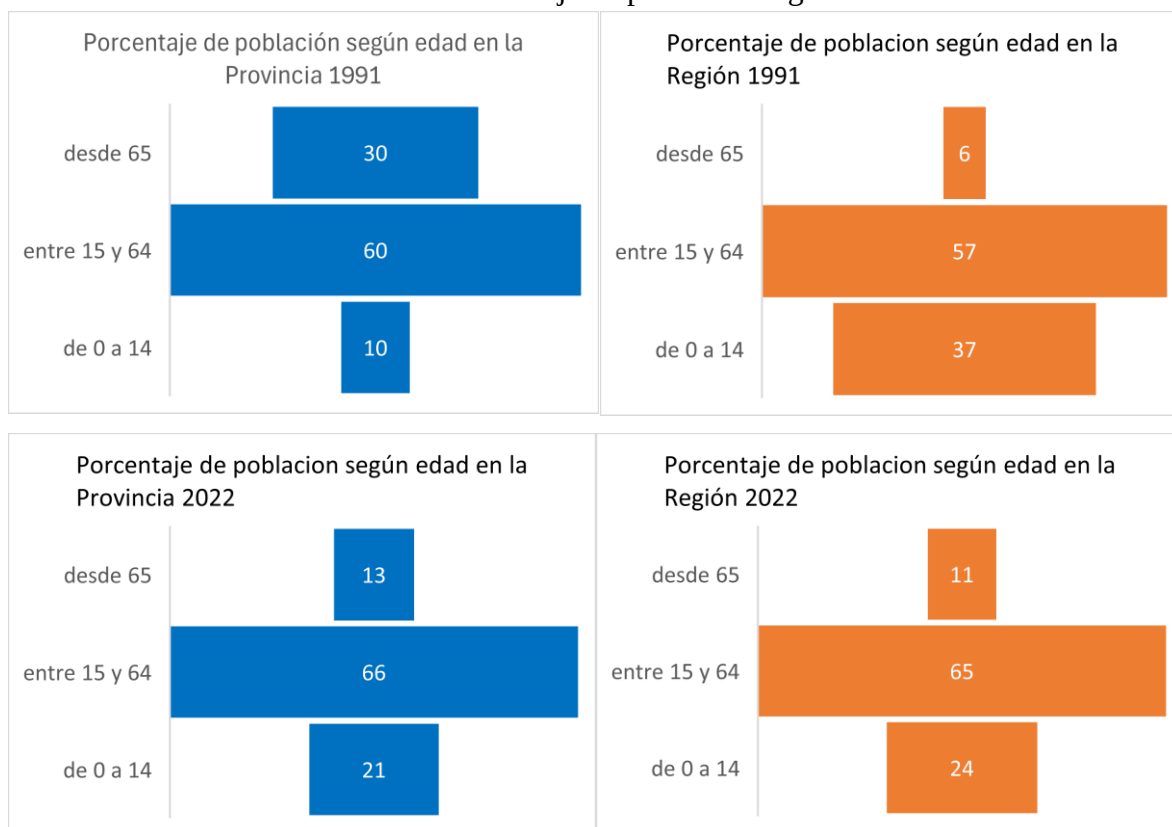
Gráfico 13: Índice de dependencia potencial 1991-2022



Fuente: elaboración propia en base a CNPhyV (1991, 2001, 2010 y 2022).

Entre 1991 y 2022, en la Provincia creció el porcentaje de personas en edad de trabajar y de niños y cayó el de ancianos. En cambio, en la Región bajó el porcentaje de niños -que de partida era mucho mayor a los valores santafesinos- y subió el de personas en edad de trabajar y mayores de 65 años -que era mucho menor-. Las pirámides poblacionales por edad tienden a converger.

Gráfico 14: Porcentaje de población según edad

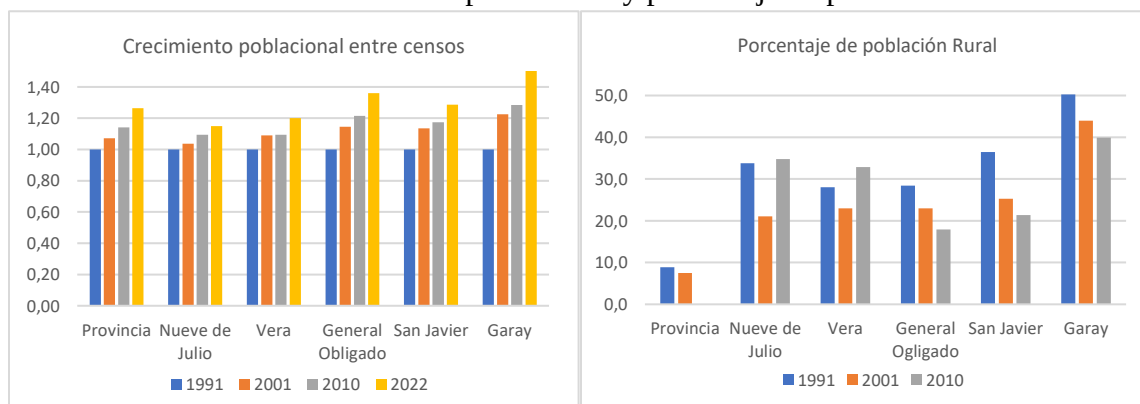


Fuente: elaboración propia en base a CNPhyV (1991, 2001, 2010 y 2022).

La Región analizada conforma un extenso y poco habitado territorio que detenta el mayor porcentaje de población rural de la Provincia, si bien en algunos departamentos se observa un lento proceso de urbanización, pero muy lejos de los valores provinciales. El departamento con mayor porcentaje de población rural en 1991 era Garay (50.2%), a contracara de Rosario que era el más urbanizado (2.1%). Al momento de la elaboración de esta tesis aún no se disponían datos para el CNPHyV 2022 de esta variable. Por su parte, San Javier es el departamento en donde más crece la tasa de urbanización (15.5%) entre 1991 y 2010.

En búsqueda de comprender el porqué del crecimiento de la tasa de población rural en Nueve de Julio y Vera entre 1991 y 2010, se indaga en la evolución de la producción agropecuaria. En estos dos departamentos la superficie sembrada creció en aquellos años, lo que podría justificar el aumento en el porcentaje de población rural si este crecimiento implicó una mayor demanda de mano de obra en el campo. Sin embargo, en General Obligado, San Javier y Garay también se observa un crecimiento de la superficie sembrada que, en cambio, se ve acompañado de un proceso de mayor urbanización. Habría que indagar si este aumento de la superficie en estos tres departamentos fue acompañado de una mayor mecanización de los procesos productivos agrarios que justifiquen una menor necesidad de trabajo rural. La ausencia de datos rigurosos sobre empleo en la Región -en general informal, sumado a que la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) mide áreas urbanas²⁷- y de estudios sobre este tipo de análisis sobre cambio tecnológico y demanda de trabajo en esta zona dificulta sacar conclusiones en este sentido. Sin embargo, también es preciso mencionar que el proceso de urbanización es una tendencia que viene observándose a nivel general y estos departamentos son parte de esta tendencia.

Gráfico 15: Crecimiento poblacional y porcentaje de población rural



Fuente: elaboración propia en base a CNPHyV (1991, 2001 y 2010).

²⁷ La EPH se realiza durante todo el año en los aglomerados Gran Rosario, Gran Santa Fe y San Nicolás-Villa Constitución. Si bien la ciudad de San Nicolás pertenece a la provincia de Buenos Aires es tomada por el IPEC de Santa Fe para la concreción de operativos nacionales. Durante el tercer trimestre de cada año, esta encuesta se hace extensiva a localidades de la provincia con más de 2.000 habitantes, las cuales son seleccionadas por muestra.

3.3 Dimensión social

Los desequilibrios territoriales vinculados -entre otros tantos aspectos- a la actividad económica en cada región, a la posibilidad de generar producto y empleo, a agregar valor en origen y a impulsar exportaciones que sean fuente de ingresos, resultan en condiciones de vida dispares para la población según el lugar donde reside. Las desigualdades regionales en el nivel de vida que de estos desequilibrios resultan, se reflejan de diversas maneras y existen múltiples indicadores para medirlas. En este apartado se abordan algunos de estos indicadores comparando lo que sucede en la Región y a nivel provincial. Se tienen en cuenta varios aspectos vinculados a lo social reconociendo que, si bien los indicadores considerados no abarcan todos los aspectos posibles, sí son suficientes para conocer el estado de situación y las brechas existentes, como así también indagar sobre la reducción (o ampliación) de esas brechas en el tiempo.

Para ello se estructura el análisis en cuatro sub-ejes sobre los que se consideraron algunos indicadores, referidos a las condiciones de vida, la infraestructura y acceso a servicios, educación, salud y empleo.

3.3.1 Condiciones de vida

En cuanto a las condiciones de vida, los departamentos observados tienen los mayores porcentajes de hogares con NBI de la Provincia²⁸. Si bien se redujo el porcentaje en el período de análisis, la comparación es muy desventajosa: hacia 1991, el promedio de hogares con NBI en la Provincia era de 16.3%, en la Región 29.1%, pero en los departamentos no incluidos en la región analizada²⁹ era de 11.8%, una diferencia de más de diecisiete puntos porcentuales.

En 2010, Santa Fe logró disminuir el porcentaje de hogares con NBI llegando a una tasa de 9.4%. Por su parte, los departamentos analizados tenían un 19% de los hogares con NBI, en tanto el resto de los departamentos un 7.8%; es decir, once puntos porcentuales de diferencia entre la Región y el resto del territorio. La brecha logró achicarse y la situación mejoró, pero dista de mostrar equidad en este sentido.

²⁸ El INDEC define al porcentaje de hogares con NBI como el cociente entre los hogares particulares ocupados con NBI y el total de hogares particulares ocupados por cien.

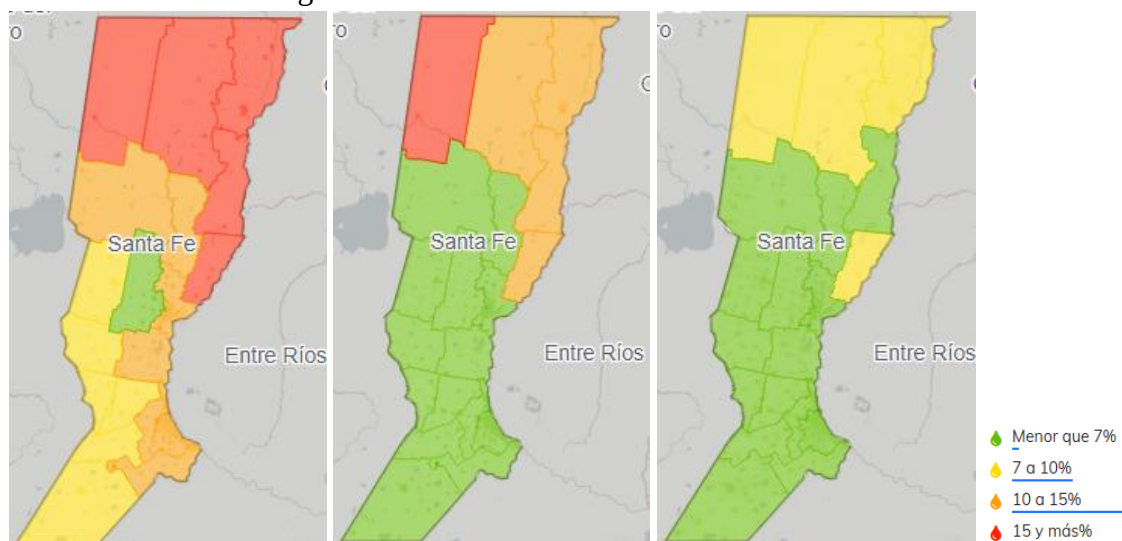
Los hogares con NBI son los que presentan al menos uno de los siguientes indicadores de privación:

- Hacinamiento: hogares que tuvieran más de 3 personas por cuarto.
- Vivienda: hogares que habitaran en una vivienda de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, vivienda precaria u otro tipo).
- Condiciones sanitarias: hogares que no tuvieran ningún tipo de retrete.
- Asistencia escolar: hogares que tuvieran algún niño en edad escolar que no asista a la escuela.
- Capacidad de subsistencia: hogares que tuvieran 4 ó más personas por miembro ocupado y, además, cuyo jefe tuviera baja educación.

²⁹ En adelante los departamentos no incluidos en la región analizada, para simplificar, serán llamados “departamentos extra regionales”.

En 2022 la Región seguía siendo la que peores valores mostraba: 7.2% para Nueve de Julio, 8% para Vera, 7.9% para General Obligado, 6.9% para San Javier y 7.7% para Garay³⁰. Promediando 7.7% de hogares con al menos una NBI en la Región y 4,6% para los departamentos extra regionales y 4,9% para el total provincial.

Gráfico 16: Hogares con al menos un indicador de NBI 2001-2010-2022



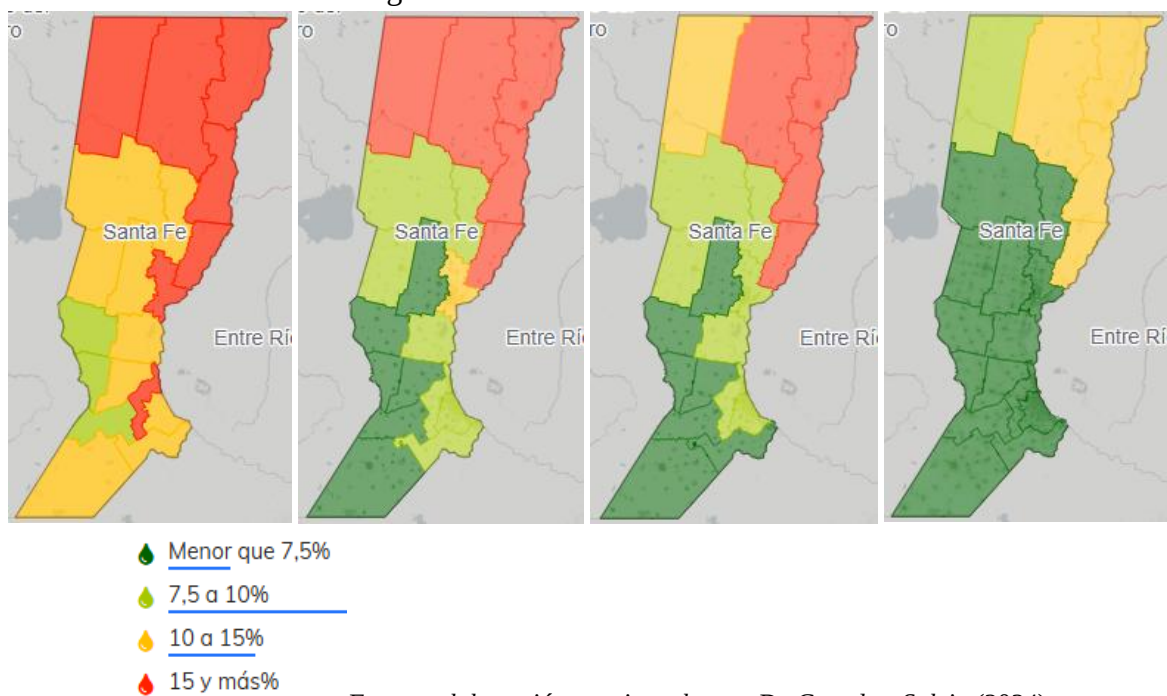
Fuente: elaboración propia en base a De Grande y Salvia (2024)

Cuando se analizan particularmente las características de los hogares, tomando a consideración uno de los indicadores de NBI, el hacinamiento, la comparación tampoco resulta favorable, según datos de los CNPHyV. Son hogares mucho más hacinados que el promedio provincial, más que triplicando su valor. Mientras que en 1991 la Región tenía el 20.1% de los hogares hacinados, en la Provincia eran el 10.5% y en los departamentos por fuera de la región analizada la tasa era de 7.1%. En 2010 la Provincia tenía un porcentaje sensiblemente menor de hogares hacinados que en 1991, alcanzando un 3.2%. La Región también había bajado a 7.4%, pero los departamentos extra regionales sólo tenían el 2.7% de hogares con hacinamiento, una diferencia de 4.7 puntos porcentuales. Es decir, entre 1991 y 2010 la brecha se achicó, pero persistía. Para 2022, paradójicamente, el porcentaje de hogares hacinados creció. En la Provincia alcanzó un 6.8%, en la Región 10.8% y a nivel extra regional 6.4% (De Grande & Salvia, 2024).

Ambos indicadores mejoraron durante el período, la brecha entre la Región, el resto de los departamentos se achicó, pero no se alcanzaron los estándares provinciales. Garay es el departamento con mayor porcentaje de NBI y hacinamiento, siendo la brecha mayor en el segundo indicador analizado.

³⁰ Los valores de este año no son provistos por IPEC, debido a que no se encuentran disponibles, por lo que se toman datos provenientes de De Grande y Salvia (2024).

Gráfico 17: Hogares con hacinamiento 1991-2001-2010-2022



Fuente: elaboración propia en base a De Grande y Salvia (2024)

3.3.2 Infraestructura y acceso a servicios

Otro de los sub ejes considerados tiene que ver con el acceso a la infraestructura. Para ello se seleccionaron algunos indicadores que a continuación se detallan.

Es interesante analizar la calidad constructiva de las viviendas y de las conexiones a servicios básicos³¹. Según datos del CNPHyV (2010), el 52% de las viviendas del departamento Nueve de Julio tenían calidad constructiva insuficiente y el 72% de las viviendas contaban con conexiones a servicios básicos insuficientes. Le siguen los departamentos Garay, San Javier y Vera, con porcentajes cercanos al 35% y al 55% respectivamente (Báscolo, et al., 2014). Todo el Nor-noreste provincial tiene los mayores porcentajes de viviendas con materiales de baja calidad en pisos y techos (CNPHyV 2010).

En cuanto a las características de sus condiciones habitacionales básicas, son los departamentos con menor porcentaje de hogares con baño. Sin embargo, la situación mejoró para todos hacia 2022 y las brechas con la Provincia y con los departamentos extra regionales se achicaron.

³¹ El CNPHyV 2010 clasifica la calidad constructiva de la vivienda en: a) Satisfactoria: disponen de materiales resistentes, sólidos y con la aislación adecuada. Disponen también de cañería dentro de la vivienda e inodoro con descarga de agua. b) Básica: no cuentan con elementos adecuados de aislación o tienen techo de chapa o fibrocemento, y al igual que el anterior, cuentan con cañería dentro de la vivienda y de inodoro con descarga de agua. c) Insuficiente: engloba a las viviendas que no cumplan ninguna de las dos condiciones.

En cuanto a la calidad de las conexiones a servicios básicos: a) Satisfactoria: viviendas que disponen agua a red pública y desagüe cloacal. b) Básica: viviendas que disponen agua a red pública y el desagüe a pozo con cámara séptica. c) Insuficiente: engloba a las viviendas que no cumplan ninguna de las dos condiciones anteriores.

Tabla 5: Hogares sin baño										
Hogares sin baño	Provincia	Nueve de Julio	Vera	General Obligado	San Javier	Garay	Promedio regional	Promedio extra regional	Diferencial Provincia y Región	Diferencial Región con el resto de los departamentos
2010	1,7	6,8	5,8	3,8	3,6	4,7	4,9	1,5	-3,2	-3,4
2022	0,5	1,3	1,3	1,1	1,2	1,2	1,2	0,4	-0,7	-0,8
Fuente: elaboración propia en base a datos de los CNPHyV (2010 y 2022).										

Respecto al combustible utilizado para cocinar, los datos disponibles de los censos no son homogéneos en cuanto a la variable analizada, por lo que no permiten comparaciones inter-temporales, pero sí la comparación por región. En 1991 en la Provincia el 95.6% de los hogares usaban gas en red o envasado para cocinar, cuando solo el 72.8% de la Región disponía de esta opción. Por su parte, en los departamentos extra regionales el 96.4% de los hogares tenía gas en red o envasado (CNPHyV, 1991). Vale aclarar que, por los datos provistos por los censos siguientes, el servicio real que disponían en la Región era de gas envasado, debido que para ese entonces no había gas en red.

En 2001, el 90.9% de los hogares de la Región cocinaba con garrafa o leña, en tanto en los departamentos extra regionales lo hacía el 57.2%, es decir, no disponían del servicio de gas en red. En 2010, el 91.7% de los hogares en la Región y el 50% en el resto de los departamentos seguían sin disponer de gas en red. La caída del indicador para los departamentos extra regionales refleja que allí empiezan a tener mayor acceso³². Según datos del CNPHyV, en 2010, en la Provincia el 48,2% de los hogares contaban con gas en red, mientras que en la Región analizada aún no disponían de ese servicio.

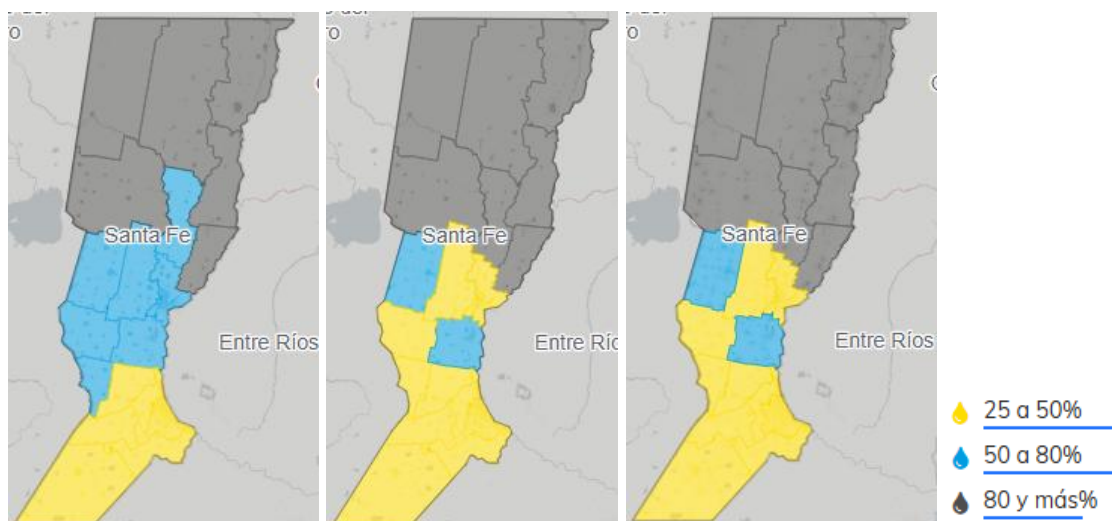
En 2022 el 92% de los hogares de la Región seguían cocinando con garrafa o leña, en tanto en el resto de los departamentos sólo el 50.4%³³. Esto marca una diferencia en cuanto al acceso al servicio de gas en red en detrimento de la Región analizada. El 51.8% de los hogares de la Provincia disponían de gas en red, en tanto los departamentos analizados, si bien muy lejos de la situación provincial, empezaron a tener acceso. Siendo que en Rosario el 63.9% de los hogares cuenta con gas natural para cocinar, la brecha es muy amplia.

En el gráfico se muestra que los departamentos de la Región eran y siguen siendo aquellos donde más se utiliza la garrafa o leña como combustible en la cocina.

³² Los cálculos fueron realizados con datos de De Grande, Salvia (2024) a partir de indicadores de los CNPHyV que utilizan los autores.

³³ Los cálculos fueron realizados con datos de De Grande, Salvia (2024) a partir de indicadores de los CNPHyV que utilizan los autores.

Gráfico 18: Hogares con garrafa o leña como combustible utilizado para cocinar 2001-2010-2022

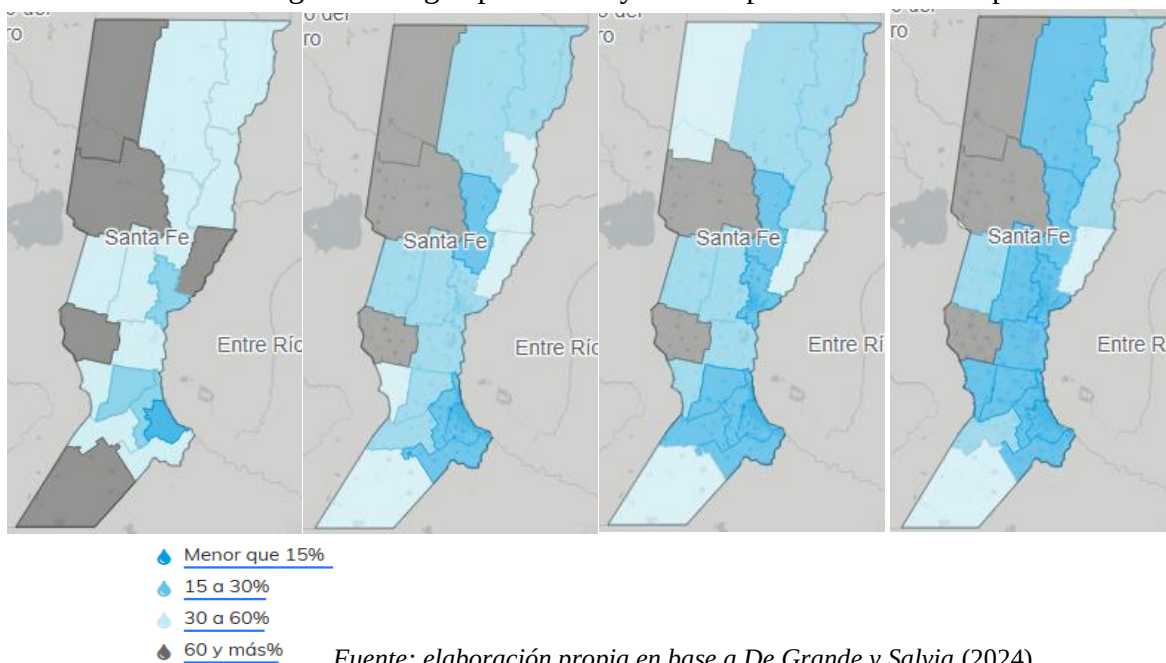


Fuente: elaboración propia en base a De Grande y Salvia (2024)

En el caso de la disponibilidad de agua proveniente de red pública para beber y cocinar queda claro que en la Región hay menos presencia de ese servicio en comparación con varios departamentos del sur provincial. Sin embargo, otros departamentos que no son parte de la Región también se encontraban en esa situación -como ser San Martín y General López-, no constatándose un patrón de distribución del recurso que distinga a la Región del resto. Se puede decir que la situación fue mejorando. Hacia 1991 el 61% de los hogares no contaban con agua de red para beber y cocinar en la Región y el 45,8% en los departamentos extra regionales. Luego, en 2022 la falta de este servicio siguió estando presente en el 33,7% de los hogares de la Región y en el 20,7 de los hogares del resto de la Provincia³⁴.

³⁴ Vale aclarar que entre 2010 y 2022 creció el promedio de hogares en la Región sin disponer del servicio de agua, porque el crecimiento de la cantidad de hogares fue mayor al crecimiento de dicho servicio.

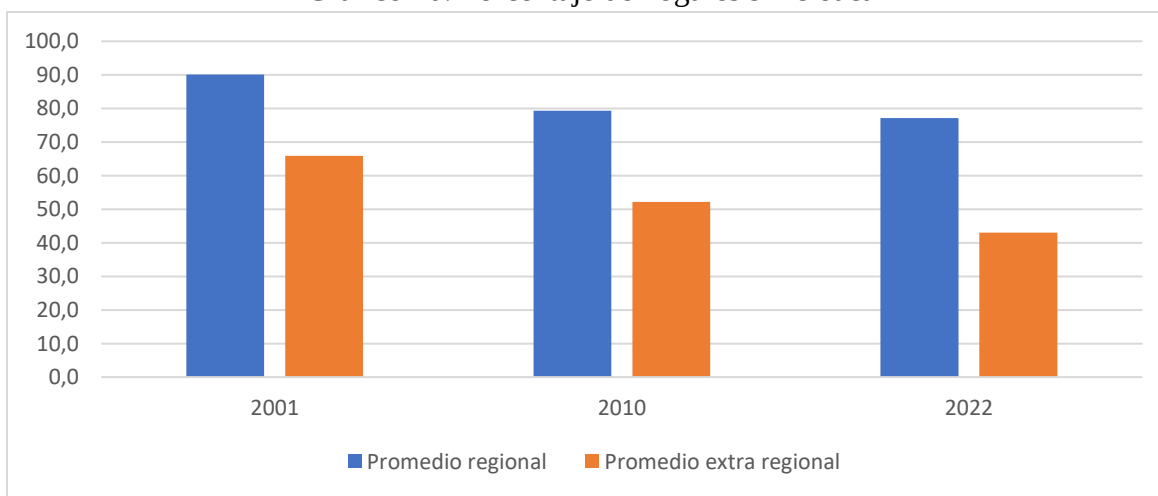
Gráfico 19: Hogares sin agua para beber y cocinar proveniente de red pública



Respecto a la electricidad, hay una cobertura menor en los departamentos analizados, pero un crecimiento importante que les permite promediar un 95,4% ya en 2010.

La disponibilidad de cloacas en los departamentos analizados está muy lejos del promedio provincial que es de 50,2% en 2010, siendo en General Obligado 39,1%, en Vera 22,8%, en San Javier 8,6%, en Nueve de Julio 8,3%, no disponiéndose de este servicio en Garay. La brecha entre 2001 y 2010 se redujo, aún estando lejos de alcanzar los estándares provinciales (según datos de los CNPHyV 2001 y 2010).

Gráfico 20: Porcentaje de hogares sin cloaca



Fuente: elaboración propia en base a CNPHyV (2001, 2010 y 2022) y De Grande y Salvia (2024).

Por su parte, en cuanto a disponibilidad de electrodomésticos, en 2010, Vera, San Javier y Garay son los que menos heladeras tenían en los hogares. Ello indica la ausencia de disponibilidad de alimentos frescos en que esté garantizada la conservación de la cadena de frío, con el riesgo a la salud que ello implica.

En cuanto a disponibilidad de celulares, Nueve de Julio y Vera son los que tienen menor disponibilidad. Paradójicamente, el promedio de acceso bajó entre censos en la Región y la brecha entre los departamentos por fuera de la región y la zona analizada se ensanchó entre 2010 y 2022.

Tabla 6: Hogares con celulares								
Hogares con celulares	En los departamentos extra regionales	Nueve de Julio	Vera	General Obligado	San Javier	Garay	Promedio regional	Diferencial
2010	85,96	83,39	83,88	85,78	85,65	85,82	84,9	1,1
2022	89,8	82,9	82,1	86,1	81,9	83,7	83,3	6,5
Fuente: elaboración propia en base a CNPhyV (2010 y 2022).								

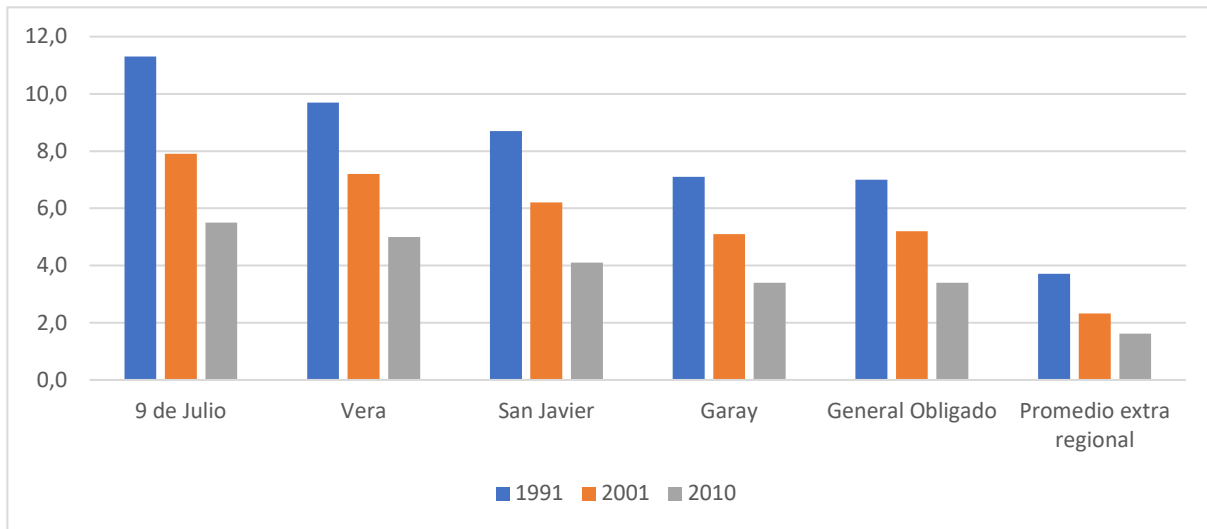
Todos los departamentos bajo análisis tienen un porcentaje relativo menor de computadoras que el promedio provincial, pero la disponibilidad creció y la brecha se achicó, aunque sigue siendo muy amplia.

Tabla 7: Hogares con computadora										
% de hogares que tienen computadora	Provincia	Nueve de Julio	Vera	General Obligado	San Javier	Garay	Promedio regional	Promedio extra regional	Diferencial Provincia y Región	Diferencial Región con el resto de los departamentos
2010	47,6	26,7	26,8	35,3	26,8	25	28,1	44,9	19,5	16,8
2022*	58	41,7	41	48,9	39	38,8	41,9	56,1	16,1	14,2
Elaboración propia en base a datos CNPhyV (2010 y 2022). *La variable relevada por este censo es “Tiene computadora, Tablet, etcétera”.										

3.3.3 Educación

Con el objetivo de dimensionar las expresiones de inclusión o exclusión que asume el sistema educativo en la provincia de Santa Fe y en particular la Región bajo análisis durante el período estudiado, se analiza la tasa de analfabetismo a lo largo de las últimas décadas, observándose una importante reducción de la misma entre 1991 y 2010. En la Región la tasa promedio cayó de 7.1% a 3.4% en esos años, mientras que en los departamentos extra regionales la misma pasó de 3.7% a 1.6%. En ambos casos los indicadores mejoraron y la brecha se redujo, pero siguen siendo los departamentos con mayor analfabetismo de la Provincia. No se disponen de datos para 2022. Debe señalarse que la tasa de analfabetismo es una de las expresiones más claras de la exclusión social, por lo que su reducción se considera fundamental para la promoción del desarrollo.

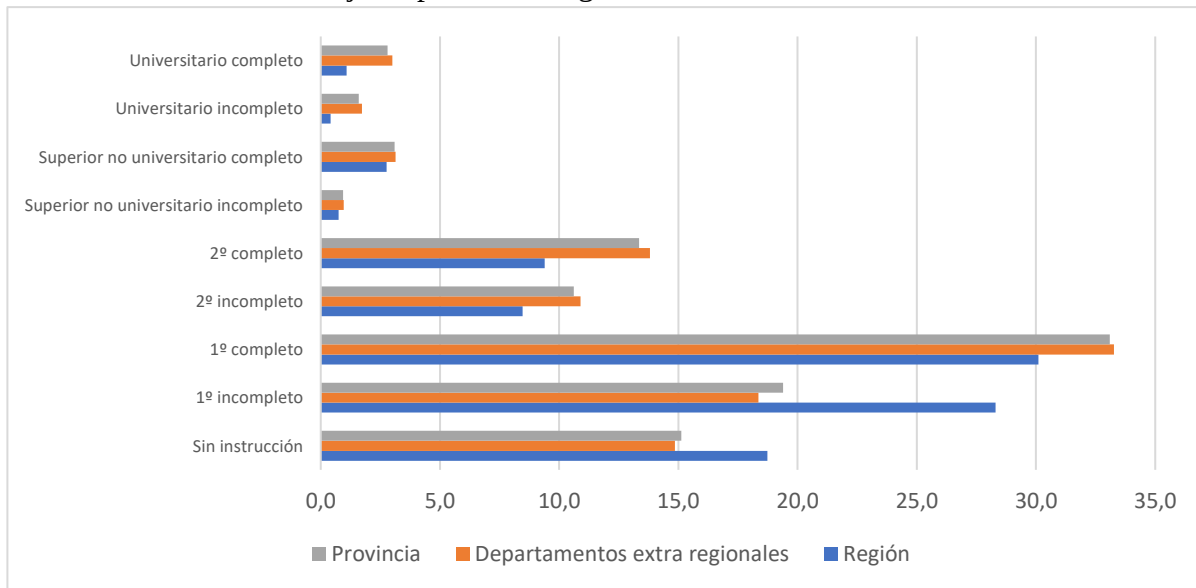
Gráfico 21: Tasa de analfabetismo



Fuente: elaboración propia en base a datos de los CNPhyV (1991, 2001 y 2010).

Al comparar el nivel educativo, en 1991 en la provincia de Santa Fe en general y en los departamentos extra regionales en particular, era mayor el porcentaje alcanzado en todos los niveles de instrucción, salvo el primario incompleto y las personas sin ninguna instrucción; dando cuenta de un menor acceso a la educación a nivel regional. Los departamentos con mayor porcentaje de personas sin instrucción son Nueve de Julio, Vera y San Javier, en tanto Garay es el menos afectado por esta situación, igualando en porcentaje a la Provincia. Contrariamente, también es Garay el departamento menos favorecido en cuanto al porcentaje de la población que ha alcanzado el nivel universitario completo. Las diferencias desfavorables para la Región, obviamente se hacen más intensas cuando la comparación es con los departamentos extra regionales.

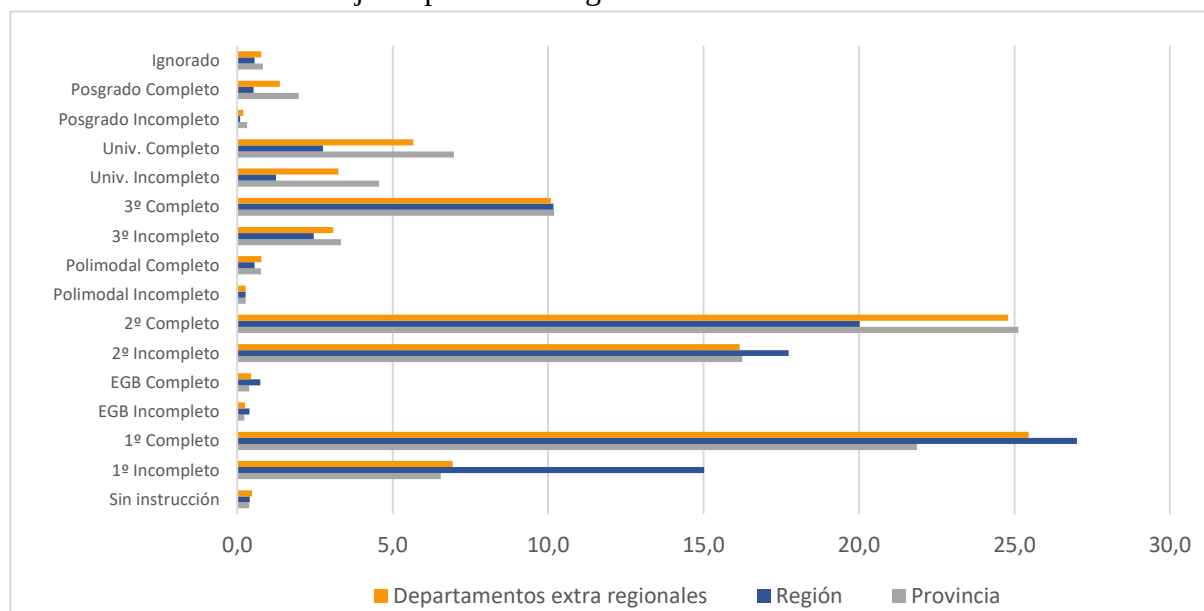
Gráfico 22: Porcentaje de población según nivel de instrucción alcanzado en 1991



Fuente: elaboración propia en base a datos del CNPhyV 1991, para población de 15 años o más.

Nuevamente, en 2022 el porcentaje de población con los más altos niveles de instrucción alcanzado es mayor en la Provincia que en la Región. Por el contrario, el porcentaje de personas con menor nivel de educación –desde el secundario incompleto y hasta la falta de instrucción- siempre es mayor en la Región. Constatando que el acceso a la educación sigue siendo desigual, en detrimento del área bajo estudio.

Gráfico 23: Porcentaje de población según nivel de instrucción alcanzado en 2022



Fuente: elaboración propia en base a datos del CNPHyV 2022, para población de 15 años o más.

Entre 1991 y 2022 en la Provincia cayó bruscamente el nivel de personas sin instrucción como así también de primario incompleto. Luego, crecieron el resto de las categorías comparables, apareciendo el nivel de posgrado como una categoría antes no relevada. En la Región cayeron las tres categorías de menor instrucción, creciendo también el resto. Lo que resulta en un mayor acceso a la educación tanto en la Provincia como en la Región, a pesar de la persistencia de la brecha entre ambas. Por poner un ejemplo, aquí la brecha entre los que tenían el secundario completo en la Región y la Provincia entre 1991 y 2022 se achicó. Contrariamente, para el nivel universitario completo la distancia se ensanchó.

3.3.4 Salud

El acceso universal a la salud y su cobertura implica que todas las personas y las comunidades dispongan de servicios integrales, adecuados, oportunos y de calidad, así como medicamentos seguros, eficaces y asequibles, a la vez que se asegura que el uso de esos servicios no expone a los usuarios a dificultades financieras, en particular los grupos en situación de vulnerabilidad. Esto constituye el fundamento de un sistema de salud equitativo que, para alcanzarlo, requiere de la definición e implementación de políticas (Organización Panamericana de la Salud, s.f.).

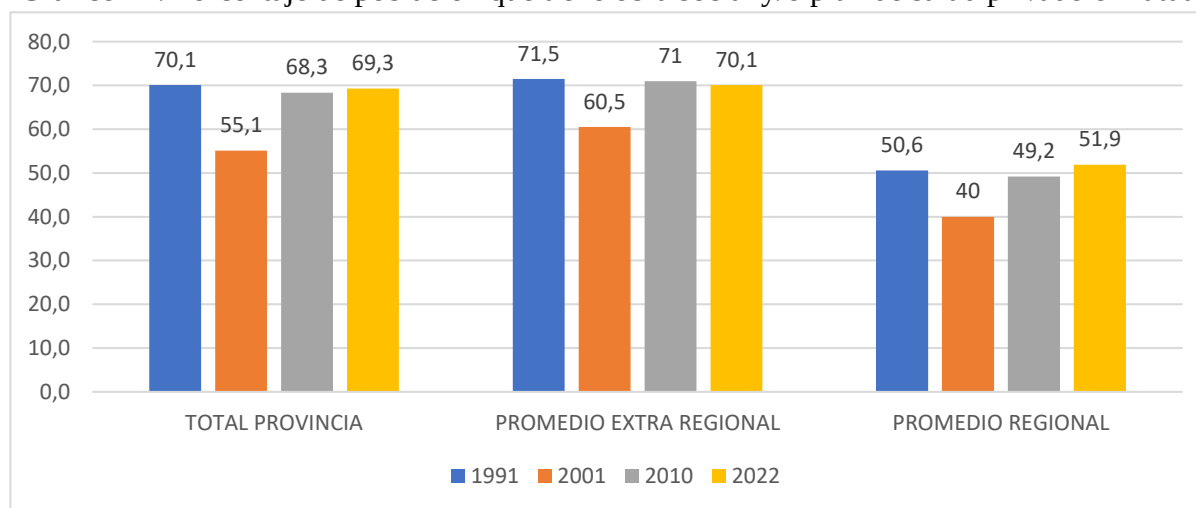
En el caso bajo estudio, el 70,1% de la población tenía cobertura en la Provincia en 1991, el 71.5% en los departamentos extra regionales, pero sólo el 50,6% en la Región. En 2001 la cobertura de

salud cayó abruptamente en la Provincia y también en la Región, pero hacia 2010 estos indicadores mejoraron, promediando un 68,3% a nivel provincial, 71% en los departamentos extra-regionales y un 49,2% en el territorio de interés. En 2022 el acceso a los servicios de salud subió un punto porcentual a nivel provincial, en tanto cayó en igual medida en los departamentos extra regionales. Por su parte, en la Región la cobertura de salud subió entre 2010 y 2022.

En tres décadas el acceso a los servicios de salud cayó en la Provincia 0.8 puntos y en los departamentos extra provinciales 1.4, mientras que en la Región subió 1.3 puntos porcentuales. La brecha se achicó, pero la cobertura sigue siendo sensiblemente menor.

Lo que se observa es que la cobertura tuvo una caída profunda en 2001, en un contexto de crisis económica muy importante y, si bien mostró un repunte en 2010, no alcanzó los valores de partida. En 2022 la situación volvió a empeorar en los departamentos extra regionales. Fueron muchas las políticas que se implementaron en el contexto de pandemia desde 2020 en materia de salud -por ejemplo, el aislamiento social, preventivo y obligatorio, un refuerzo de la infraestructura hospitalaria, el plan de vacunación contra el COVID-19, el plan nacional de salud mental, el Programa Remediar para la distribución gratuita de medicamentos, la legalización del aborto, entre otras- pero, evidentemente, no alcanzaron para mejorar la situación. Paradójicamente, la brecha en el acceso a la salud disminuyó, pero no porque las condiciones hayan mejorado en términos generales sino, por el contrario, porque el acceso cayó a nivel provincial y apenas subió -entre puntas- en la Región.

Gráfico 24: Porcentaje de población que tiene obra social y/o plan de salud privado o mutual



Fuente: elaboración propia en base a CNPHyV (1991, 2001, 2010 y 2022).

Resta agregar un dato de relevancia para el análisis. La cobertura por programas o planes estatales es baja a lo largo del período y no difiere mucho entre la Región y el resto de los departamentos, siendo un poco más alta a nivel regional y elevándose hacia el final del período.

Tabla 8: Porcentaje de población con acceso a servicios de salud por programas o planes estatales.

Año	2010	2022
Promedio Regional	1,8	3,1
Promedio Extra Regional	1,2	2,3
Promedio provincial	1,6	2,8
Fuente: elaboración propia en base a CNPHyV (2010 y 2022). No se disponen de datos desagregados para 1991 y 2001.		

Un estudio más profundo sobre el acceso a salud requeriría indagar sobre otros indicadores, como por ejemplo esperanza de vida al nacer, cobertura de vacunas, tasas de mortalidad, cantidad de médicos y enfermeros por habitante, cantidad de camas en instituciones dedicadas a la salud, entre otros. A la vez, requeriría indagar sobre algunos otros indicadores vinculados a los servicios públicos en salud como disponibilidad de hospitales y centros de salud, presupuestos asignados, entre otros, dado que la Provincia y algunos municipios, especialmente del sur provincial como Rosario y La Capital, han tenido una política pública importante en este sentido, lo que podría implicar aún mayores desigualdades en detrimento de la región analizada. Por poner un ejemplo: de los 13 efectores de alta complejidad que hay en la Provincia, sólo uno se encuentra en el norte, estando el resto en el centro y sur provincial³⁵.

3.3.5 Condiciones del mercado laboral

En cuanto a los indicadores de condición de actividad, en 1991 la tasa de desocupación³⁶ (en adelante TD) promediaba un 5,2% en los departamentos extra regionales y un 4% en los de la región analizada. En gran medida la mayor tasa en el resto de la Provincia se explicaba por mayores niveles de desocupación en Constitución (11.9%) y Rosario (9.8%). Por su parte, en la Región, General Obligado era el departamento con mayor tasa (5.3%). Fue esta la única medición en que el promedio regional muestra mejores valores que el extra regional.

En 2001, en plena crisis económica y social del país, el indicador se elevó bruscamente a 24,6% en los departamentos extra-regionales y a 26,7% en la Región de interés. Constitución con 36.9%, San Lorenzo con 36% y Rosario con 34% fueron los departamentos con mayores niveles de desocupación, en tanto en la región bajo análisis nuevamente General Obligado fue el de mayor tasa, ascendiendo a 32.7%. La situación era crítica y la crisis laboral había recaído con mayor intensidad en la zona bajo análisis.

³⁵ El sistema de salud pública de la Provincia de Santa Fe se organiza a través de Centros de Salud, SAMCOs y Hospitales, de gestión provincial y municipal, según tres niveles de complejidad:

- 1er Nivel: Centros de Salud, constituyen el lugar de mayor proximidad al vecino. No poseen camas de internación y son los encargados de garantizar la salud territorializada.
- 2do Nivel: Hospitales y SAMCOs de baja y mediana complejidad.
- 3er Nivel: Hospitales de alta complejidad, son el último y más completo nivel de la red.

El sistema se plantea desde una estrategia de regionalización, en seis Regiones de Salud y un Sistema Integrado de Emergencias Sanitarias (Gobierno de Santa Fe, s.f.).

³⁶ La tasa de desocupación es el cociente entre la población desocupada y la población económicamente activa multiplicado por 100.

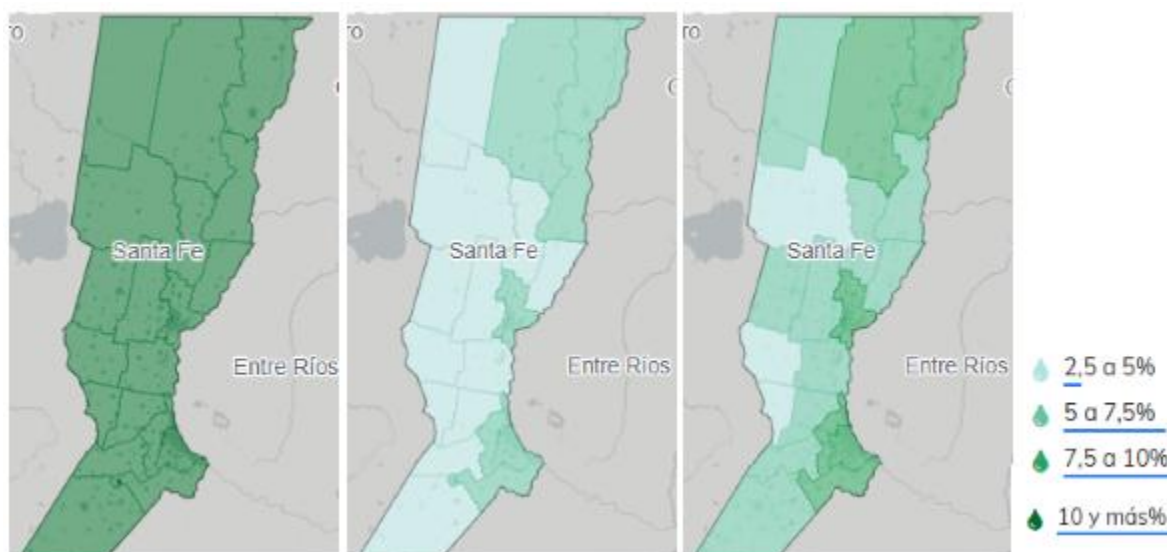
Las políticas aplicadas durante la década del noventa impactaron negativamente sobre el tejido productivo, resultando en cierre de empresas y destruyendo puestos de trabajo. El mercado laboral se utilizó como un instrumento para la disminución de costos y para alcanzar una mayor competitividad a nivel internacional, en función del nuevo patrón de acumulación (Véntola V. A., 2017). Todo ello se reflejó en altas tasas de desocupación, en un crecimiento sostenido del subempleo, mayor informalidad y precariedad laboral³⁷ y generó que importantes sectores de la población ingresaran a una zona de vulnerabilidad o, más aún, de exclusión (Véntola, et al., 2014). La medición en 2001 refleja la crisis económica que vivía el país en ese entonces porque las tasas subieron de manera intensa en todos los casos, siendo General Obligado el departamento que más empeoró.

Hacia 2010, la tasa de desocupación volvió a bajar, en el marco de un importante crecimiento económico tanto a nivel nacional como provincial: 4,8% para los departamentos extra regionales y 5.5% promedio para la Región, siendo General Obligado el departamento que, en este caso, mejora más. Las políticas económicas aplicadas a partir de 2002 promovieron la actividad económica y, con ella, la dinámica del mercado laboral, lo que en Santa Fe resultó en un aumento significativo en la generación de puestos de trabajo y una disminución de la desocupación. Sin embargo, la Región seguía teniendo las peores condiciones en su mercado de trabajo.

En 2022 esta tasa volvió a subir: 6,6% para los departamentos extra regionales y 7,4% para la Región. En este caso, los departamentos Rosario y La Capital tuvieron los valores más altos del período. Lo que se observa es que la generación de empleo en Rosario se encuentra estancada desde finales de 2011 y la tasa de desempleo en ascenso. El estancamiento económico genera allí condiciones sociales severas, cuya perspectiva económica parece no revertirse. Con una estructura productiva menos diversificada que la Nación, las crisis suelen tener un mayor impacto, en especial cuando una actividad prevaleciente en el área está en problemas. A la vez, si se considera una zona más amplia como lo es el Aglomerado Gran Rosario, se nota una mayor sensibilidad a factores externos como alteraciones en el tipo de cambio real, en los precios de los commodities y/o los términos del intercambio (Lapelle & Woelflin, 2018). Ello resulta en importantes impactos en términos de aumentos en la tasa de desempleo a nivel local y, por su gran incidencia, a nivel provincial.

³⁷ La precariedad laboral se calcula, en este caso, como el porcentaje de asalariados sin descuento jubilatorio.

Gráfico 25: Tasa de desocupación 2001-2010-2022



Fuente: elaboración propia en base a Bonfiglio, Correa y De Grande (2022)

La profunda caída del nivel de actividad económica en 2020 en el marco de la pandemia pudo tener incidencia en el aumento del desempleo, si bien para 2022 tanto la economía nacional como la provincial ya presentaban niveles de actividad económica superiores a los del período previo a la crisis, lo que muestra una mayor dificultad de recuperación en los niveles de empleo que en los de actividad³⁸.

En el análisis punta a punta se observa que la desocupación aumentó -más que duplicándose en algunos casos-, pero lo hizo con mucha más intensidad en la Región que en el resto de los departamentos, lo que refleja que la actividad económica se concentra cada vez más en el sur de la Provincia y tiene peores resultados en términos del mercado laboral para la Región. A la vez, en tres décadas la tasa de desempleo no se achicó en ninguno de los distritos analizados, salvo en Constitución, Rosario y San Lorenzo, tres departamentos del sur provincial-, lo que refleja un desempleo de tipo estructural en toda Santa Fe.

Tabla 9: Tasa de desempleo

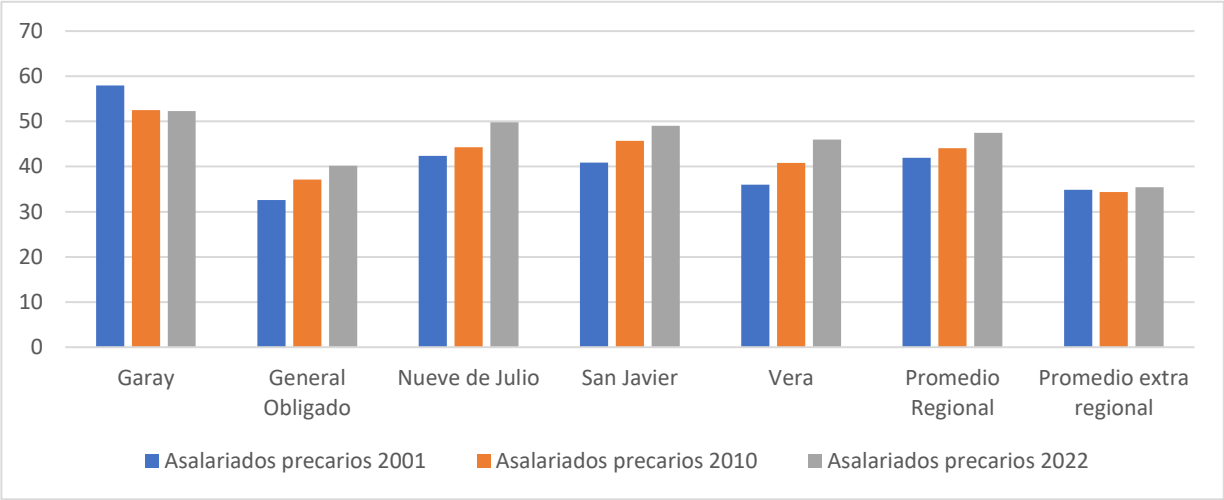
Tasa de desocupación	1991	2001	2010	2022	Variación porcentual 1991-2022
General Obligado	5,3	32,7	6,8	8,6	62,3
Vera	4,4	29,3	7,4	8,9	102,3
San Javier	4,2	28,2	5,6	6,9	64,3
Garay	3,5	22,4	3,8	6,7	91,4
Nueve de Julio	2,4	20,9	3,9	6,1	154,2
Promedio regional	4,0	26,7	5,5	7,4	87,9
Promedio extrarregional	5,2	24,6	4,8	6,6	27,1

Fuente: elaboración propia en base a CNPhyV 1991, 2001, 2010 y 2022.

³⁸ La tasa de desempleo que tuvo el mayor aumento en 2022 en la Región fue en el departamento Garay.

En cuanto a la calidad de empleo, la Región tiene mayores porcentajes de precariedad laboral que el promedio provincial y extrarregional durante todo el período, siendo Garay el departamento que en peores condiciones se encuentra (Pujadas et al., 2024). La precariedad aumentó en 2001 y 2022 para toda la Región -salvo en Garay en que cayó- y también, aunque apenas, para los departamentos extra regionales. Es decir, las condiciones del mercado laboral en términos de precariedad empeoraron entre 2001 y 2022 en toda la Región e incluso en la Provincia, exceptuando el departamento mencionado que, igualmente, sigue siendo aquel en que en peores condiciones está. A pesar de la situación de extrema crisis económica que existía en 2001, la precariedad laboral de entonces fue menor que la que siguió en las próximas muestras censales. Asimismo, la brecha entre la Provincia y la Región se ensanchó³⁹. Además de la desocupación estructural antes mencionada, puede sostenerse que un porcentaje importante del empleo está, desde hace décadas, en condiciones de precariedad.

Gráfico 26: Precariedad laboral



Fuente: elaboración propia en base a CNPhyV (2001, 2010 y 2022).

Por último, cuando se relaciona la tasa de actividad con la tasa de desempleo, se observa una particularidad en los departamentos analizados. Tanto en 2010 como en 2022, San Javier, Garay y Nueve de Julio son departamentos caracterizados por menor participación laboral que el promedio provincial (baja tasa de actividad relativa), pero donde quienes participan logran insertarse relativamente mejor (baja tasa de desocupación relativa). Ello puede reflejar contextos con menor dinamismo económico o alta inactividad (por edad, educación, o ruralidad). Por su parte, Vera y General Obligado pertenecen al grupo de departamentos más vulnerables en este sentido: presentan baja participación en el mercado laboral y mayores tasas de desempleo. Ello sugiere que presentan mercados laborales poco activos y con dificultades estructurales de inserción, posiblemente ligados a economías locales más rezagadas o con escasas oportunidades de empleo (Castagna, et al., 2025).

En el siguiente cuadro se sintetizan los indicadores analizados:

³⁹ Al momento de realizar el trabajo no se encuentran disponibles los datos de 1991.

Tabla 10: Indicadores de desigualdad. Cuadro comparativo.

Indicador y año	Región	Departamentos extra-regionales	Diferencia
NBI 1991	29,1	11,8	17,3
NBI 2010	19	7,8	11,2
NBI 2022	7,7	4,6	3,1
NBI: la brecha se achicó y la situación mejoró.			
Hacinamiento 1991	20,1	7,1	13
Hacinamiento 2010	7,4	2,7	4,7
Hacinamiento 2022	10,8	6,4	4,4
Hacinamiento: la brecha se achicó y, si bien mejoró la situación en el análisis punta a punta, la situación empeoró entre 2010 y 2022.			
Hogares sin baño 2010	4,9	1,5	3,4
Hogares sin baño 2022	1,2	0,4	0,8
Hogares sin baño: la brecha se achicó entre 2010 y 2022.			
Hogares que utilizan garrafa o leña para cocinar 2001	90,9	57,2	33,7
Hogares que utilizan garrafa o leña para cocinar 2010	91,7	50	41,7
Hogares que utilizan garrafa o leña para cocinar 2022	92	50,4	41,6
La Región no cuenta con gas natural para cocinar, por lo que lo hace con garrafa o leña. La brecha en este sentido se ensanchó y es muy amplia.			
Hogares sin agua para beber y cocinar proveniente de red pública 1991	61	45,8	15,2
Hogares sin agua para beber y cocinar proveniente de red pública 2001	44,6	30	14,6
Hogares sin agua para beber y cocinar proveniente de red pública 2010	32	23,8	8,2
Hogares sin agua para beber y cocinar proveniente de red pública 2022	33,7	20,7	13
Tanto en la Región como en el resto del territorio provincial aumentó el porcentaje de hogares que accedieron al servicio de agua para beber y cocinar proveniente de red pública y la brecha se achicó.			
Hogares sin cloacas en 2001	90,1	65,9	24,2
Hogares sin cloacas en 2010	79,3	52,2	27,1
Hogares sin cloacas en 2022	77,2	43	34,2
Es mucho mayor el porcentaje de hogares sin cloaca en la Región y, si bien la situación ha mejorado, la brecha se ha ensanchado porque la mejora fue más intensa por fuera de la Región que en el Nor-noreste provincial.			
Hogares con celulares 2010	84,9	85,9	-1
Hogares con celulares 2022	83,3	89,8	-6,5
Acceso a celulares: la disponibilidad bajó en la Región y creció en el resto de los departamentos, por lo que la brecha se ensanchó.			
Tasa de analfabetismo 1991	7,1	3,7	3,4
Tasa de analfabetismo 2010	3,4	1,6	1,8
Tasa de analfabetismo: en ambos casos el indicador mejoró y la brecha se redujo, pero sigue siendo la Región la de mayores tasas de analfabetismo.			

Primario completo 1991	30,1	33,3	En la Región hay un mayor porcentaje de población con primaria completa que en el resto de la Provincia, siendo este un nivel de instrucción relativamente bajo.
Primario completo 2022	27	25,5	
Secundario completo 1991	9,4	13,8	El secundario completo, un nivel de instrucción relativamente alto, ha sido alcanzado por un menor porcentaje de población regional que extra regional.
Secundario completo 2022	20	24,8	
Universitario completo 1991	1,1	3	El nivel universitario completo, tiene un porcentaje menor en la Región que en el resto de la Provincia.
Universitario completo 2022	2,8	5,7	
Tanto en la Región como en el resto de los departamentos cayó el porcentaje de población sin instrucción, con primario incompleto y con primario completo. Contrariamente, subieron los porcentajes para los siguientes niveles. Las brechas interregionales persisten, reflejando un menor acceso a la educación en el Nor-noreste provincial			
Cobertura por obra social y/o plan de salud privado o mutual 1991	50,6	71,5	-20,9
Cobertura por obra social y/o plan de salud privado o mutual 2001	40	60,5	-20,5
Cobertura por obra social y/o plan de salud privado o mutual 2010	49,2	71	-21,8
Cobertura por obra social y/o plan de salud privado o mutual 2022	51,9	70,1	-18,2
La brecha en el acceso a la salud privada disminuyó, pero no porque las condiciones hayan mejorado sino porque el acceso cayó en los departamentos extra regionales y apenas subió -entre puntas- en la Región.			
Tasa de desocupación 1991	4	5,2	-1,2
Tasa de desocupación 2001	26,7	24,6	2,1
Tasa de desocupación 2010	5,5	4,8	0,7
Tasa de desocupación 2022	7,4	6,6	0,8
La brecha en la tasa de desocupación se ensanchó y la Región pasó de tener una menor tasa, a tener una mayor tasa que en el resto de la Provincia.			
Precariedad laboral 2001	42	34,8	7,2
Precariedad laboral 2010	44,1	34,3	9,8
Precariedad laboral 2022	47,5	35,4	12,1
La precariedad laboral aumentó y lo hizo más en la Región que en el resto del territorio, por lo que la brecha se ensanchó.			
Fuente: elaboración propia en base a CNPHyV (1991, 2001, 2010 y 2022).			

3.4 Reflexiones sobre desequilibrios y desigualdades

Los desequilibrios reflejan, en gran medida, el desarrollo dispar de los sistemas productivos entre regiones de la Provincia. Estas diferencias repercuten sobre la estructura ocupacional y de ingresos en los territorios y, con ello, en los diferentes niveles de vida y de pobreza observados. Desequilibrios y desigualdades se retroalimentan y terminan reforzando la desarticulación de las capacidades de las regiones de menor desarrollo económico, perpetuando las desventajas iniciales.

Una de las manifestaciones de las brechas territoriales en el desarrollo productivo es la disparidad en la productividad entre las distintas regiones que, en alguna medida, tiene un origen histórico que justificó cierta localización inicial de las actividades y terminó reforzándose en el tiempo (Abeles M., Villafañe S., 2022).

A partir del análisis de múltiples indicadores y dimensiones, lo que se observa es la persistencia de una marcada desigualdad en las condiciones de vida que enfrentan las personas dependiendo del territorio en el que habitan dentro de la Provincia. Esa desigualdad territorial pareciera perpetuarse, más allá de las circunstancias macroeconómicas, si bien se acentúa en momentos de crisis. Pero aún durante las etapas de crecimiento económico -en las que se producen mejoras sociales-, muchas de las brechas territoriales observadas en las condiciones de vida de la población, así como en el acceso a los derechos económicos y sociales, perduran.

Los indicadores analizados muestran una Región con condiciones de cierta pobreza relativa persistente frente al resto del territorio provincial, una carencia social que se refleja en la presencia de condiciones de vida deterioradas y su permanencia en un período dilatado de tiempo. Dicha pobreza refleja una condición de privación económica que combina críticamente un conjunto de múltiples dimensiones -hábitat, salud, educación, trabajo, entre otras- tanto en los hogares, como en su entorno. Es por ello que la mirada sobre el territorio y el modelo de acumulación se vuelve central, porque dichas condiciones se materializan allí, ámbito donde se dan las disputas de intereses y se reproducen las desigualdades.

En cuanto a las condiciones de vida, la Región tiene mayores niveles de NBI que el resto de la Provincia, pese a que la brecha se achicó. El concepto de NBI está basado en el establecimiento de umbrales mínimos de bienestar, según niveles universalmente aceptados, los cuales deben ser alcanzados a partir de la cobertura de un cúmulo de necesidades materiales básicas. Así, cuando los hogares no pueden satisfacer tales necesidades, son categorizados con NBI. Entendiendo que pobreza estructural y necesidades insatisfechas son conceptos íntimamente relacionados, indicadores referidos a condiciones habitacionales esenciales, a la escolarización en el nivel primario de educación formal y a la inserción en el mercado laboral de los integrantes del hogar reflejan, en gran medida, la calidad y condiciones de vida de la población (Dirección Nacional de Relaciones Económicas con las Provincias, 2014)⁴⁰. Identificar NBI y sus divergencias entre regiones permite indagar sobre la cuantificación de un fenómeno complejo de precisar y definir como lo es la pobreza estructural e identificar a los sujetos prioritarios de políticas públicas. Los cambios de modelos económicos implementados no han permitido extinguir las diferencias entre la Región y el resto de Santa Fe; si bien poco a poco, las distancias en algunos de los indicadores se achicaron.

Otro de los factores considerados es la existencia de brechas territoriales en el terreno de la infraestructura y los servicios, que explican y alimentan los rezagos en el desarrollo económico, productivo y social de la Región. En este sentido, se observaron las brechas de infraestructura básica en cuanto acceso a agua, saneamiento, así como a energía eléctrica, gas de red y

⁴⁰ La identificación de pobreza estructural en la Argentina surge de las estimaciones proporcionadas por las familias censadas en cada relevamiento decenal del respectivo Censo Nacional de Población y Vivienda. Atiende a un conjunto de condiciones de vida tales como: calidad de la vivienda, hacinamiento hogareño, nivel de oferta de instalaciones sanitarias, escolaridades de los niños residentes en cada núcleo familiar y situación ocupacional necesaria para un ingreso satisfactorio. Si alguno de tales condiciones no alcanza el nivel deseable se considera que la familia padece de pobreza estructural (Rofman, 2015).

conectividad, entre otras. La Región presenta una peor calidad constructiva de sus viviendas, un menor porcentaje de hogares con baño, con gas en red y acceso al agua en red, menor acceso al servicio de electricidad y cloacas. Las asimetrías en la calidad y densidad de la infraestructura constituyen un desafío central para el desarrollo de la Provincia y en particular para la Región y explican, en buena medida, las brechas entre los distintos indicadores sociales analizados y su persistencia -y en algunos casos su profundización- en el tiempo.

La brecha tecnológica también constituye un indicador de desigualdad, en el contexto de un mundo que, para muchos autores, transita la quinta revolución industrial. La economía global atraviesa una fase que se caracteriza por la digitalización y la conectividad, habitada por tecnologías como internet de las cosas, computación en nube, big data, inteligencia artificial e impresión 3D, entre otras (Basco et al., 2018). Todo ello tiene un impacto en la digitalización en la industria manufacturera, en la gestión de la producción, en los modelos de los negocios, en las cadenas de valor y en el mercado de trabajo. La falta de acceso a tecnologías elementales repercute negativamente en las posibilidades de adaptarse a un mundo en permanente cambio. Medida con dos indicadores muy básicos -sin desconocer que son sólo el primer paso para esta integración-, los hogares de la Región vieron reducir el acceso a celulares entre 2010 y 2022, ensanchándose las diferencias con el promedio provincial, en tanto siguen siendo los que menor acceso tienen a computadoras. La necesidad de acceso a estos dispositivos, como también al servicio de internet, se puso aún más en evidencia durante la pandemia en que la educación y gran parte del trabajo pasó a ser virtual y muchas de esas tendencias llegaron para quedarse. El retraso en este sentido tiene un impacto directo en las posibilidades y perspectivas de una Región -y de su población- que, de no integrarse, queda aún más retrasada.

Otro de los aspectos analizados fue la educación que, históricamente, ha sido entendida como un espacio para la igualación y superación de las diferencias sociales. La probabilidad de acceso y permanencia en el sistema educativo está asociada con las propias condiciones socioeconómicas de los territorios, las características del mercado de trabajo en el que están insertas las personas, el acceso a otros servicios básicos, como la salud, las tecnologías de información y comunicación, entre otros (Steinberg, Cetrángolo, & Gatto, 2011). En este caso, nuevamente, la Región es la que presenta mayores tasas de analfabetismo, si bien la brecha se ha achicado. Cuando se analiza por nivel educativo, también aquí los indicadores resultan desfavorables para el Nor-noreste provincial. La presencia de un segmento muy significativo de la población que no alcanza niveles deseables de instrucción se debe, en gran medida, a la salida temprana del sistema educativo para intentar incorporarse al mercado laboral. Ello repercute en las posibilidades de encontrar empleos que permitan conseguir mejoras en las condiciones de vida y una movilidad social ascendente, justamente porque el sistema educativo es -en gran medida- el que permitiría esta posibilidad. Asimismo, los empleos a los que acceden jóvenes sin suficiente instrucción suelen ser de carácter informal, con remuneraciones por debajo de las que se abonan en el ámbito estructurado y muy elevada rotación temporal, lo que hace que las condiciones de partida tiendan a perpetuarse.

En relación a la cobertura por obra social y/o plan de salud privado o mutual, paradójicamente el análisis entre puntas mostró una leve caída en el acceso para la Provincia y en los departamentos extra regionales; por lo que la brecha se achicó, con un mejoramiento marginal a nivel de la región analizada. Hubo un empeoramiento en las condiciones de acceso a obras sociales y/o planes de salud privado o mutual. En contrapartida, aumentó levemente el acceso a programas y planes estatales de servicios de salud, pero siguen siendo marginales como contrapeso a esta problemática. Un análisis más profundo que incluya los servicios públicos de hospitales y espacios de atención primaria probablemente reflejen una intensificación de la desigualdad debido a su fuerte sesgo en favor de la zona sur provincial en cuanto a la localización y reparto de los recursos en los centros de salud más importantes y de mayor complejidad.

Por último, el estudio del mercado laboral se constituye en uno de los ejes fundamentales para indagar sobre las condiciones de vida de la población. La inserción en el trabajo determina, en la mayoría de los casos, el acceso a una vida digna⁴¹. La Región presentaba menores tasas de desempleo que la Provincia en 1991, pero esta tasa creció de manera más intensa después y fue mayor para la Región en el resto de las mediciones censales observadas. Asimismo, al analizar la precariedad laboral, los niveles también se incrementaron y la brecha entre regiones se ensanchó. La persistente desigualdad en el mercado laboral es un reflejo de las características del crecimiento concentrado y especializado que resulta favorable al sur provincial, en detrimento de la Región.

Todos estos indicadores de desigualdad -y su persistencia-, muestran que no se trata de una situación de carencia acotada en el tiempo que puede salvarse cuando se modifique la dinámica del modelo de acumulación vigente. Por el contrario, comprende un universo de situaciones de privación, tanto material como subjetiva y simbólica, que hacen al bienestar de las personas y las familias, en estrecha relación con el contexto territorial en el que habitan.

El análisis realizado hasta aquí comparó la situación en la Región bajo análisis y el resto de la Provincia. En ese marco cabe preguntarse, ¿las brechas existentes entre los distintos departamentos, o más precisamente, entre la Región y el resto del territorio provincial, ¿tendieron a acortarse, persistir o, por el contrario, crecieron? En las últimas décadas las brechas territoriales mostraron un comportamiento disímil. Algunos indicadores sociales presentaron mejoras perceptibles, mientras otros evidenciaron avances mucho menores o, incluso, retrocesos. El cuadro general arroja luces y sombras, con oscilaciones y matices que dependen de la dimensión analizada.

Como pudo apreciarse a lo largo de este capítulo, la desigualdad territorial en la Provincia es un hecho histórico y persistente que afecta, sobre todo, a la región Nor-noreste y las brechas no se han reducido de manera inequívoca. Persiste una fuerte disparidad territorial en el terreno de las capacidades productivas y enfrentan serias dificultades para promover el crecimiento. Por ello resulta indispensable incorporar al estudio los cambiantes modelos que se han estado aplicando en los recientes decenios en el país y que, desde el plano de lo económico son los principales

⁴¹ Evidentemente las condiciones de trabajo, los niveles de ingresos y los derechos laborales tienen gran incidencia.

responsables de los perfiles de las carencias sociales crónicas y de muy difícil remoción con acciones simplificadas y generalizadas.

Las condiciones de vida de la población dependen, en gran medida, de las actividades económicas que aquí prevalecen. Como se señaló, una estructura productiva muy ligada al campo y una industria que se localiza en los centros urbanos más importantes de la Región. Aquí los cultivos de las llamadas “Economías Regionales” se constituyen en una identidad de la Región, por ser la única de toda la Provincia con este tipo de cultivos y porque su desarrollo alcanza no sólo al eslabón primario, sino también al industrial y comercial, tejiéndose sobre estas producciones toda una economía regional que traspasa las fronteras del campo y genera valor y empleo en la zona. Sin embargo, el valor generado por ellas no es retenido allí, porque la forma en que se estructura su generación y reparto hace que parte del mismo sea transferido fuera de las fronteras regionales. Esto explica, en gran medida, que producciones de importancia para la Región no puedan generar los recursos suficientes para su desarrollo. Pese a los sucesivos cambios en el modelo económico a lo largo del período analizado, se verá que el proceso de concentración de la producción y el control de la misma por unos pocos actores, termina sosteniendo una economía con un retraso relativo y desigualdades en su desarrollo.

El análisis de la estructura productiva local y la presencia de Economías Regionales allí, interpela a formularse algunas preguntas sobre el porqué de su emplazamiento territorial, de su persistencia en el territorio, de su importancia, su desarrollo y perspectivas. El próximo capítulo pretende dar respuesta a estos interrogantes.

4. LAS ECONOMÍAS REGIONALES EN EL NOR-NORESTE PROVINCIAL. EL CASO DEL ARROZ Y EL ALGODÓN

La agricultura, como actividad productiva tradicional, tiene un gran peso en la economía provincial y, como antes se señaló, viene atravesando una recomposición centrada en diferentes ejes: tecnologías 4.0 como componente esencial en la concepción de nuevas prácticas y productos que integran la cadena de valor; cierta supremacía del capital financiero y cambios en cuanto a la lectura que se reconstruye en torno al “agronegocio” (Giarracca & Teubal, 2008). El escenario internacional viene dando cuenta de cambios que se producen con gran rapidez. Los últimos tiempos muestran indicios de una asociación entre las llamadas “big- tech⁴²” y el capital financiero y un fuerte componente vinculado a metas de sustentabilidad que giran en torno a los negocios “verdes” a escala global, como la recuperación de carbono, el acaparamiento de tierras aptas para cultivo, nuevas metas de trazabilidad, patentes en bio productos o bienes de alto contenido tecnológico y grandes plataformas digitales desde donde direccionar los flujos de productos a nivel mundial (Gorenstein, 2022).

Las estrategias del capital que hoy dominan la geopolítica global, sumadas a un clima de creciente inestabilidad política y marcada división del mundo, presentan su correlato en diferentes países - entre ellos Argentina- donde se comparten distintas realidades en cuanto a la actividad que se analice en el territorio y la estructuración de cadenas de valor en planos diferenciados. En el caso argentino existen diversas cadenas vinculadas a los agroalimentos, siendo importante establecer una diferenciación entre aquellas que se estructuran en torno a la producción pampeana (con predominio de cultivos extensivos) de las que se localizan en el resto del territorio (Extra Pampeanas), en zonas muy diversas donde se viven realidades socio económicas y políticas diferentes.

Los espacios centrales en Argentina se sumaron claramente a la lectura del agronegocio y los efectos se manifiestan en hechos concretos en las producciones que dominan el ámbito pampeano. No obstante, pese a la rápida integración de estas producciones a las llamadas Cadenas Globales de Valor, su desarrollo no está exento de conflictos, desafíos y falta de certezas en cuanto a su evolución (Wahren, 2020).

Otra realidad muy diferente es la que ofrecen las llamadas Economías Regionales o “Extra Pampeanas” donde la formación y dinámica de las Cadenas Agroalimentarias aún aparece como un desafío. En esta categoría se incluye una gran variedad de productos cuyas escalas de producción resultan sensiblemente menores si se las compara con las Pampeanas. Es precisamente sobre esta realidad que se quiere profundizar en este caso. Esto lleva a la formulación de ciertos interrogantes básicos para saber si algunas cadenas Extra Pampeanas pueden trascender la realidad

⁴² Empresa “big tech” se refiere a las grandes empresas tecnológicas que tienen un impacto significativo en la economía global debido a su tamaño, poder y alcance. Dominan sectores clave como las redes sociales, el comercio electrónico, la publicidad digital, la inteligencia artificial, la nube, entre otros, teniendo un impacto sobre la vida cotidiana de las personas.

de la agricultura tradicional y así configurar, no sólo cadenas agroalimentarias de proyección, sino territorios más equilibrados e integrados a la economía nacional.

Como se ha visto, las condiciones agroecológicas de la región analizada favorecieron la siembra de cultivos como el arroz y el algodón en el Nor-noreste provincial. Una zona que históricamente presentó un retraso relativo en cuanto a técnicas capitalistas de producción, mayor porcentaje de población rural, menor grado de industrialización de la producción y condiciones de vida más desfavorables. El arroz es un cultivo presente en los departamentos San Javier y Garay. El algodón lo es en Nueve de Julio, Vera, General Obligado y también en San Javier.

Dichas producciones son consideradas "cultivos sociales" porque tradicionalmente requieren una mayor cantidad de mano de obra por unidad de superficie. El arroz demanda trabajo manual en las tareas de preparación de los suelos, siembra, control de malezas y cosecha; pero al cultivarse sobre terrenos inundados, exige aún más trabajadores en lo que respecta al manejo del agua y tratamiento de los suelos. Su producción depende de proveedores de insumos como semillas, fertilizantes y maquinarias y de servicios conexos como reparación de maquinarias, gomerías, entre otros, lo que genera una demanda de mano de obra indirecta muy importante para la Región. El algodón es otro ejemplo de cultivo social que requiere mano de obra en la siembra, el control de plagas, la recolección de las fibras y cosecha y también genera una importante demanda indirecta de empleo al estar asociado a una industria desmotadora de proximidad y a la industria textil y de indumentaria.

Las Economías Regionales en la provincia de Santa Fe ocupan lugares marginales en la estructura productiva provincial, pero son de importancia para los departamentos donde se desarrollan, siendo fuente de producción, empleo, valor agregado y recursos para los territorios. Estas producciones tienen una trascendencia social relevante, dada la generación indirecta de empleo e ingresos, la conexión con la industria transformadora y la dinámica que generan en zonas en que se desarrollan (Pujadas, 2022).

El presente apartado analiza las Economías Regionales del arroz y el algodón en Santa Fe. Su origen, evolución y las políticas que se aplicaron en relación a dichas producciones, poniendo en valor su importancia para la Región. En él se caracterizan las Economías Regionales, el nivel de desarrollo de sus procesos productivos y se indaga sobre los procesos económicos, sociales e históricos que explican su trayectoria y permanencia. A la vez, se examina si atraviesan una instancia de transformación vinculada a los cambios que se observan en las producciones tradicionales, identificando en qué medida se verifican tendencias que -a nivel global- exhibe la producción agropecuaria. Se busca analizar las perspectivas de estas producciones Extra Pampeanas para la Región.

4.1 La cadena Arrocería santafesina

4.1.1 Presentación. El arroz en Santa Fe

El arroz es un cereal muy nutritivo y de fácil digestión y un alimento fundamental en la dieta de varios países del mundo. Es uno de los cuatro pilares de la alimentación mundial -junto al trigo, el maíz y la papa-, y también se usa para hacer cuerdas, papel, bebidas, cosméticos y pasta de dientes. No ocupa un lugar de gran relevancia en la producción argentina -en comparación con otros cereales y granos oleaginosos-, sin embargo, conforma una Economía Regional de suma importancia para el Noreste del país (en las provincias de Corrientes y Entre Ríos) y para la Región Nor-noreste de Santa Fe en particular.

En la mayoría de los sistemas agrícolas, el arroz es un cultivo anual: se siembra, crece, produce grano y se cosecha en un solo ciclo. Luego se vuelve a plantar en la siguiente temporada. Sin embargo, en algunos sistemas, después de la cosecha se puede dejar el tallo de la planta en el campo, para que vuelva a brotar y producir una segunda cosecha, lo que da al arroz un comportamiento perenne temporal. Esta segunda cosecha suele tener un menor rendimiento. En la provincia de Santa Fe el arroz se cultiva, principalmente, como un cultivo anual.

Gráfico 27: Área con producción de Arroz en Argentina



Fuente: INTA (2012).

Usualmente, es un cereal intensivo en el uso de mano de obra directa. La heterogeneidad agroecológica y social de los distintos sistemas de producción vigentes, hace que la cantidad de empleo requerido difiera según la tecnología implementada en el proceso de producción. Las empresas de nivel tecnológico alto poseen relativamente poca cantidad de personal permanente y tercerizan tareas. Los niveles tecnológicos bajo y medio recurren a la contratación temporal. Los peones son la categoría que posee mayor cantidad de trabajadores permanentes, seguidos por laseristas/tractoristas, mecánicos/tractoristas y aguadores/peones (Anino, 2017).

Es un cultivo que requiere determinadas condiciones agroecológicas para su desarrollo, en cuanto a temperatura, humedad y luminosidad. Su producción tiene la particularidad de necesitar riego por noventa a cien días, ya que el agua debe mantenerse en la superficie. Antes de sembrar, los

productores preparan el suelo (realizan taipas⁴³, surcos y curvas de nivel), controlan el direccionamiento del agua y monitorean el sistema de extracción (CONINAGRO, 2017). Ello genera puestos de trabajo sumamente esenciales para las provincias donde se produce.

Hay tres sistemas principales de riego: aguas superficiales de ríos y arroyos, aguas profundas y aguas de represas⁴⁴. El sistema utilizado se vuelve un factor central en la estructura de costos pues determina la cantidad de gasoil utilizada. Economizar en el consumo del agua empleada y ahorrar energía para su extracción es fundamental en la definición de la competitividad de la cadena. En Argentina se aplica principalmente el sistema de riego por inundación; en Santa Fe se utiliza el bombeo desde el río San Javier, que se constituye en una fuente de agua relativamente segura, no requiriendo perforaciones, ni represas, lo que supone una ventaja en costos⁴⁵.

Otra de las características típicas de este cultivo es la necesidad de rotación por la infección con malezas y la pérdida de fertilidad. En general los terrenos donde se planta arroz son suelos pobres, con problemas de salinidad, lo que exige el uso de fertilizantes y la rotación que, usualmente, se hace con ganado. La realidad de la provincia de Santa Fe es que el productor no respeta los tiempos recomendables de rotación, para amortizar rápidamente sus inversiones y ello, muchas veces, trae inconvenientes y pérdidas en los rindes.

La exigencia de rotación permanente ha difundido en el país el sistema de arrendamiento, que se constituye en otro de los factores determinantes de la rentabilidad del eslabón primario: el costo de alquilar las tierras⁴⁶. La ventaja en costos que tiene Santa Fe respecto de otras provincias en cuanto a la disponibilidad de una fuente de agua “segura” y el bombeo utilizando electricidad -en vez de gasoil-, se ve en parte compensada por los mayores costos del arrendamiento⁴⁷ (Buenar, 2023).

En los últimos años ha crecido la productividad como consecuencia de la introducción de nuevas variedades, semillas desarrolladas con una genética adaptada a las condiciones agroecológicas de la Región, utilización de técnicas mejoradas de cultivo, incorporación de la cosecha mecánica, uso de la tecnología Clearfield⁴⁸, la tecnología de nivel cero –riego con pendiente controlada-, el riego por mangas, el monitoreo de cultivos con drones, avances en los tractores utilizados, entre otras.

⁴³ La taipa es un montículo de tierra o borde de contención del agua que se utiliza en el cultivo arroceros.

⁴⁴ Este último, a pesar de la gran inversión inicial, tiene los costos operativos más bajos y es el sistema que más se está utilizando en las grandes explotaciones (Anino, 2017).

⁴⁵ El riego mediante río tiene ventajas en costos y mayor certeza relativa en cuanto a su disponibilidad. La represa también tiene costos relativamente bajos, pero es más insegura en caso de escasez de lluvias. Corrientes utiliza los tres sistemas: por río, represa y perforación; en tanto Entre Ríos tiene principalmente riego por perforación y también, en menor medida, por río en la ciudad de La Paz.

⁴⁶ Después de dos o tres años de cultivo sucesivo de arroz, cuando los rendimientos decaen como consecuencia del enmalezamiento y la pérdida de fertilidad, el arrendatario abandona el lote durante un extenso período, para permitir la recuperación del suelo y volver a la siembra de arroz años después (Anino, 2017).

⁴⁷ En la provincia el 100% del bombeo se hace por energía eléctrica, lo que supone una gran ventaja frente a Corrientes y Entre Ríos en que la mitad de los bombeos requieren de gasoil, lo que es más caro.

⁴⁸ El sistema de producción Clearfield combina tecnología en semillas con soluciones en herbicidas. Ofrece un amplio espectro de control, permite la posibilidad de una sola aplicación en post emergencia temprana del cultivo y otorga un control prolongado que evita nacimientos posteriores de malezas (BASF, s.f.).

Ello permitió que los rendimientos pasaran de 4.029 toneladas por hectárea a 7.266 desde 1990 al 2023 (SIIA). Todas estas mejoras tuvieron un costo importante: la reducción de manera sustancial de los requerimientos de mano de obra estacional. Pese a ello, la producción arrocerá sigue movilizandó una gran cantidad de empleo indirecto que promueve la actividad de la Región.

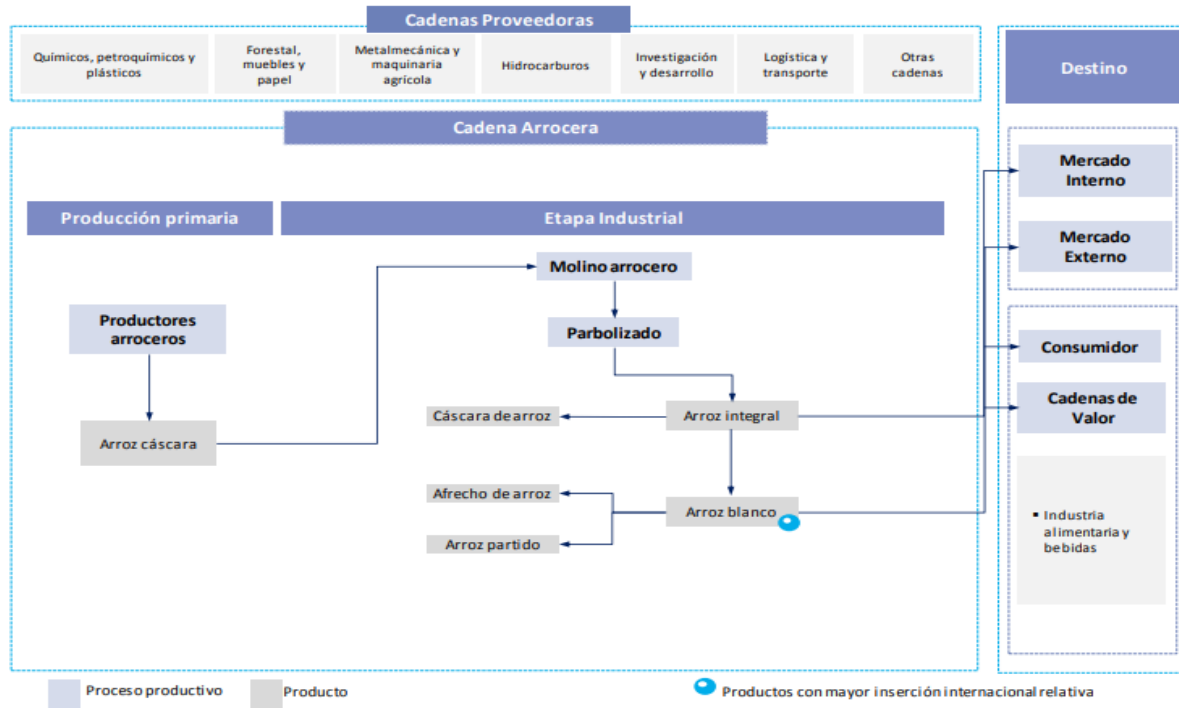
Santa Fe cuenta con un potencial inmenso en cuanto a sus posibilidades de expansión para el desarrollo arroceró, es la 3º Provincia en cuanto a área sembrada de arroz en el país (con el 12,5% del total para la campaña 2022/23) -detrás de Corrientes (47,2%) y Entre Ríos (28,6%) y delante de Formosa (9,3%)- (según datos del SIIA) y la segunda en cuanto a molienda de arroz a nivel nacional, detrás de Entre Ríos (según datos del SAGPyS para el 2021).

En los siguientes apartados se describe la evolución de la Cadena Arrocerá a nivel provincial desde el año 1990 hasta el 2023, analizando la trayectoria de la producción primaria, molinería y exportaciones. Se consideran las políticas específicas sobre la cadena, aplicadas tanto a nivel provincial como nacional y sus implicancias; como así también el proceso de concentración de la producción en unos pocos actores que se constituyen en “nodos” controlantes del negocio arroceró regional. Se caracterizan brevemente dichos actores, a la vez que se pone en valor la importancia de la cadena para la Región en términos de empleo. Previamente, se hace una breve descripción de sus eslabones -poniendo especial atención en el primario y las primeras etapas del industrial- y se repasa el origen y la historia del cultivo en la Región.

4.1.2 La cadena arrocerá. Sus eslabones

La Cadena Arrocerá abarca desde la producción primaria de arroz hasta la comercialización final en el mercado interno e internacional, pasando por el procesamiento industrial como etapa intermedia. Comprende: 1. Producción y abastecimiento de insumos agrícolas. 2. Producción de arroz cáscara (fase agrícola). 3. Pre-industrialización (limpieza y secado). 4. Elaboración de arroz para consumo (fase industrial, productos principales: arroz blanco y arroz integral; subproductos: cáscara, afrecho, quebrados). 5. Fraccionamiento. 6. Distribución mayorista. 7. Distribución minorista. 8. Consumo final (Manzanal & Rofman, 1989). Este cultivo también puede utilizarse como insumo para productos alimentarios como barritas de cereales, arroz inflado, alfajores, entre otros.

Gráfico 28: Cadena arrocerá



Fuente: Ministerio de Hacienda (2017).

En 2023 la producción primaria de arroz cáscara en Santa Fe era realizada sólo por veintiún productores agropecuarios (Vicino & Ayala, 2022). Las etapas generales para el cultivo son: la preparación del suelo, siembra directa o trasplante, riego, protección, cosecha, secado y acopio. En cuanto a los costos, los principales son: el arrendamiento, el riego y la fertilización que, en el caso de campos de baja calidad, constituyen una inversión obligada. Además, el gasoil para laboreo, la cosecha y las bombas; la corriente eléctrica y los agroquímicos. A su vez, el gasto que implican fletes más largos para las empresas que trasladan el grano sin elaborar también aumenta los costos. Uno de los principales problemas de los pequeños productores es la disponibilidad de financiamiento durante la etapa productiva, que suele solventarse a través del sistema de “warrants” y “planes canje”-con cooperativas, molinos, o a través de “traders”- como dos de las modalidades de financiamiento más difundidas (Pagliettini, et al., 1999)⁴⁹.

En cuanto al personal requerido, si bien es cada vez menos porque se evolucionó hacia una labranza mínima, su costo se viene incrementando en los últimos años. Un agudor puede atender

⁴⁹ La cooperativa Villa Elisa, una compañía de origen entrerriano también presente en el territorio provincial, por ejemplo, financia a productores, muchos de los cuales no tienen fondos, ni están en condiciones de pedir créditos al sistema bancario. El productor recibe un crédito de la cooperativa para sus gastos de consumo -como alimentos y servicios de salud, por ejemplo- y para el combustible. Es decir, no sólo se le otorga financiamiento para los insumos para la producción, sino que también para los gastos familiares. Luego, el asociado lo devuelve entregando parte de la producción como pago “en especie”. Otras veces, los productores no pueden devolverlo y terminan saliendo del sistema cooperativo. Otro de los mecanismos utilizados por la cooperativa es la búsqueda de financiamiento en los bancos o en las insumeras para el productor (Buenar, 2023).

unas ciento cincuenta hectáreas, pero hay que preparar el suelo, sembrarlo, cuidarlo, lo cual requiere más mano de obra.

En cuanto a las semillas, según datos del CNA 2018, la mitad de las explotaciones agropecuarias santafesinas con arroz utilizaban semillas propias, en tanto, la otra mitad las adquirían.

Respecto a los proveedores de sembradoras, pulverizadoras e implementos, equipos de secado, limpieza y almacenaje del grano para el arroz, en general son de origen nacional, como así también hay proveedores locales de algunos agroquímicos, herbicidas, combustibles y repuestos⁵⁰. En tanto las cosechadoras son de marcas internacionales, pero con fabricación local (Buenar, 2023).

Luego del cultivo, se obtiene el arroz cáscara que se destina a la molienda, en que se desarrollan actividades de procesamiento como recepción, pre-limpieza, secado, almacenamiento, descascarado, blanqueado, pulido, abrillantado y parboilizado.

El sector manufacturero está formado por cooperativas, molinos pequeños y medianos y grandes molinos elaboradores. Están los que tienen producción propia de arroz y los que compran a productores independientes. Las cooperativas reciben la materia prima de los productores primarios y les proporcionan herbicidas, fertilizantes y asistencia técnica. Algunas se destacan por su elevado grado de tecnificación y calidad de producción. Por su parte, los pequeños y medianos molinos están, generalmente, integrados a las producciones agropecuarias. En el caso de los grandes molinos, algunos están integrados verticalmente a la producción, en tanto otros compran la totalidad de la materia prima que elaboran, desarrollan mecanismos de agricultura de contrato y adelantan semillas, fertilizantes, ofrecen servicios de secado y almacenamiento. Se observa una tendencia a la integración vertical por las crecientes economías de escala en la base agrícola y la alta incidencia del insumo proveniente del sector agropecuario en el costo del producto elaborado.

Existe cierta dificultad en determinar el número preciso de molinos en actividad debido a la falta de estadísticas al respecto y a las características de este tipo de productor que, en muchos casos, participa en forma esporádica en la molienda (Fernández, 2005). Según datos del CNE (1985) en el país había ciento nueve plantas que procesaban arroz cáscara en Argentina, sin embargo, ellas representaban la capacidad instalada, pero la efectivamente utilizada era menor. En 1997 había setenta y dos molinos activos, cuatro de los cuales se encontraban en Santa Fe, uno en Buenos Aires, trece en Corrientes y cincuenta y cuatro en Entre Ríos. En ese entonces, sólo cuatro molinos -Arrocería Argentina, Molinos Río de la Plata, Molinos Ala y Sagemuller- concentraban el 45% del mercado interno, estando el resto atomizado. Por su parte, Glencore operaba en el mercado externo, delante de Molinos Ala, Cargill, Continental, Dreyfus y la Asociación de Cooperativas Argentinas (ACA). A la vez, la Arrocería Argentina y Molinos Río de la Plata exportaban con marca propia (“Gallo” y “Cóndor” respectivamente) (Pagliettini, et al., 1999). Hacia 2023 había nueve molinos en Santa Fe, habiendo más que duplicado el número desde finales de la década del noventa (Vicino & Ayala, 2022).

⁵⁰ Aproximadamente el 50% de la maquinaria que se utiliza es de fabricación nacional y estos equipos también se exportan a otros países (Buenar, 2023).

Más allá de las dificultades de precisar la cantidad de molinos activos, lo que sí es claro es que es un eslabón muy concentrado en cuanto a su localización: durante el período de análisis más del 70% de la molienda se centralizaba en la Provincia de Entre Ríos según datos de la Subsecretaría de Mercados Agropecuarios.

Históricamente, la mayoría de los productores santafesinos han tenido que enviar su cosecha a molinos de Entre Ríos y Corrientes, debido a que no había capacidad de acondicionamiento y acopio para toda la producción (INTA, 2012). Ello implicaba transportar la mercadería más de trescientos kilómetros de distancia, pagando fletes con costos sobrevalorados por el peso de transportar agua y materias extrañas que tiene el arroz hasta su procesamiento y la imposibilidad de negociar precio con el molino, ante la urgencia de encontrar un almacenaje para la cosecha (Pujadas, 2021c). Consecuentemente se generaba un fuerte impacto en la rentabilidad de los pequeños productores arroceros santafesinos, sumado a que se desaprovechaba la oportunidad de procesar dentro de la Provincia y fortalecer la actividad y el empleo regional. Con el tiempo los productores se fueron equipando con secadoras y se instalaron plantas de molienda que permiten su procesamiento local⁵¹.

A partir de su industrialización se genera una gran diversidad de productos, especialmente distintos tipos de elaboración del propio grano con destino a la alimentación humana. Durante la molienda, el arroz cáscara va a un proceso de secado y descascarillado, para hacerlo comestible, donde se obtiene el arroz integral, también llamado arroz cargo o pardo. Luego se realiza un segundo descascarillado, para sacar el salvado y el germen y luego pulir, tras lo cual se obtiene un arroz con aspecto blanco brillante. Los tipos principales de arroz son el parbolizado⁵², el integral⁵³ y el blanco⁵⁴. A la vez, se obtienen subproductos destinados a industrias elaboradoras de bebidas y de otros alimentos y raciones de uso animal (afrecho y arroz partido). Más allá de la molienda tradicional, muchas empresas avanzaron en la instalación de plantas que incrementan procesos y la elaboración de productos alimenticios derivados, muchas por fuera del área tradicional de producción (Pujadas & Raposo, 2024). En los últimos años, los productos elaborados derivados

⁵¹ En 2013, por ejemplo, diez productores santafesinos de San Javier instalaron una secadora en la terminal Elevador n°1 del Puerto de Santa Fe con capacidad para procesar doscientos cuarenta toneladas diarias de arroz cáscara para abaratar costos logísticos (Punto Biz, 2013a).

De todas formas, en algunos casos el arroz se sigue enviando a otras provincias. Por ejemplo, el molino de la cooperativa Villa Elisa en Entre Ríos sigue requiriendo arroz santafesino para alcanzar los niveles necesarios de materia prima, por lo que algunos productores locales envían a la provincia vecina (Buenar, 2023).

⁵² El proceso de parbolizado consiste en pre-cocer el arroz con presión y agua para que no se pase su cocción. Con el descascarado inicial se obtiene el arroz integral y con el descascarado de 2° cáscara, el afrecho y el arroz blanco. Con el pulido se obtiene arroz con distintos porcentajes de granos partidos (arroz ancho y arroz largo fino).

El parbolizado del arroz se realiza en molinos de mayor nivel tecnológico y requiere una mayor escala de producción. En el país sólo lo tienen dos plantas: Molinos Río de la Plata y Química Estrella (Anino, 2017). Se logra mediante inmersión en agua caliente, luego se aplica vapor a presión y pasa a molienda. Así, el almidón se gelatiniza y el arroz no se pasa y los nutrientes del salvado se incorporan al grano.

⁵³ Desprovisto de cáscara, pero cubierto de una capa de afrechillo, rico en vitaminas y minerales. La diferencia entre el arroz integral y el arroz blanco es que, durante la molienda, al primero sólo se le retira la cáscara, y al segundo, además, se le retira la capa de salvado.

⁵⁴ Desprovisto de cáscara y afrechillo.

de este cereal han mostrado un gran dinamismo lográndose la ampliación de usos de este en golosinas, galletas, snacks, comidas preparadas, entre otros⁵⁵.

En los últimos años, se ha avanzado hacia etapas de mayor agregación de valor e industrialización del arroz, con instalación de nuevas plantas para la producción de harinas, tostadas y nuevos productos; algunas de ellas localizadas más próximas a los centros de consumo (como Molino Alas, en Pilar o Choco Arroz, Molinos en Buenos Aires) (Pujadas & Raposo, 2023).

La última etapa de la cadena arroceras es la comercialización, que incluye actividades de fraccionamiento, distribución, transporte, gestión comercial, publicidad, marketing, segmentación de mercados, diferenciación de productos y organización de ventas. El destino puede ser tanto el mercado interno -distribución mayorista y minorista- como el internacional. En el caso de la Provincia, las dos empresas más importantes en cuanto a producción son las que exportan, en tanto las más pequeñas destinan el grueso de su producción al mercado interno (Buenar, 2023).

La comercialización minorista se realiza a través de supermercados y otros comercios de cercanía⁵⁶. Las grandes industrias colocan el arroz fraccionado con sus marcas, mientras que los pequeños productores venden a grandes cadenas de hiper y supermercados que los fraccionan y utilizan marcas propias (Bolsa de Comercio de Córdoba, 2006). En la etapa de comercialización minorista es necesario manejar técnicas de mercadeo, informática y análisis de mercado, pues son mercados fuertemente oligopolizados controlados por las cadenas de distribución (Pagliettini, et al., 1999).

En cuanto al mercado externo, el comercio es muy reducido puesto que a nivel mundial el arroz se comercializa, mayoritariamente, en el país en que es producido, siendo el saldo que no se consume localmente lo que se destina a la exportación. Menos del 6% de la producción mundial de arroz se comercializa internacionalmente (Fernández, 2005). Ello implica dificultades para determinar el precio de referencia. A pesar de la existencia de un contrato a futuro negociado en la Bolsa de Chicago, no se utiliza ninguna cotización como referencia, siendo los precios internacionales sumamente fluctuantes. No obstante, ejerce una gran influencia el comportamiento de Tailandia, uno de los principales exportadores mundiales, precio que toma Argentina como referencia, junto con el precio del grano largo de los Estados Unidos (Anino, 2017). El país destina cada vez menos arroz para la exportación, siendo en la campaña 2023 un 39% de lo producido localmente. Sumado a ello, no es un actor destacado en este mercado: en 2015 representó menos del 1% del total comercializado de arroz a nivel mundial (MAGPyS y Origen Provincial de las Exportaciones, en adelante OPEX). El principal producto enviado desde Argentina a otros mercados es el arroz no parbolizado, si bien vienen creciendo las ventas externas de arroz integral. En cuanto a los destinos, se encuentran muy diversificados.

⁵⁵ La expansión protagonizada en los últimos años por los productos derivados de este grano se inició con el alfajor de arroz y fue adoptado por los consumidores como una golosina “saludable”. Otros productos de arroz: obleas, bizcochos dulces, tortitas negras, barritas, galletitas bañadas en chocolate, bizcochos salados, snacks, milanesas de arroz -para competir en el segmento de las milanesas de soja- (Ministerio de Agroindustria, 2016).

⁵⁶ Según datos de CONINAGRO (2017), el promedio de consumo de arroz en Argentina era de siete kilogramos por habitante al año, siete veces menos que el consumo promedio mundial.

En particular, Santa Fe es la tercera provincia exportadora de arroz, detrás de Corrientes y Entre Ríos (según datos de OPEX). Entre 1997 y 2001, la participación santafesina en las exportaciones arroceras a nivel nacional promedió un 5,6%. Entre 2002 y 2015, un 10,9%. Y desde 2016 hasta 2020 un 13,4% (OPEX, s.f.). El principal producto exportado por la Provincia también es el arroz no parbolizado -no diferenciándose su perfil exportador del resto de las provincias productoras-, en distintos formatos: blanqueado, pulido o glaseado y descascarillado⁵⁷ (CONINAGRO, 2017). Durante el período de análisis los principales destinos de las exportaciones arroceras santafesinas fueron Brasil, Irán, Chile, Perú, Bolivia, Senegal, Irak, Venezuela, Cuba, Costa Rica, España. Siendo Brasil el principal destino de las ventas externas, su participación ha ido bajando: hasta el 2002 representaba el 61% de las exportaciones arroceras de la Provincia; entre 2003 y 2008 el 70% del total exportado; entre 2009 y 2014 el 38% y desde 2015 el 24% (OPEX)⁵⁸.

Además de los proveedores de insumos y servicios conexos, productores, industriales y comercializadores, existe una gran cantidad de instituciones que representan a distintos actores y eslabones de la Cadena a nivel nacional y provincial. Entre ellas: Asociación Plantadores de Arroz (APA), APPA, Asociación Santafesina de Productores de Arroz (ASPA), Cámara de Industriales Arroceros, Cámara de Industriales de Arroz del Litoral Argentino (CIALA), Federación de Cooperativas Arroceras Argentina (FECOAR), Federación de Entidades Arroceras Argentinas (FEDENAR), Fundación Proarroz, entre otras.

4.1.3 Origen y evolución del arroz en Santa Fe

Posiblemente, el arroz fue introducido en la Argentina a partir de semillas de Brasil y Perú, quizás también desde España por jesuitas establecidos en Misiones, habiendo indicios de su cultivo en Tucumán a partir del siglo XVII (Bolsa de Comercio de Córdoba, 2006). Hasta la década del treinta su cultivo se desarrollaba casi exclusivamente en la Región Noroeste de la Argentina, mientras que Santa Fe apenas ocupaba un espacio marginal en esta producción. El consumo interno era abastecido mayoritariamente mediante importaciones, gravadas con bajos aranceles, porque la producción primaria local era limitada, con métodos rudimentarios de trabajo y con deficiente calidad de la semilla (Soverna, 1990). Sin embargo, en esta época comenzó a estructurarse el poder económico de un grupo de empresas que se diversificaron y abarcaron esta actividad productiva, como es el caso de Bunge y Born, con una importante participación en el mercado arrocero (Pagliettini, et al., 1999).

Recién a fines de la década del treinta se difundió el cultivo de arroz en la Mesopotamia promovido por medidas aduaneras proteccionistas ante la necesidad de expandir la siembra hacia regiones

⁵⁷ Los exportadores de arroz en el país son la Asociación de Cooperativas Argentinas, Yusin S.A. CIFIA, Molinos Río de la Plata S.A., Cooperativa agrícola Lucienville Ltda., Cooperativa de Comercialización y transformación arroceras Villa Elisa Ltda., Molino Ala SA, La Cachuera, Corporación General de Alimentos, Carmabe, Adecoagro.

⁵⁸ Brasil, ha pasado de ser un importador neto de arroz a un emergente exportador, gracias al programa de incentivo de exportación durante el año 2011 (REDPA, CAS, 2012).

más cercanas a los centros de consumo, lo que permitió una fase expansiva y transformó a la zona en proveedora de materia prima para la agroindustria nacional (Anino, 2017).

Entre 1940 y finales de la década del sesenta se alcanzó el autoabastecimiento y, luego, se lograron saldos exportables, a partir de cambios tecnológicos, laborales y de configuración de los agentes económicos principales; con la transformación de la actividad de secano en una de regadío y la mejora en las variedades de semillas. La actividad arroceras se concentró y la necesidad de mano de obra se vio reducida por la implementación de la cosecha mecánica en los cincuenta y la cosecha a granel en los sesenta (Soverna, 1990). Hacia finales de este período se dio una crisis de sobreproducción por lo que el Estado Nacional intervino a través de la Junta Nacional de Granos, fijó precios “sostén” y compró excedentes cuando fue necesario⁵⁹.

Durante el primer quinquenio de la década del setenta, el gobierno abandonó la intervención directa de la Junta Nacional de Granos a través de la compra, pero sí fijó precios mínimos. Cayeron el área sembrada y la producción promedio, el personal ocupado en la industria, el volumen exportado y los precios pagados al productor (Manzanal & Rofman, 1989). En el segundo quinquenio de esa década, el gobierno militar eliminó cualquier tipo de regulación. El sector, se reconfiguró: los productores agropecuarios que sobrevivieron, introdujeron nuevas tecnologías, se integraron con la industria asumiendo el secado, elaboración y comercialización, incorporaron fertilizantes, nivelación de terrenos, nuevas maquinarias, introdujeron la cosecha a granel y se integraron a los mercados mundiales (Soverna, 1990). Surgieron cooperativas como la Federación de Cooperativas Arroceras Argentina (FECOAR) con la finalidad de exportar (Muller, 2012).

Recién en 1980, con un dólar subvaluado, exportaciones que no tomaban impulso -en el contexto de un mercado internacional en expansión y precios internacionales favorables-, la Junta Nacional de Granos articuló un sistema de préstamos sostén o "warrant" y certificados de depósito al productor⁶⁰. El Estado Nacional realizó compras directas a través del Plan Alimentario Nacional entre 1984 y 1988, implementó un convenio entre la Junta Nacional de Granos e Yacimientos

⁵⁹ La Junta Nacional de Granos fue un ente estatal de regulación del mercado de granos en Argentina, fundado en 1933 en un contexto internacional de precios declinantes y uno local de costos crecientes. Primero se llamó Junta Reguladora de Granos y compraba trigo, maíz y lino a precios establecidos por el Gobierno para venderlos a los exportadores. Si las operaciones dieran lugar a quebrantos, se cubrirían con recursos del Fondo de Cambios del Banco de la Nación. El organismo fue transformado en 1946, bajo la presidencia de Juan Domingo Perón, en el Instituto Argentino de Promoción del Intercambio y se lo habilitó para comprar y vender todos los bienes agrarios y también industriales. Luego, fue reorganizado en 1963 como Junta Nacional de Granos: compraba granos en competencia con cooperativas, acopiadores y otras organizaciones privadas, a condición de pagar precios mínimos. En 1991, a través del decreto 2284/91, se desreguló el comercio interior de bienes y servicios y se disolvió la Junta Nacional de Granos, dejando al mercado como único regulador (Mañas, 2019).

⁶⁰ “Warrant” eran redescuentos del Banco Central de la República Argentina hacia los bancos provinciales y el Banco Nación, operativizados por intermedio de las cooperativas en Entre Ríos y de las Asociaciones de Plantadores en Corrientes. Los certificados -que se entregaban al arroz de los productores almacenado en los molinos-, se descontaban en los bancos provinciales, o en el Banco Nación, por un valor fijado por la Junta. Si bien no era un valor remunerativo, permitía al productor obtener un ingreso inmediato y buscar mejores condiciones de venta, tratando de obtener un precio que cubriera el certificado, sus intereses y el costo de almacenaje. Llegado el plazo estipulado, si el productor no había logrado colocar su cosecha, la Junta pasaba a ser dueña del arroz (Manzanal & Rofman, 1989).

Petrolíferos Fiscales (YPF) que puso a disposición de los productores un "plan canje" en 1987⁶¹ y proveyó de avances tecnológicos que surgieron a partir del Programa Nacional de Arroz del INTA para la mejora de semillas, apoyo técnico y racionalización del riego. Se restablecieron las funciones de la Cámara Arbitral de Cereales de Paraná, Entre Ríos, como referencia del precio del arroz cáscara: los gobiernos provinciales implementaron líneas de crédito y se creó una Comisión Nacional Asesora del Arroz en la cual tenían representación el sector público y privado. En los ochenta el sistema pasó a crecer a partir de las grandes plantas elaboradoras, con cambios técnicos y nuevas estrategias empresariales: incorporación de arroz parboilizado, aumento de la concentración en la etapa industrial, mecanismos de cuasi integración hacia atrás para asegurarse materia prima de calidad, diferenciación a través del marketing, entre otras. Este proceso estuvo acompañado de un aumento en el rendimiento industrial y la productividad. También se observó un proceso de integración "hacia adelante" entre la agricultura y la industria, entre los molinos y la fase de fraccionamiento y de venta en el mercado interno e, inclusive, la exportación -sobre todo por parte de los molinos cooperativos- (Manzanal & Rofman, 1989). El sector arrocero se había reconfigurado a partir de una orientación exportadora. Todo ello resultó en un incremento de la superficie sembrada con arroz en Argentina durante el período.

Tabla 11: Origen y evolución del cultivo arrocero en el país.

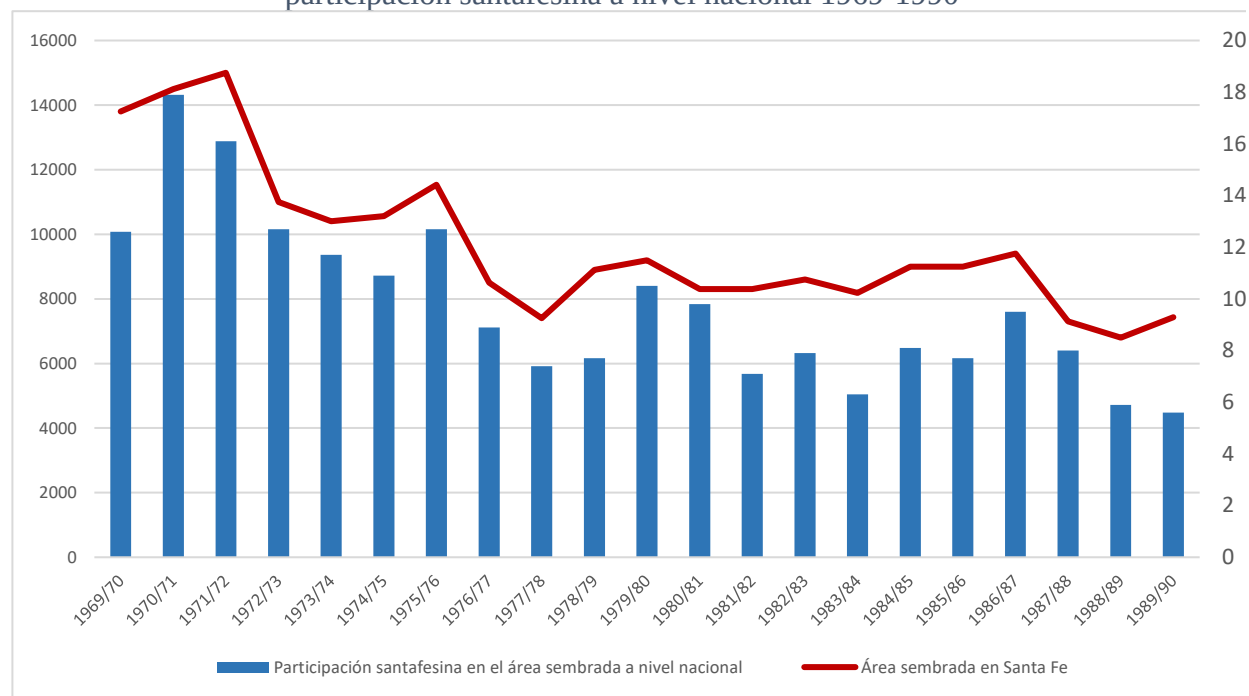
Período	Características	Rol del Estado
Siglo XVII	Llegada del cultivo de arroz al país, localizándose en Tucumán.	No había un rol activo del Estado específico para esta producción.
Década del treinta	Se localiza en la Región Noroeste de Argentina. El consumo interno era abastecido mediante importaciones. La producción local era limitada.	Bajos aranceles para garantizar el abastecimiento interno.
Fines de la década del treinta	La producción arrocera se expandió.	Medidas aduaneras proteccionistas para promover la producción local.
Décadas del cuarenta hasta los sesenta.	Se alcanzó el autoabastecimiento y se lograron saldos exportables, a partir de cambios tecnológicos, laborales y de configuración de los agentes.	Hacia finales de la década del sesenta, ante la crisis de sobreproducción, el Estado Nacional intervino a través de la Junta Nacional de Granos.
Década del setenta	Durante el primer quinquenio cayó el área sembrada. En el segundo quinquenio, cambios tecnológicos permitieron la integración a mercados mundiales.	Entre 1972 y 1975 el gobierno abandonó la intervención de la Junta Nacional de Granos, pero fijó precios mínimos. Entre 1976 y 1980, el gobierno militar eliminó cualquier tipo de regulación.
Década del ochenta	Surgen grandes plantas elaboradoras, con cambios técnicos, nuevas estrategias empresariales y orientación exportadora, lo que resultó en un incremento de la superficie sembrada.	La Junta Nacional de Granos estableció un sistema de préstamos sostén y certificados de depósito al productor; el Estado Nacional realizó compras directas e implementó el "plan canje" para productores y avances tecnológicos desde el INTA. Los gobiernos provinciales otorgaron créditos.

Fuente: elaboración propia.

⁶¹ Por cada litro de gasoil entregado al productor, éste se comprometía a devolver cierta cantidad de arroz. Dado el alto costo de combustible, tanto para el productor como para la industria, algunos molinos implementaron la utilización de leña para el secado, que era más económica.

Por su parte, Santa Fe era la tercera productora a nivel nacional, detrás de Corrientes y Entre Ríos, pero -a diferencia de lo que sucedía en el país- el área sembrada y la participación venían cayendo (SIIA)⁶².

Gráfico 29: Evolución de la superficie sembrada de arroz en Santa Fe (en hectáreas) y participación santafesina a nivel nacional 1969-1990



Fuente: elaboración propia en base a SIIA.

4.1.4 La cadena arroceras durante la Convertibilidad (1990-2001)

Hacia finales de la década del ochenta y comienzos de los noventa las regulaciones empezaron a desarticularse. Los precios mínimos de venta fijados desde la etapa industrial en adelante fueron liberados. El productor arroceros encontró grandes dificultades para dar continuidad a su actividad producto de la hiperinflación, la descapitalización de maquinarias e implementos y por los altos niveles de endeudamiento con hipotecas sobre las explotaciones, donde el Banco de la Nación Argentina era el principal acreedor. Tenían prendas sobre las herramientas de trabajo y otras deudas con proveedores (principalmente molinos que suministraban los insumos como combustible, agroquímicos y semillas) (Scavo, 2014). En ese momento en la región Nor-noreste provincial eran cuarenta y seis los productores que se dedicaban a la siembra de arroz y su tamaño medio era de entre cincuenta y cien hectáreas (Vicino & Ayala, 2022).

⁶² En la Provincia la variedad de arroz sembrada era el tradicional Fortuna de grano largo y ancho, demandada en el mercado interno, en tanto, en Entre Ríos se producía la variedad americana, de mayor rendimiento y mayores requerimientos de paquetes tecnológicos, ya que había productores con tecnología de punta, molinos privados y cooperativas (Soverna, 1990).

La intervención del Estado se redujo a partir de la aplicación de las propuestas del Consenso de Washington: se liberaron los mercados agropecuarios, se disolvieron varios organismos reguladores de la actividad, se eliminaron los precios máximos y sostén y los cupos de siembra y cosecha⁶³. Estas medidas complicaron, aún más, a los pequeños y medianos productores de origen familiar, reforzando la expulsión del medio rural sin precedentes de los segmentos más vulnerables de la cadena productiva. Muchos tuvieron que abandonar la actividad vendiendo sus tierras, o arrendándolas a agentes más concentrados. A partir de 1997 el aumento de la presión impositiva sobre el campo y el incremento del precio del gasoil restringió aún más la actividad arroceras (Fernández, 2005).

Esta crisis resultó en cambios estructurales en la cadena: disminuyó el número de productores, aumentó la superficie media de las arroceras, la producción se concentró en las áreas con suelos más aptos, se incrementó el riego por represas, se incorporaron nuevas tecnologías y aumentó la productividad. Si bien perduraron pequeñas empresas con trabajo familiar, fue notoria la presencia de unidades de tamaño cada vez mayor, o “megaempresas” (Pagliettini, et al., 1999).

Comenzó un proceso de ajuste estructural, con una profundización de los niveles de concentración económica y una participación creciente de capitales extra-sectoriales y de inversionistas extranjeros. El cambio en la configuración de la cadena arroceras vino acompañado de la llegada de importantes inversiones que trajeron tecnología de punta (maquinarias, agroquímicos y genética en semillas de última generación) y requirieron menor cantidad mano de obra. Empresas multinacionales controlaban toda la cadena productiva del arroz desde la chacra hasta el molino, como así también la comercialización (Scavo, 2014).

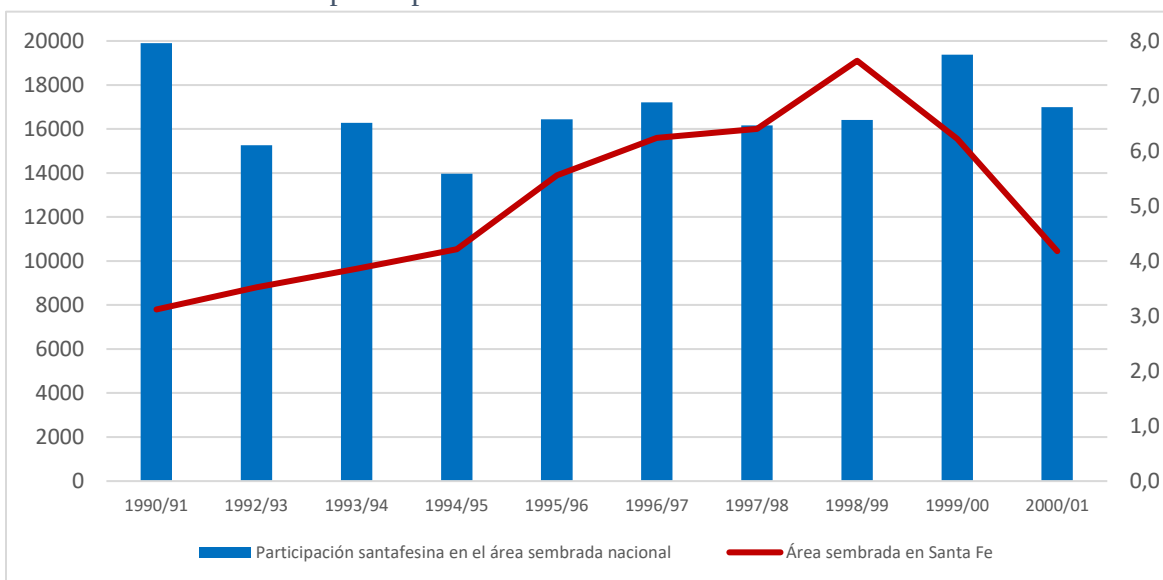
Con la creación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), las facilidades de la libre circulación de bienes, servicios y productos, la caída de los aranceles a las importaciones de bienes de capital y el establecimiento de un arancel externo común, los conglomerados económicos salieron beneficiados⁶⁴.

Todas estas transformaciones resultaron en un aumento continuo del área sembrada tanto a nivel nacional -hasta el año 1998- como provincial. En Santa Fe, en particular en la región bajo análisis, se amplió considerablemente la producción, alcanzándose un récord y casi sextuplicándose los niveles de principios de la década, e incrementándose los rendimientos (según datos del SIIA). La participación santafesina en la siembra nacional de arroz no tuvo grandes modificaciones.

⁶³ A la vez, se derogaron las contribuciones e impuestos que financiaban las actividades de esos organismos reguladores y se vendieron los bienes pertenecientes a estos entes nacionales.

⁶⁴ Hasta inicios de los años noventa el arroz era exportado sólo a países de Medio Oriente y la Comunidad Económica Europea. En el año 1995 se estableció un Arancel Externo Común para los cuatro subtipos de arroz más comunes: cáscara, integral, blanco y partido. La actividad arroceras registró un crecimiento importante y Brasil se constituyó en el principal demandante del arroz local (Fernández, 2005).

Gráfico 30: Evolución de la superficie sembrada de arroz en Santa Fe (en hectáreas) y participación a nivel nacional 1990-2000



Fuente: elaboración propia en base a SIIA. No hay datos para la campaña 1991/92

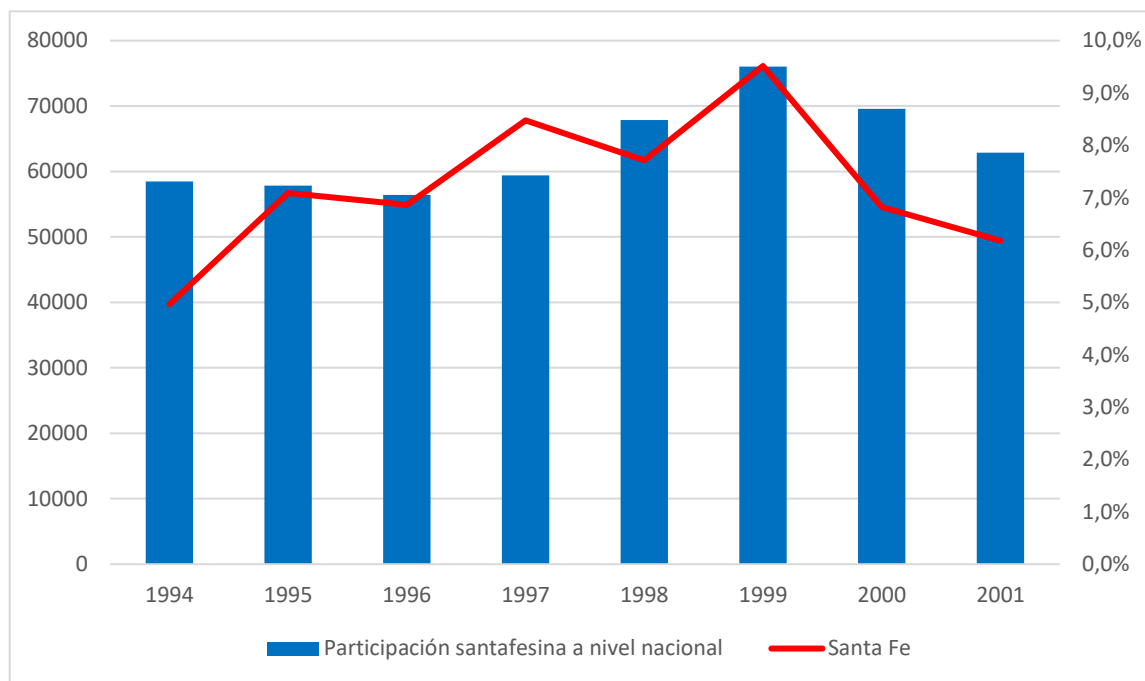
Si bien no se alteraron las técnicas más difundidas y la rotación “arroz-ganadería vacuna” continuó siendo la base del sistema, hubo grandes avances en materia tecnológica durante la década: automatización, clasificación del grano, cambio de variedades, siembra directa, prácticas de riego, mayor uso de agroquímicos -fertilizantes y herbicidas-; nivelación de precisión, curado de semilla, fertilización base y macollaje⁶⁵ (Sacarlato, 2000). Asimismo, se implementaron mejoras que permitieron mayor eficiencia en la utilización del agua de riego tales como: utilización de gas licuado, alternativas energéticas al gasoil, sistema de energía con difusor de gas/gasoil; tecnologías de manejo del cultivo con niveles de agua reducido, entre otras (Muller, 2012).

En cuanto a la etapa industrial, la molienda de arroz también tuvo una tendencia creciente hasta 1997 tanto a nivel nacional como provincial⁶⁶. En la Región Nor-noreste santafesina la tendencia ascendente continuó hasta 1999 -con algunos altibajos-, según datos de la Subsecretaría de Mercados Agropecuarios.

⁶⁵ A partir de los sub-nudos del eje principal se producen brotes secundarios llamados macollos, los cuales comienzan a emerger cuando las plantas presentan tres hojas; en la medida que crecen van generando su propio sistema de raíces, logrando así independizarse de la planta que les dio origen.

⁶⁶ No se disponen datos anteriores al año 1994.

Gráfico 31: Molienda de Arroz en Santa Fe en toneladas 1994-2001



Fuente: elaboración propia en base a SIIA.

Las exportaciones de arroz resultaron favorecidas, tanto por la creación del MERCOSUR, como por la menor producción de los Estados Unidos a partir de la Ley Agrícola Freedom Farm del año 1994, lo que alentó las ventas a mercados centroamericanos⁶⁷.

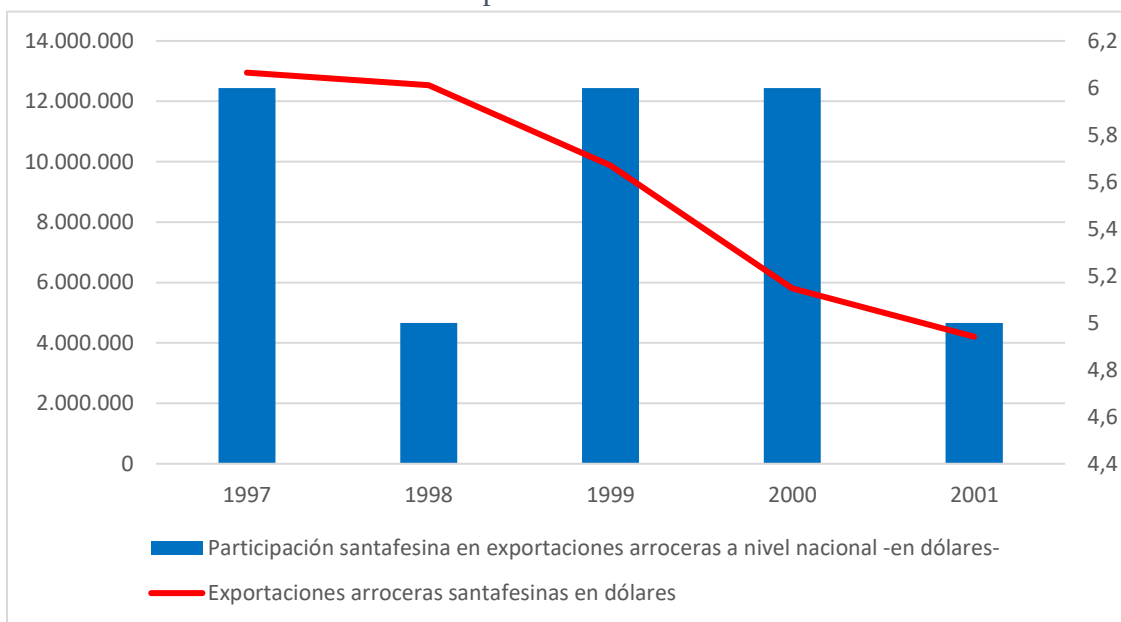
Hacia finales de la década del noventa varios factores simultáneos perjudicaron a la cadena arroceras. Por un lado, la crisis económica nacional. Por otro, las políticas sectoriales provenientes desde Brasil, que impulsaron la siembra en el centro oeste del país vecino y le permitieron lograr su autoabastecimiento. La devaluación del Real en 1999 provocó que el precio del arroz cáscara al productor en el mercado doméstico cayera un 45%, acrecentándose la relación insumo-producto de todos los insumos en términos de arroz (Biasizo, Besson, & Grosso, 2010). En ese período, la situación de precios relativos se volvió más compleja tanto para el gasoil, como para fertilizantes y maquinarias. Los productores brasileños podían vender a un precio más bajo e inaccesible para los argentinos.

Desde 1999 a 2002, la cadena arroceras no pudo competir contra un Real devaluado. El eslabón industrial también se vio alterado ya que, desde ese momento, las exportaciones hacia aquel destino fueron de arroz sin ningún tipo de procesamiento industrial. A ello se sumó un nuevo cambio de política agrícola de los Estados Unidos que impulsó la producción de arroz mediante un incremento de los subsidios (Agropuerto S.A., 2007). Por su parte, los problemas diplomáticos con Irán por el atentado a la AMIA imposibilitaron continuar exportando a ese país, que era el segundo destino de las ventas al exterior según datos de OPEX para el año 1997. Asimismo, la

⁶⁷ Estados Unidos puso fin a las compras a precio sostén y a los subsidios directos a las exportaciones (Biasizo, Besson, & Grosso, 2010).

crisis económica internacional impulsó una baja generalizada del precio de los granos. Como consecuencia de todo ello, las exportaciones arroceras cayeron desde el final del período.

Gráfico 32: Evolución de las exportaciones arroceras santafesinas 1997-2001



Fuente: elaboración propia en base a OPEX. No se disponen de datos anteriores.

Desde 1999 a 2002, la cadena arrocerá entró en una profunda crisis. En el marco de procesos de ajuste, productores en quiebra, reducción del empleo y cierre de plantas industriales, una elevada carga tributaria y costos de producción en ascenso, se observó una importante caída de la producción que afectó a toda la región litoral argentina (Fernández, 2005). El proceso de apertura y desregulación que permitió -inicialmente- el crecimiento de la producción, fue acompañado de la desaparición de pequeños productores y la concentración de la producción en menos manos y culminaría con la Cadena Arrocerá sumergida en una recesión. En un contexto de caída en los precios internacionales del arroz, la devaluación de Brasil que quitaba competitividad a los productores locales y una carga tributaria y costos de producción crecientes, los pequeños productores fueron particularmente afectados.

Entonces, se constituyó la Comisión Sectorial del Arroz de la República Argentina -integrada por cooperativas de productores arroceros, cámaras, asociaciones y demás instituciones afines- y el 30 de mayo del año 2000 realizaron un corte en la Ruta Nacional 18 para pedir intervención al Gobierno Nacional del que participaron productores, industriales, trabajadores molineros, taiperos -encargados de construir los montículos de tierra o bordes de contención del agua para el cultivo-, transportistas y autoridades de las instituciones arroceras. A partir de este reclamo, lograron un acuerdo para desarrollar el Plan de Competitividad arroceró en 2001, que buscaba ganar

competencia en los mercados y generar empleo, con la devolución de los créditos fiscales, la exclusión de retenciones y percepción del IVA y de la tasa vial⁶⁸.

Mientras tanto, como resultado de la crisis económica, social y política y un cambio de gobierno, el modelo implementado hasta entonces disrumpió, dando lugar a un nuevo contexto macroeconómico que también impactó en el desenvolvimiento de la cadena.

4.1.5 La cadena arroceras en la posconvertibilidad (2002-2015)

El abandono de la convertibilidad profundizó inicialmente la ya severa crisis económica. La devaluación del peso argentino en 2002 marcó el inicio de un modelo económico y configuró un nuevo set de precios relativos favorables a los sectores de bienes y servicios transables⁶⁹ y un punto de inflexión que cambió la tendencia declinante de los años anteriores, ayudando a recuperar parcialmente la competitividad de la Cadena Arroceras. Ante el aumento del valor del tipo de cambio, crecieron las oportunidades para exportar arroz hacia Brasil y otros países del mundo.

El cambio de modelo fue acompañado con un aumento -tanto a nivel nacional como provincial- de la producción, el área sembrada y cosechada (según datos del SIIA). En la región Nor-noreste de Santa Fe, desde 2002/03 hasta 2013/14, la superficie más que se cuadruplicó y se recuperaron territorios donde se había abandonado el cultivo como Santa Rosa de Calchines (en Garay) y Romang (en San Javier) (Pujadas, 2014a). Dicho incremento tuvo que ver con la mayor rentabilidad que suponía una moneda devaluada, pero se vinculaba, en gran medida, con la introducción de tecnología. La Provincia pasó de representar en 2001/02 un 5,1% del área sembrada a nivel nacional, a representar un 19,9% en 2013/14 (SIIA), casi cuadruplicándose⁷⁰.

En la campaña 2014/15, después de doce años de crecimiento continuo, la superficie arroceras regional cayó levemente. Entre las razones de esta disminución se puede mencionar el bajo precio que tenía el arroz cáscara -que dejaba márgenes exiguos en la actividad primaria- y la invasión de la maleza conocida como arroz rojo, resistente a herbicidas, como consecuencia del monocultivo de arroz (Ayala, Van Opsal, & Ramírez, 2018) y (Ayala J. , 2021). Desde 2006 y hasta 2013, dicha maleza se había controlado con la tecnología Clearfield, pero el uso continuado de esa droga provocó tolerancia a ese herbicida de estas variedades mutadas⁷¹. Fue por ello que se achicó el

⁶⁸ Se firmó un acuerdo entre la Nación y los gobiernos de Entre Ríos, Corrientes, Chaco, Formosa y Santa Fe con representantes del sector agroindustrial arroceras, cámaras, cooperativas y asociaciones de plantadores para mejorar la competitividad y generar empleo. Entre las medidas se acordó:

- La devolución de los créditos fiscales por el IVA y el impuesto al gasoil (impuesto a la transferencia de los combustibles) utilizado en el riego de las últimas tres campañas.
- La certificación automática de exclusión de retenciones y percepción del IVA por término de un año.
- La exclusión de la tasa vial de cinco centavos por litro en el gasoil para riego (Fiorotto, 2001).

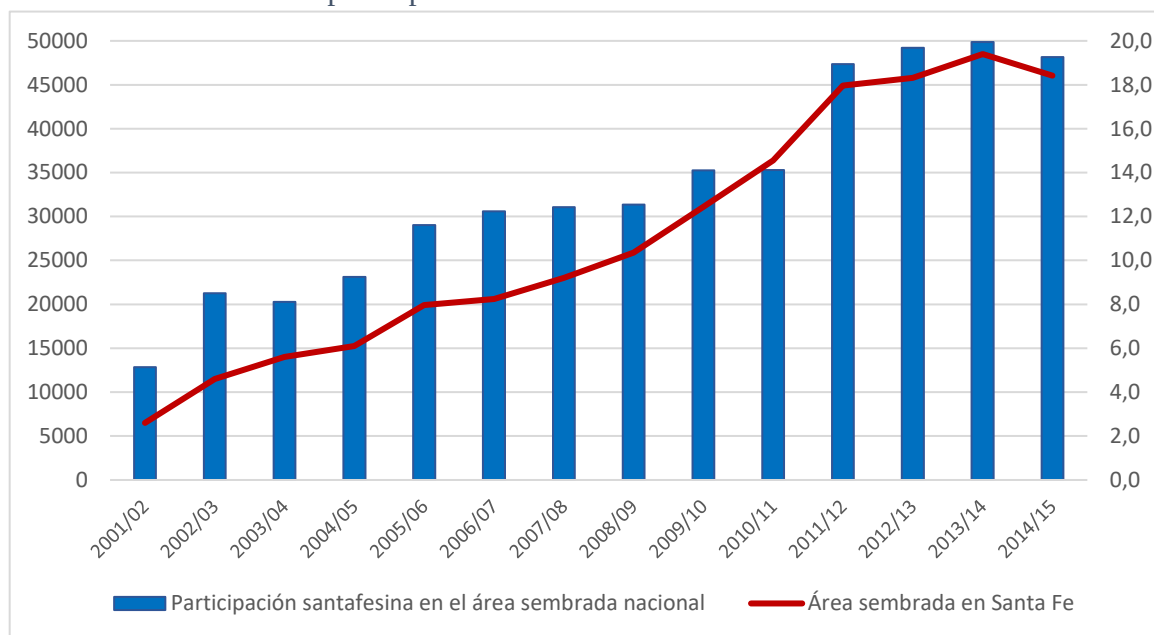
⁶⁹ Los bienes transables son aquellos que pueden ser exportados e importados. A diferencia de los bienes no transables, que solo se consumen en la economía donde se producen, los bienes transables pueden cruzar fronteras.

⁷⁰ La participación aumentó no sólo porque lo hizo la siembra en Santa Fe, sino también por la caída en la superficie sembrada entrerriana desde la campaña 2011/12.

⁷¹ Las variedades que se plantan son variedades mutadas con un gen que permite el uso de herbicidas para controlar el “rojo” -pericarpio rojo- y otras malezas.

área sembrada y se abandonaron áreas infectadas, porque era inviable producir arroz económicamente. Sólo pudieron sostener la actividad los productores de gran escala, o aquellos que estaban integrados verticalmente y compensaban con las ganancias de la etapa industrial las pérdidas de la etapa primaria.

Gráfico 33: Evolución de la superficie sembrada de arroz en Santa Fe (en hectáreas) y participación a nivel nacional 2002-2015



Fuente: elaboración propia en base a SIIA.

En cuanto a la producción regional, desde 2002/03 empezó una fuerte expansión hasta alcanzar un pico de 250.310 toneladas en la campaña 2011/12, para luego empezar una tendencia decreciente. A principios de 2014, la Asociación Santafesina de Productores de Arroz (ASPA) señalaba que factores climáticos, la piricularia -la más devastadora enfermedad que afecta al cultivo de arroz a nivel mundial- y los costos de producción (que rondaban entre 1.800 y 2.000 dólares la hectárea, impulsados principalmente por el aumento en los combustibles), estaban afectando los niveles de producción (Ruta de Arroz, 2014).

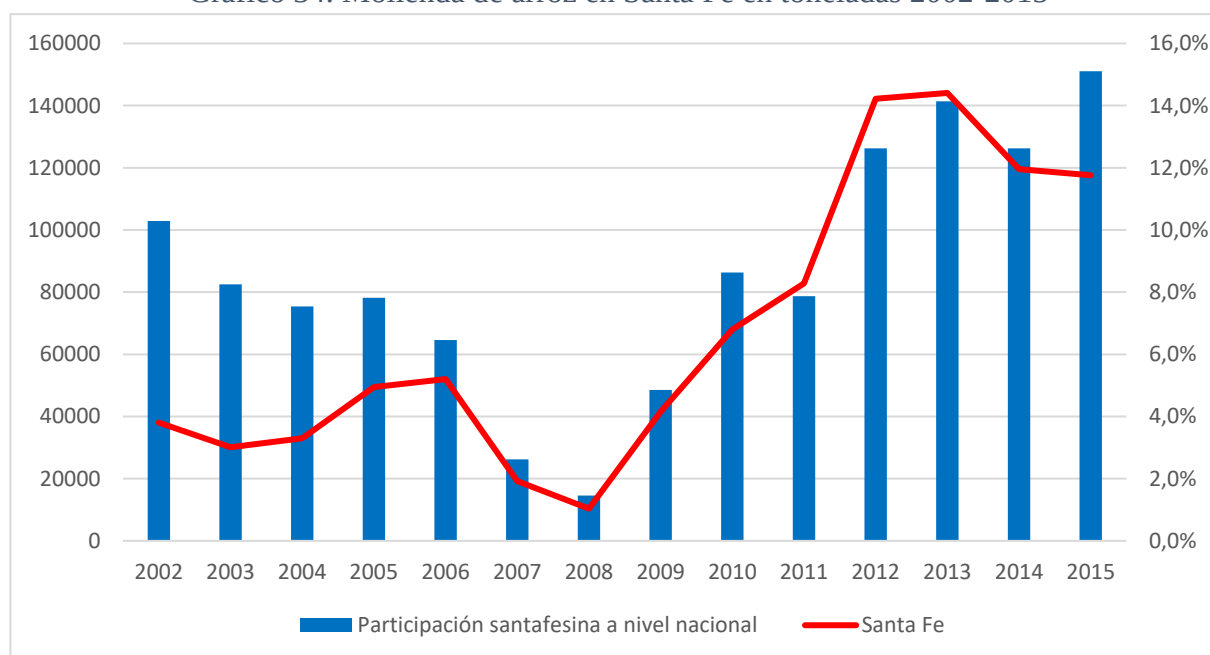
Vale aclarar que, durante el período, a nivel nacional se implementaron políticas vinculadas a la agricultura familiar que tuvieron cierta llegada a los actores más vulnerables de este eslabón de la cadena productiva⁷². Asimismo, desde el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria –INTA– se promovieron estudios sobre variedades aptas para la región, financiadas con fondos nacionales y con efectos positivos sobre los rendimientos del cultivo. Sumado a ello, el cambio en los precios

⁷² A partir de 2004, desde la Reunión Especializada de Agricultura Familiar en el marco del MERCOSUR, este sector tomó impulso en Argentina. En 2006 se creó el Foro Nacional de la Agricultura Familiar, que fue formalizado por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (SAGPyA). En 2008 se implementó un registro nacional, que habilitó el acceso a beneficios para quienes conformaran esta categoría (Manzanal, 2021). Desde entonces, varias fueron las políticas implementadas para este importante actor del campo.

relativos que supuso la devaluación, incrementó la rentabilidad y la fijación de los valores de las tarifas, contuvo los costos y permitió un aumento de la competitividad.

En cuanto al eslabón industrial también mostró una recuperación a partir de 2005, pero con una profunda caída en 2007 y 2008, para luego recuperarse y llegar en 2011 a superar los máximos niveles de arroz industrializado en Santa Fe desde la Convertibilidad (SAGPyS). Esta recuperación se produjo, inicialmente, sobre la base de la capacidad instalada disponible y, con posterioridad, a partir de las nuevas inversiones realizadas en el eslabón molinero (Anino, 2017). A partir de la recuperación, desde 2009 empezó a aumentar la participación santafesina en la molienda arroceras nacional. Ello tuvo que ver con una búsqueda de los productores de evitar costos adicionales que implicaba llevar el grano húmedo a industrializar a varios kilómetros de distancia, por lo que prefirieron hacerlo en la Región.

Gráfico 34: Molienda de arroz en Santa Fe en toneladas 2002-2015



Fuente: elaboración propia en base a MAGPyS.

En este período, los molinos medianos y grandes -que originariamente eran productores agropecuarios que se integraron- incorporaron una mayor proporción de producción propia de arroz. Aumentó así la superficie sembrada por empresas de mayor tamaño relativo, que invirtieron tanto en el eslabón primario, como en las etapas de secado y almacenamiento.

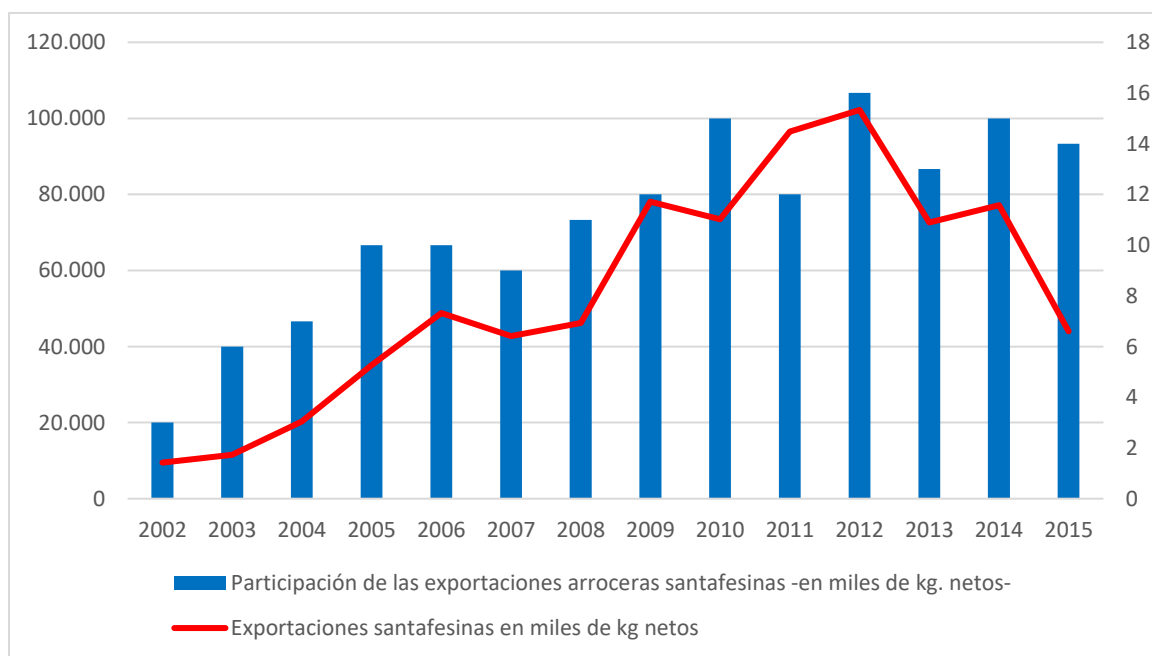
En cuanto al comercio internacional, ante el cambio de precios relativos, el Gobierno argentino decidió aplicar aranceles a partir del año 2002. En 2005 los reintegros a la exportación -que habían sido establecidos en 1991- fueron fijados a una tasa del 0%, luego de varias modificaciones⁷³. Para la provincia de Santa Fe, entre 2003 y 2012, las exportaciones mostraron una tendencia ascendente tanto en dólares, como en kilogramos y en cuanto a diversidad de destinos, según datos de OPEX.

⁷³ Res. 616/2005 del Ministerio de Economía y Producción.

Sin embargo, a partir de 2007, el aumento en el ritmo inflacionario y de los costos en dólares de algunos sectores, fueron erosionando el elevado nivel del tipo de cambio real, que había sido el eje más importante de fomento productivo. Ese año la FEDENAR presentó un Plan Estratégico Arrocero -a ejecutarse entre 2007 y 2011- cuyo objetivo era recuperar el volumen de cosecha y aumentar el área sembrada. Preveía electrificar el área productiva y obtener permisos para importar herbicidas desde Uruguay -lo que permitiría bajar los costos de producción-, diversificar los mercados exportadores, modernizar el parque industrial y obtener nuevos productos de la molienda (Infocampo, 2007).

Desde 2010, en un contexto de creciente apreciación cambiaria, la competitividad pasó a depender de modo creciente de los subsidios a la energía y de barreras para-arancelarias de protección comercial. Ya desde 2012 comenzó una etapa de estancamiento y desaceleración económica, por lo que el gobierno nacional estableció una serie de medidas. Entre ellas, algunas sobre el comercio exterior que afectaron también a la cadena arrocera, al dejar fijados los aranceles a la exportación de arroz entre 5% y 10%, según las posiciones arancelarias consideradas. Además, la Resolución 142/2012 del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas impuso plazos máximos de treinta días para ingresar las divisas generadas vía exportaciones, evaluando excepciones al régimen exportador según posición arancelaria (Muller, 2012). Por su parte, la alícuota de retención del IVA para el arroz se fijó en 18%. A partir de dicho año, la tendencia ascendente de las ventas externas se contrajo. Al parecer la trayectoria de las ventas externas del cereal estaban íntimamente ligadas al valor del tipo de cambio y no tanto a un cambio estructural que permita pensar en una competitividad más “genuina” de la cadena en la Región.

Gráfico 35: Evolución de las exportaciones arroceras santafesinas 2002-2015



Fuente: elaboración propia en base a OPEX.

En este contexto, en 2012 tras una audiencia entre los representantes de la Cadena Arrocera y el MAGPyS donde se plantearon las principales problemáticas, se elaboró un “Plan Estratégico Sectorial Arrocero Argentino”, con la finalidad de ser utilizado como instrumento de planificación a largo plazo que permita alcanzar sustentabilidad económica y comercial, tanto en el abastecimiento del mercado interno como en la colocación del arroz argentino a nivel internacional, mediante una estrategia de diversificación de exportaciones (Biasizo, Besson, & Grosso, 2010).

A partir de este plan, en 2013 se firmó un convenio entre el MAGPyS de la Nación y la FEDENAR para constituir un fondo rotatorio de dinero, en el marco del Plan de Apoyo al Pequeño y Mediano Productor para recuperar la rentabilidad de la producción arroceras. También durante ese año, en el marco de restricciones a las importaciones, se hicieron acuerdos individuales con empresas para sustituir importaciones, que comprometían a aquellas compañías que necesitaban importar productos a exportar otros bienes nacionales por igual valor. Hubo casos en los que algunas empresas extra-sectoriales exportaron arroz como contrapartida⁷⁴.

Uno de los recurrentes problemas de la cadena es no contar con un precio de referencia. En 2012 se publicó, por primera vez en la historia del cultivo en Argentina, un precio de referencia para el arroz cáscara en la Bolsa de Comercio de Santa Fe. Surgió como necesidad de los productores frente a la inexistencia de un mercado formal y ante una demanda muy concentrada, ya que sólo seis o siete molinos grandes eran los principales compradores en todo el país (Agromeat, 2014). Sin embargo, dicha medida no dio los resultados esperados por los productores, puesto que los molinos no lo tuvieron en cuenta para negociar.

Por su parte, en 2012 se formalizó el Programa de Mejoramiento Genético que apuntaba a la creación de nuevas variedades de arroz adaptadas y seleccionadas a las condiciones agroecológicas de Santa Fe, con la inscripción del Criadero Fiscalizado de Arroz en el INASE⁷⁵. A partir de 2013 se inició otra etapa en el proceso, con la multiplicación de la nueva semilla a través de la concreción de un semillero fiscalizado, donde el Ministerio de la Producción interactúa con la cadena arroceras santafesina.

Se implementó el “Programa Agroexportador 2014”, que tenía el objetivo lograr el ingreso de divisas al país y priorizó el desarrollo de economías regionales –como el arroz– para fortalecer a pequeños y medianos productores, generar empleo y reactivar la economía⁷⁶ (Pujadas, 2014a). A

⁷⁴ Con la idea de que la balanza comercial de cada compañía diera positivo o al menos estuviera equilibrada, una de las empresas que adhirió a estos acuerdos fue la alemana BMW, que acordó con el Ministerio de Industria y la Secretaría de Comercio Interior exportar arroz y otros productos a cambio de destrabar las importaciones de automóviles de esa firma (Punto Biz, 2013b).

⁷⁵ En 2012 se anotó en el Registro Nacional de la Propiedad de Cultivares al arroz “San Javier 1”, con una base genética adaptada a las condiciones de cultivo de la provincia. Las características agronómicas sobresalientes de este cultivo son alto rendimiento, buena sanidad y calidad adaptada a los distintos mercados del arroz. Es un arroz resistente al principal patógeno del cultivo, denominado Quemado o Paricularia y a los herbicidas del grupo IMI. Además, es apto para siembras tempranas y en suelos de mediana fertilidad (Punto Biz, 2013c).

⁷⁶ El programa promovía las economías regionales que producen vino, hortalizas, miel, aceite de oliva, cítricos, manzanas, peras, algodón, tabaco, arroz, pescados y mariscos, entre otros productos. La inclusión de la agricultura

su vez, la devaluación de la moneda nacional en el verano de 2014, tuvo un efecto favorable ya que permitió un incremento de las exportaciones arroceras provenientes de la Región (Ruta de Arroz, 2014).

Hacia finales del período, se desarrollaron una serie de inversiones. Por un lado, en 2013, en vista de los costos de transporte y logística para exportar, un grupo de productores arroceros santafesinos invirtió en una secadora en el Puerto Santa Fe que les permitió reducir los gastos (Punto Biz, 2013a). Por otro lado, en 2015, el Molino Arrocerero Tahin invirtió en una planta de fideos de arroz para celíacos. El mismo año, y tras un traspaso de manos previa adquisición por capitales locales, se volvió a abrir un molino arrocerero en Romang para envasar arroz para terceros, mayoristas y acopiadores y exportar a Paraguay y Bolivia⁷⁷. Todo esto en el marco de un proceso de industrialización local que buscaba evitar el pago de fletes del insumo húmedo, lo que suponía mayores costos y restaba competitividad.

Hacia 2015 los cuestionamientos al modelo económico vigente se habían profundizado, especialmente desde el sector agropecuario -que desde 2008 enfrentó a la alianza de gobierno agrupado en la “Mesa de Enlace” en contra de una medida propuesta para incrementar las retenciones a las exportaciones-. Desde ese entonces, el crecimiento del Producto Bruto Interno se desaceleró, en un contexto de crisis internacional, erosión del superávit fiscal y externo y una suba considerable de la inflación (Pujadas, 2021a)⁷⁸.

Nuevamente, la trayectoria de la cadena regional estuvo íntimamente ligada al nivel de actividad económica, con un importante impulso desde la devaluación, pero con un amesetamiento cuando el modelo económico presentaba signos de debilitamiento en los principales agregados macro. Cuando la economía creció, lo hizo también el producto y el empleo. Los actores más vulnerables en la Región se vieron favorecidos entonces por el crecimiento de los puestos de trabajo, los ingresos y las políticas de asistencia hacia los pequeños productores -a través de subsidios a la energía eléctrica, a la compra de insumos como combustibles, créditos para adquisición de maquinaria, entre otros-. Pero las medidas macro terminaron reforzando la estructura desigual favoreciendo -en mayor medida- a los grandes actores con capacidad de ampliar su producción y exportar hacia otros mercados, y sin haber generado cambios estructurales que permitan pensar en

familiar en el Programa Agroexportador pretendía beneficiar “a más de 350.000 unidades de producción familiar” (Super Campo, 2014).

⁷⁷ El nombre actual de la firma es Molino Arrocerero del Litoral SA (Malsa), ex Susarelli (que en 2001 fue vendida a Pérez Compagnon). El dueño original compró el molino, pero no pudo recuperar la marca (Punto Biz, 2015a).

⁷⁸ La producción y el empleo privado registrado se ubicaron a fines del 2015 en niveles muy similares a los de 2011. Las cantidades exportadas de bienes mostraron una tendencia decreciente luego del máximo alcanzado en junio de 2010, acumulando desde entonces una caída de 25,4%. Los volúmenes importados, revirtieron parcialmente la trayectoria decreciente que se había iniciado con la imposición de controles al comercio exterior. La cuenta corriente mostró un deterioro sostenido desde 2009 y alcanzó un déficit cercano a 3% del PIB en 2015. También en 2015 se profundizó el resultado negativo de las cuentas públicas nacionales. El déficit primario del ejercicio fiscal 2015 se ubicó en 4,7% del Producto. La restricción de acceso a los mercados internacionales de capitales condujo a una creciente dependencia del Tesoro Nacional al financiamiento del Banco Central (Banco Central de la República Argentina, 2015).

perspectivas favorables de largo plazo para el resto; profundizando el proceso de concentración que se observa desde hace décadas.

4.1.6 La cadena arroceras entre 2016 y 2019

En diciembre de 2015 se inició un nuevo ciclo de gobierno y con él un cambio en el modelo económico vigente. Desde entonces y hasta finales de 2019 el proceso de acumulación se sustentó en la valorización financiera y en el predominio del mercado como forma de resolver el problema económico, siendo la agroindustria exportadora el eje central de la estrategia de crecimiento (Rofman & García, 2017). Se reinició un proceso de apertura y desregulación de los mercados, con reducción del rol del Estado, poniéndose en marcha una política de ajuste social a través de la devaluación y aumento de tarifas de servicios públicos.

En diciembre de 2015 se quitaron los derechos de exportación⁷⁹ (que eran del 10% para el arroz con cáscara y del 5% para el blanqueado), con el objetivo de promover la siembra, mejorando la rentabilidad de los productores. Asimismo, se fueron eliminando las restricciones a las importaciones. A fines de 2016 se establecieron reintegros de entre el 1% y el 3% para varias producciones regionales, en busca de mejorar la competitividad y aumentar la generación de valor agregado⁸⁰. Los reintegros eran mayores para los productos con mayor elaboración, como por ejemplo el arroz blanco envasado para su comercialización ante el consumidor final (Anino, 2017). Sin embargo, la medida no fue neutral en cuanto a sus efectos: los principales exportadores de la cadena son unas pocas grandes empresas que monopolizan el negocio exportador y fueron las únicas beneficiarias de esta medida. Pese a las múltiples medidas que favorecieron a este eslabón (devaluación, quita de retenciones y reintegros), las exportaciones arroceras santafesinas no sólo no aumentaron, sino que, por el contrario, cayeron entre 2016 y 2018, acompañando la caída en el área sembrada.

Por su parte, durante este período, la gestión del gobierno nacional recortó las partidas presupuestarias del INTA en términos reales y los puestos de trabajo de dicha institución, lo que implicó recortes para programas de investigación, extensión y funcionamiento. Sin embargo, a pesar del deterioro de las condiciones en que se desarrolló la cadena durante esos años y pese al recorte, dicha institución siguió aportando en términos de investigación y desarrollo para el cultivo de arroz⁸¹. A partir de sus investigaciones en conjunto con la Fundación Proarroz, logró el desarrollo de variedades de semillas de alto rendimiento, calidad culinaria y resistencia a

⁷⁹ Decreto 133 del 16 de diciembre de 2015.

⁸⁰ Decreto 1341 del 30 de diciembre de 2016.

⁸¹ Entre diciembre de 2015 y agosto de 2019 el INTA perdió 850 trabajadores, cerraron los Institutos de Investigación y Desarrollo de la Agricultura Familiar, se desarmó el programa de Extensión Rural y hubo recorte en el presupuesto. Dentro del organismo la mayoría de los actores económicos del campo están representados en su consejo directivo como Sociedad Rural, Federación Agraria, Coninagro y Aacrea-, con excepción de la Agricultura Familiar (Vales, 2019).

enfermedades, usadas a nivel local y en países como Brasil, Colombia, Nicaragua, Costa Rica y República Dominicana⁸².

En 2018 la crisis económica se profundizó, con un escenario de caída del nivel de actividad económica, devaluación de la moneda, déficit fiscal primario y elevados niveles de inflación. El Gobierno Nacional dio marcha atrás sobre las medidas adoptadas al inicio de su gestión: se quitaron los reintegros de exportación y se aplicaron retenciones a las exportaciones. Para el caso del arroz no se distinguió entre el de cáscara y el industrializado, tributando ambos cuatro pesos por dólar (Agritotal, 2018). No se promovió una diferenciación en la alícuota según el agregado de valor, lo que podría haber sido un estímulo para exportar con mayor industrialización y, aún bajo condiciones de concentración en el mercado exportador, permitir una mayor generación de empleo local.

A principios de 2019 la Cadena arrocerá santafesina enfrentaba una situación crítica por los elevados costos de producción, la vuelta de las retenciones a las exportaciones y la falta de financiamiento. El mercado internacional era estable, pero con precios que tendían levemente a la baja. Hacia finales de año, la crisis se profundizó por un exceso de lluvias que comprometía los procesos productivos en la Región.

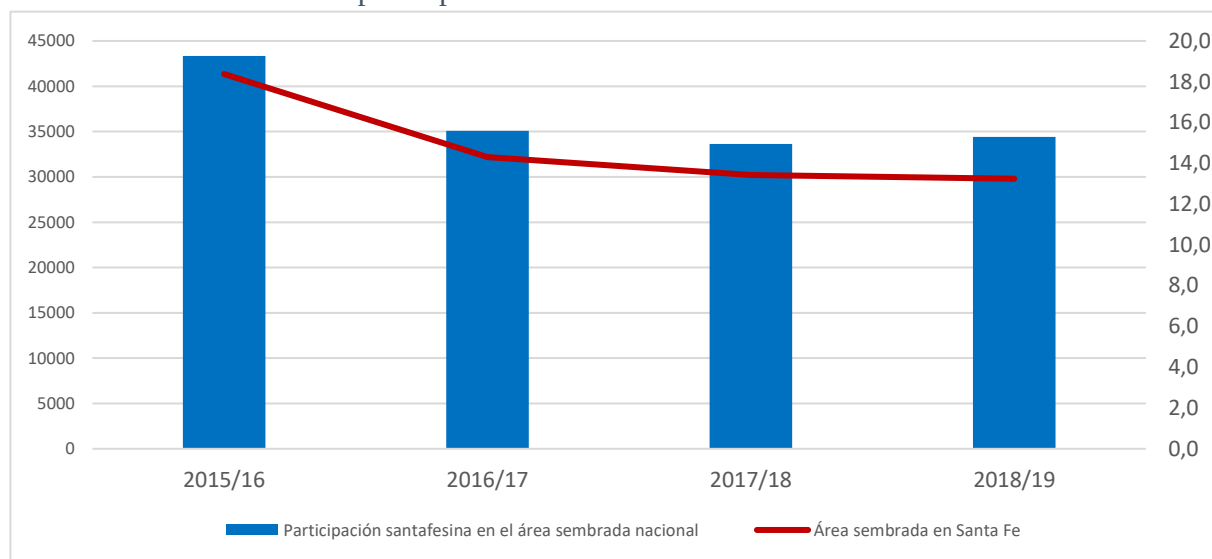
Durante este período la caída en el área sembrada provincial (del 18.6%) fue más profunda que a nivel nacional (del 10.3%). Sumado al contexto económico desfavorable -que exigía a los productores explotar al máximo de posibilidades sus tierras-, la falta de rotaciones llevó a una reinfección con una maleza muy conocida, el “arroz rojo”, lo que provocó una caída de los rindes sustancial. Cuando ello sucedió, los molinos penalizaron a los productores con pagos por valores inferiores, lo que hizo inviable la producción.

Según datos del SIIA, en cuanto a la superficie sembrada en el Nor-noreste provincial se nota claramente una diferencia de comportamiento entre 2011-2015 y 2016-2019, con un promedio de 46.312 hectáreas en el primer sub-período y uno de 33.387 en el segundo; cayendo un 28%.

⁸² Estos cultivares se comercializan en esos países mediante un convenio de vinculación con la empresa BASF Corporation (Infocampo, 2016).

Hacia el año 2017, los desarrollos del INTA resultaron en el patentamiento ante el INASE de una nueva variedad de arroz denominado “Memby Porá”, que permitió un mejor manejo de enfermedades y malezas, no solo por su resistencia a herbicidas, sino también a bajas temperaturas; lo que le permitió al productor siembras más tempranas. Al llegar a la cosecha antes puede encontrar precios más convenientes y, al ser un tipo de arroz que no se pega, es valorado en mercados exigentes como los de Perú y Brasil (Infocampo, 2017).

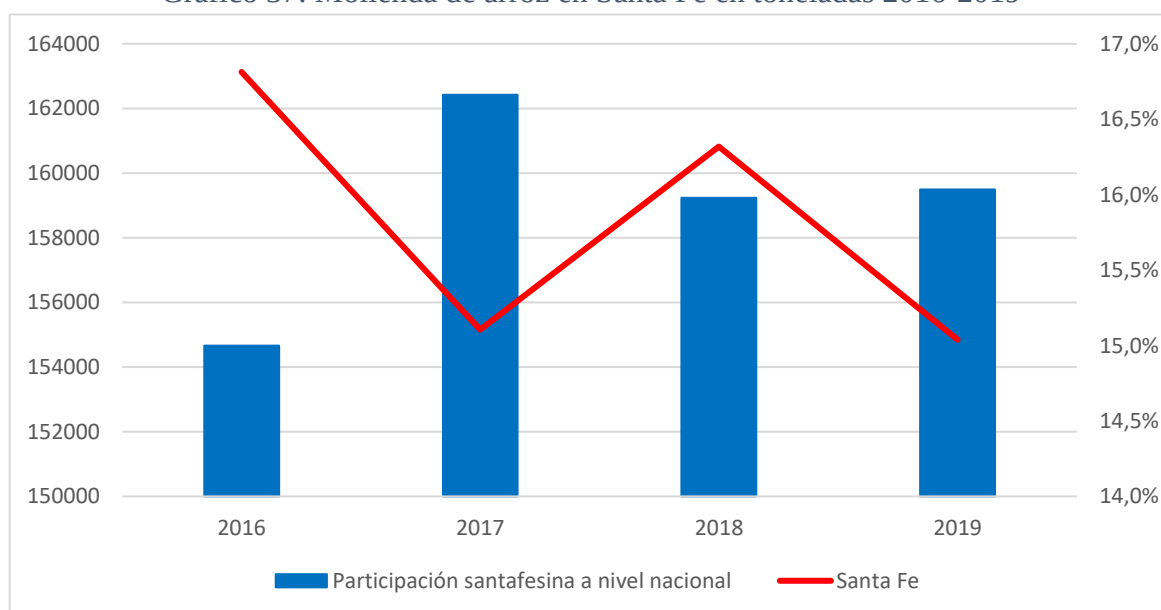
Gráfico 36: Evolución de la superficie sembrada de arroz en Santa Fe (en hectáreas) y participación a nivel nacional 2016-2019



Fuente: elaboración propia en base a SIIA.

En el eslabón industrial, la molienda santafesina cayó punta a punta cinco puntos porcentuales, pero la participación a nivel nacional subió un punto. Se observó un repunte cuando la comparación es con el quinquenio 2011-2015 en que la molienda promedió 121.243,2 toneladas de arroz, en tanto entre 2016-2020 promedió 157.373,4 toneladas (SAGPyS). Una tendencia que se viene observando es que los productores primarios se integran hacia adelante porque los costos que no se cubren en la etapa primaria, pueden saldarse en la industrial. Ello explica una tendencia al ascenso en la molienda en la Región desde el año 2009 (Pujadas, 2023a).

Gráfico 37: Molienda de arroz en Santa Fe en toneladas 2016-2019



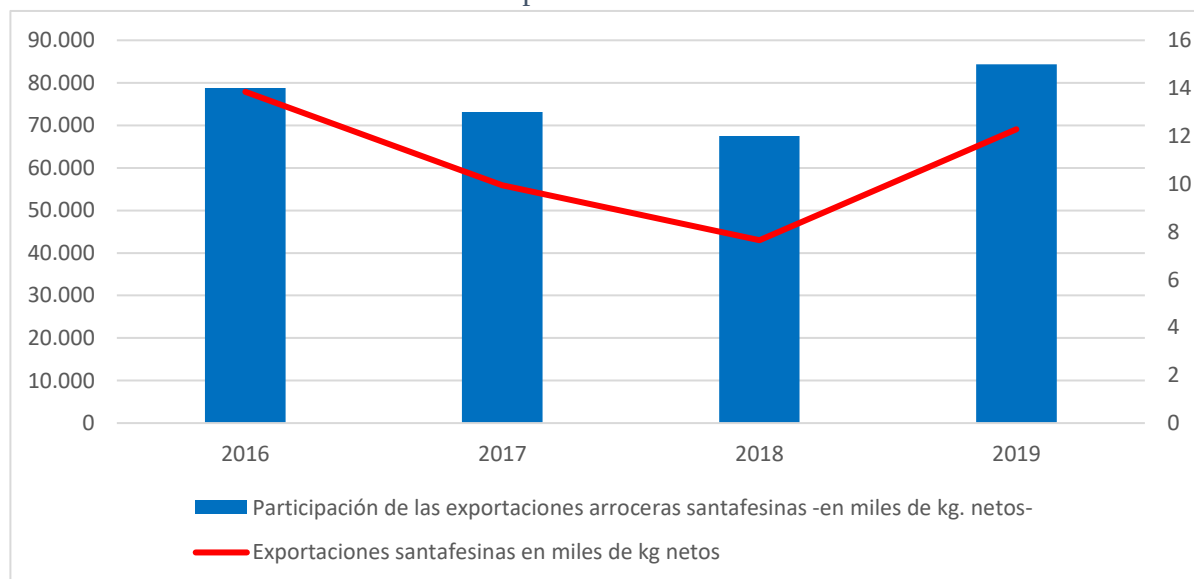
Fuente: elaboración propia en base a MAGPyS.

En cuanto a las exportaciones, a pesar de las medidas sobre comercio exterior que pretendían favorecer las ventas, se observó una tendencia a la baja, que recién se revirtió el último año cuando, paradójicamente, se habían quitado los reintegros y reinstalado las retenciones. El contexto en este período, era de una liberalización del tipo de cambio, a partir de la eliminación de las restricciones a la compra-venta de divisas, lo que implicó, inicialmente una brusca devaluación, que luego continuó lenta, pero sin detenerse. A mediados de 2018, dicho proceso volvería a profundizarse con una nueva y profunda devaluación de la moneda nacional. Pese a esta trayectoria, las exportaciones arroceras santafesinas no crecieron.

En general el destino de la producción arroceras nacional se reparte en partes iguales entre el mercado interno y el internacional, sin embargo, ese porcentaje viene cayendo en detrimento de las exportaciones, siendo éstas un residuo de lo que deja el mercado interno. Para la Provincia no se cuentan con datos precisos de ese porcentaje. Lo que se conoce es que los productores más pequeños destinan el grueso de su producción al mercado interno. Lo poco que exportan –un 20% aproximadamente-, se destina a Chile, Brasil y al mercado informal de Bolivia (Pujadas, 2023a).

En los últimos años, los principales competidores a nivel MERCOSUR fueron Paraguay y Uruguay, que lograron una relación costo/calidad superior. En 2015, Paraguay se convirtió en el principal proveedor de Brasil, desplazando a la Argentina (Ministerio de Agroindustria, 2016). La exportación de arroz dicho año estaba en manos principalmente de tres firmas: Pilaga SA (Adecoagro, en Santa Fe), Molinos Libres SA (entonces Glencore, en Corrientes) y Cooperativa de comercialización y transformación arroceras de Villa Elisa, de Entre Ríos (Calzada & Frattini, 2016).

Gráfico 38: Evolución de las exportaciones arroceras santafesinas 2016-2019



Fuente: elaboración propia en base a OPEX.

Durante este período, el gobierno de la Provincia, en el marco de la ley de Ciencia Tecnología e Innovación Productiva de Santa Fe número 13742/2017, puso en marcha un proyecto biotecnológico para desarrollar arroz tolerante al exceso hídrico, a partir del cual el Instituto de

Agrobiotecnología del Litoral (IAL) recibió un subsidio para la investigación. El objetivo del proyecto era producir variedades mejoradas de arroz con una tolerancia extendida a salinidad y a inundaciones para el norte santafesino (Gobierno de Santa Fe, 2019).

Finalmente, las políticas macro implementadas por el gobierno nacional en este período -especialmente la devaluación, una inequitativa eliminación de las retenciones a las exportaciones y una indiscriminada apertura de importaciones-, generaron serios daños al tejido socio-económico de las principales cadenas productivas, pero afectaron particularmente a las Economías Regionales como la del arroz y a los actores económicos más vulnerables de las mismas -trabajadores rurales, pequeños productores y segmentos de menor capacidad de acumulación-, profundizando los procesos de concentración y centralización y favoreciendo, una vez más, a un grupo minoritario de grandes capitales (Pujadas, 2021b).

4.1.7 La cadena arrocería entre 2020 y 2023

El cambio de gobierno en diciembre de 2019 suponía una revisión del modelo económico vigente. Sin embargo, el comienzo del nuevo período estuvo signado por la pandemia Covid 19, que llegó en marzo de 2020 a la Argentina y modificó las condiciones de vida de la población mundial, teniendo impactos no sólo en la salud, sino también en aspectos sociales, económicos, políticos, entre tantos otros. Al principio, el Gobierno estuvo concentrado en gestionar la pandemia, con lo que la economía se vio sujeta a dicha prioridad y las producciones regionales a ese contexto tan peculiar.

Para el caso del arroz, se dio un aumento de la demanda global y un consecuente incremento en su precio en el mercado mundial, en parte por restricciones a las exportaciones de países asiáticos, en parte por la ampliación del consumo y acopio por el público que temía un posible desabastecimiento. En Argentina también se observó un mayor consumo que, según estimaciones de la Federación Correntina de Plantadores de Arroz, pasó de 7 a 9 kilogramos per cápita (Proarroz, 2020).

En este momento se dio un incremento de los costos operativos de producción, traccionados por el acarreo de granos a las plantas de secado, el acondicionamiento, los fletes cortos -como el traslado del cereal a los molinos- y los fletes largos -a puerto de embarque-, lo que supuso pérdidas de competitividad en comparación con otras estructuras en el ámbito internacional, por lo que no fue posible trasladar al precio los elevados costos de logística, ni derechos de exportación (Proarroz, 2020). Consecuentemente, las ventas externas de arroz disminuyeron (según datos de OPEX), en un contexto de precios internacionales fortalecidos.

En marzo de 2020 el Gobierno nacional decidió bajar la alícuota de los derechos de exportación. El arroz dejó de pagar 12 por ciento para tributar el 5 por ciento, ya que pasaba a ser considerado un producto de Economías Regionales y no un cereal típico de la zona de la Pampa Húmeda. A partir de enero de 2022, el gobierno decidió la eliminación de retenciones a productos regionales⁸³.

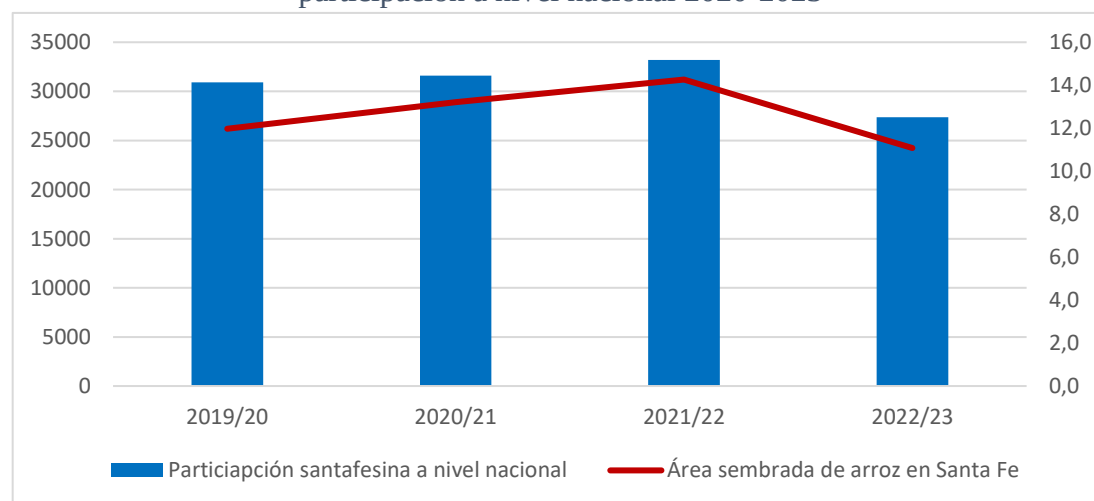
⁸³ Según el Decreto 851/2021.

El contexto internacional era de una caída en los precios del arroz a niveles pre pandemia, con un aumento de costos por incremento en el valor de los fletes marítimos y del precio en dólares de los insumos relevantes como fertilizantes y maquinarias. A pesar de la guerra Rusia-Ucrania, el arroz no experimentó aumentos de valor, como sí lo hicieron otros granos. Una particularidad fue que crecieron las ventas externas de arroz integral, alcanzando a ser la mitad de las exportaciones totales arroceras (Proarroz, 2022).

En cuanto a su destino, en general los mercados cercanos presentaron mejores perspectivas que los más distantes, siendo Brasil el país hacia donde mayormente se dirigieron y Centroamérica y el Caribe destinos que crecieron. Asimismo, se hizo un acuerdo para liberar las exportaciones hacia México, lo que promovió las ventas hacia ese país. Por fuera del continente, Turquía bajó a cero los aranceles por lo que, desde entonces, se puede exportar sin esa carga tributaria que antes existía (Proarroz, 2022). Por su parte, la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, a través de la Resolución 147/2023, incluyó al arroz en el listado de posiciones arancelarias que -de cumplir con el resto de los criterios de elegibilidad establecidos- pueden ingresar al Programa de Incremento Exportador y liquidar sus exportaciones a valor preferencial.

En la región Nor-noreste de Santa Fe, la producción arroceras se mantuvo relativamente estable durante este último período de análisis 2019-2023. La siembra creció al principio, pero luego cayó la última campaña (según datos del SIIA). En septiembre de 2022, al comienzo de la siembra, condiciones climáticas adversas afectaron al cultivo. En un contexto de incertidumbre respecto de disponibilidad de agua, aumento del precio del combustible, energía y fertilizantes, el costo de producción ascendió, lo que provocó pérdidas. La contracara fue una expectativa de mejores precios a nivel regional, que efectivamente se concretó. El precio del arroz a nivel global tuvo un crecimiento leve, pero sostenido (Durand, 2022).

Gráfico 39: Evolución de la superficie sembrada de arroz en Santa Fe (en hectáreas) y participación a nivel nacional 2020-2023

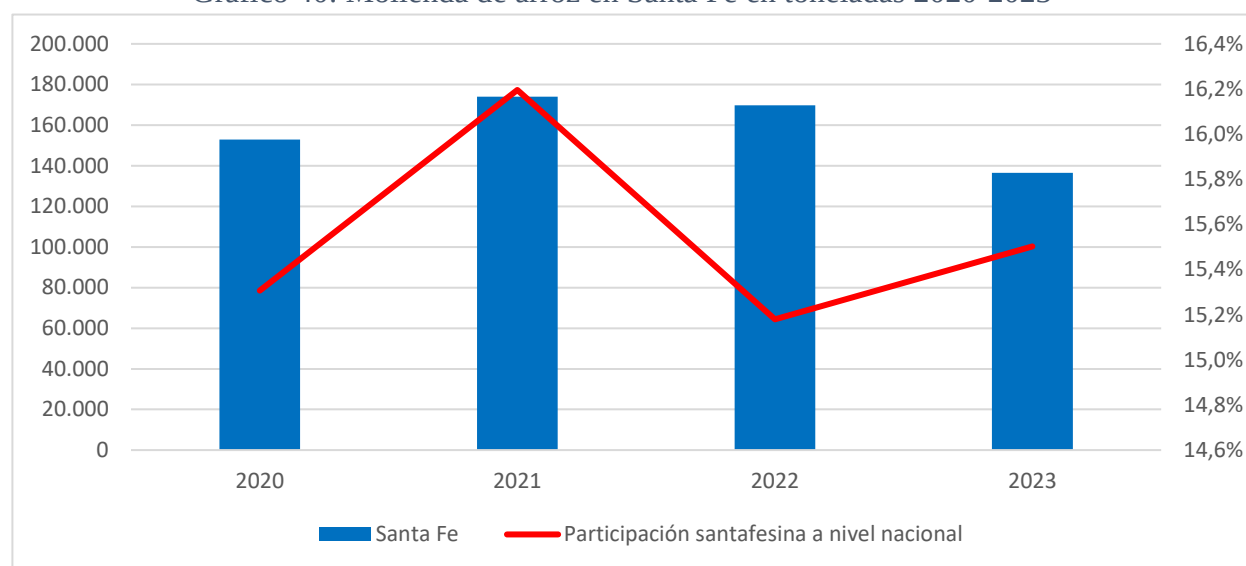


Fuente: elaboración propia en base a datos del SIIA

En ese entonces, en la Región se estimaba la presencia de un total de veintidós productores de arroz, con una tendencia al avance de empresas integradas (Pro Arroz, 2021). Cada vez menos empresas, pero de mayor tamaño.

En cuanto a la molienda, tuvo altibajos durante el período y terminó con crecimiento en la comparación punta a punta, los productores siguen eligiendo procesar localmente para bajar los costos.

Gráfico 40: Molienda de arroz en Santa Fe en toneladas 2020-2023



Fuente elaboración propia en base a datos del MAGPyS.

Pese a las complicaciones propias de la pandemia, el centro experimental San Javier del Ministerio de la Producción lanzó una nueva semilla de mayor resistencia al clima, continuando con su trayectoria de investigaciones vinculadas al cultivo y el desarrollo de variedades adaptadas a la zona (Punto Biz, 2020).

En 2022 el gobierno la Provincia lanzó el programa “Santa Fe Siembra Más” con una línea de financiamiento para la compra de fertilizantes, que tenía por objetivo aumentar la producción. Esta medida estaba destinada, entre otros, a productores arroceros (Gobierno de Santa Fe, 2022a), pero estaba sujeta a que estos cumplan con las condiciones exigidas para poder adjudicarse alguno de los créditos. Muchas veces son los molinos los que otorgan créditos a productores, debido a la falta de acceso a otras fuentes más formales para los actores de menor escala de la cadena.

Otra de las medidas implementadas por el gobierno de Santa Fe para fortalecer las exportaciones en el año 2023, fue propiciar la participación de PyMEs en ferias y misiones internacionales. Se firmó un programa de reducción de costos logísticos estratégicos, a los fines de apoyar a las empresas argentinas que buscaran exportar a Brasil, especialmente a las PyMEs. Algunas industrias arroceras resultaron beneficiadas⁸⁴.

⁸⁴ Entre las empresas rosarinas estaba Crowie, dedicada a la elaboración de snacks saludables, libres de gluten elaborados a base de arroz (Gobierno de Santa Fe, 2022b).

El año 2023 culminaba con el país envuelto en una situación económica muy complicada⁸⁵. Las elecciones determinaron un cambio de rumbo en el modelo económico reiniciando un ciclo de apertura y desregulación de los mercados, que repercutiría también en la cadena arroceras, pero cuyo análisis excede los objetivos de la presente tesis.

4.1.8 Tendencias del período

Punta a punta, entre 1991 y 2023, la producción arroceras nivel nacional creció un 352%, en tanto a nivel provincial, en la Región, se incrementó un 910%⁸⁶. La superficie sembrada y cosechada acompañaron estas tendencias. Sin embargo, este comportamiento no fue homogéneo.

Durante la Convertibilidad la producción arroceras en la Región tuvo una tendencia similar a la lo que sucedía en Corrientes y Entre Ríos: creció hasta 1996/07, cayó en 1997/98 y retomó su crecimiento durante una campaña más⁸⁷. Luego, y a la par que el modelo económico entonces vigente entraba en crisis, la producción arroceras también cayó. El cambio de modelo y una devaluación monetaria que aumentó la competitividad de este cereal en los mercados mundiales, generó una nueva expansión de la producción, con una particularidad: fue mucho más intensa en la región Nor-noreste santafesina que a nivel nacional⁸⁸. Dicha trayectoria diferencial tuvo que ver con varios factores entre los que se destacan: el avance de las técnicas aplicadas y el cambio tecnológico, la recuperación de territorios en que antes se había abandonado la producción, la integración a etapas industriales que permitió bajar costos y un perfil de algunos productores más ligado a la exportación, que aprovecharon el tipo de cambio depreciado.

Y, nuevamente, acompañando el ciclo económico, cuando el modelo posconvertible empezó a mostrar signos de estancamiento, la producción arroceras tuvo una profunda caída en la región santafesina, en tanto en las demás provincias productoras la caída se produjo, pero más lentamente. La producción arroceras en la Región muestra una mayor sensibilidad al nivel de actividad económica que el resto del área arroceras nacional, lo que tiene que ver con que requiere de condiciones de mercado más favorables que otras provincias (en donde los rendimientos son superiores) o de políticas que promuevan, directa o indirectamente, su cultivo a partir de subsidios, créditos, programas de apoyo a productores, medidas de protección, entre otras.

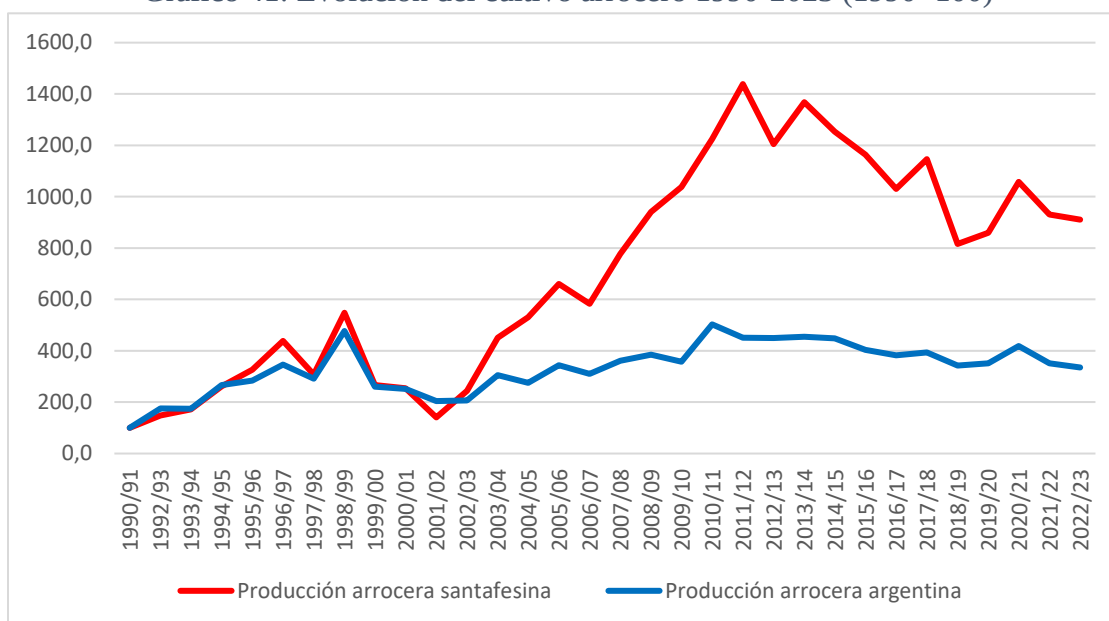
⁸⁵ Según datos del INDEC (s.f.), un 40,1% de la población estaba por debajo de la línea de pobreza y un 9,3% de indigencia. Una inflación en ascenso, que llegaba a 148,2% acumulado hasta noviembre, el nivel más alto desde la hiperinflación registrada en 1991, lo que reducía el poder adquisitivo del salario. Una tasa de desocupación del 5,7% y de subocupación del 10,3% al tercer trimestre de 2023, pero con un importante incremento de la informalidad en el empleo, lo que generaba mayor incertidumbre y empeoraba las condiciones laborales de los trabajadores informales.

⁸⁶ El PBI, según datos del Banco Mundial creció en ese período 221,6% (Banco Mundial, 2025).

⁸⁷ Los problemas climáticos acarreados por el efecto del Niño en la campaña 1997/98 redujeron considerablemente los rindes por hectáreas generando una caída en la producción (Scavo, 2014). En Santa Fe los rindes pasaron de 4885 toneladas por hectárea en la campaña 1996/97 a 4155 en 1997/98; y la producción de 76.200 a 53.600 toneladas.

⁸⁸ La producción arroceras en la Provincia creció hasta alcanzar un pico de 250.310 toneladas en 2011/12 (con una leve caída en 2006/07), en tanto la Argentina creció de manera mucho menos acelerada y no sin altibajos. Esta trayectoria dispar se debió a la intensa expansión en la producción santafesina, pero también a lo mucho más atenuado que resultó el crecimiento en una de las principales provincias productoras, Entre Ríos.

Gráfico 41: Evolución del cultivo arrocero 1990-2023 (1990=100)



Fuente: Elaboración propia en base a SIIA. Sin datos siembra santafesina campaña 1991/92.

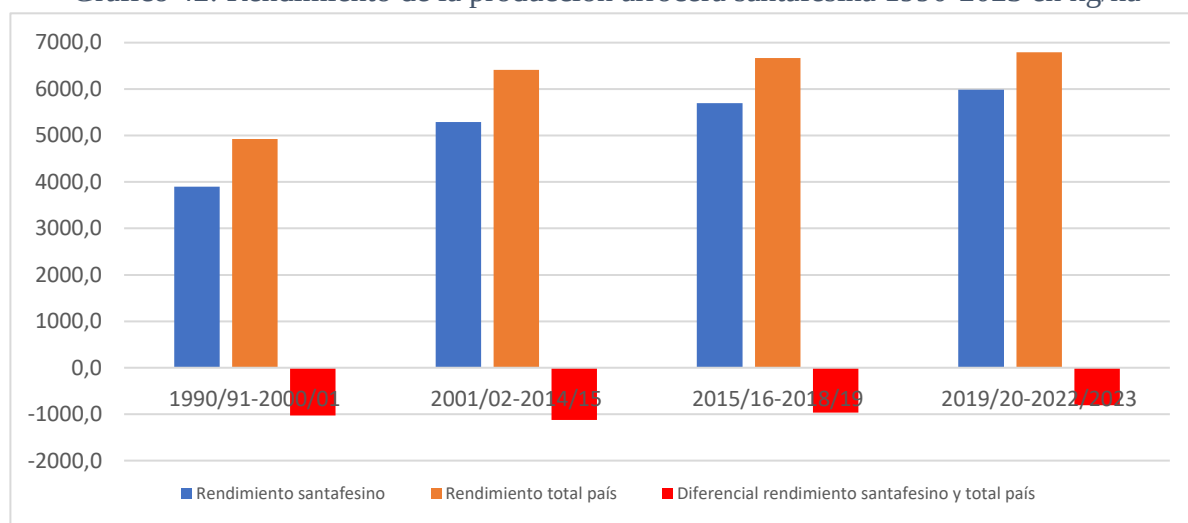
Lógicamente, la participación santafesina en la producción arrocera nacional fue creciendo, promediando un 4.7% en la década del noventa y llegando a un 16% en la campaña 2011/12.

Otro de los factores que explica el crecimiento de la producción en la Región, además del incremento en el área sembrada, es el aumento de los rendimientos, que se incrementaron un 270% entre 1990 y 2023⁸⁹. Pese a ello, la productividad santafesina partió de valores mucho menores al resto de las provincias productoras de arroz y no ha logrado alcanzar los niveles de aquellas. En la Región el rendimiento es inferior por varios motivos: las condiciones ambientales, las rotaciones hechas por fuera del período aconsejable, la infección del campo con la maleza conocida como “arroz rojo”, la calidad de los suelos inferior por las sales en la región donde se cultiva, su baja fertilidad, el régimen de tenencia y de arrendamiento, entre otros⁹⁰ (Pujadas, 2022).

⁸⁹ La expansión de los rendimientos en la Provincia se explica, al menos en parte, por los frutos que dieron los estudios sobre variedades adaptadas a la Región que mejoraron la productividad del cultivo. La implementación del Programa de Mejoramiento Genético para el Arroz se puso en marcha en San Javier en el año 2005 y tuvo su primer gran resultado en el año 2013, con la inscripción en el Registro Nacional de la Propiedad de Cultivares de la variedad San Javier 1, que tuvo alto rendimiento, buena sanidad y calidad adaptada a los distintos mercados del arroz (Gobierno de Santa Fe, 2023).

⁹⁰ En Entre Ríos los suelos son más aptos para el cultivo de arroz. En Corrientes, si bien no son suelos buenos, aplican la rotación de mejor manera que en Santa Fe donde el productor termina haciendo el manejo continuado de las tierras.

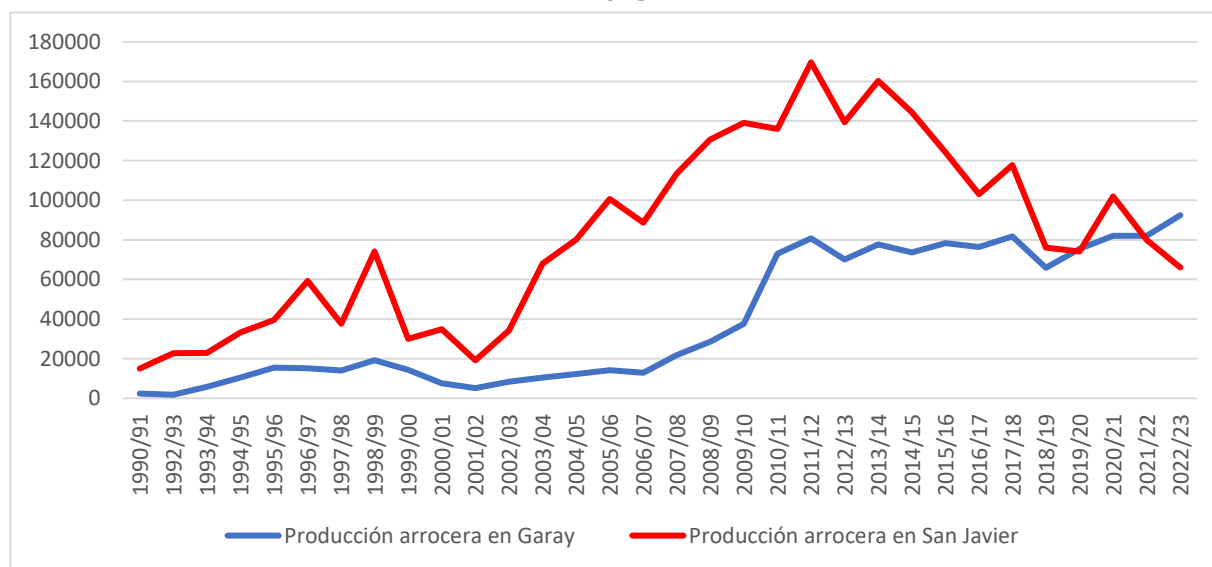
Gráfico 42: Rendimiento de la producción arrocerasanta fesina 1990-2023 en kg/ha



Fuente: elaboración propia en base a SIIA. Campaña 1991/92 sin datos para Santa Fe.

Cabe aclarar que, al interior de la región arrocerasanta fesina, entre 2002/03 y 2011/12 la expansión de la producción fue más intensa en San Javier que en Garay, para luego contraerse en dicho departamento. Garay, en cambio, tuvo un incremento más lento, pero ininterrumpido desde 2002/03, amesetándose entre 2011/12 y 2018/19 y retomando un leve ascenso que lo ubicó como el departamento con mayor producción de arroz en la Provincia en las últimas campañas, ganando progresivamente participación a nivel provincial y reflejándose una relocalización del cultivo al interior de la zona productiva.

Gráfico 43: Evolución de la producción arrocerasanta fesina a nivel departamental en toneladas 1990-2023



Fuente: elaboración propia en base a SIIA. Campaña 1991/92 sin datos para Santa Fe.

Pasando al eslabón industrial, en el período bajo análisis, según datos de la Subsecretaría de Mercados Agropecuarios, la molienda de arroz en la provincia de Santa Fe tuvo una tendencia

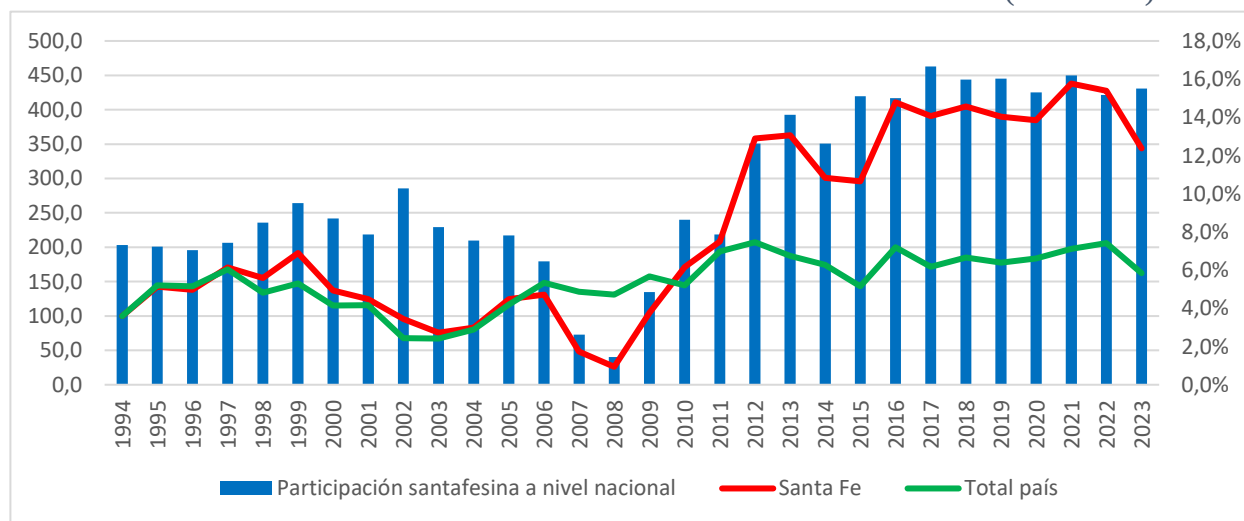
ascendente hasta 1999, luego cayó sostenidamente hasta 2003⁹¹. Nuevamente, disminuyó la actividad -en este caso molinera- durante la crisis del modelo de convertibilidad y retomó su impulso a partir de la devaluación monetaria y hasta 2006. Luego, cayó hasta 2008, año en que alcanzó su punto más bajo, en un contexto de crisis a nivel nacional e internacional⁹². Desde 2009 retomó su ascenso, también muy intenso hasta 2013.

Entre 2009 y 2017 la participación santafesina en la molinera nacional creció. Esto pudo tener que ver con la instalación del molino de la empresa más importante localizada en la Región, Adecoagro, en Franck, que dio impulso a una actividad que, hasta entonces, se desarrollaba en gran medida fuera de la Provincia (Punto Biz, 2018). Otro proceso de relocalización, en este caso desde otras provincias hacia Santa Fe y de una etapa de procesamiento industrial.

La molinera en la Región creció debido a una necesidad de achicar los costos de transporte que implica trasladar el grano húmedo a otras provincias. Ello hizo que, a contramano del proceso de concentración de la producción primaria en menos productores, en la primera etapa de procesamiento se expanda el número de molinos. En 2023 gran parte de esa tarea se realizaba en nueve molinos de Santa Fe, cuando en la década del ochenta había sólo uno en dicho territorio. Los productores agropecuarios se integraron hacia adelante para seguir subsistiendo, teniendo en cuenta que en producción primaria muchos no llegaban a cubrir los costos.

Según datos de la Subsecretaría de Mercados Agropecuarios, las provincias con mayor participación en molinera de arroz han sido en el período bajo análisis Entre Ríos, muy por delante del resto; Corrientes y Santa Fe. En el caso de la Provincia estudiada, ha ocupado entre el segundo y cuarto lugar.

Gráfico 44: Evolución de la molinera de arroz 1994-2023 en toneladas (1991=100)



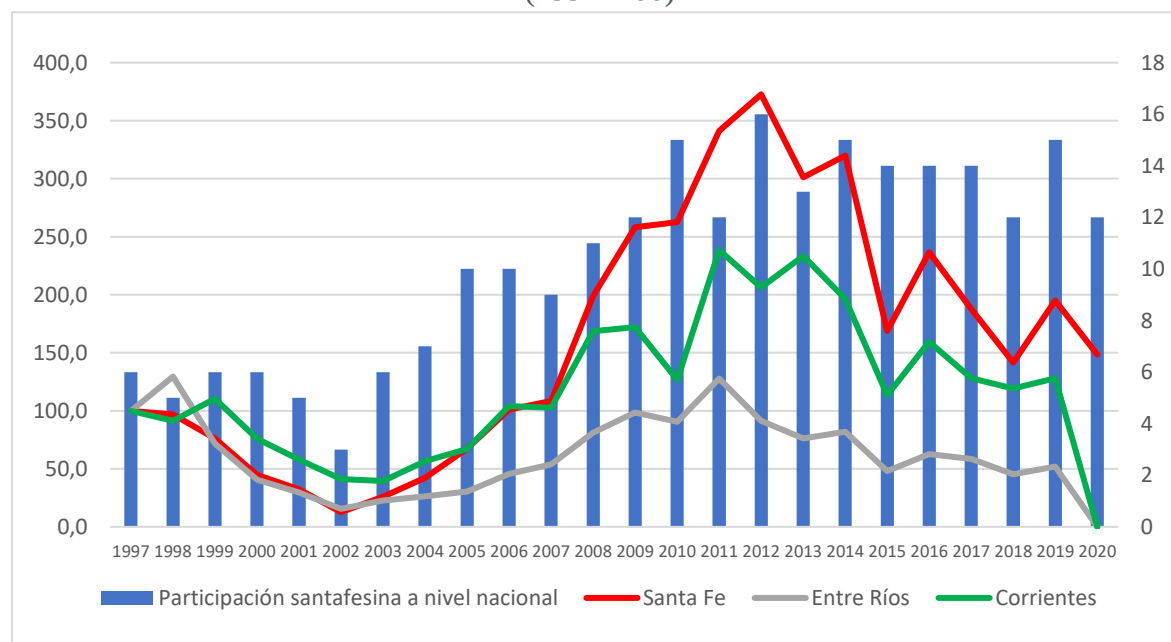
Fuente: elaboración propia en base a datos de Subsecretaría de Mercados Agropecuarios

⁹¹ No se dispone de datos anteriores al año 1994. La caída en el caso de Argentina arrancó antes, en 1998.

⁹² Dicho año, como se mencionó, se dio una crisis importante a partir del conflicto entre el sector agropecuario y el gobierno y el contexto internacional que no resultó favorable.

Otra de las tendencias analizadas refiere a las exportaciones y el perfil de los productores presentes en la Región: se indagó si la mayor expansión de la siembra santafesina, fue acompañada de un incremento en la participación de la Provincia en las exportaciones arroceras a nivel nacional. Efectivamente: se observa un crecimiento más intenso de las exportaciones santafesinas que del resto de las provincias productoras, lo que da indicios de las causas detrás de esta expansión de la producción regional: la presencia de un perfil de productores que aprovechan el tipo de cambio devaluado para poder comercializar internacionalmente su producción. Aquí cabe destacar que son pocos los actores en la Provincia que exportan, por lo que el negocio arrocero en Santa Fe parece estar expandiéndose especialmente para estos. Cabe aclarar que no se disponen de datos que indiquen que en el territorio se haya desarrollado una política específica que impulse la producción y las ventas externas desde 2003, ni la llegada de inversiones locales o extra regionales que expliquen, con mayor precisión, este comportamiento distintivo. De hecho, las dos compañías más importantes que hay en el territorio santafesino son Adecoagro, que recién invirtió en arroz en el país en el año 2007 y comenzó la construcción de su molino en Franck -provincia de Santa Fe- en 2010. Y la Cooperativa Villa Elisa, de origen entrerriano, que llegó al territorio santafesino en 2011, por una necesidad de mayor producción primaria para su procesamiento en el molino propio ubicado en la provincia vecina. Evidentemente, el tipo de cambio devaluado permitió entonces a algunos productores locales acceder competitivamente a los mercados internacionales, cuando antes no habían podido hacerlo.

Gráfico 45: Evolución de las exportaciones arroceras en dólares por provincia 1997-2020
(1997=100)

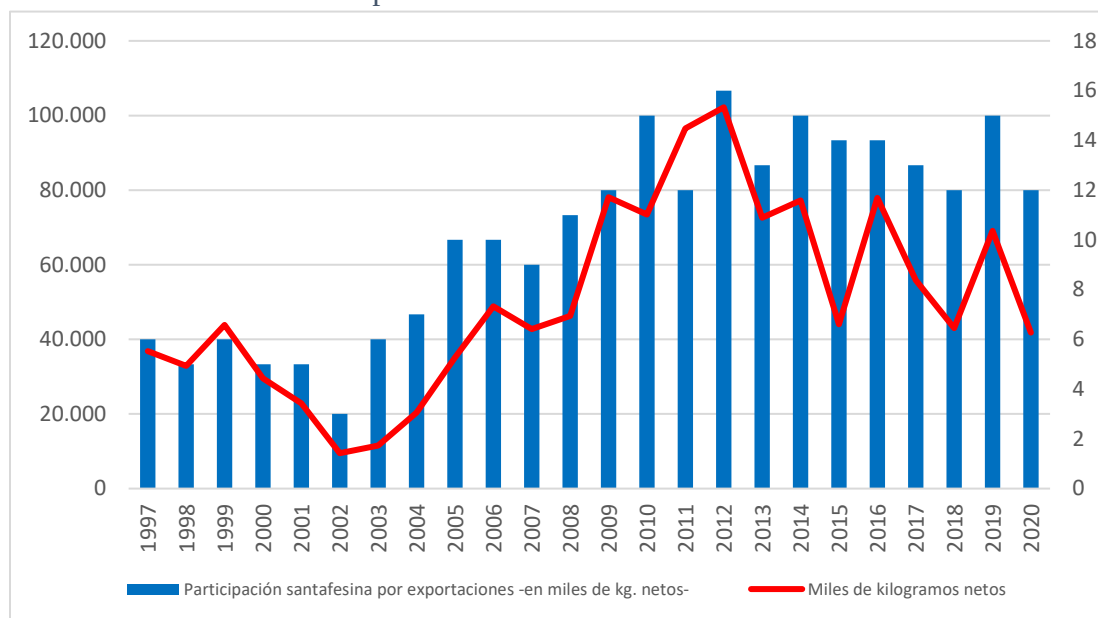


Fuente: elaboración propia en base a OPEX. No se disponen datos desagregados de exportaciones entrerrianas y correntinas para 2020.

Sobre las exportaciones, sintéticamente puede señalarse que: 1) en general el valor del tipo de cambio es determinante para promover las ventas externas; 2) el mercado interno explica, en

segundo término, los cambios en los volúmenes comercializados con el resto del mundo, siendo el saldo lo que se envía a los mercados internacionales; 3) los productos exportados en general son de escaso valor agregado y los destinos son diversos, pero en general cercanos; 4) son pocas las empresas que controlan el negocio exportador y 5) no existe un precio internacional de referencia, lo que repercute en la forma en que se estructura toda la cadena.

Gráfico 46: Exportaciones de arroz santafesinas 1997-2020



Fuente: Elaboración propia en base a datos de OPEX⁹³.

A lo largo del capítulo también se analizó el proceso de concentración de la producción, que no es exclusivo del cultivo de arroz, ni de la Región; sino que es parte de uno más general que se observa -tanto a nivel nacional, como internacional- en la producción agropecuaria. Para el arroz en la Región existe una tendencia al abandono de actividades por parte de productores con 500 hectáreas o menos. Cuando en la década del noventa había unos cuarenta y seis productores en actividad, muchos de los cuales controlaban entre 50 y 100 hectáreas para la siembra –lo que constituía un área eficiente para la producción-; en 2015 había en el territorio santafesino aproximadamente unos treinta productores, y en 2023 quedaban veintiuno -habiendo caído a más de la mitad punta a punta- y el 50% del área sembrada se concentraba en una sola empresa, de capitales extra-regionales, que cotizaba en Bolsa. La segunda empresa en importancia, para dicho año, era una cooperativa de origen entrerriano que controlaba entre el 10 y 11% del área sembrada (Vicino & Ayala, 2022). Los productores cuya área sembrada era de menos de 500 hectáreas vieron caer su rentabilidad hasta volverse negativa y abandonar la actividad.

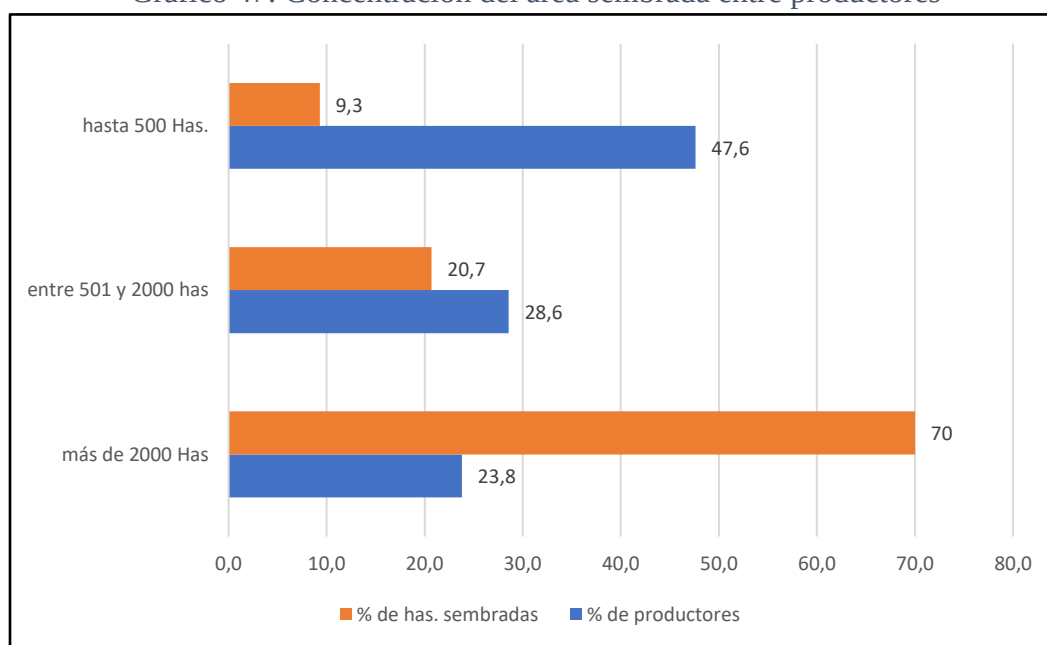
Este proceso de concentración de la producción arrocería se explica por la tecnificación y aumento de la escala mínima eficiente y viene de varias décadas atrás. El control de la tecnología se vuelve

⁹³ No se disponen datos anteriores a 1997 y los mismos cambiaron su forma de presentarse desde 2020, por lo que quedó discontinuada la serie.

determinante a la hora de definir quiénes son competitivos y quiénes “desaparecen”⁹⁴. Este proceso de concentración de la producción y desaparición de pequeños productores se manifiesta como estructural y acompaña las tendencias de otras producciones agropecuarias.

Para el último año de análisis, teniendo en cuenta una estratificación según el tamaño de las parcelas, los productores que tenían más de 2000 hectáreas representaban el 23.8% del total y controlaban el 70% de las hectáreas sembradas; los productores de entre 501 y 2000 representaban el 28.6% del total y controlaban el 20.7% del área sembrada; en tanto el 47.6% de los productores eran los más pequeños, sembraban hasta 500 hectáreas y sólo controlaban el 9,3% de las hectáreas con arroz en la Provincia (Pujadas, 2022). En Santa Fe los productores del estrato más bajo suelen tener más hectáreas que en otras provincias por su dificultad de rotar y la limitación que tienen los suelos para producir otros cultivos. En Entre Ríos, por ejemplo, los productores son más diversificados, lo que hace que su área mínima eficiente pueda ser algo menor⁹⁵.

Gráfico 47: Concentración del área sembrada entre productores



Fuente: elaboración propia en base a datos de entrevistas.

⁹⁴ Esta concentración se hace presente también en las demás provincias productoras de arroz. Según datos del SISA para 2020-2021 en Argentina había 333 productores registrados. Sólo el 10% de ellos controlan el 68% de la superficie sembrada declarada de arroz. Si bien es una producción que cuenta con productores de larga permanencia, el cultivo se ha ido concentrando, no sólo desapareciendo pequeños productores, sino además emergiendo algunos grupos importantes con presencia en distintos eslabones de la cadena (Sonatti, 2022).

En la actualidad, los principales ocho productores de arroz en Argentina son: 1. Adecoagro (Mariano Bosch, en Santa Fe); 2. Grupo Puerto Las Palmas (Familia Meichtry, en Chaco); 3. Copra (Familia Aranda, en Corrientes); 4. Molino Schmukler (Familia Schmukler, en Entre Ríos); 5. Dos Hermanos (Familia Agosti, en Entre Ríos); 6. Arroz Guaviraví (Familia Gassiebayle, en Chaco); 7. Ceagro, Grupo Ceolin (de Brasil, con asiento en Corrientes); 8. Oryza (Familia Fink, en Chaco) (Sonatti, 2022).

⁹⁵ La superficie promedio en la zona de Entre Ríos es de 150 a 170 hectáreas; en tanto en Santa Fe entre 400 y 1500 hectáreas (Buenar, 2023).

Contrariamente al proceso concentrador que se observó a nivel primario, en el caso de los molinos ha aumentado su número. En la década del ochenta la molienda estaba concentrada en su mayoría en un sólo molino. En 2023, si bien algunos habían desaparecido por su baja capacidad de molienda, otros surgieron como respuesta a las condiciones del mercado, quedando nueve en total (Pujadas, 2023a). Tres de ellos no sembraban, sino que sólo se encargaban de industrializar la semilla que compraban a productores locales. Cinco empresas más que producían, elaboraban y comercializaban, Y el restante -de la empresa más importante en Santa Fe-, localizado en Franck⁹⁶.

Por último, caracterizar a los principales actores de la cadena arrocerá se vuelve una necesidad, siendo desde hace tiempo un negocio poco rentable, caracterizado por costos en alza y un rinde de indiferencia que sube año tras año. Esto explica -en parte- una transformación importante en las últimas décadas tanto en lo que respecta al sistema productivo, como a los actores que intervienen en la actividad. Un alto porcentaje del área sembrada está en poder de pocas empresas; sin embargo, estas no son las propietarias de la tierra.

En el siguiente cuadro se muestra sintéticamente a los principales actores presentes en la Región Nor-noreste santafesina:

⁹⁶ En el país hay unas 78 plantas industriales para la producción de arroz, con una capacidad de elaboración de 1.140.000 toneladas/año de arroz de cáscara. Los principales molinos arroceros son: Molinos Libres SA (ex grupo Glencore, en Corrientes), Adecoagro (en Santa Fe) y varias cooperativas (Calzada & Frattini, 2016).

Tabla 12: Principales empresas que operan en el negocio arrocero santafesino

Nombre de la empresa	Breve historia de la empresa	Etapa productiva en la que se encuentra presente	Descripción	Marcas que comercializa de productos de la cadena arrocera	Productos dentro del negocio arrocero	Mercados a los que se dirige
Adecoagro	Fundada en 2002, con 70.000 hectáreas de producción agrícola y ganadera en Argentina. En 2004 incorpora tierras en Uruguay y Brasil y en 2005 se suma a la producción de azúcar, etanol y energía. En 2007 comienza a producir arroz y adquiere tambos. En 2011 comienza a cotizar en la Bolsa de Nueva York. Luego, se expande a Uruguay. En 2018 invirtió para ampliar la estructura de su molino, para elevar la capacidad de recepción y secado y para construir una planta de harina de arroz. Adecoagro es el principal jugador en el mundo del arroz. Su principal accionista es Soros.	La empresa tiene su negocio arrocero totalmente integrado, agregando valor desde la semilla hasta que llega a la góndola para el consumidor final: desarrolla sus propias semillas, cuenta con 55.000 hectáreas de producción primaria en Entre Ríos, Corrientes y Santa Fe, como así también en Uruguay. Cuenta con seis molinos (uno en Santa Fe, dos en Corrientes, otro en Entre Ríos y dos en Uruguay). Cuenta además con plantas de secado y acopio y procesamiento industrial para la producción de snacks en Pilar.	Es la principal empresa productora de arroz en Santa Fe, con aproximadamente 12.000 a 15.000 hectáreas sembradas en la Provincia. El arroz de cáscara que produce en San Javier lo procesa en la localidad de Frank, donde tiene su secadora y lo almacena.	Molinos Ala, Apóstoles, 53 y Monte Alegre	Diversas variedades de arroz, harina, snacks y varios subproductos.	Mercado interno e internacional. El 60% de su producción la destina a la exportación. Es el principal exportador de arroz de Argentina y uno de los principales de Sudamérica.
Cooperativa Arroceros de Villa Elisa	Tiene su base en Entre Ríos. Allí nació en 1974 por una necesidad que tenían los productores de la zona para vender su producción de manera conjunta. Inicialmente eran cuatro pequeños productores independientes. Después, el proceso de integración se fue profundizando y contrataron personal, compraron sembradoras, adquirieron un predio e instalaron allí un equipo de secado y acopio de uso común. Hoy la cooperativa está conformada por 150 socios y cien trabajadores en forma directa. También produce en San Javier (provincia de Santa Fe) y Corrientes (donde durante 2023, circunstancialmente, no se produjo por la sequía). Su molino está en Villa Elisa, Entre Ríos.	Tiene producción primaria, secado, molienda y produce alimentos balanceados para ganado. La Cooperativa llegó a Santa Fe en el año 2011, por una necesidad de incrementar el volumen de producción para abastecer a sus secadores. Se siembra en Santa Fe y lleva el producto al molino en Entre Ríos. En algún momento llegó a producir 3600 hectáreas en la región Nor-noreste santafesina, pero en 2023 sólo alcanzó 1500 por la presencia de malezas.	Brinda asesoramiento y financiamiento a los asociados. A cambio, los productores entregan arroz como forma de pago. Fue la primera arrocera del mundo en certificar ISO 22.000	Para el mercado interno usa la marca Arroz Noble Molinos Entrerrianos. También cuenta con una fábrica de alimentos balanceados, con marca Nutricoop.	Elabora variedades de arroz, harina y afrechillo. Produce en envases de uno a cinco kilogramos, a granel y en bolsas de veinticinco a cincuenta kilogramos y de mil doscientos a mil trescientos.	Mercado local (entre 20 y 40%) e internacional. Exporta a Brasil, Chile, Bolivia, Perú, Haití, España, Reino Unido, Bélgica, Albania, Senegal, Sudáfrica, Turquía, Irak, entre otros.

OTRAS EMPRESAS ARROCERAS EN SANTA FE

Los Cerrillos S.A	Comenzó con producción primaria en 1982/83 y en 1986 adquirió un molino que presta servicios a terceros, hasta comercializar con marca propia. Es una empresa familiar constituida en el año 1987 en San Javier. En el año 1996 adquirió un molino de arroz de mediana capacidad ubicado en la Vuelta del Dorado. En el año 2003 construyó la planta de secado y acopio en Colonia Teresa. En 2008, la empresa abrió una planta industrial en Santa Rosa de Calchines con capacidad para procesar 14.000 kg/hora de arroz cáscara. Se dedica a la producción, industrialización y comercialización de arroz en sus distintas variedades (arroz doble carolina, arroz largo fino) y harina de arroz. Comercializa con marca Trimacer en el mercado interno e internacional.
Mocoví	En el año 2000 abre su molino arrocero en Coronel Arnold. Se dedica a la industrialización y comercialización de arroz. También produce yerba mate, te, harina, maíz, aceite y productos sin gluten. Sus marcas son Mocoví y Vincha de Oro.
Molino Arrocero Risiera SRL	Sociedad argentino-coreana creada en 2014 por una fusión de familias productoras de arroz que proyectaron integrarse hacia adelante. Primero se localizaron en Colonia Teresa, departamento San Javier, pero en el año 2019, se mudaron a Colonia California. En 2021 realizaron una asociación comercial para producir yerba. Producen diversas variedades de arroz (largo, fortuna, integral) y yerba. Sus marcas son San Javier y Protagonista, que destinan al mercado nacional.
Molino Arrocero del Litoral (Malsa)	Fue una empresa que en 2001 quebró, pero en 2015 volvió a adquirir la planta en Romang al grupo Pérez Companc. En la actualidad no puede utilizar su marca original (Susarelli), pero envasa arroz para terceros. Procesa 45000 toneladas al año, con posibilidades de 85000.
Molino Tahin	Es una empresa de capitales locales, arrancó como productora de arroz con cientos de hectáreas en la Provincia y luego se integró a la molienda, para vender harina, hasta que en acuerdo con la Universidad Nacional del Litoral empezó a elaborar premezclas para pastas, panes y pizzas en base a arroz y, más tarde, fideos secos. Se dedica a la elaboración de arroz blanco y subproductos como harina de arroz y premezclas. Pionera, también, en la elaboración de alimentos libres de gluten comercializados a través de la marca Padoan.
Existen además pequeños productores y molinos que operan en forma intermitente en la Región Nor-noreste santafesina. La falta de registros formales dificulta un relevamiento censal de los mismos durante todo el período de análisis.	
<i>Fuente: elaboración propia en base a Adecoagro (s.f.), Arroz Villa Elisa (s.f.), Arroz Trimacer (s.f.), Arroz San Javier (s.f.), Tahin (s.f.), Punto Biz (s.f.), Valleboni (2023).</i>	

4.1.9 Importancia de la cadena arrocera en la generación de empleo

Resta poner en valor la importancia de la cadena en la Región que, pese al proceso de concentración de la producción comentado y de desaparición de pequeños productores, sigue teniendo incidencia en cuanto a la generación de empleo. Si bien no se disponen datos precisos en cuanto a su evolución, se sabe que es una importante generadora de puestos de trabajo directos e indirectos en la zona costera de los departamentos santafesinos donde se produce⁹⁷. El arroz es el grano que más mano de obra demanda por unidad de superficie, por lo que forma parte de los llamados “cultivos sociales”: por cada cien hectáreas sembradas, se requiere de un puesto y medio de trabajo directo en preparación de suelos, armado de canales, siembra, mantenimiento del cultivo, cosecha. Pero si se analiza toda la cadena, se necesitan diez personas cada 100 hectáreas. Asimismo, requiere de mano de obra durante todo el año porque una vez concluida la zafra, se empieza la preparación del suelo que lleva todo el invierno (Pujadas, 2023a).

Sumado a los puestos directos, hay que tener en cuenta los puestos indirectos que genera en el mantenimiento y reparación de las máquinas y el parque de herramientas -que es particularmente alto por las roturas que se generan en suelos inundados-; el transporte, la comercialización, los insumos que requiere como agroquímicos y repuestos, en el sector investigación y desarrollo, entre otros. Se constituye así, en un motor muy importante de la economía local.

Contra lo que ha pasado en varias producciones, la incorporación de tecnología no ha achicado la necesidad de mano de obra. Al estar los suelos inundados por tanto tiempo, sufren alteraciones (huellas, saturación de los perfiles) y demandan una cantidad de trabajo inusual para otras producciones con siembra directa, a la vez que es difícil prescindir de mano de obra para ciertas tareas.

Según información del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (citado por Anino, 2017) el empleo registrado en el cultivo de arroz, en la etapa primaria, durante el período 2010-2014 fue en promedio de 2.016 puestos de trabajo. En la preparación de arroz, durante la etapa industrial, los puestos de trabajo registrados durante el período 2010-2014 fueron en promedio 1.906. Aquí resta agregar la etapa comercial, todo el empleo no registrado y los puestos de trabajo indirectos.

Haciendo un cálculo sencillo. Si se acepta que se necesitan diez personas cada 100 hectáreas sembradas, en el momento de mayor siembra de arroz en la Región alcanzó 48.500 hectáreas. Entonces: se requirieron unas 4.850 personas. Teniendo una población total aproximada de 58.000 entre los dos departamentos, ello representa un 8% de la población total. Aún más, si se compara con la población en edad de trabajar, esa cantidad de puestos de trabajo representa casi el 22 por ciento.

Una limitante de esta producción es la gran dificultad que supone la siembra y cosecha de arroz que, justamente, es lo que hace que demande mucha más mano de obra que otros cultivos. Las dificultades de la producción incluyen la necesidad de nivelar, de un aguador que debe estar presente los cien días que dura el período de riego, los problemas que pueden surgir con roturas

⁹⁷ En general no se dispone de datos precisos, en parte por la alta informalidad del empleo, en parte porque los datos estadísticos no están desagregados a tantos dígitos.

de motores y bombas, los mantenimientos requeridos -como cambios de aceite y filtro-, el manejo de herbicidas en suelos inundados y luego la cosecha. Con la soja y el maíz, en cambio, se hace siembra directa; lo requiere una presencia mucho menor e, incluso, se puede controlar de manera remota. Es por ello que cuando un productor deja de cultivar arroz, es difícil que vuelva a hacerlo.

4.1.10 Reflexiones sobre la cadena arrocerá

En el contexto de los desequilibrios territoriales que caracterizan a la provincia de Santa Fe, las Economías Regionales como la del arroz se erigen como oportunidades de generación de producto, empleo e ingresos para departamentos como Garay y San Javier.

Lo que se observa para el caso analizado es que, desde su origen, décadas atrás, hasta la actualidad, existe un proceso de concentración en su eslabón primario, la desaparición de pequeños productores y la integración hacia adelante de aquéllos que pueden sobrevivir a esta evolución; un mayor número de molinos –aunque pocos de importancia– y la presencia cada vez más notoria de capitales regionales y extra-regionales que controlan una parte importante de la producción y ganancias de la cadena. Dicho proceso de concentración no se ha detenido durante los sucesivos cambios del modelo económico desde los años noventa hasta la actualidad, constituyéndose esto en una característica estructural también de la producción arrocerá.

Contrario al proceso de concentración primaria, tal como se señaló, la molinería ganó participantes, por una estrategia de los productores primarios que buscaron evitar el transporte de la materia prima con humedad, lo que incrementa los costos y hace que no sean competitivos. Aún aquí unos pocos molinos controlan una parte importante de la industrialización y el resto entra y sale del negocio según las condiciones del mercado.

Por su parte, en cuanto a la comercialización, aproximadamente el ochenta por ciento del arroz de los productores más pequeños se destina al mercado interno, por lo que las exportaciones se concentran en los actores más grandes de la cadena. El estudio sobre qué sucede con ese excedente y si queda y se reinvierte en la Región o, por el contrario, es transferido a otras regiones, se vuelve un desafío.

Una particularidad que también es necesario destacar es la inexistencia de un precio internacional de referencia para el arroz -a diferencia de lo que pasa en la mayoría de los demás cultivos-, cuestión que genera mayor incertidumbre para la toma de decisiones y termina teniendo gran incidencia en el desarrollo de toda la actividad.

Otra regularidad identificada es una tendencia de la cadena a acompañar el comportamiento del ciclo económico. Cuando la economía crece, siendo un producto cuya demanda depende, en gran medida, del mercado interno, la siembra y la producción crecen. Contrariamente, cuando la economía entra en crisis, estas producciones y sus eslabonamientos también lo hacen, resintiéndose los encadenamientos y limitándose las sinergias que impulsan el empleo y los ingresos en la Región. Los actores más importantes de los eslabones concentrados tienen la capacidad de que los costos de la crisis recaigan, en mayor medida, sobre los eslabones más

atomizados. Ello repercute en las condiciones de vida, al retraerse una fuente importante de recursos para la zona.

Cabe señalar que la mayor o menor presencia del Estado en la Región se torna un factor determinante en cuanto a las condiciones de vida de los sectores más vulnerables. Instrumentos que favorecen el desarrollo de la agricultura familiar, créditos a los pequeños productores para la compra de insumos, fijación de tasas de servicios públicos que limitan los aumentos de costos, medidas redistributivas y de protección al empleo, entre otras, se tornan fundamentales para sostener a estos sectores y fracciones, que se ven muy afectados por procesos de apertura que terminan expulsándolos de sus fuentes principales de ingresos. En particular, cuando el patrón de crecimiento económico se apoyó en el desarrollo del mercado interno y las políticas redistributivas, la población de estos territorios vio mejorar sus condiciones de vida y la trayectoria de esta producción creció con un aumento del producto, el empleo y el ingreso regional. En el presente capítulo se compararon períodos bien diferenciados, separados por rotundos cambios de rumbo en los modelos económicos aplicados. La trayectoria de la cadena arrocerá santafesina acompañó, en gran medida, estos cambios con modificaciones en la evolución de las variables bajo estudio hacia uno u otro lado.

Sobre las políticas específicas para la cadena, vale señalar que, a nivel nacional, los instrumentos aplicados en general han tenido un corte más transversal que sectorial y sus efectos han terminado reforzando algunas de estas tendencias señaladas. Por poner un ejemplo, cuando la moneda se devaluó se reforzó el perfil exportador de algunos actores, pero no se profundizó el proceso de industrialización para cambiar el tipo de producto exportado. Se sigue exportando bienes con escaso grado de valor y un intenso uso de los recursos naturales locales.

A lo largo del período fueron pocas las políticas nacionales que se identifican como específicas para la cadena y, muchas de ellas, tuvieron más un carácter declamatorio que una verdadera inversión de recursos y regulaciones que reconfiguren sus perspectivas. Esto hace pensar que no hubo una intención de cambiar la trayectoria de las Economías Regionales y no se les ha dado el valor que estas revisten en el marco de los desequilibrios territoriales que caracterizan a la Provincia.

Contrariamente a esta generalidad, sí hubo una acción continua y deliberada desde el INTA, en conjunto con el gobierno provincial e instituciones vinculadas a la cadena, que permitieron el desarrollo de semillas genéticamente modificadas que facilitaron el cultivo.

Un dato revelador es que el arroz sigue siendo un importante generador de empleo e ingresos para la Región, casi la única producción regional que moviliza recursos y genera puestos de trabajo de manera permanente en la zona. Pese al cambio tecnológico, ésta es una de las pocas producciones regionales cuya demanda de empleo no se vio resentida por el avance de la tecnología. Hay condiciones propias de los suelos y del proceso de cosecha y siembra que exigen la presencia de mano de obra, además de todas las demandas de servicios conexos que refuerzan la necesidad de empleo.

Se sostiene que este cultivo podría promover una dinámica más favorable para la Región, de aprovecharse las posibilidades de agregar valor en origen y generar un procesamiento industrial con un mayor desarrollo de la industria alimentaria en la zona. La producción y comercialización del grano sin ningún o casi ningún valor agregado implica exportar recursos

naturales que se agotan, a cambio de fondos que resultan insuficientes para el crecimiento de una Región que presenta un gran retraso relativo. Es necesaria una política que promueva el valor agregado en origen, que regule el destino de los fondos generados en la zona y que asegure la reinversión local de los mismos para promoción del desarrollo. Sin esas medidas, se sobreexplotan recursos naturales y humanos, sin poner la mirada sobre un desarrollo regional más equilibrado.

La Región presenta algunas ventajas en cuanto a su sistema de riego con una fuente de agua más segura, la totalidad del bombeo electrificado y el desarrollo de variedades locales adaptadas a sus condiciones agroecológicas con muy buenos resultados a partir de programas que se han sostenido en el tiempo. Este es un buen punto de partida, pero no resulta suficiente.

En el mediano plazo, en contexto de un mercado internacional que poco a poco parece inclinarse hacia la demanda de producción agroecológica y con un menor uso de agroquímicos, podría pensarse que el agregado de valor en este sentido sería una opción. La mirada debería ponerse en el desarrollo de semillas con estas características, con mayor valor agregado y un menor impacto ambiental; aprovechando las condiciones favorables que la cadena arrocerá santafesina ya tiene y viene sosteniendo y pensando en la mayor rentabilidad que puede tener dicha producción. Para ello, es necesario un Estado que articule estos procesos y posibilite que los pequeños productores puedan ser parte y se generen rentas que queden en la Región. Ello sólo será posible a partir de la planificación de políticas construidas con los actores locales, lo que permitiría que sus voces sean tenidas en cuenta y promuevan un desarrollo concreto del Nor-noreste provincial.

4.2. La cadena Algodonera santafesina

4.2.1 Presentación. El algodón en Santa Fe

El algodón es la fibra natural más importante y de mayor producción a nivel mundial, con gran variedad de aplicaciones. La cadena algodонера contribuye significativamente a las economías de varios países en desarrollo, así como a los ingresos de millones de pequeños agricultores en el mundo. Según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2021), en 2019 la producción mundial de algodón alcanzó 46.000 millones de dólares y su industria empleaba a unos ciento cincuenta millones de personas. En la última década, se observó un aumento constante en su producción mundial, con países como China, India y Estados Unidos liderando dicho proceso. Sin embargo, hace algunos años las fibras naturales han perdido importancia en beneficio de las sintéticas, cuyos menores costos unitarios y mayor resistencia las vuelven más competitivas.

En Santa Fe esta cadena se localiza en el Norte provincial, dinamizando la economía regional, promoviendo la diversificación productiva y generando empleo de mano de obra con escasas posibilidades de ocupación alternativa. De su crecimiento o estancamiento depende la provisión de materias primas para desmotadoras, hilanderías, tejedurías, la industria textil y de indumentaria, productos para la salud e higiene, partes de automóviles, materiales artísticos, industria aceitera y de biocombustible y para la alimentación de ganado. Asimismo, es esencial para la subsistencia de minifundistas y pequeños productores. Si bien es marginal en relación a la totalidad de cultivos provinciales, representando sólo el 1.7% del total del área sembrada, es la tercera provincia productora a nivel nacional, con el 28.9%, detrás de Santiago del Estero (34.3%) y Chaco (31.4%), según datos del SIIA para la campaña 2022/23.

El algodón es una planta perenne por naturaleza, que puede vivir y producir durante varios años en condiciones favorables, pero se cultiva como anual en la agricultura comercial, tal como sucede en Santa Fe. Aquí la cuenca algodонера se divide en dos zonas: 1) Este: ubicada sobre el corredor de la ruta Nacional número 11; abarca los Departamentos General Obligado, San Javier, Garay y sureste del departamento Vera; y 2) Oeste: abarca los Departamentos Nueve de Julio, Norte de San Cristóbal⁹⁸ y Vera, principalmente desde la ruta Provincial número 13 hacia el Oeste.

Desde la llegada del cultivo a la Provincia en la década del treinta, fueron muchos los avances que se fueron implementando en las técnicas productivas. Ello fue impactando en el rendimiento del cultivo que creció, pero también en la unidad de negocio cuya escala mínima eficiente también fue aumentando de tamaño. En la actualidad, la producción primaria de algodón se realiza en empresas con sistemas productivos y escalas muy diversas. Resulta difícil precisar con claridad la cantidad de productores y su evolución en el tiempo porque varía, campaña a campaña, de acuerdo a las condiciones ambientales, los precios internacionales y las posibilidades y perspectivas que presentan producciones alternativas. Desde hace tiempo se observa una tendencia a la desaparición de pequeños productores, cuyos herederos deciden no continuar el negocio y venden sus tierras. Hacia 2023 se estimaba que había poco más de

⁹⁸ Durante el período de análisis no aparece registro de siembra en el departamento San Cristóbal, por lo que no se tiene en cuenta. Por su parte, en Garay existen registros solo en seis de las campañas y con valores marginales.

doscientos productores algodoneros sólo en el territorio santafesino, en la zona Nor-noreste para mayor precisión⁹⁹.

La evolución de la siembra ha sido dispar en la Región, alcanzando un valor máximo en la campaña 1974/75, recién superado en el ciclo 2010/2011 en que se registró un nuevo récord con 88.300 hectáreas y en la campaña 2022/23 en que tuvo un aumento sin precedentes, alcanzando las 154.500 hectáreas (según datos del SIIA)¹⁰⁰.

El objetivo de este capítulo es analizar la evolución de la cadena algodonera en la Región desde 1990 hasta 2023, en el marco de cambios en los modelos económicos implementados en el país, identificando rupturas y continuidades, analizando la trayectoria de la producción primaria, procesamiento industrial -incluyendo desmotado y las distintas etapas en la industria textil-, hasta la comercialización tanto en el mercado interno como en el internacional. En el análisis se pone especial atención en el eslabón primario y las primeras etapas del industrial- y se repasa, previamente, el origen y la historia del cultivo. Asimismo, se consideran las políticas específicas, aplicadas tanto a nivel provincial como nacional, y su impacto en la trayectoria de la Cadena. Se indaga sobre el proceso de concentración de la producción, que resulta en un reparto inequitativo de la renta generada en la Región. Asimismo, se identifican sus principales actores y las desigualdades presentes entre estos, como así también algunas de las articulaciones existentes entre los mismos y el Estado.

El análisis se realiza en el marco de los cambios relacionados con las tendencias a nivel global que exhiben las cadenas agroalimentarias, identificando si algunos de ellos efectivamente se vislumbran en el caso bajo estudio. A la vez, se pone en valor la importancia de la Cadena para la Región en términos de empleo. Se busca abordar la complejidad del tema superando la mirada sectorial para propiciar una perspectiva amplia y multidimensional que explique los principales factores que condicionan el desarrollo de la cadena y los procesos de reestructuración que en ella fueron sucediendo.

4.2.2 La cadena algodonera. Sus eslabones

La cadena algodonera comprende desde la obtención de fibras naturales hasta la confección de prendas de vestir y su comercialización, pasando por la fabricación de hilados y tejidos. Si bien

⁹⁹ La ley 26.060 –que más adelante se comentará con detalle- generó un registro nacional de productores algodoneros como condición que tenían que cumplir para recibir fondos. Sin embargo, ese dato podría no ser exacto porque a partir de él se asignaban recursos para cada provincia, lo que generaba un incentivo para sobre-declarar hectáreas sembradas y cantidad de productores.

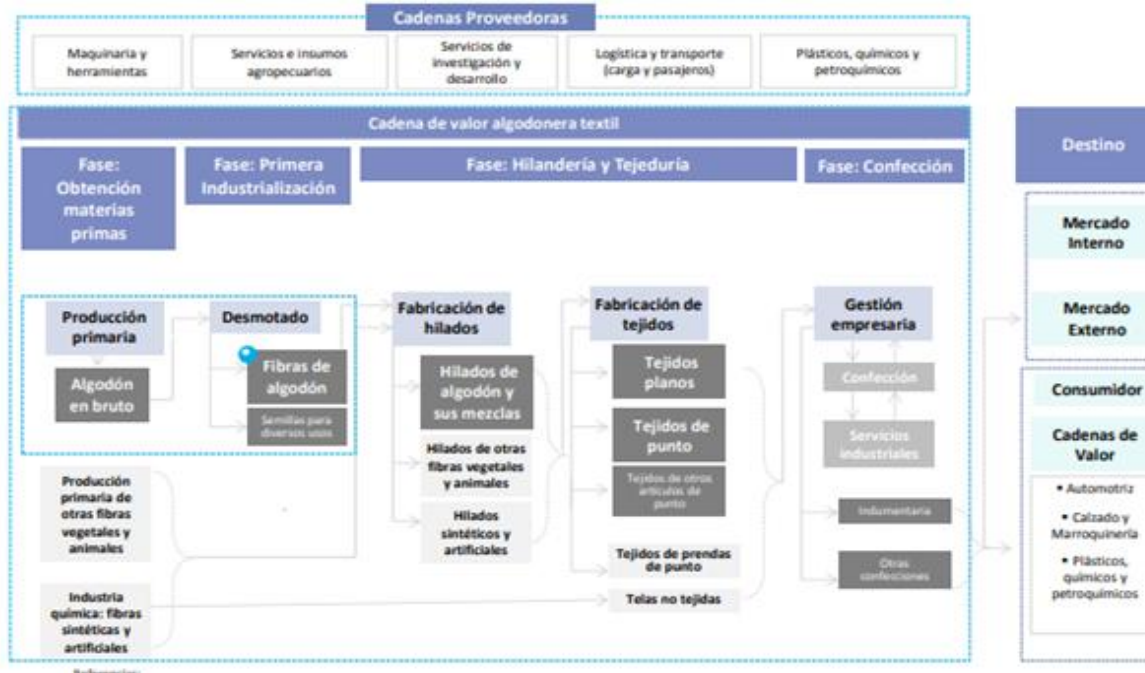
¹⁰⁰ El cálculo de las hectáreas sembradas de algodón no es sencillo dado que un gran porcentaje de la producción es informal (desde APPA señalan que aproximadamente un 40%). Los productores “entran” y “salen” del negocio permanentemente de acuerdo a precios, condiciones ambientales y expectativas de otras producciones.

La APPA calcula el valor de las hectáreas sembradas a partir de recabar información de desmotadores, prestadores de servicios, camiones contratados y corredores de fibra. Por su parte, el SIIA tiene una medición que, algunas veces, difiere en valores absolutos de aquella, pero no así en cuanto a las tendencias. Desde la APPA señalan que ese dato está subestimado debido a que a partir de él se determinaban los fondos asignados para la Provincia que provienen de la ley 26.060.

La decisión metodológica de tomar el dato del SIIA tiene que ver con que: 1) es el dato oficial, 2) recorre el período completo de análisis -no así el dato de APPA que empieza en 2000-, 3) coincide en las tendencias con el dato alternativo y 4) permite ser comparado con los valores de las otras provincias productoras que también son provistos por SIIA.

el algodón es sólo uno de los insumos de la industria textil, con peso menor en la estructura de costos, la presencia de este cultivo en la Región y de los sucesivos eslabones de esta cadena en la zona bajo análisis justifica su estudio.

Gráfico 48: Cadena Algodonera



Fuente: Ministerio de Hacienda (2017).

El primer eslabón es la producción primaria. El mismo, se relaciona hacia atrás con sectores de los que se abastece de semillas para siembra -que monopoliza una única empresa-, otros insumos y maquinaria agrícola¹⁰¹. A la vez, demanda servicios de pre-limpieza, asistencia técnica de profesionales y contratistas que se encargan del laboreo, siembra y aplicaciones de agroquímicos.

En Argentina, el algodón se siembra principalmente en Chaco y Santiago del Estero, mientras que Santa Fe, al igual que Salta, Formosa, Corrientes, Catamarca, Entre Ríos, Córdoba, San Luis y La Rioja tienen producción en menor volumen.

El producto del sector primario, el algodón en bruto, es trasladado por los transportistas directamente al desmote, o indirectamente a través de un agente comercial representado en la figura del acopiador. Se presentan dos situaciones diferenciadas: el productor puede vender el algodón en bruto a un desmotador, o bien puede pagar el servicio de desmote y comercializar la fibra directamente a través de un corredor¹⁰². En general, quienes toman esta segunda alternativa son productores grandes, nucleados en la Cámara Algodonera Argentina (CAA). En

¹⁰¹ La compañía Genética Sustentable, Gensus, es el único semillero de algodón del país. Surgió en 2016 cuando Cazenave y Asociados, junto a un grupo de inversores argentinos del sector agropecuario, adquirieron la totalidad de los activos y la marca Genética Mandiyú (Agro Perfiles, s.f.). Es el único semillero comercial en el país que produce y comercializa semilla legal de algodón. Su planta está ubicada en Chaco. Desde 2023 también produce la semilla de sorgo. En 2018 firmó un Convenio de Vinculación Tecnológica con el INTA EEA Sáenz Peña para la creación de nuevas variedades de algodón para Argentina y Paraguay. Asimismo, cuenta con acuerdos tecnológicos con BioHeuris para el desarrollo de biotecnología y con la Facultad de Agronomía de la UBA para el desarrollo de marcadores moleculares para la diferenciación de variedades de algodón (GENSUS, s.f.).

Cuenta con el único laboratorio privado habilitado por INASE para el análisis de semilla de algodón.

¹⁰² El algodón se paga por kilo de fibra. Su precio está fijado internacionalmente en el mercado de Chicago.

cualquier caso, el transporte del algodón en bruto debe realizarse en vehículos “encarpados” para evitar pérdidas del producto y nacimiento de plantas “guachas” que implican un riesgo en la lucha contra el picudo¹⁰³ (APPA, 2011). Ello implica elevados costos relativos, por el precio del combustible y por la competencia con el traslado de otros cultivos más rentables.

La producción primaria de esta cadena en general se destina a los mercados externos y a abastecer la industria local. En contraste, los productos industriales se dirigen, casi exclusivamente, al mercado interno, siendo una industria altamente dependiente del consumo doméstico.

La industrialización del cultivo algodonero comienza con el desmotado, ya que tal como se cosecha no puede recorrer grandes distancias. Se limpia la fibra de las semillas y linters y, como resultado, se obtiene la fibra de algodón¹⁰⁴. En el proceso de desmotado resulta como producto principal la fibra, cuyo destino son las hilanderías para uso textil. Por otra parte, como producto secundario la semilla, que se destina a la fabricación de aceites, linters, papel, cascarillas, o se utiliza para la siembra y la exportación a países vecinos (Ministerio de Producción, 2009). La fibra debe poseer atributos de calidad determinados para el procesamiento industrial, por lo tanto, testear su calidad es un proceso de vital importancia para la cadena algodonera, en especial para la hilandería¹⁰⁵.

La industria textil es el siguiente eslabón en esta Cadena. Comprende los procesos básicos de hilandería y tejeduría. En algunos casos también los de tintorería y confección¹⁰⁶. En la Región están presentes todos estos procesos, salvo el teñido¹⁰⁷.

La industria utiliza como insumos la fibra de algodón y otras fibras naturales y artificiales. El algodón tiene escaso peso en sus costos, pero su presencia como cultivo en la Región promovió la industrialización regional. Sus productos -hilados, telas y amplia gama de artículos textiles- tienen diferentes usos tales como vestimenta, uso doméstico, industrial y rural. Este eslabón tiene fuerte vinculación con un importante grupo de empresas proveedoras de insumos, maquinarias y servicios industriales.

El eslabón hilandero es el más concentrado de toda la cadena de valor, por ser un proceso que detenta economías de escala y es capital intensivo. Algunas hilanderías están integradas hacia atrás, participando en la etapa de desmotado, y/o hacia adelante, con las tejedurías. Otras, que

¹⁰³ El picudo algodonero (*Anthonomus grandis*) es la plaga principal que afecta a este cultivo en el continente americano, generando grandes pérdidas productivas y económicas. Este insecto es considerado el más destructivo del algodón por su capacidad de dispersión, alta tasa reproductiva y ciclo de vida relativamente corto. El daño lo produce en flores o bochas de la planta, generando la caída de estas y, en consecuencia, la pérdida del órgano reproductivo (APPA, 2017).

¹⁰⁴ Los insumos y servicios de los que se abastece el eslabón desmotador son de carácter industrial como equipos y máquinas que provienen, en general, de proveedores extranjeros. También pequeños y medianos talleres electromecánicos de la región que brindan asistencia para el mantenimiento.

¹⁰⁵ Más allá del procesamiento que se hace en la región estudiada, esta etapa se concentra en gran medida en las provincias de La Rioja, Catamarca, Corrientes y Buenos Aires, producto de los antiguos regímenes de promoción y de la cercanía con la materia prima.

¹⁰⁶ En Argentina, sólo los eslabones textil y confección de indumentaria explicaron el 0,9% del valor agregado de la economía de 2022, así como el 1,5% del empleo, el 1% de las empresas formales, el 0,5% del valor de las exportaciones de bienes y el 2,1% de las importaciones; localizándose la etapa de confección de indumentaria mayoritariamente en el Gran Buenos Aires (Ludmer et al., 2023).

¹⁰⁷ El proceso de teñido se realiza en el departamento San Lorenzo -del sur santafesino-, y en la provincia de Buenos Aires. Es un trabajo costoso y muy contaminante.

no lo están, en general presentan una escala significativamente mayor. El hilado producido localmente se destina, en su gran mayoría, al mercado interno y muy poco se exporta¹⁰⁸.

Por su parte, el eslabón del tejido se ocupa de las confecciones y prendas de vestir. Su producción se destina, prácticamente en su totalidad, al mercado interno. Las tejedurías tienen un alto nivel de concentración, aunque menor que en hilanderías. En Santa Fe se encuentra la Algodonera Avellaneda, empresa del grupo Vicentín, que tiene hilandería y tejeduría y hace los rollos de tela¹⁰⁹.

En cuanto al eslabón de confecciones, este es intensivo en mano de obra, con una menor colocación en el mercado externo, especialmente dependiente del nivel de consumo interno y es el más atomizado¹¹⁰. Las tareas se realizan en unidades productivas informales, como talleres familiares, trabajadores a domicilio y talleres clandestinos donde las condiciones de trabajo son de gran explotación y las de seguridad e higiene laboral no están garantizadas. Existen también cooperativas¹¹¹. En la Región, en la etapa de confección, la cooperativa Enhebrando Metas reúne a mujeres que producen para empresas reconocidas en el país¹¹².

Por su parte, la comercialización local de indumentaria se desarrolla en su mayoría, en pequeñas tiendas informales y otra parte en grandes tiendas comerciales como los shoppings. Si bien existen algunas grandes marcas internacionales y cadenas minoristas, ninguna concentra una porción significativa del mercado. En ellos, el rol crucial que juegan los bancos a través de las promociones de sus tarjetas de crédito, debe ser tenido en cuenta a la hora de analizar el reparto de la renta generada en la cadena. El eslabón de comercialización interna está repartido territorialmente de acuerdo al peso demográfico y el poder adquisitivo de cada provincia, concentrándose principalmente en Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba.

A la vez, en cuanto a los mercados externos, el principal producto comercializado es la fibra. Los exportadores suelen ser grandes productores agropecuarios y desmotadores, comerciantes internacionales y corredores consignatarios¹¹³ (Cámara Algodonera Argentina, 2012a). Los destinos más frecuentes han sido Indonesia, Taiwán, Tailandia, Brasil, Turquía, Vietnam y China.

Cabe aclarar que, por fuera de la industria textil propiamente dicha, existen otras alternativas de aprovechamiento del cultivo. El algodón tiene la particularidad de que puede ser utilizado

¹⁰⁸ En 2023 en Argentina doce hilanderías eran las más grandes y concentraban casi la totalidad de la producción (Ludmer et al., 2023).

¹⁰⁹ Las principales hilanderías del país se localizan en Chaco, San Juan, Corrientes y Tucumán, aunque existe una mayor concentración en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) y en Tierra del Fuego. Las veinte tejedurías más importantes del país concentran el 53% del valor agregado del eslabón (Ludmer et al., 2023).

¹¹⁰ Las veinte empresas más grandes en el país sólo explican el 11,3% del valor agregado total (Ludmer et al., 2023).

¹¹¹ Según el Plan Argentina Productiva 2030 (citado por Ludmer et al., 2023), en 2022 existían en el país 257 cooperativas dedicadas a confeccionar ropa con más de 4500 trabajadores. Este eslabón se localiza principalmente en el AMBA y, en menor medida, en el interior de la provincia de Buenos Aires, en Córdoba, Catamarca y La Rioja.

¹¹² Se intentó entrevistar a representantes de la cooperativa, pero no hubo una respuesta favorable para poder hacerlo.

¹¹³ Aproximadamente en Argentina son treinta empresas desmotadoras las que exportan, veinte comerciantes internacionales y otras veinte consignatarias.

casi en su totalidad, siendo que los “restos” del cultivo tienen diversos destinos productivos. Las semillas de algodón son una valiosa materia prima en la industria de la alimentación animal y la producción de aceite, harina y otros productos relacionados con la alimentación y la industria química. La empresa Buyatti, también en la región, produce y exporta aceite de algodón a granel a cadenas de comida rápida que utilizan este producto debido a que no se quema y puede reutilizarse sin transferir el gusto. La fibra de algodón se utiliza en la industria textil para la fabricación de tejidos, ropa, toallas y otros. La fibrilla se usa en aplicaciones de menor calidad como almohadillas, rellenos para cojines, material aislante y en la industria del papel. Los fardos de residuo se aplican en alimentación animal, producción de papel y productos de celulosa. El aceite se utiliza en cocina y en la elaboración de alimentos procesados. Los pellets se utilizan como alimento para animales, material de cama para animales o como fuente de energía en aplicaciones industriales, como la producción de biocombustibles sólidos. Los línters se emplean comúnmente en la fabricación de productos no tejidos, como algodón hidrófilo, pañitos desmaquillantes, pañales, almohadillas, hisopos, toallas de papel y productos de higiene personal y en la industria química, en la fabricación de papel y productos textiles. Todo esto también es producido en la zona por la empresa Buyanor, que comercializa con la marca Estrella. La cascarilla también se vende para alimento animal, pero hay proyectos que están estudiando su utilidad como abono para la producción de hongos comestibles. La perilla se usa como leña. Todas estas producciones se realizan en la Región.

Vale señalar que, por fuera de estos circuitos “tradicionales”, existe también en la zona, a muy pequeña escala, una experiencia de producción agroecológica, con familias aborígenes que forman parte de la Red de Mujeres Argentinas Algodoneras. Siembran algodón en conjunto con otros cultivos como maíz, zapallo, choclo, flores, morrón y tomates; utilizando insecticidas y repelentes agroecológicos que ellas mismas fabrican. Manejan volúmenes tan bajos de producción de algodón que las empresas desmotadoras no los aceptan, por lo que el desmote lo hace el INTA con una desmotadora experimental que, sin embargo, resulta demasiado chica. Luego, el hilado y la confección también es artesanal y la comercialización suele dirigirse al área costera de Buenos Aires. Es un circuito completamente “ajeno” a la producción algodонера “tradicional”, con grupos “aislados” del sistema.

Volviendo a la cadena que se está analizando, a lo largo de la misma existen varias limitaciones que generan costos y dificultades a la hora de producir. En el eslabón primario una de las principales es la alta dependencia del clima -que repercute en el potencial de rendimiento del algodón, su calidad y la oportunidad en la ejecución de las tareas de cultivo-, pero también la contaminación -con tierra y restos de plantas-, el riesgo del trabajador en la carga y la compresión del producto, la falta de acceso a financiación bancaria, los elevados tiempos de carga y tiempos muertos para el camión en playa desmotadora, los costos de carga y descarga y los problemas de infraestructura de caminos, comunicaciones y energía (Pujadas, Castagna, & Woelflin, 2017).

Asimismo, este cultivo requiere maquinaria específica para la producción, lo que incrementa los costos y el riesgo de inversión: cosechadoras de uso exclusivo, una logística adaptada para llevar el algodón en bruto a la desmotadora; arrolladoras y transportes también específicos. En momentos en que el precio de la fibra baja, o las condiciones ambientales no son las adecuadas, estas inversiones resultan en costos hundidos que no pueden recuperarse.

Una problemática que lleva años sin saldarse es la necesidad de tener un nivel estable de producción, tanto en términos de toneladas, como en cuanto a calidad de la fibra. Incluso si se llegara a un nivel sostenido de algodón, Argentina absorbía en 2023 entre 120.000 y 150.000 toneladas de fibra por año (Muchut, 2024). Lo que excede ese nivel, constituye un saldo exportable. Y justamente, el sistema de exportación de algodón tiene una logística deficiente: hay que cargar el producto en la región donde se produce -Chaco, Santiago del Estero, o norte de Santa Fe- y llevarlo al puerto de Buenos Aires. Al no embarcarse directamente en la zona, como en otros países, existen costos adicionales frente a la competencia. Sumado a ello, que la calidad de la fibra sea variable desincentiva a los potenciales compradores del producto local en el exterior. Asimismo, las exportaciones son altamente dependientes de la dinámica de los precios internacionales, lo que genera gran incertidumbre para la toma de decisiones y los productores deben decidir qué sembrar sin contar con un precio de referencia. Como resultado de toda esta dinámica -más la imposibilidad de competir en los eslabones de mayor valor agregado, como ser la indumentaria-, la balanza comercial de la cadena ha sido estructuralmente deficitaria.

Otros de los inconvenientes presentes en el eslabón primario son: la falta de variedades mejor adaptadas en el área algodonera, la insuficiente incorporación de biotecnología en lo referente a control de malezas y a los rendimientos de la fibra, la falta de cosechadoras y equipo de logística (roto enfardadoras, camiones, elevadores, moduladores, entre otros), lo que conlleva al deterioro de la calidad de la fibra y limita la superficie sembrada. Otra problemática que se repite es el abandono de lotes sin destrucción del rastrojo (planta muerta), lo cual es un inconveniente que se da principalmente al límite de la provincia con Chaco. Con respecto a la postcosecha, se puede mencionar la falta de adecuada infraestructura para el movimiento del algodón de los campos a las desmotadoras.

Por su parte, entre algunas de las debilidades que presenta el eslabón desmotador se observa: la falta de estandarización en cuanto al peso del fardo y las muestras de fibra y la inadecuada o inexistente infraestructura para el almacenamiento; un parque de maquinaria insuficiente -y en algunos casos de baja calidad-, capacidad eléctrica e infraestructura deficiente; operaciones en mercados informales que restan previsibilidad al productor y una definición de los precios poco transparente. La pérdida de calidad por parte del desmotador puede implicar fuertes mermas en el precio y en la rentabilidad. Por su parte, la falta de previsibilidad en cuanto a los niveles de producción genera desincentivos a la inversión en este eslabón.

Por último, es importante destacar la existencia de algunas instituciones de la cadena como lo son: Sindicato de Aceiteros y Desmotadores de Reconquista, Asociación de Desmotadores Algodoneros Argentinos, APPA, Centro de Clasificadores Comerciales de Algodón de la República Argentina, Centro de Corredores y Consignatarios de Algodón de la República Argentina, Centro de Exportadores de Algodón, Centro de Investigación y Desarrollo Textil del INTI Textiles, Comité Consultivo Internacional del Algodón (CCIA), Federación Argentina de Industrias Textiles, Fundación para la lucha contra el picudo del algodonero, Fundación Pro Tejer, Federación Argentina de Desmontadoras de Algodón, Asociación de Hilanderías de Algodón, entre otros.

4.2.3 Origen y evolución del algodón en Santa Fe

Este cultivo llegó a la Santa Fe a mediados de la década del treinta, cuando la creación de la Junta Nacional del Algodón en 1935 promovió su producción y consumo¹¹⁴. La cadena algodonera creció, traccionando la producción textil y se consolidó con el paso del tiempo y la persistencia de un conjunto de prácticas socio-económicas, políticas y culturales que la fueron fortaleciendo¹¹⁵. La Provincia se constituyó en la quinta productora del país y plantas desmotadoras se instalaron en la Región.

El período de industrialización por sustitución de importaciones que se inició en 1930 fue el punto de “despegue” del sector industrial en el país y lo fue, en particular, para el caso de algunas actividades como la textil. Entonces, la estrategia de crecimiento del modelo se basó en un mercado interno amplio que traccionase la demanda. Fue así que, a la par del desarrollo de la producción algodonera, la industria textil en Argentina lideró el crecimiento de las manufacturas hasta finales de la década del cuarenta. La misma se expandió de la mano del aumento del poder adquisitivo y el crédito, lo que promovió la inversión y aumentó la producción hasta sustituir casi la totalidad de las importaciones. Creció el valor bruto de la producción textil, el número de fábricas, empleados y la capacidad instalada. Pero, la crisis de 1949 redujo la demanda interna y, con ella, la industria se resintió. En ese entonces su competitividad era limitada debido a los altos costos internos y a su dependencia de la protección comercial -sea a través del tipo de cambio, cuotas de exportación, apoyo crediticio, entre otras- (Sowter & Mason, 2021).

Desde aquel período en la región Norte de la Provincia donde se desarrollaba el cultivo se implementaron avances en las técnicas productivas que aumentaron los rendimientos, a la par que demandaron una escala mínima de producción mayor. En la década del cincuenta se generalizó la tracción mecánica y en 1962 se realizó la primera exportación de fibra de algodón desde la localidad de Avellaneda. Durante la década del setenta se implementaron mejoras en cultivos y la industria desmontadora creció, abasteciéndose de materia prima extra-provincial. Las innovaciones tecnológicas continuaron en los ochenta, período en que se fabricó la cosechadora Sapucay que, luego, se comercializó en el país y en Brasil, siendo la única de origen nacional (Delssín, 2003).

A partir de 1975, los estudios basados en los censos nacionales permiten destacar la existencia de un “cambio estructural” en la evolución de la industria, donde el perfil exportador presenta modificaciones y las manufacturas asociadas a los sectores primarios (aceite, pesca, etcétera) ganaron preponderancia en las colocaciones externas; mientras que otras como la producción textil fueron desplazadas.

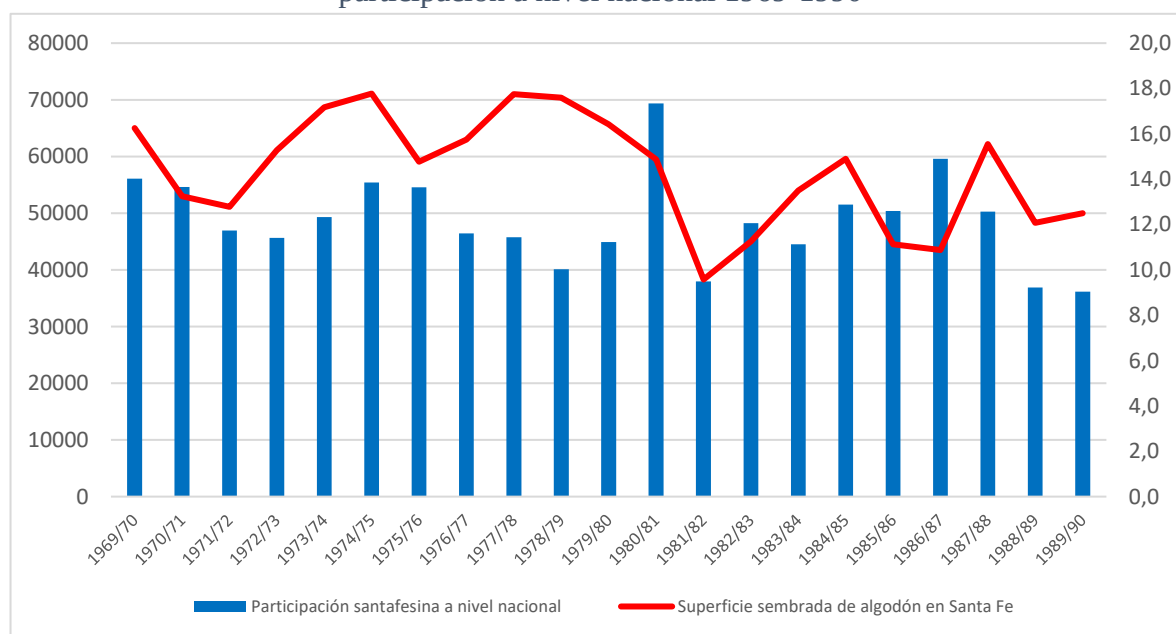
¹¹⁴ Tiempo antes grandes firmas exportadoras habían llegado al territorio chaqueño: en 1926, Bunge y Born, se hizo cargo de la fábrica de aceite y las desmotadoras de algodón que la Compañía Industrial y Comercial del Chaco poseía en Resistencia y Sáenz Peña, mientras que Dreyfus instaló una desmotadora en Charata (Ceruti, 2017). Por su parte, las empresas Anderson, Clayton&Co., Bunge y Born, Louis Dreyfus & Cía., Staud & Cía y la Comercial Belgo Argentina eran, en 1938, las principales exportadoras de fardos de fibra a Alemania (Valenzuela & Mari, 2017).

¹¹⁵ En ese entonces se destacaron establecimientos como: Grandes Fábricas Argentinas S.A., Fábrica Argentina de Alpargatas, Compañía General Fabril Financiera S.A., Manufactura Algodonera Argentina S.A. y Sudamtex. Una de las principales características de estas empresas era su pertenencia a grupos económicos que integraban el hilado, el tejido y hasta el desmote de algodón (Sowter & Mason, 2021).

Contrariamente a lo que sucedía con el cultivo de arroz, la siembra del algodón en Argentina tuvo una tendencia creciente durante la década del setenta hasta la campaña 1978/79 en que alcanzó un pico y, luego, una profunda caída de la que no logró recuperarse por varias décadas. Desde 1976 el gobierno militar eliminó las regulaciones sobre la producción y los precios, volviendo a implementarse recién en la década del ochenta. Podría afirmarse que desde entonces el sistema productivo moderno del algodón comenzó a imponerse, con la promoción industrial de los ochenta en algunas provincias donde se relocizó la industria textil y que, luego, se consolidó con el modelo de Convertibilidad, a partir de una fragmentación de la estructura productiva con muchos pequeños productores empobrecidos, quedando afuera del sistema y una reducida cantidad de grandes productores tecnificados en expansión (Schorr, Ferreira, & Gorenstein, 2012). En un contexto de crisis económica muy importante a nivel nacional, en 1989 se creó el Consejo Algodonero Nacional.

En Santa Fe la trayectoria durante ese período fue fluctuante, con muy buenas campañas durante 1974/75 y 1977/78. Tuvo una participación promedio de 12,7% hasta ese año y cayó a 11.5% desde entonces y hasta antes de la Convertibilidad. El algodón santafesino se destacó, desde su origen, por el paquete tecnológico utilizado y el clima favorable, constituyéndose en un cultivo importante para el crecimiento y desarrollo económico del Nor-noreste provincial.

Gráfico 49: Evolución de la superficie sembrada de algodón en Santa Fe (en hectáreas) y participación a nivel nacional 1969-1990



Fuente: elaboración propia en base a SIIA.

4.2.4 La cadena algodонера durante la Convertibilidad (1990-2001)

Hacia finales de la década del ochenta el modelo algodonerero tradicional se encontraba en crisis, con precios bajos y contingencias meteorológicas que perjudicaron su trayectoria.

El modelo económico de la Convertibilidad supuso una alteración en las reglas de juego, donde el tipo de cambio fijo fue el elemento clave que daría inicio a profundas reformas que promovieron la apertura de los mercados y la valorización financiera como eje estructurante de

la economía argentina. En el sector agrario en general y en las Economías Regionales en particular, esto se hizo visible a partir de un proceso de transformación, con la llegada de capitales que invirtieron en tecnología y la desaparición de pequeños productores que no estaban en condiciones de adaptarse a los cambios.

En este contexto, la cadena algodonera se reconfiguró a través de la incorporación de grandes productores al mercado, la implementación de tecnologías de punta, la modernización de maquinarias y equipos y la aplicación de cosecha mecánica, lo que llevó a un aumento de los rendimientos, la productividad y rentabilidad frente a otros cultivos. Se amplió la escala de explotación, con pools de siembra que gestionaban más de 10.000 hectáreas (Cámara Algodonera Argentina, 2011). Se pasó a un sistema de cultivo tipo picker -surco por surco de entre setenta centímetros a un metro-, con una baja densidad de semilla y un ciclo de producción de 180 días (INTA, 2019). Se incorporaron equipos de pre-limpieza, compactadores, maquinaria para la formación de rollos de algodón, variedades genéticamente modificadas con resistencia al glifosato y herbicidas.

Este proceso no fue neutral: se vieron favorecidos los productores de mayor tamaño, con acceso al financiamiento y capacidad para incorporar tecnología. La disponibilidad de maquinaria constituyó una barrera de entrada para pequeños productores que enfrentaban mayores costos. La imposibilidad de rotar cultivos, por el tamaño de los predios y la falta de acceso al crédito, generó desgaste y erosión de los suelos. Sumado a ello, el riesgo de infecciones y posibles fenómenos meteorológicos desfavorables restaban a estos productores la posibilidad de negociar, todo lo cual profundizó su exclusión.

Poco a poco se fue dejando de lado la cosecha manual, que dependía de cosecheros “golondrina” que se movilizaban con toda la familia allí donde la producción necesitaba de sus servicios, lo que -para los productores- significó evitar los problemas legales que implicaban las magras condiciones de trabajo en el campo. Ello redujo la mano de obra requerida en la producción, limitando el rol de “cultivo social” que tradicionalmente caracterizó al algodón.

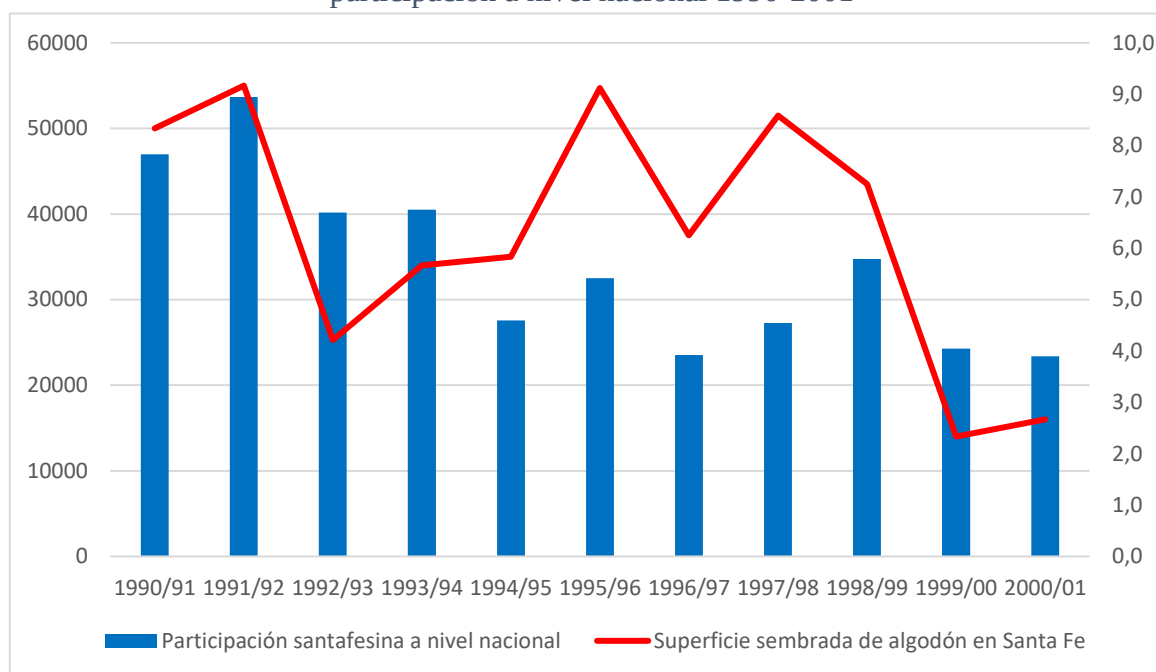
A partir de esta reconversión, la cadena evidenció un importante crecimiento, en un contexto de alza de los precios internacionales y de aumento de la demanda de Brasil. El sector externo se convirtió en un destino importante de la producción y, en los casos en que el mercado interno siguió siendo el destino, el precio quedó supeditado a la determinación en los mercados internacionales (Valenzuela & Mari, 2017). El Estado dejó de fijar precios mínimos y de precisar pautas de comercialización.

En la zona algodonera de Santa Fe el área sembrada creció desde 1993 hasta 1995 y promedió 42.944 hectáreas entre 1990/91 y 1998/99 (SIIA). Sin embargo, como consecuencia de condiciones climáticas adversas, la caída de los precios internacionales y el incremento en la volatilidad de los mercados, a partir de 1998 se inició una etapa crítica para esta producción. Las condiciones de las tierras degradadas restringieron los rindes y la mayor rentabilidad de la soja -con un paquete tecnológico relativamente más barato-, llevó a un desplazamiento del cultivo de algodón hacia este grano¹¹⁶ (Pujadas, 2024a).

¹¹⁶ La tecnología aplicada sobre la soja era superior a la del algodón a pesar de que existían avances a nivel experimental en el cultivo industrial. Además, la soja demanda menor capital operativo y tiene una gestión de producción más sencilla (Delssín, 2003).

En un contexto de profunda crisis económica, la cadena algodonera se contrajo tanto a nivel provincial como nacional. Productores y desmotadores padecieron un fuerte proceso de endeudamiento y quiebra y se observó una caída abrupta del área sembrada desde 1998/99 (Pujadas M. F., 2014b). La crisis trajo como consecuencia la paralización y desmantelamiento de la infraestructura productiva instalada a mediados de la década del noventa, quedando inactivas cosechadoras y cerrando varias plantas desmotadoras¹¹⁷.

Gráfico 50: Evolución de la superficie sembrada de algodón en Santa Fe (en hectáreas) y participación a nivel nacional 1990-2001



Fuente: Elaboración propia en base a datos del SIIA.

Aquí también se hace observable una tendencia que suele repetirse: la trayectoria de la cadena acompaña al nivel de actividad económica y cuando ésta se reciente, las Economías Regionales se contraen. Ello repercute en mayor medida en los actores más vulnerables de la cadena que, al no poder adaptarse a los cambios, ven seriamente condicionada su fuente principal y -en algunos casos única- de ingresos: pequeños productores, peones rurales, comerciantes y proveedores de insumos relacionados a estas producciones y desmotadores que dependen de la disponibilidad del insumo para poder procesar la materia prima.

Como consecuencia de las crisis algodoneras de principios de los noventa y fines de esa misma década, muchas plantas en Santa Fe cerraron. El hecho de que en Chaco y Santiago del Estero se haya seguido produciendo mayor cantidad de algodón -porque las condiciones ambientales permitían una productividad media más alta- hizo que, a pesar de precios bajos, los desmotadores sigan teniendo qué procesar, evitando su quiebra en esas provincias.

Históricamente, en Santa Fe se ha desmotado la totalidad de la producción provincial, además de algodón en bruto proveniente de Chaco, Formosa y Santiago del Estero. La crisis de la cadena en la segunda mitad de la década del noventa, el cese de funcionamiento de varias

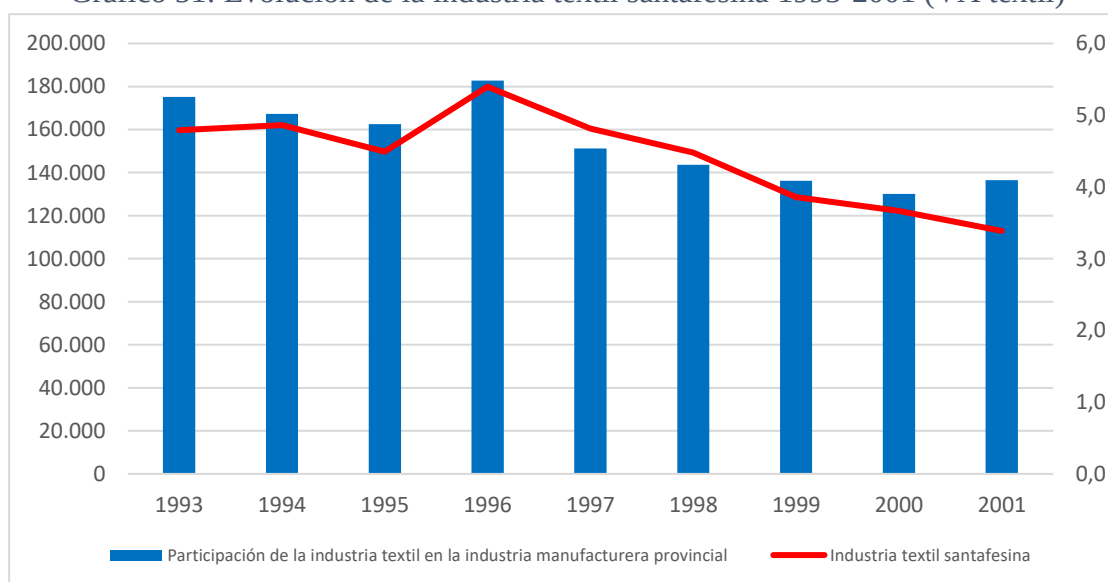
¹¹⁷ Ello sería un problema diez años después cuando ante un incremento de las cotizaciones internacionales y la expansión de la producción nacional, la capacidad de transporte, desmotado y almacenamiento resultó insuficiente (Valenzuela & Mari, 2017).

plantas, el corrimiento de la superficie de la siembra hacia el Oeste provincial –en el departamento Nueve de Julio, donde hay baja capacidad industrial instalada- y la instalación de desmotadoras en provincias vecinas, han provocado que, desde entonces, un alto porcentaje de algodón producido localmente sea industrializado fuera del territorio provincial (APPA, 2013).

En cuanto a la industria textil, también se vio afectada, primero por el proceso de apertura que la expuso a la competencia externa en un mercado que se conoce dominado por países asiáticos -donde la disponibilidad de mano de obra barata ha sido la ventaja competitiva fundamental en su estrategia de inserción internacional- y, luego, por la retracción del mercado interno que se resintió llegada la crisis del modelo de Convertibilidad. Claramente el comercio interno se vio afectado. La apertura generó incentivos favorables para importar y esto se combinó, desde 1998, con el inicio de una prolongada recesión, que achicó las ventas.

La industria textil en la Provincia mostró una caída permanente del VA textil desde 1997, teniendo la misma un rol marginal en la industria manufacturera provincial, cuya participación, además, fue cayendo durante el período¹¹⁸.

Gráfico 51: Evolución de la industria textil santafesina 1993-2001 (VA textil)



Fuente: elaboración propia en base a IPEC. PBG a precios constantes de 1993 en miles de pesos. Los datos se encuentran disponibles desde 1993.

Respecto de la evolución de las exportaciones, debe señalarse que a principios de los noventa los precios internacionales de las fibras de algodón registraron una fuerte alza, alcanzando, en 1996, un nivel récord. Sin embargo, hacia finales de esa década, los precios comenzaron a caer, llegando a mínimos niveles en 2001 y 2002 y ello repercutió en una profunda caída de las exportaciones textiles santafesinas, tanto en dólares, como en toneladas.

¹¹⁸ Para el gráfico se consideraron las ramas 170 (Fabricación de Productos Textiles) y 180 (Confección de Prendas de Vestir; Terminación y Teñido de Pieles).

Tabla 13: Exportaciones de fibras de algodón desde Santa Fe

Año	Dólares	Miles de kg netos
1997	17.046.060	11.025
1998	11.226.704	8.859
1999	8.265.357	8.405
2000	2.535.256	2.553
2001	2.302.114	2.821
<i>Fuente: elaboración propia en base a OPEX</i>		

La nueva década que se inició en el año 2000, lo hizo con una drástica reducción del precio de la fibra y de la demanda de algodón, mientras se profundizaba el avance del cultivo de soja. Ese mismo año, ante la emergencia, se creó el Proyecto Integral Algodonero. En ese contexto de crisis, surgió en Santa Fe la APPA para brindar asesoramiento al gobierno provincial y promover políticas y financiamiento para el cultivo. Previamente existía un Consejo Algodonero, pero a partir de la crisis se decidió darle mayor institucionalidad a la cadena, conformándose la Asociación.

4.2.5 La cadena algodонера en la posconvertibilidad (2002-2015)

La devaluación de la moneda en el año 2002, que dio inicio a un nuevo modelo económico, impulsó fuertemente la producción de bienes exportables. Sin embargo, el algodón fue uno de los menos beneficiados, debido a que su rentabilidad no pudo crecer al ritmo que lo hizo la cotización del dólar, ni estuvo en condiciones de competir exitosamente con otros cultivos sustitutivos en el uso de la tierra (Rofman et al., 2008).

Tras la salida de la Convertibilidad, a pesar del cambio en la paridad cambiaria y los planes de ayuda financiera a pequeños y medianos productores, el financiamiento de insumos, la compra de la producción con precios sostenidos y el apoyo en la comercialización; la superficie sembrada en Santa Fe no llegó a crecer, sino hasta 2008/09. Sí se observó un cambio en su configuración: pasó de una baja superficie de siembra controlada por pequeños y medianos productores, a una superficie significativa manejada, en gran medida, por medianos y grandes. La crisis algodонера resultó en la desaparición de pequeños productores y en la emergencia de actores más grandes y tecnificados. La baja rentabilidad del algodón y el mejor posicionamiento relativo de otros cultivos alternativos -tanto por factores económicos, como por la facilidad de realización en términos comparativos- hizo que el área sembrada en la Región se mantenga en niveles históricamente bajos entre 1999 y 2007.

En ese contexto, se promovió una de las principales medidas adoptadas en relación a este cultivo durante el período de análisis: la Ley 26.060 que dio origen al Plan de Desarrollo Sustentable y Fomento de la Producción Algodonera. La misma fue sancionada en 2005, durante el gobierno de Néstor Kirchner. Tuvo por objetivo contribuir a la recuperación del algodón como cultivo social. Dicha ley constituía un Seguro Agrícola Algodonero y un Fondo de Compensación de Ingresos para la producción para las regiones que -por sus características ecológicas, cultura productiva y por las áreas sembradas- reunían el carácter de 'especialización algodонера'. Esta

ley habilitaba a las provincias a contratar seguros y servicios conexos, y/o asistir financieramente al productor contra las caídas extraordinarias de la producción debido a las adversidades climáticas. Creaba un Fondo de Compensación de Ingresos para garantizar la sustentabilidad del cultivo, a través de mecanismos que permitieran atenuar los efectos de las oscilaciones bruscas y negativas de los precios y para promover certidumbre de largo plazo. Exigía a los productores anotarse en un registro para ser beneficiarios y, de acuerdo a la cantidad de productores y hectáreas sembradas durante los últimos cinco años, repartía los fondos entre las provincias. Finalmente, las iniciativas de constitución y aplicación de los fondos recién se implementaron en 2008.

En Santa Fe, los recursos fueron administrados por la APPA y se dirigieron a diversos fines. Una parte, se destinó a apoyo directo con créditos a productores para la compra de insumos, de capital de trabajo y de maquinarias. Luego, los beneficiarios devolvían dichos fondos a “valor fibra”, en tres o cuatro años, sin pagar intereses. Otra parte se destinó a manejo y control del picudo a través de comisiones zonales sanitarias, por medio de distribución gratuita de trampas, feromonas e insecticidas para productores; capacitaciones, visitas y recorridos a campo; red de monitoreo de picudo en estaciones fijas del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (en adelante SENASA); apoyo con pulverizadoras turbo-soplantes y desmalezadoras y cooperación entre la APPA y el SENASA para la fiscalización de la destrucción de rastrojos. Asimismo, otra parte de los fondos se utilizó para investigación, desarrollo y extensión, junto con la Estación Experimental Agropecuaria (EEA INTA) Reconquista, a través de líneas de investigación en biotecnología y fisiología vegetal, mejoramiento genético, agronomía y ecofisiología y líneas de trabajo en extensión¹¹⁹ Por su parte, los fondos fortalecieron también el desarrollo de un laboratorio público-privado, declarado oficial por la Provincia en el año 2019 y equipado con la última tecnología en análisis¹²⁰. Asimismo, se apoyó la difusión de las actividades e investigaciones desarrolladas en la Provincia y a la Red Argentina de Mujeres Algodoneras.

¹¹⁹ En general las políticas algodóneras que se ejecutaban en la Región eran consensuadas entre el Ministerio de Producción, Ciencia y Tecnología, la APPA, la EEA INTA Reconquista y la Asociación para el Desarrollo Regional del departamento Nueve de Julio y de Villa Ocampo.

El INTA no sólo recibía fondos provenientes de la ley, sino que también tenía financiamiento a través de una cartera de proyectos. Para el algodón, la línea de investigación tenía un proyecto nacional que le proveía fondos de manera trimestral. Desde esta institución en su sede Reconquista se mantenía un programa de investigación en biotecnología y fisiología vegetal, mejoramiento genético, agronomía y eco fisiología y líneas de trabajo en extensión que, durante la campaña 2020/2021, logró presentar cuatro nuevas variedades de semilla.

¹²⁰ Entre 2015 y 2016 se hicieron foros para analizar posibles mejoras en la cadena. De allí salió la necesidad de tener un equipo HBI para análisis de fibra. Los fondos resultaron de un crédito a partir de la Unidad para el Cambio Rural (UCAR), del Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP) y de la ley 26.060. Entre la UAA, la APPA, el INTA y el apoyo de la Provincia se logró adquirir. Entonces, se alquiló un local a la empresa Buyatti y, en 2017, el laboratorio ya estaba instalado. Desde el año 2018, participa de los controles de calidad internacionales del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA) y de las rondas de pruebas de Estandarización Comercial de Instrumentos de Testeo de Algodón (CSITC) en las que se mantiene, desde entonces, entre los primeros tres del mundo. Proporciona parámetros precisos y objetivos en cuanto a calidad del algodón a productores, desmotadores, comerciantes e hilanderías. Se encuentra certificado por ICA Bremen, alcanzando los más altos niveles en la clasificación. Participa activamente en las pruebas trimestrales del Commercial Standardisation of Instrument Testing of Cotton, que ayuda a establecer la estandarización internacional de la clasificación del algodón, junto a más de ciento treinta centros de clasificación del mundo, y garantizando un proceso de mejora continua que permite elevar cada vez más el nivel de precisión (Ministerio de la Producción, Ciencia y Tecnología de la Provincia de Santa Fe, s.f.).

Otras de las medidas que se implementaron durante este período fueron la creación del Programa de Asistencia para el Mejoramiento de la Calidad de Fibra de Algodón (PROCALGODÓN), en 2008, que buscaba garantizar que la industria algodonera cumpla las recomendaciones del CCIA y del Panel Consultivo del Sector Privado; se proponía mejorar la transparencia y la rastreabilidad de los fardos, mejorar la calidad del algodón y eliminar la contaminación, elevar los ingresos de los productores mediante el uso óptimo de los insumos, e implementar las pruebas instrumentales estandarizadas del algodón (Cámara Algodonera Argentina, 2013). El Programa Nacional de Prevención y Erradicación del Picudo Algodonero consistía en el diseño de tecnologías de bajo costo e impacto ambiental que faciliten su manejo y control eficiente de la plaga.

Durante 2008 también se creó el Programa de Desarrollo de las Economías Regionales, cuyos fondos estaban destinados a Planes Estratégicos Productivos de cadenas de valor regionales, al fomento, promoción y financiamiento de proyectos de infraestructura y logística para la industrialización y comercialización de productos regionales y a una mayor transparencia en los mercados de comercialización.

Asimismo, es importante mencionar la creación de la Secretaría de Agricultura Familiar, como Secretaría de Estado Nacional y responsable de la ejecución de las políticas públicas orientadas a fortalecer al sector y el Programa de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar en 2013, que tuvieron incidencia en la sostenibilidad de los actores más vulnerables del mismo (Rofman & García, 2017).

Otra política que se implementó a nivel nacional en el año 2015 fue la creación del Sistema de Información de Operaciones de Algodón (SIO Algodón) y la constitución de la Mesa Nacional Algodonera con el objetivo de permitir a los diferentes actores consensuar criterios, prioridades y acciones para aumentar la calidad y competitividad¹²¹. La misma estaba integrada por representantes de todos los eslabones de la cadena, incorporándose en 2020 a la Asociación Argentina de Productores Algodoneros.

Con respecto a las políticas provinciales en Santa Fe, se elaboró un plan estratégico tendiente a desarrollar y disponer de un Plan de Desarrollo Sustentable para el Sector Algodonero integral e integrado al Plan de Desarrollo Regional que permitiera mantener y aumentar el cultivo en la Provincia, mejorar su competitividad y hacerlo sustentable. Este plan mencionaba entre los ejes: trabajar en los ámbitos de actividad de la cadena, generar información provincial, facilitar el asesoramiento técnico a los productores, mejorar aspectos productivos, profundizar el conocimiento de la realidad productiva y capacitar a los técnicos para, luego, facilitar la transferencia de tecnología a los productores. También se planteó como objetivo colaborar en el control y erradicación del picudo algodonero, para el control de la plaga (Castagna, Pujadas, & Véntola, 2017).

Como antes se mencionó, el cambio de modelo económico no repercutió inmediatamente en el área sembrada provincial que, entre 1999 y 2007, estuvo en los niveles más bajos del período.

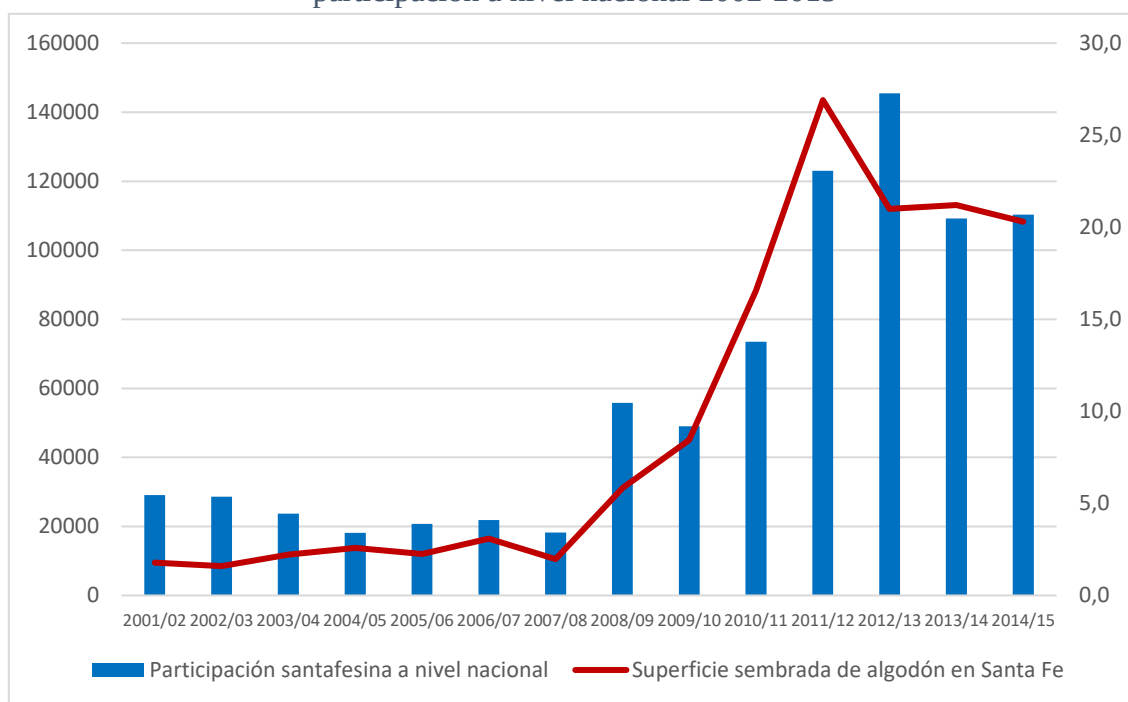
Fue declarado “Laboratorio Oficial de Calidad de Fibra por HVI” (Decreto Provincial número 3123/19) en el año 2019 y en 2022 recibió la máxima certificación mundial alcanzable, transformándolo en el Laboratorio número doce en el mundo en obtener esta homologación, único de Argentina y referente para América Latina.

¹²¹ Resoluciones número 271 y 570.

Si bien la devaluación favoreció a la cadena -especialmente a los exportadores-, el algodón es un cultivo que requiere gran cantidad de recursos monetarios por unidad de superficie por los costos de la siembra, el proceso de manejo de la planta y la etapa de recolección, en comparación con cultivos alternativos como la soja. El costo de implantación mostró una acentuada desventaja frente a la oleaginosa, a lo que se sumaba el riesgo-precio, por su inestabilidad en el mercado nacional debido a las oscilaciones del internacional y la limitada información que posee el productor (Rofman et al., 2008).

Sin embargo, a partir de 2008 el área sembrada retomó su crecimiento en la Provincia y lo hizo de manera exponencial. Ello fue acompañado de un aumento en la participación santafesina en el área sembrada nacional. Fue ese justamente el año en que comenzó a implementarse la Ley 26.060 y el Programa de Desarrollo de las Economías Regionales. Cuando se analiza la trayectoria del área sembrada, se observa el impacto positivo que pueden haber tenido estas medidas, al menos, durante los primeros años en que los fondos provistos fueron significativos. También este período coincide con un incremento en el precio internacional del algodón desde fines de 2009 –por la reducción de la cosecha en Estados Unidos, China y Pakistán y por políticas restrictivas de China e India-, todo lo cual propició su siembra algodонера en la región norte santafesina y en el área algodонера a nivel nacional (Schorr, Ferreira, & Gorenstein, 2012).

Gráfico 52: Evolución de la superficie sembrada de algodón en Santa Fe (en hectáreas) y participación a nivel nacional 2002-2015



Fuente: Elaboración propia en base a datos del SIIA.

Este cambio de tendencia desde 2008 en Santa Fe coincidió, también, con el desarrollo de una cosechadora tipo stripper que se empezó a utilizar en la Región y permitió intensificar el uso

de la tierra¹²². Con una nueva distribución espacial de las plantas, se logró un mayor aprovechamiento de los recursos como la radiación solar, el suelo y el agua. Se pasó a un cultivo en surco estrecho cada 26 a 52 centímetros, con alta densidad de la semilla, con plantas más bajas y compactas y un ciclo de producción siembra-cosecha que pasó de 120 a 150 días (INTA, s.f.). Todo ello sumó competitividad al algodón de la región.

Desde principios de la década el INTA había emprendido una investigación para la siembra en surco estrecho que, una vez concretada en un desarrollo público-privado, permitió incrementar los rendimientos, reducir los costos de cosecha e incrementar la rentabilidad del cultivo. Dicha cosechadora fue llamada Javiyú, de tipo Stripper o “arrancador” de arrastre y logró solucionar el problema asociado a la recolección manual de la fibra por sus altos costos, impulsando la mecanización del cultivo, pasando de 75% de cosecha manual en el 2004/05 al 100% de cosecha mecánica para el caso de la provincia de Santa Fe (Cámara Algodonera Argentina, 2022). Entre sus ventajas está el muy bajo costo de funcionamiento. Además, este sistema permite el uso de tractores muy chicos y, al cambiar la distancia entre surcos, el productor ya no requiere una sembradora específica para la producción algodонера, sino que puede usar la misma que para la soja, el girasol y el maíz. Sumado a ello, se empezó a fertilizar algodón, a usar reguladores de crecimiento, todo lo cual incrementó el interés de los productores en el cultivo. Este sistema no sólo fue implementado en la Región y en el resto de las provincias algodonerías de Argentina, sino también exportado a otros países.

A partir de este momento, los buenos resultados en términos de rendimientos incrementaron el área sembrada en la zona y la participación santafesina a nivel nacional. La mecanización de la cosecha tuvo un incremento progresivo desde la década del 2000.

Las condiciones del mercado también fueron favorables desde 2008/09 para el algodón, por lo que el área que ocupaba retomó un ascenso importantísimo hasta 2011/12. Tanto es así, que la superficie promedio ascendió a 91.614 hectáreas entre 2008/2009 y 2014/15 y el área de siembra llegó al máximo histórico provincial, a partir de la consolidación del sistema de siembra de surcos estrechos y alta densidad, la prestación de los servicios de cosecha stripper con mejoras en su diseño y la mayor disponibilidad de máquinas. A la par, la siembra avanzó hacia zonas más bajas -que históricamente fueron dedicadas a la ganadería- y se incorporaron nuevos productores al cultivo, algunos de los cuales controlaban importantes superficies.

En esta etapa se combinaron condiciones climáticas favorables, precios internacionales en alza, cambios en las técnicas productivas por avances tecnológicos y políticas de promoción que impactaron especialmente en la Región, aumentando el cultivo.

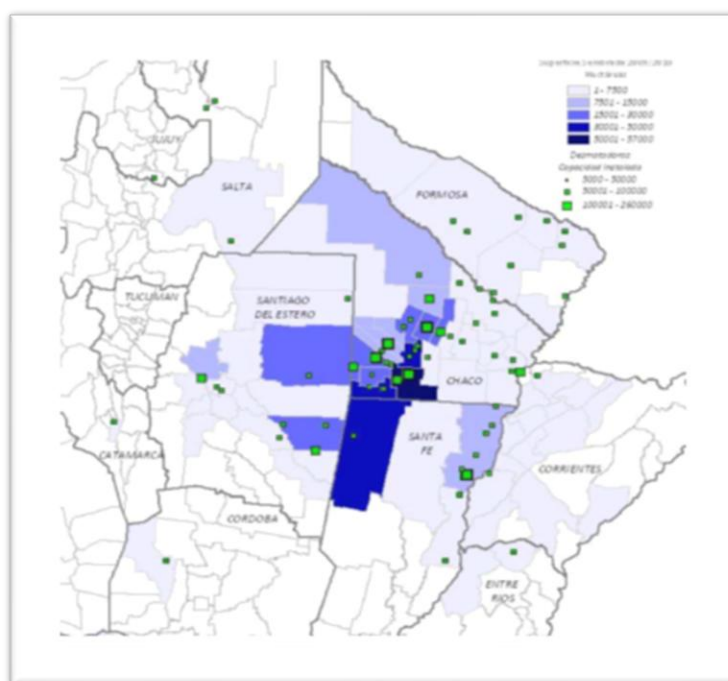
En 2012/13 se volvió a reducir el área sembrada en un contexto de irregularidad del clima, con escasez de agua en algunas zonas y exceso en otras. Tras una expansión que multiplicó por diez la superficie algodонера de la Región en sólo cinco campañas, en 2012/13 los bajos precios, el temor al avance del picudo y las buenas condiciones climáticas para el girasol cortaron la

¹²² A partir de un convenio de vinculación tecnológica, Dolbi fue elegida para producir una cosechadora de algodón de innovadora tecnología, desarrollada por ingenieros del INTA. La empresa aportó la capacidad industrial, comercial y financiera para lograr que la cosechadora Javiyú ingrese al mercado.

tendencia, aunque persistiendo muy por arriba de los niveles de la década del noventa¹²³. A eso, luego se sumó la pérdida de un área importante por inundación en el norte de los Bajos, en la zona de la Cañada Las Víboras. Durante 2015 y 2016 descendió el área de siembra nuevamente por el avance del picudo, ciclos con mayores precipitaciones que desincentivaron la producción en lotes bajos y la pérdida de rentabilidad por el aumento en los costos.

En cuanto a la etapa de desmotado, en este momento se puso de manifiesto la diferencia entre lo que era la localización de las plantas desmotadoras al noreste y una relocalización del cultivo hacia el noroeste provincial. Hacia 2011, Santa Fe sólo tenía el 7% de la capacidad nominal de desmote, detrás de Chaco (65%) y Santiago del Estero (14%) (MECON, 2011). Ello obligó a muchos productores del noroeste provincial a enviar su cultivo a otras provincias para su procesamiento.

Gráfico 53: Localización de la superficie sembrada de algodón y de las plantas desmotadoras en 2011.



Fuente: DIAS-DIAR en base a MAGyP y J.J. Hinrichsen tomado de MECON (2011).

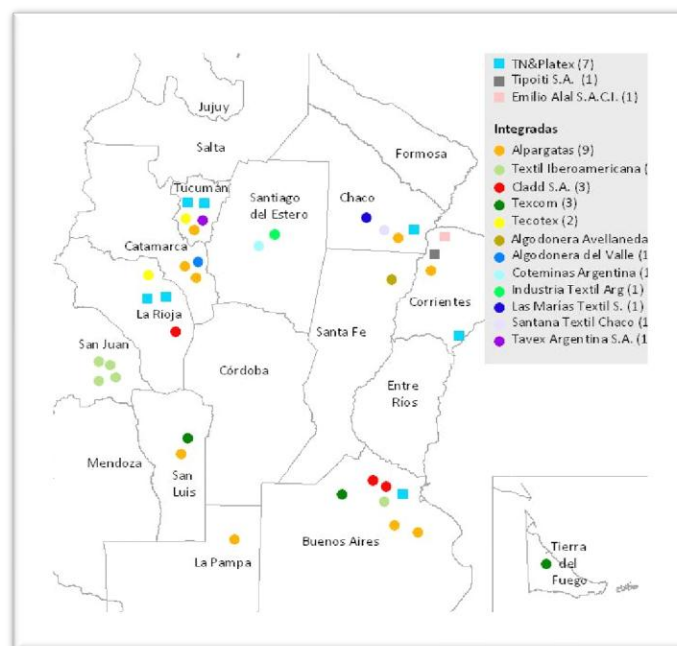
Cabe aclarar que el eslabón desmotador presenta una mayor concentración que el primario, por la necesidad de financiar los stocks de fibra que se acumulan en determinados períodos del año¹²⁴.

¹²³ La disminución en el área de siembra se debió fundamentalmente al reemplazo de algodón por girasol. Entre las causas de esto se pueden destacar los precios poco atractivos en el momento de la siembra y las condiciones climáticas, que no permitieron la siembra oportuna o provocaron la pérdida de lotes.

¹²⁴ En 2011 en Argentina había 120 plantas desmotadoras, con una capacidad de procesamiento de aproximadamente 1,8 millones de toneladas de algodón en bruto y aproximadamente 25 establecimientos concentraban entonces el 70% de la capacidad a nivel nacional (MECON, 2011).

En cuanto al eslabón de la industria textil y de confección, la Provincia no juega -ni jugaba- un rol importante a nivel nacional, siendo que allí se localizaba sólo una planta (MECON, 2011)¹²⁵.

Gráfico 54: Principales Hilanderías y Tejedurías en Argentina



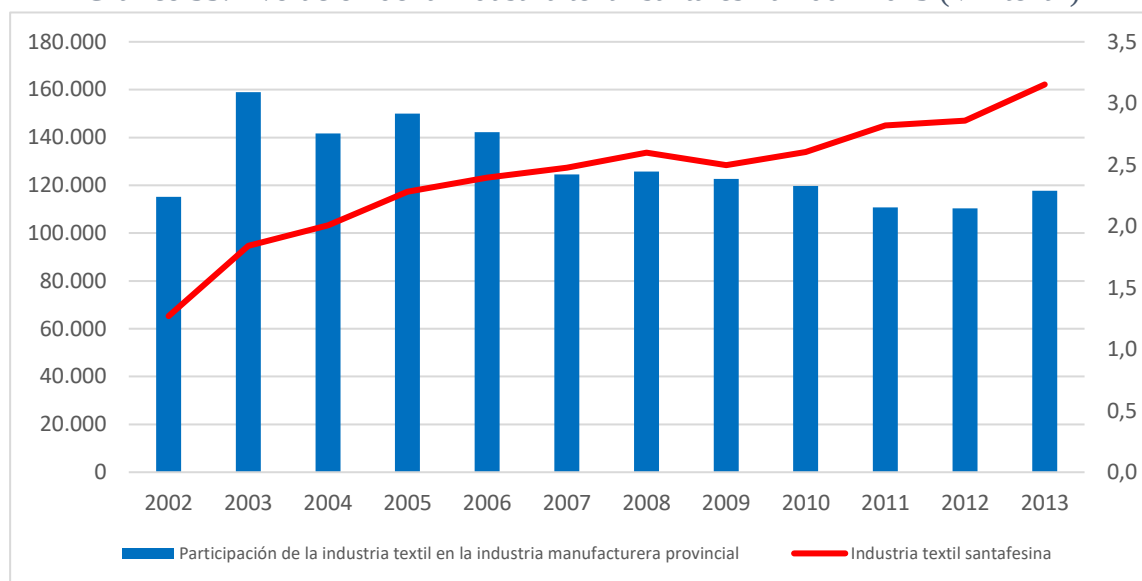
Fuente: DIAS-DIAR en base a fuentes privadas tomado de MECON (2011).
Aclaración: la cantidad de plantas de las empresas figura entre paréntesis.

En Santa Fe la caída de la producción durante los últimos años del modelo de Convertibilidad fue intensa y aún más profunda que la de la industria manufacturera en general, especialmente en 2002 en que el producto textil tuvo una retracción importantísima. Sin embargo, tras la devaluación del peso y el cambio de modelo económico, a partir del 2003 dicha industria se reactivó, con un importante crecimiento, pero que no alcanzó para superar los máximos niveles de la década anterior. La recuperación se produjo, al principio, sobre la base de la capacidad instalada disponible y, luego, a partir de las nuevas inversiones; acompañadas con la incorporación de nuevos puestos de trabajo (Pujadas, 2024b)¹²⁶.

¹²⁵ Hacia 2011, en Argentina, 248 locales se dedicaban al hilado, presentando también este eslabón una alta concentración. Por su parte, en la etapa de tejido había 372 locales, cuya producción se destinaba tanto al consumo final del mercado interno, como a la exportación (MECON, 2011).

¹²⁶ A nivel nacional, la industria textil y de confección tuvo una importante caída durante la crisis del modelo de convertibilidad, mostrando una notable reactivación desde la devaluación del año 2002 en el que el nivel de actividad económica retomó su crecimiento: su producción trepó 488% hasta 2013, recuperó casi un cuarto de millón de puestos de trabajo directos a lo largo de su cadena de valor y desarrolló inversiones en la ampliación y modernización de su estructura fabril por más de 2.000 millones de dólares (Cámara Algodonera Argentina, 2012a).

Gráfico 55: Evolución de la industria textil santafesina 2002-2013 (VA textil)



Fuente: elaboración propia en base a IPEC. PBG a precios constantes de 1993 en miles de pesos. Los datos se encuentran disponibles desde 1993.

Vale aclarar que en los últimos años de este sub-período de análisis la industria textil comenzó a resentirse, con una caída en el valor agregado bruto (VAB) provincial.

Para ese entonces, según datos del CNE (2004/2005), en términos de representatividad, la industria textil santafesina no era relevante para la industria manufacturera provincial, sin embargo, su aporte era de mayor relevancia en algunos departamentos, justamente de la región analizada¹²⁷.

Tabla 14: Importancia de la industria textil en la Provincia de Santa Fe

Rama de actividad	Locales	Puestos de trabajo ocupados	Valor agregado a precios básicos (en miles de pesos)
Industria manufacturera	9.874	102.613	6.667.921
Fabricación de Productos textiles	139	1.798	70.264
Fabricación de prendas de vestir, terminación y teñido de pieles	346	2.798	74.162
Total de la industria textil	485	4.596	14.4426
Participación de la Industria Textil en la industria manufacturera provincial	4,9	4,5	2,2

Fuente Elaboración propia en base a datos del CNE 2004

¹²⁷ De acuerdo a la Clasificación Nacional de Actividades Económicas -CLANAE- (s.f.), la división 17 - Fabricación de productos textiles- y 18 -Fabricación de prendas de vestir, terminación y teñido de pieles-, representan el eslabón industrial de la cadena en estudio. No se tiene en cuenta la división 19 “curtido y terminación de cueros; fabricación de artículos de marroquinería, talabartería y calzado y de sus partes”, por no ser una rama que demande el insumo básico que se está analizando en la cadena, el algodón.

En la comparación intercensal, la participación del sector no ha variado mucho en cuanto al porcentaje de puestos de trabajo generados, el valor agregado y el valor bruto de la producción.

Existe cierta diferencia entre el valor censal y la estimación del PBG textil, pero en ambos casos su rol para la industria provincial es poco representativo.

En General Obligado, por ejemplo, el 12% de los puestos de trabajo de la industria y el 21% del valor agregado industrial se generaban en el eslabón textil¹²⁸.

Tabla 15: Importancia de la industria textil en General Obligado			
Rama de actividad	Locales	Puestos de trabajo ocupados	Valor agregado a precios básicos (en miles de pesos)
Industria manufacturera	411	6.365	229.780
Fabricación de Productos textiles	23	779	46.872
Fabricación de prendas de vestir, terminación y teñido de pieles	8	12	320
Total de la industria textil	31	791	47.192
Participación de la Industria Textil en la industria manufacturera departamental	8	12	21
<i>Fuente Elaboración propia en base a datos del CNE 2004</i>			

Entre 2006 y 2008 la producción textil santafesina se mantuvo estable –sostenida por la industria de la confección y teñidos–¹²⁹, hasta que en 2009 cayó el nivel de actividad producto de la crisis internacional, momento a partir del cual se intensificó el uso de la licencias no automáticas y precios de referencia como medidas de resguardo. Ya en 2010, la rama textil volvió a crecer, traccionada por una mayor demanda interna y por la aplicación de las herramientas de protección.

En cuanto al eslabón comercial, en 2003 se inició un ciclo de recuperación de los valores internacionales que incentivó una recuperación de la cadena. Sin embargo, las exportaciones santafesinas de fibra no aumentaron hasta 2009¹³⁰. Desde aquel año, superaron con creces la etapa más sombría de ventas al exterior de la cadena que se dio entre 2002 y 2008, pero jamás retomaron los valores récords alcanzados durante la Convertibilidad, en que las ventas de fibras crecieron y su participación en las exportaciones primarias llegó a representar el 9% del total.

En 2010 los precios iniciaron una tendencia alcista y alcanzaron en 2011 nuevos máximos históricos, debido a la caída de la producción mundial, en simultáneo con el crecimiento de la demanda. Sin embargo, a partir de abril de 2011 se observó una desaceleración de la demanda debido a los altos precios del insumo y por la mayor participación de fibras sintéticas en la producción hilandera (MECON, 2011).

A fines de ese año, el gobierno implementó controles cambiarios y endureció la política comercial, lo que redujo las importaciones del sector textil (Kestelboim, 2012). Otras de las medidas vinculadas al comercio exterior durante este período fueron: la fijación de un Arancel Externo Común, a partir de 2008, que se estableció: para los hilados de algodón 14%, tejidos

¹²⁸ Respecto del resto de los departamentos donde se cultiva el algodón la información está protegida por secreto estadístico.

¹²⁹ Durante esos años la fabricación de productos textiles cayó, pero esa caída fue compensada por la confección de prendas de vestir, por lo que la industria textil mantuvo sus niveles de producción.

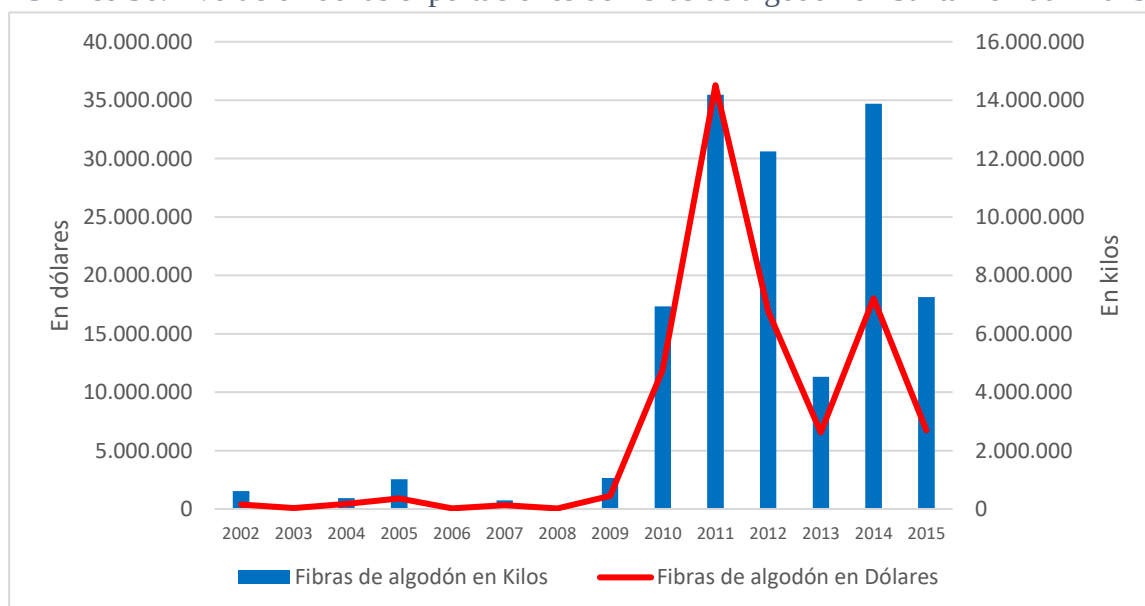
¹³⁰ En 2007 y 2008 aumentaron las exportaciones en todos los rubros, con excepción de la fibra que se vio afectada por caída de la producción. Dicho año, los precios internacionales alcanzaron el nivel más alto desde 2003. No obstante, también se incrementaron fuertemente los precios de los principales cultivos competidores, en particular de la soja, que constituyó una alternativa más rentable, impidiendo la recuperación de la producción mundial de algodón.

de algodón 26% y confecciones y prendas de vestir 35%. Se intensificó la aplicación de licencias no automáticas de importación para frenar el ingreso de manufacturas textiles e indumentaria del exterior, a partir de 2009. Se establecieron medidas antidumping y valores de referencia y se implementó, a principios de 2014, el Programa de Aumento y Diversificación de las Exportaciones (Padex).

Desde 2014 el Gobierno Nacional estableció el programa Ahora 12, que financiaba con hasta doce cuotas sin interés la compra de ropa de fabricación nacional, entre otros productos, con tarjetas de crédito. El programa estimulaba la demanda y la bancarización de las operaciones comerciales por lo que implicó la formalización no sólo de las ventas al consumidor, sino también “aguas arriba” de la cadena (Ludmer et al., 2023).

Por su parte, más allá de los vaivenes de las ventas externas de la cadena algodonera, la balanza comercial del complejo ha sido estructuralmente deficitaria.

Gráfico 56: Evolución de las exportaciones de fibras de algodón en Santa Fe 2002-2015



Fuente: elaboración propia en base a OPEX

Este período culminó con una industria en la Región que había crecido hasta 2011 a partir de un mercado interno en expansión y de una importante protección contra las importaciones que favoreció la producción local. Sin embargo, seguía siendo dependiente de estas políticas proteccionistas para subsistir y no hubo un cambio estructural que le permita ganar competitividad y mejorar la performance en los mercados mundiales. Se siguió importando mucho más de lo que se exportaba y las ventas externas continuaron siendo de productos de escaso valor, con precios muy fluctuantes que resultan determinantes para la rentabilidad del productor y con valores marginales en cuanto al perfil exportador de la Provincia.

4.2.6 La cadena algodonera entre 2016 y 2019

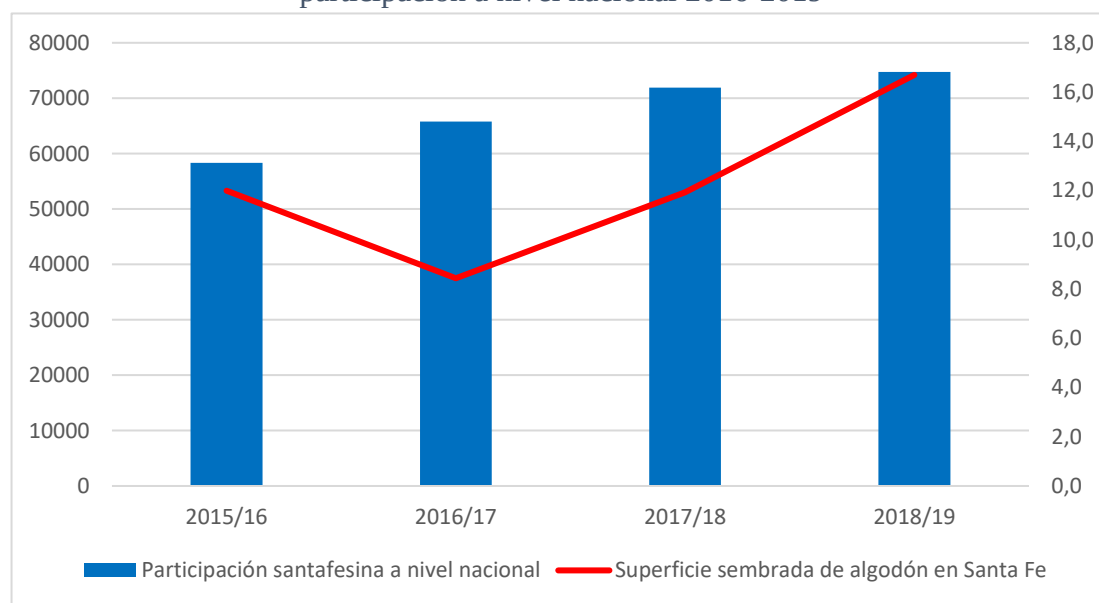
La asunción de Mauricio Macri como presidente en diciembre de 2015 marcó un punto de inflexión respecto a los lineamientos que guiaron la política económica argentina hasta ese momento. El inicio de un modelo de apertura y desregulación de los mercados, supuso un severo ajuste. Iniciada la nueva gestión, el gobierno eliminó las restricciones cambiarias

vigentes desde el año 2011, lo que incrementó fuertemente el tipo de cambio. Asimismo, aumentaron las tasas de interés, lo que desalentó la producción de bienes y servicios, mientras que se amplió la especulación financiera y las actividades rentísticas, que obtuvieron ingentes rendimientos en dólares.

Como antes se señaló, al interior del sector agropecuario, mejoró la rentabilidad de las grandes exportadoras de commodities que resultaron favorecidas por el nuevo tipo de cambio depreciado, la quita de retenciones y la eximición de la obligación de liquidar divisas en el mercado único y libre de cambios. A la vez, se deterioraron las condiciones para los pequeños y medianos productores que vieron incrementados sus costos de producción, entre los cuales estaban todos los relacionados con tarifas de los servicios públicos, que crecieron de manera intensa. Esto fue así para el sector agropecuario en general y para la cadena analizada en particular.

En cuanto al área sembrada con algodón, que venía en caída en la Región, siguió descendiendo hasta 2016/17, aunque con altos rindes y una fibra de muy buenas características, lo que permitió su venta a precios favorables. Ello se tradujo en buenos valores para el algodón en bruto que, incluso, compitieron con los de la soja y el maíz (APPA, 2018). El área de siembra volvió a subir desde 2017/18, a partir de una mejora en los precios.

Gráfico 57: Evolución de la superficie sembrada de algodón en Santa Fe (en hectáreas) y participación a nivel nacional 2016-2019



Fuente: elaboración propia en base a datos del SIIA

En cuanto a la industria, desde 2013 la rama textil en Santa Fe venía cayendo, hecho que persistió en el caso de la confección de prendas de vestir, en tanto la fabricación de productos textiles tuvo una breve recomposición en el 2019. El declive durante este período de la rama fue importante, promediando 9.6% interanual.

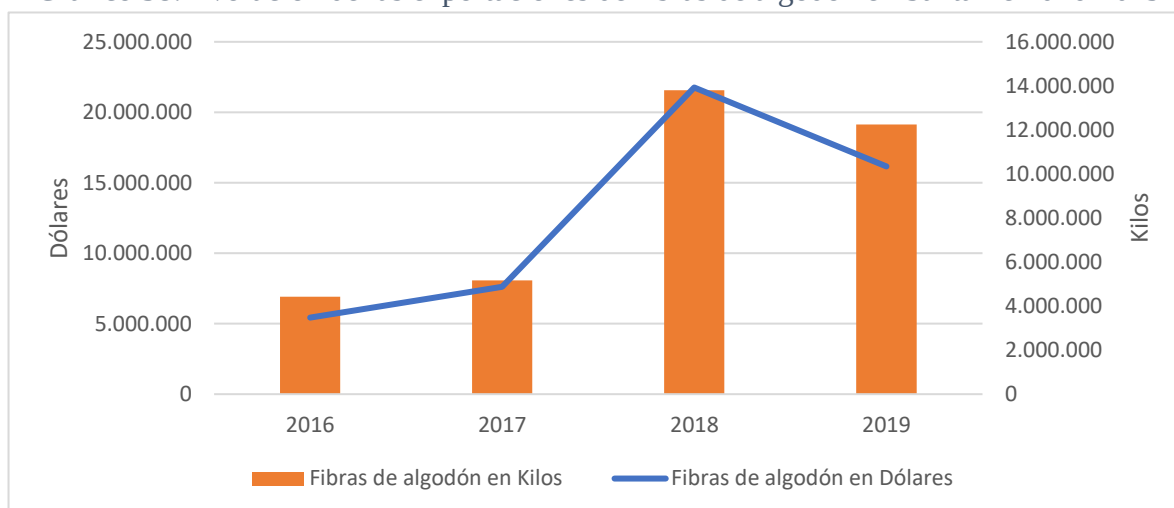
Tabla 16: Evolución de la industria textil durante el período 2016-2019				
VAB de la Industria a precios constantes de 2004, según rama de actividad. Provincia de Santa Fe. Período 2004 – 2020	2016	2017*	2018*	2019*
Industria Manufacturera	17.068.380	18.185.997	16.396.851	15.759.717
Fabricación de Productos Textiles	56.678	69.365	67.590	72.622
Confección de Prendas de Vestir; Terminación y Teñido de Pieles	142.031	115.432	97.297	74.865
Industria textil	198.709	184.796	164.886	147.487
Variación del VAB respecto del año anterior	-9.9	-7	-10.8	-10.6
Participación de la industria textil santafesina en la industria manufacturera provincial	1,2	1,0	1,0	0,9
Fuente: elaboración propia en base a datos del IPEC. Provincia de Santa Fe				
Nota: (*) datos provisorios				

La industria textil pasó de tener una tasa anual de crecimiento positiva, a ser una de las ramas con mayor caída. Dentro de los sectores industriales más afectados por el nuevo escenario, justamente se encuentra la fabricación de prendas de vestir, una rama intensiva en mano de obra que tuvo, en términos generales, un mejor desempeño durante el período anterior y que se vio seriamente afectada por la caída en los niveles de demanda (Santarcángelo, Wydler, & Padín, 2018). Ello se explica, en parte, porque varias de las medidas implementadas -como el incremento de las tasas de interés, la suba de las tarifas de los servicios públicos y la apertura comercial, sumadas a un contexto de retracción del consumo, impactaron en el mercado local de productos industriales, lo que generó un escenario adverso, que ubicó a la industria entre los principales perdedores de este esquema económico.

En este período la industria textil santafesina redujo sus puestos de trabajo. Teniendo en cuenta sólo los empleos formales, cayeron el 24.4% entre diciembre de 2015 y diciembre de 2019, según datos del Ministerio de Economía (2025). Posiblemente la caída de los puestos informales haya superado este porcentaje.

Contrariamente, el sector agroexportador resultó ser uno de los más favorecidos. Para el caso de las exportaciones de fibras de la Región, las mismas siguieron en ascenso en el contexto de una moneda depreciada, pero jamás retomaron los valores récords alcanzados durante la Convertibilidad.

Gráfico 58: Evolución de las exportaciones de fibras de algodón en Santa Fe 2016-2019



Fuente: elaboración propia en base a datos de OPEX.

Vale aclarar que, a nivel provincial, entre 2016 y 2019 estuvo vigente el Plan Norte que, a partir del reconocimiento de los desequilibrios territoriales, sociales y económico-productivos de Santa Fe, comprendía proyectos para los municipios y comunas de los departamentos General Obligado, Nueve de Julio y Vera¹³¹. Dicho Plan buscó fortalecer la presencia del Estado, reforzar la inversión pública en obras de infraestructura e implementar políticas para el desarrollo social, económico y productivo. Entre sus objetivos estaba el desarrollo de Economías Regionales, a partir de la promoción de un crecimiento sostenido y sustentable, entre las que se promovía el fortalecimiento y desarrollo del “clúster” algodonero en la Región¹³² (Gobierno de Santa Fe, s.f.).

4.2.7 La cadena algodonera entre 2020 y 2023

El nuevo período de gobierno, con cambio de signo político, quedó marcado por una pandemia que fijó los tiempos y prioridades de las medidas a implementar y significó una contracción de la economía muy importante. Debido a una fuerte caída de la actividad en la primera mitad de 2020, los gobiernos de todo el mundo optaron por impulsar la recuperación económica con políticas expansivas que reactivaron la demanda, pero generaron inflación mundial que, en el caso de Argentina, se sumó a la local. Ello provocó un aumento de costos de las principales materias primas de la cadena algodonera lo que se profundizó, tiempo después, iniciada la

¹³¹ Decreto 0015/2016.

¹³² Entre 2016 y 2019 el Gobierno de Santa Fe implementó el “Plan del Norte”, una política de escala regional destinada a los departamentos 9 de Julio, Vera y General Obligado, que retomó lo contemplado en el Plan Estratégico Provincial, actualizándolo a través de una serie de instancias participativas junto a actores públicos y privados, de lo que resultaron 130 proyectos definidos para la transformación de la región. Con una perspectiva de desarrollo integral, comprendía obras de infraestructura, políticas productivas y políticas sociales, referidas a educación, salud, vivienda, medioambiente, cultura, deporte y seguridad.

En este marco, se procuró la incorporación del norte santafesino al Plan Belgrano impulsado por el gobierno nacional, expectativa que no pudo concretarse, negando a la región el acceso a los beneficios que esta iniciativa ofrecía (Rojas, 2024).

guerra entre Rusia y Ucrania. Y no sólo los costos se incrementaron, también lo hicieron los plazos de entrega, tensionando la dinámica de esta cadena de valor.

La pandemia había provocado que las grandes marcas de distribución textiles tuvieran que hacer frente a una demanda que no podían satisfacer, ya que en 2020 los stocks se habían agotado (Toby, 2022). Sumado a esto, el confinamiento había provocado escasez de materias primas como el algodón y de los productos químicos necesarios para los acabados textiles¹³³. Fue un período en que se vivió una ruptura y paralización de la cadena algodonera a nivel global.

El inicio de la guerra hizo que aumentara considerablemente el precio del petróleo y, evidentemente del poliéster y otras fibras sintéticas derivadas del mismo, lo que trajo como consecuencia inmediata que el algodón vuelva a ser una alternativa para que los hilanderos puedan abaratar los costos, impulsando la demanda.

En este contexto, el área sembrada en Santa Fe volvió a crecer durante el período analizado, ganando participación la Provincia a nivel nacional. El último registro de siembra, en 2022/23 fue récord a partir de que se aprovecharon los suelos en los Bajos Submeridionales, usualmente inundados y los buenos precios que incentivaron el cultivo algodonero.

Tabla 17: Área algodonera 2020-2023			
Campaña	Superficie sembrada de algodón en Santa Fe	Participación santafesina en el área sembrada nacional	Superficie Sembrada en Argentina
2019/20	44800	10,1	444410
2020/21	45900	11,0	415564
2021/22	53500	10,6	503802
2022/23	154500	28,9	534660
Fuente: elaboración propia en base a SIIA			

En cuanto a la ley 26.060, en 2023 los fondos apenas alcanzaban para otorgar créditos para la compra de combustible a los productores, que debían devolverlo, meses después, al valor en la estación de servicio (Pujadas, 2024b). Esto constituía un beneficio para el productor que se encontraba ajustado a la hora de sembrar, ya que el combustible es el único insumo que no tiene financiamiento alternativo. El resto –por ejemplo, insecticidas y semillas- se puede adquirir con crédito por parte de los proveedores. Sin embargo, la caída en el valor real de los fondos provistos por esta ley reflejaba, hace tiempo, que la misma fue perdiendo peso en comparación con el que tuvo durante los primeros años de su implementación en que había permitido asegurar la producción, subsidiar la compra de insumos y maquinarias, promover el control del picudo e implementar proyectos de investigación y desarrollo para la cadena. Esta etapa había quedado muy atrás por la falta de ajuste de los fondos en un contexto inflacionario como el que se atravesaba. En un primer momento la Región recibió un equivalente a 500.000 dólares. Sin embargo, con el correr del tiempo, devaluaciones mediante y un proceso inflacionario de importancia, los fondos fueron cada vez más exiguos y perdieron poder adquisitivo. En el año

¹³³ Por otra parte, el cierre de los principales puertos chinos y del Canal de Suez durante seis días a principios del 2021 provocó un alza considerable del precio del transporte marítimo, cuyos efectos repercutieron sobre los costos. El precio de un contenedor pasó de 2.000 a 12.000 dólares (Toby, 2022).

2023 se recibieron 40 millones de pesos que, al valor dólar de ese año, resultó ser muy poco significativo, comparado con los primeros desembolsos¹³⁴.

En 2023 se proyectó un Plan Estratégico del Algodón 2035 que tenía como objetivos: 1. aumentar la superficie sembrada del cultivo de algodón y promover el arraigo rural, 2. incrementar la productividad del algodón, 3. generar mayor valor agregado en las regiones productoras, 4. ampliar mercados y aumentar el volumen y valor de las exportaciones y 5. crear el Instituto Nacional del Algodón (Secretaría de agricultura, Ganadería, Pesca y Silvicultura, s.f.). El cambio de gobierno y de modelo económico en diciembre de ese año dejaron este plan sin grandes perspectivas de concretarse.

En cuanto al eslabón desmotador, según datos del Ministerio de Producción, Ciencia y Tecnología, para la campaña 2021/2022, la provincia de Santa Fe contaba con siete desmotadoras, de las cuales cinco se encontraban en el departamento General Obligado (dos en Villa Ocampo -Gobbi S.H. y Sellares Sacifia-, una en las Toscas -Romelio H. Snaider S.A.-, una en Florencia -Algodón Ejemplar- y otra en Avellaneda -la Unión Agrícola Avellaneda, UAA-) y dos en el departamento Nueve de Julio (una en Villa Minetti -Acriba S.A.- y otra en Gregoria Perez de Denis, localidad conocida como El Nochero -también de la UAA-). Para entonces se preveía la instalación de una nueva desmotadora también en el departamento General Obligado (localidad de Malabrigo) que empezaría a funcionar en la campaña 2022/23 (Monzón, 2024).

Entre todas las existentes, la desmotadora más importante es la de la UAA, que es la cooperativa más grande del país y el mayor centro de acopio de la Región, que tiene su propio centro de medición de calidad HVI. El resto son empresas de menor envergadura.

Vale aclarar que, también en este eslabón, existe cierta variabilidad en la cantidad de actores, dependiente de la superficie de siembra esperada en cada campaña, de los precios obtenidos por los productores el año anterior, entre otros; por lo que es necesario hacer un monitoreo continuo a fin de mantener actualizada la información.

En cuanto a la industria textil, el contexto era de un fuerte aumento de los costos de los insumos, por lo que los fabricantes de productos textiles tuvieron que decidir entre aumentar los precios o disminuir sus márgenes que ya eran muy limitados. Asimismo, desarrollaron nuevos diseños adaptados a los cambios en las tendencias¹³⁵.

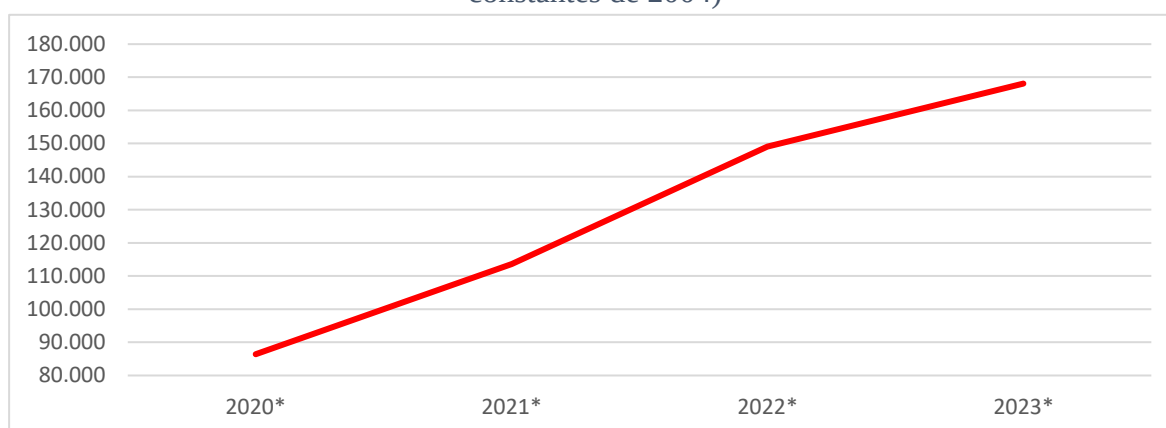
En el caso santafesino, a la caída del 2020 de la producción textil, le siguió una recomposición a partir del siguiente año, pero apenas alcanzó a superar el valor anterior a la pandemia.

¹³⁴ Inicialmente la ley fue prevista con una vigencia de diez años, pero finalmente se extendió hasta la llegada al gobierno de Milei que la dio de baja, dejando sin fondos todas las acciones y programas que, con ella, se promovían. La pérdida de vigencia de la ley, además, deja al amparo de las provincias los fondos y políticas que puedan implementarse. Queda, este análisis, por fuera del período definido como objeto de estudio de esta tesis.

¹³⁵ En pandemia se redirigió la demanda hacia productos como pantuflas, pantubotas, barbijos descartables, tapabocas, pijamas y ropa cómoda para permanecer en el hogar, entre otros.

A principios de 2022, los precios de todas las materias primas estaban creciendo: el algodón había aumentado un promedio de 24%, con picos del 29%, la lana un 27,5%, la seda un 31%, y las otras materias sintéticas un 20% (Toby, 2022).

Gráfico 59: Evolución del VAB de la industria textil santafesina 2020-2023 (a precios constantes de 2004)



*Fuente: elaboración propia en base a datos de IPEC. *Datos provisionarios.*

Teniendo en cuenta sólo los empleos formales, en este período la industria textil santafesina mantuvo relativamente estable sus puestos de trabajo: hubo un aumento que no llegó al uno por ciento entre diciembre de 2019 y diciembre de 2023, según datos del Ministerio de Economía (2025).

En el caso del eslabón comercial, los locales de venta de ropa se vieron muy afectados durante la pandemia y el mercado interno se achicó por el aumento de los precios de la ropa y por la caída de los ingresos¹³⁶. Por su parte, en relación a las exportaciones, las ventas de fibras de la región siguieron cayendo, reflejando un período magro tanto para el mercado local, como para el internacional.

4.2.8 Tendencias del período

Como lo fue para el arroz, también aquí, acompañando el ciclo económico, la cadena algodonera en la Región prosperó cuando la economía crecía y se resintió cuando la economía retrocedió. La siembra de algodón ascendió durante los primeros años de la Convertibilidad y cayó cuando este modelo entró en crisis. Sin embargo, a diferencia de lo visto para la otra producción analizada, aquí el área de siembra no retomó su crecimiento cuando la actividad económica en la posconvertibilidad se reactivó, sino que esto demoraría varios años y sería el

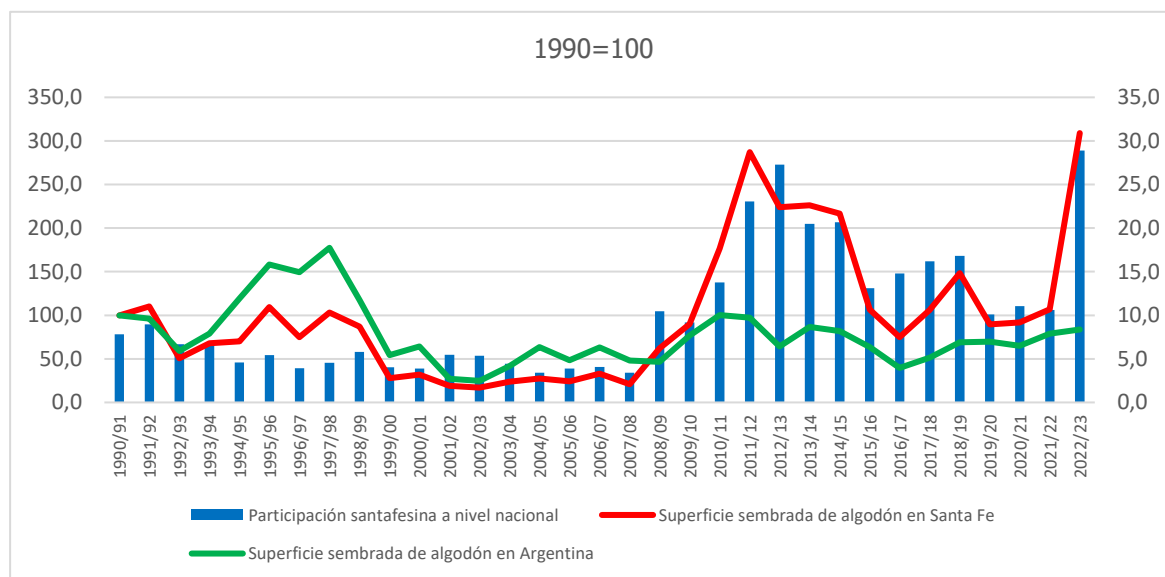
¹³⁶ Los comercios de indumentaria y calzado debieron cerrar temporalmente desde el 20 de marzo. Paulatinamente, luego de la cuarentena, pudieron -con muchas limitaciones- reabrir, pero adaptándose a los cambios en las condiciones de mercado. Las redes sociales se volvieron un mecanismo de contacto con los clientes. Sin embargo, muchas empresas cerraron definitivamente.

Los precios de la indumentaria y el calzado fueron los que más subieron entre todas las divisiones que releva el INDEC en el Índice de Precios al Consumidor: las subas alcanzaron al 60 por ciento durante 2020, en paralelo a un derrumbe en el consumo, pese al sostenimiento del programa Ahora 12. Desde la CIAI y la FAIIA, señalaron que la inflación fue “heterogénea” según el segmento de la cadena de valor. En el circuito formal de fabricación y comercialización los aumentos fueron menores que en el circuito informal, debido al blanqueo impositivo por la digitalización, transferencias bancarias, entre otras. También los precios de los productos nacionales subieron menos que los importados, por el aumento del dólar (Barragan, 2021).

Desde la Federación Argentina de la Industria de la Indumentaria y Afines (FAIIA) y la Cámara Industrial Argentina de la Indumentaria (CIAI) se observó una caída del consumo de ropa de un 30% (aproximadamente) sólo durante los primeros seis meses de la pandemia, resultado de la pérdida del poder adquisitivo, del aumento de la desocupación, de la incertidumbre de los consumidores, entre otros factores como la anulación del turismo de compras y el consumo postergado por aislamiento (FECOA, 2020).

resultado de políticas tanto a nivel nacional como provincial que promovieron su cultivo y de condiciones de mercado favorables. En el siguiente gráfico se observa la evolución del cultivo de algodón en la Región y a nivel nacional, así como la participación santafesina a lo largo del período de análisis.

Gráfico 60: Evolución de la tasa de crecimiento de la superficie sembrada de algodón 1990-2023



Fuente: Elaboración propia en base a datos del SIIA.

Durante la Convertibilidad el crecimiento del área sembrada en la Región fue menos intenso que en Argentina, por lo que Santa Fe perdió participación. Desde 1998/99 hasta 2002/03 la siembra cayó -aunque en este caso menos intensamente que a nivel nacional-, manteniéndose en niveles muy bajos por una década. A partir de entonces, el crecimiento en la Provincia fue mucho mayor, por lo que se incrementó su contribución en el área algodonera nacional. El área sembrada en la Región superó con creces los mejores valores de la década del noventa, a diferencia que lo que pasó en el resto de las provincias productoras, especialmente en Chaco en que la siembra no retomó los valores del período anterior.

Ante este comportamiento diferencial del cultivo algodonero entre la Región y el resto del país, surge como pregunta: ¿cuáles fueron los principales elementos que condicionaron la elección del algodón como cultivo en el Nor-noreste santafesino? Sintéticamente, los factores que más inciden en el área sembrada tienen que ver con: 1) las condiciones ambientales (clima, lluvias, humedad de los suelos y otros), 2) el precio al que se puede comercializar el algodón y producciones alternativas, 3) los cambios tecnológicos -que repercuten en la productividad-, 4) la situación económica del país que incide en la demanda del mercado interno y 5) las políticas de promoción y ayuda que favorecieron, en algún momento, su cultivo.

En cuanto a las condiciones ambientales, el clima sigue siendo un factor determinante para los productores a la hora de elegir qué sembrar. En años secos, complicados para otras alternativas productivas, muchos eligen algodón por considerarlo un cultivo más “rústico”, altamente adaptable a condiciones naturales rigurosas, que, sin grandes esfuerzos, permite cierto margen de rentabilidad que otros cultivos no aseguran (Cereijo, 2024). Su resistencia a la sequía y su

capacidad de “rebrote” hace que sea la alternativa elegida. Al poder obtenerse de una siembra dos o más floraciones -lo que permite escalonar la producción y obtener algodón aún después de un período de sequía- otorga mayor seguridad comparativa en la cosecha y permite mayores niveles de ingresos por hectárea (Valenzuela & Mari, 2017). La soja, por ejemplo, no resiste la escasez hídrica.

Asimismo, la presencia o no de agua en ciertas regiones del Nor-noreste provincial también tiene notable incidencia. Cuando la zona de los Bajos Submeridionales no está inundada, se aprovechan esos terrenos para sembrar algodón. Eso puede incrementar en hasta 15.000 hectáreas el área sembrada, lo cual constituye un 30% adicional para el área algodонера promedio en la Provincia, generando oscilaciones muy importantes cuando ello ocurre¹³⁷.

Una variabilidad tan grande en el área sembrada y en los niveles de producción que se alcanzan año a año resulta un problema, ya que dificulta la supervivencia de la unidad económica que está al servicio del sembrador. Los fabricantes de herramientas, los proveedores de insumos, las fábricas de maquinarias, las desmotadoras y toda aquella actividad vinculada a la producción primaria depende de demandas de alta fluctuación que impiden una proyección para toda la cadena.

Por su parte, el precio del algodón puede reforzar, para un lado o el otro, las tendencias. Santa Fe requiere buenas condiciones ambientales y buenos precios para que el cultivo sea rentable, a diferencia de otras provincias que -al tener mayor productividad en los suelos- con un precio inferior aún justifican la siembra. Sumado a ello, si las alternativas productivas presentan mejores condiciones en el mercado, siempre serán una buena opción.

En cuanto a los cambios tecnológicos, un claro ejemplo de la incidencia que ello tiene en la definición de la siembra fue el desarrollo de la cosechadora Javiyú que, no sólo impactó en términos de rendimientos, sino que redujo la necesidad de mano de obra en el eslabón primario, e incrementó el área sembrada mucho más en la región santafesina que lo que sucedió en el resto de las provincias algodonerías.

Además, el nivel de actividad económica en el país siempre es un factor determinante. Lo fue durante los primeros años de la década del noventa y con la crisis del modelo de Convertibilidad desde el año 1998. Al ser el algodón un insumo para la industria textil que en el país es altamente dependiente del mercado interno, la retracción de este mercado incide en la demanda y en el resto de los eslabones de la cadena.

Por último, las políticas algodonerías han sido determinantes del progreso en el cultivo en algunos períodos. Un ejemplo de ello fue el impulso que, inicialmente, generó en la producción la ley 26.060. Sin embargo, la disminución de los recursos reales que esta ley proveyó con el paso del tiempo y en un contexto inflacionario, implicó mermas en su alcance real.

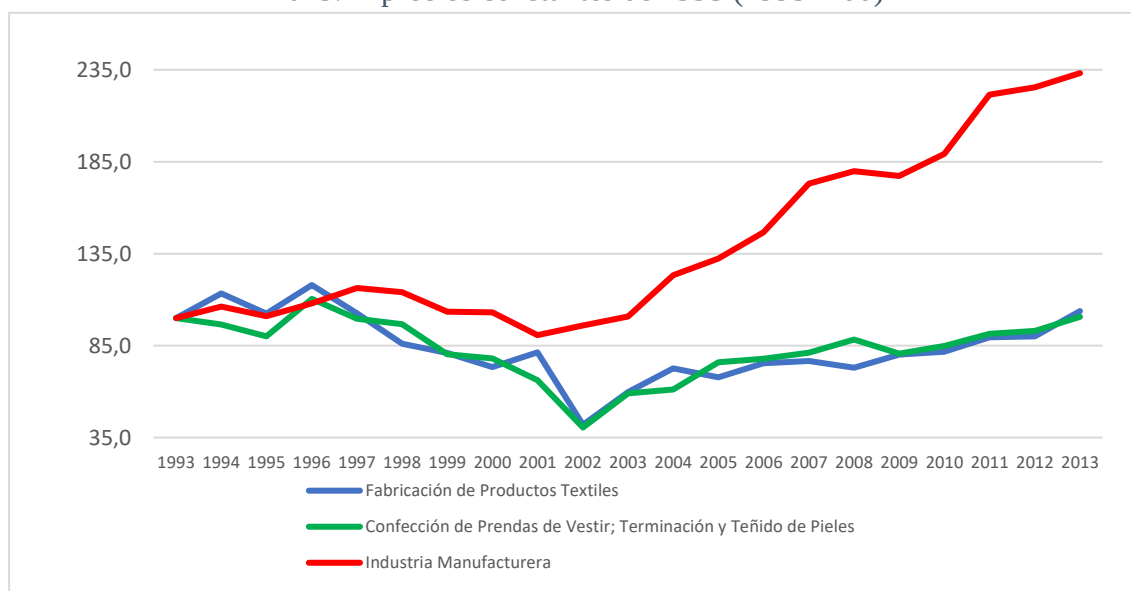
¹³⁷ En esos casos, una asociación informal de varios actores permite incrementar el área de cultivo: el desmotador proporciona la semilla, las empresas proveen agroquímicos, el prestador ofrece los tractores, el dueño del campo cuya superficie inundada se secó aporta las tierras, algún productor ofrece su trabajo y, luego, el ingreso se reparte. Esto es posible porque cuentan con la capacidad y la información que requieren, la mecanización de la cosecha se investigó empíricamente y conocen qué deben hacer cuando estas oportunidades surgen.

Por su parte, cuando los Bajos se inundan por muchos años, los campos se degradan, llenándose de “renuevo”, “tacurú” – hormigueros-, rompiéndose las cunetas, los alambrados. En estos casos sus propietarios entregan algunos lotes de manera gratuita a algún productor para que los utilice y los reacondicione (Cereijo, 2024).

En cuanto al eslabón industrial, la industria textil tuvo -durante todo el período de análisis- un rol marginal para la industria provincial, pero cuando el mercado interno se reactivó, fue muy significativo el impacto favorable que tuvo para la Región en términos de valor agregado y empleo. El hecho de que todos los eslabones estén presentes en la zona fortalece esta importancia. Y, a la vez, cuando esta industria se resiente, los efectos se sienten de manera más intensa para una población cuya subsistencia está muy vinculada a esta cadena.

El gráfico muestra cómo la crisis del modelo de convertibilidad afectó muy profundamente a esta industria. Desde 1997 la producción textil cayó y lo hizo con gran intensidad tras la crisis en 2002. Por su parte, la reactivación económica desde 2003 también impactó favorablemente de manera inmediata –a diferencia de lo que aconteció en el eslabón primario, que creció mucho después-. Sin embargo, el crecimiento de la industria textil no fue tan intenso como el de la industria manufacturera provincial, sino que apenas llegó a retomar los valores de inicio de aquel período. En dos décadas la industria textil santafesina estaba en el mismo nivel del que había partido veinte años atrás, lo que refleja la intensidad de la crisis de aquellos años.

Gráfico 61: Evolución del VAB de la industria textil y manufacturera santafesina 1993-2013. A precios constantes de 1993 (1993=100)



Fuente elaboración propia en base a datos de IPEC.

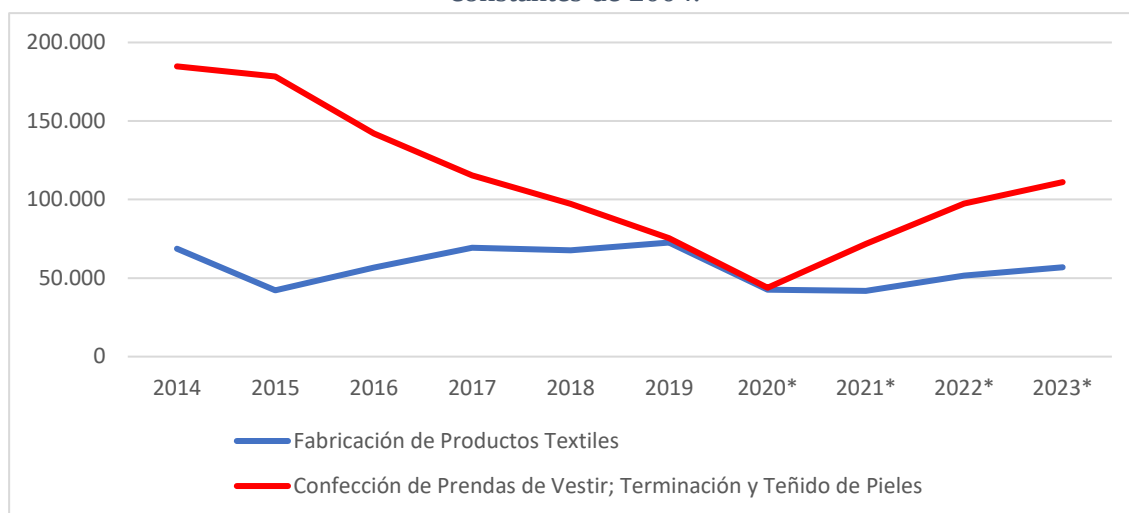
Con el amesetamiento de la economía, la industria textil volvió a caer muy intensamente, hasta 2020, año en que la pandemia la afectó de manera particular¹³⁸. Desde entonces se reactivó, pero no volvió a alcanzar los valores de años previos.

Vale aclarar que el eslabón industrial de esta cadena no sólo está presente en la Región, sino que también existen talleres en el sur provincial, especialmente en Rosario. No existen datos que permitan medir el peso de la Región en la industria textil provincial, pero sí queda claro el

¹³⁸ En el período hubo un cambio de año base en los datos provistos por IPEC, lo que impide disponer de la evolución de la variable en una trayectoria continua y homogénea.

gran peso que la industria textil regional tiene para la actividad económica de los departamentos del norte de la provincia¹³⁹.

Gráfico 62: Evolución del VAB de la industria textil santafesina 2014-2023 a precios constantes de 2004.



Fuente elaboración propia en base a IPEC. * Datos provisorios.

La industria textil santafesina mostró una trayectoria descendente, lo que resultó en una pérdida de participación en la industria manufacturera provincial (Pujadas, 2023b). Si bien nunca tuvo un rol relevante, pasó de representar el 5.3% del total industrial en 1993 a no alcanzar el 1% en 2021. Los datos disponibles del CNE 2004, confirman lo señalado: esta industria tenía el 4.9% de los locales, generaba el 4.5% de los puestos de trabajo y aportaba el 2.2% del valor agregado de la industria manufacturera provincial¹⁴⁰.

En cuanto al comercio interno, en el caso de las fibras, se destinan a la industria textil como insumo. Por su parte, en el caso de productos textiles acabados, su destino principal son los grandes centros de consumo. El mercado de la ropa está dividido entre un sector formal con elevados precios de venta (un 20% del total) y otro informal con precios mucho más económicos (abastecido a través de canales ilegales, altos niveles de precariedad laboral, donde se produce y comercializa el restante 80%) (Kestelboim, 2012)¹⁴¹.

En este eslabón, los precios al consumidor se vuelven relevantes para determinar el poder de compra de bienes que resultan indispensables para la canasta básica familiar. Generalmente, el precio al consumidor de una prenda de vestir supera ampliamente al precio que percibe la industria, por lo que la diferencia queda entre los intermediarios y no es retenido en la Región. Por otra parte, en gran medida, las ventas de ropa en el mercado interno dependen de la

¹³⁹ Los datos de CNE tienen valores a nivel provincial y sólo del departamento General Obligado, por estar el resto protegidos por secreto estadístico, dificultando la medición del peso de la Región.

¹⁴⁰ No se disponen de datos desagregados para el CNE 2021-2022.

¹⁴¹ Aquí, una parte importante del precio final se genera por fuera de la industria textil, sea por costos comerciales, financieros e impositivos; lo que implica que parte de la renta generada en la cadena sea apropiada por locadores de inmuebles comerciales y bancos emisores de tarjetas de crédito, siendo estos actores completamente ajenos al proceso productivo y sin compromiso con la Región. Del precio de venta que paga el consumidor final, solo una parte queda para la industria textil y de indumentaria y el resto se reparte entre el canal comercial, el financiero y los impuestos (Kestelboim, 2012).

protección comercial contra la competencia extranjera y de un mercado local más o menos dinámico. Cuando el modelo económico ha promovido la apertura y desregulación de los mercados, la competencia externa afectó la demanda y, consecuentemente a la cadena y al empleo que la misma generaba en la Región.

Por su parte, de las exportaciones de la cadena más del ochenta por ciento es explicada por el rubro fibras y tienen como destino primordial el MERCOSUR, en particular Brasil, que concentra más del cincuenta por ciento de las compras. Entre los países extrazona, se observa que en el período 2003-2010 hubo un aumento de la participación de los países de Asia Pacífico, que se constituyeron en el primer destino de las exportaciones de fibra (MECON, 2011). En promedio, entre 2001 y 2023 las fibras de algodón se destinaron a 15 países. Sin embargo, entre 2010 y 2017 hubo una mayor diversidad de destinos, alcanzando a 33 países en el año 2012. Los destinos más frecuentes han sido Indonesia, Taiwán, Tailandia, Brasil, Turquía, Vietnam y China.

El eslabón exportador-importador está integrado por productores agropecuarios exportadores, desmotadores exportadores, comerciantes internacionales y corredores consignatarios (Cámara Algodonera Argentina, 2012b). Entre las firmas más importantes en cuanto a volúmenes de exportación presentes en el país, figuran la UAA y Buyatti, que son empresas localizadas en la Región bajo análisis¹⁴².

Gráfico 63: Evolución de las exportaciones de la Cadena Algodonera con origen en Santa Fe 2001-2023



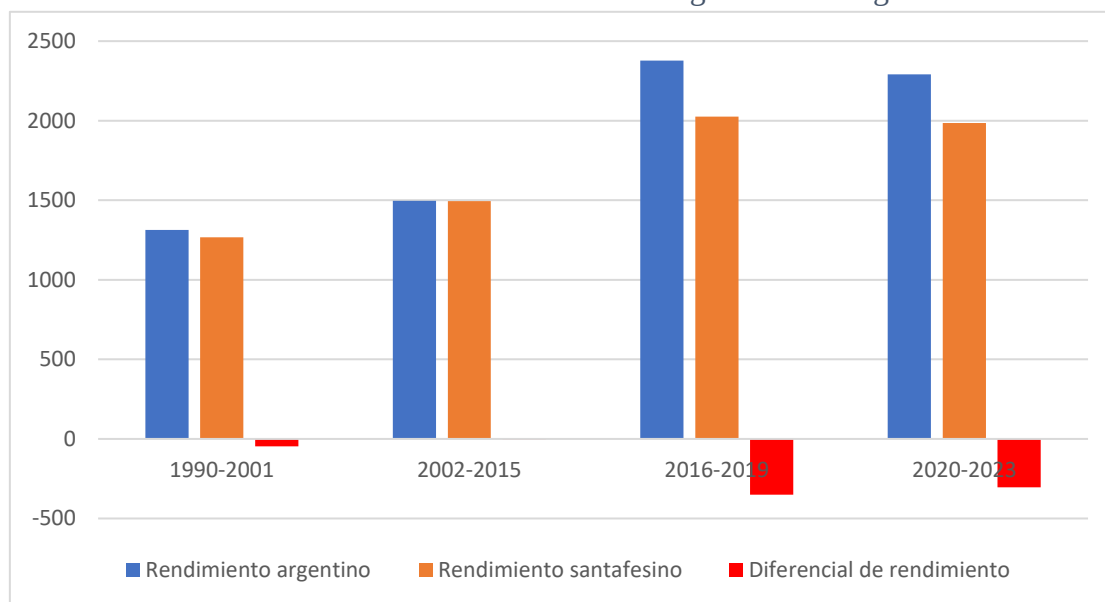
Fuente: elaboración propia en base a OPEX, Exportaciones con origen en la provincia. Datos disponibles desde 2001.

Otra de las tendencias constatadas en la cadena analizada tiene que ver con el cambio tecnológico, que fue incorporándose progresivamente en la producción durante todo el período y fue incrementando la escala y el área mínima eficiente. Los avances tecnológicos e innovaciones en la producción generaron aumentos en el rendimiento del cultivo algodonnero en la Región. Sin embargo, Santa Fe -al igual que en el caso arrocero- sigue estando por debajo

¹⁴² En el caso de la importación, son los comerciantes internacionales los que se ocupan de conseguir los algodones de diversos orígenes y a través de los corredores y/o consignatarios locales ofrecerlos a la industria nacional (INTA, 2000).

del rendimiento promedio nacional y la brecha se ensanchó¹⁴³. Una particularidad de los rendimientos en la Región es la alta disparidad entre productores, habiendo quienes superan los 3.000 kg/ha y otros que apenas alcanzan los 1.000 kg/ha. En general los mejores rindes coinciden con escalas más grandes de producción, si bien también incide el clima, la zona, la fecha de siembra, las condiciones de los lotes y la tecnología utilizada.

Gráfico 64: Rendimiento del cultivo algodonero en kg/ha



Elaboración propia en base a datos del SIIA.

La innovación y el cambio tecnológico han resultado en un proceso de concentración de la producción cada vez en menos manos. Es difícil tener un registro pormenorizado de la cantidad de productores y mucho más difícil conocer su evolución en el tiempo. El número suele variar de acuerdo a las condiciones climáticas, a los precios, entre otros aspectos que son valorados a la hora de definir qué sembrar. Con la implementación de la Ley 26.060 se generó un registro nacional de productores algodoneros. Sin embargo, en algunos casos, esos registros fueron sobreestimados con la intención de percibir fondos de ayuda financiera (Zorzón, 2024). Sigue siendo esa la mejor información disponible, aunque no se tiene acceso abierto a la misma, pese a los esfuerzos por conseguirla¹⁴⁴. Lo que se sabe es que con la gran crisis algodonera de principios de la década del noventa -por la caída de los precios internacionales-, el número de productores cayó. Pese a ello, en 1995 aumentaron firmemente los precios, lo que incrementó nuevamente el número de productores. Sin embargo, con la crisis que se inició en 1999 -por factores climáticos y la recesión económica-, tanto la superficie sembrada como el número de productores se redujo drásticamente.

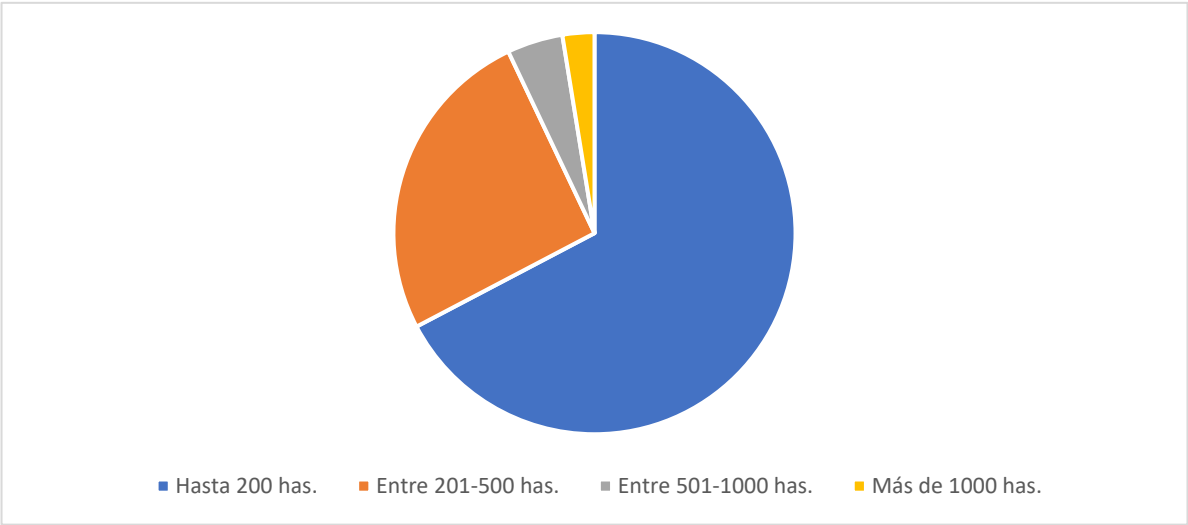
Según el Ministerio de Producción, Ciencia y Tecnología de la Provincia de Santa Fe, para la campaña 2021/22 había en la Provincia ciento noventa productores algodoneros. Entre los inscriptos en el registro de la ley 26.060, el 67% de ellos controlaban menos de doscientas

¹⁴³ El rendimiento de un cultivo puede definirse como la cantidad de producto comercial que se obtiene por unidad de superficie cultivada, en este caso, los kilogramos de fibra conformados por los pelos seminales de cada semilla de algodón.

¹⁴⁴ Con la disolución de la ley ante la llegada del gobierno de Milei en 2024 ese registro dejaría de realizarse.

hectáreas, en tanto el 7% tenían más de quinientas. Sólo el 3% de ellos tenían más de 1000 hectáreas bajo su control.

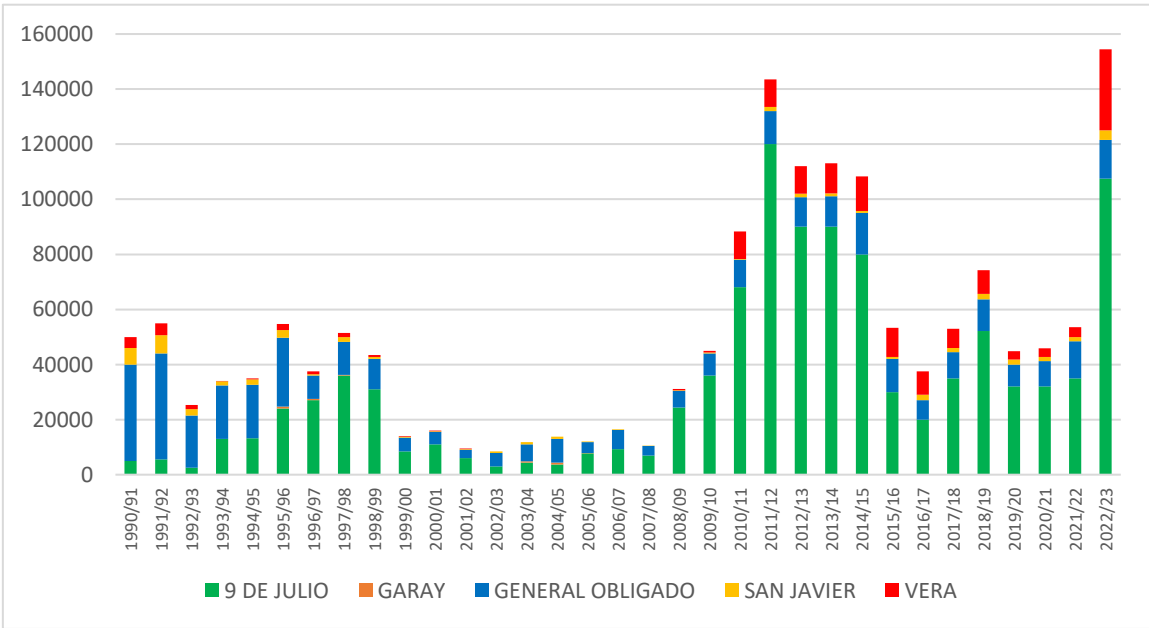
Gráfico 65: Estratificación de productores algodoneros santafesinos



Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Producción, Ciencia y Tecnología.

Entre las transformaciones territoriales que se observaron en la Región, el principal departamento donde se sembró algodón en 2023 fue Nueve de Julio, donde desde 2008 hubo un crecimiento importantísimo del cultivo. Esto tuvo que ver con cuestiones climáticas, características de los suelos y condiciones ambientales que favorecieron el desarrollo del algodón allí. También se observó una pérdida del área sembrada en General Obligado y un ascenso en Vera, especialmente en la última campaña. Justamente en Vera se encuentran los Bajos Submeridionales que, en tiempos de sequía cuando los suelos se desagotan, la zona es aprovechada para sembrar algodón, explicando el hecho de que la producción primaria se está “trasladando” hacia el Oeste provincial.

Gráfico 66: Siembra de Algodón por departamento



Fuente elaboración propia en base a SIIA.

La localización es uno de los elementos a tener en cuenta a la hora de hacer cierta estratificación en cuanto a la escala. Según la zona productiva, en la Región hay diversas escalas de productores (Muchut, 2024):

- En el Este, el “lomo oriental”, desde Calchaquí hasta Florencia, el área aldononera está dividida entre diversos productores “medianos”, que controlan entre 200 y 500 hectáreas de algodón.
- En el Oeste, hay productores chicos -con entre 30 y 200 hectáreas- y medianos; al igual que en el Noroeste, en la zona de Lochero y Santa Margarita.
- Por su parte, casi un 40% de la superficie aldononera santafesina, la siembran productores de otras provincias, como Buenos Aires, Córdoba, Santiago del Estero y Chaco. Estos son productores grandes, con mejores rendimientos y que en sus zonas de origen tienen tambo, maíz y soja; pero que en la Región cultivan algodón. Todos ellos se encuentran en la zona oeste.
- Por último, algunos productores grandes de Santa Fe también siembran en otras provincias, como Santiago del Estero. Los que están en la zona Oeste en general tienen campos de 2.500 hectáreas o más y suelen diversificar sus producciones: la parte menos apta para cultivos se usa para ganado; otra para algodón y los mejores suelos se destinan a maíz o girasol¹⁴⁵.

Los grandes productores poseen equipos completos de maquinaria y tractores con tecnología avanzada, muchos de ellos se han integrado verticalmente -al menos a la etapa de desmonte- y son proveedores de fibra tanto en el mercado interno como para la exportación.

Por último, es importante caracterizar a los principales actores del negocio aldononero, reconociendo que las diferencias que existen entre ellos impactan sobre el proceso de generación y captación del valor generado a lo largo de la cadena. En el siguiente cuadro se muestra sintéticamente a los principales actores presentes en la Región Nor-noreste santafesina:

Tabla 18: Principales empresas que operan en el negocio aldononero santafesino
Grupo Vicentín
Emprendió sus actividades en 1929 con una acopiadora de algodón creada en Avellaneda. Luego, inició un proceso de integración vertical al instalar una planta desmotadora en 1937 y, posteriormente, en 1943, abrió la planta de aceites vegetales y otros subproductos del lino, algodón y maní. En ese momento, la tecnología y el grado de mecanización de las fábricas era muy heterogéneo y coexistían instalaciones modernas con equipos de refinación, hasta simples cobertizos con antiguas prensas de jaula, o aún maquinarias anticuadas originalmente construidas con otro propósito (Ceruti, 2024). Siguiendo a Gaggero y García Zanotti (2022), la empresa atravesó tres etapas de desarrollo: • La primera, de concentración con eje en la producción y exportación de aceites. En 1966 Vicentín incorporó el proceso de extracción por solventes. En 1979 puso en funcionamiento su segunda planta de molienda de soja y girasol y en 1985 inauguró su terminal de embarque para exportación, transformándose en una de las empresas con mayor capacidad productiva y uno de las principales exportadoras de aceite de soja del país. • La segunda, con una diversificación a sectores vinculados a la alimentación, bebidas y logística portuaria e internacionalización en torno a Vicentin SAIC¹⁴⁶. Progresivamente la firma perdió centralidad en lo productivo

¹⁴⁵ El dueño del campo alquila a distintos productores y cobra entre el 5 y el 15% del valor de liquidación o venta del producto.

¹⁴⁶ Vicentin emprendió una diversificación, llegando a los sectores frigorífico (adquisición de Friar en 2004), biocombustibles (Renova, 2006), vitivinícola (Enav, 1997; Sottano, 2016; Viñas Argentinas, 2017), alimentario

para adquirir en paralelo rasgos de holding y, durante la post-convertibilidad, inició un proceso de internacionalización (con sucursales en Uruguay, Paraguay y Europa).

- La tercera, con el desdoblamiento e internacionalización de la estructura corporativa¹⁴⁷. A partir de 2013 comenzó a desprenderse de firmas locales que fueron adquiridas por el grupo en Uruguay. Poco a poco, se fueron transfiriendo activos que antes estaban en manos de Vicentin SAIC a la estructura empresarial uruguaya, lo que se potenció durante el año 2017. En 2018 continuó con su proceso de diversificación.

En 2019 Vicentin SAIC entró en default -siendo el Estado Nacional uno de sus principales acreedores- y en 2020 solicitó la apertura de un concurso preventivo, desprendiéndose de varias firmas y acumulando una deuda de más de mil quinientos millones de dólares. La Sucursal en Uruguay centralizó la facturación de las exportaciones de todo el grupo, por lo que esas ganancias no entraron dentro del concurso y tampoco quedaron en la Región¹⁴⁸.

Algodonera Avellaneda

Perteneciente al grupo Vicentin, concentró la cadena productiva en torno al algodón y realizó inversiones en desmotadoras: hacia 2011 contaba con seis plantas (una en Santa Fe, tres en Chaco, una en Santiago del Estero y una en Formosa) y una hilandería (en Santa Fe); con una capacidad de procesamiento de 3.000 toneladas desmotadas al día (MECON, 2011). Dicha empresa desarrolla tanto actividades de desmoteado, como de hilandería y tejeduría.

Buyatti S.A.I.C.A

De capital nacional con trayectoria en la industria oleaginosa y plantas en Parque Industrial Reconquista (Santa Fe), Puerto General San Martín (Santa Fe) y en Las Breñas (Chaco). En los años veinte, los hermanos Buyatti comenzaron instalando una pequeña prensa para la extracción de aceite de maní y lino en Reconquista y hacia 1943, la firma se expandió con la instalación de una planta procesadora de aceite comestible (Ceruti, 2017). En la actualidad, se dedica a la producción de algodón, girasol, soja y cártamo y sus derivados. En cuanto al algodón produce semilla, fibra, fibrilla, fardos de residuo de desmote, aceite semirrefinado (neutroblanqueado), aceite refinado, pellets de algodón y linters. Inició sus actividades en 1943 en Reconquista. A fines de la década del ochenta construyó otra planta en Puerto General San Martín para soja (Buyatti, s.f.). A mediados de los noventa, la empresa se integró verticalmente en la molienda de algodón, desarrollando el eslabón de desmote, hasta que en 1997 instaló una planta de última tecnología en Las Breñas, Chaco, llegando a ser uno de los principales exportadores de aceite y fibra de algodón (Otero, 2023). La empresa también se vio afectada por la caída de Vicentin ya que trabajaba para ese grupo.

En 2023 Buyatti tenía una planta en Reconquista con dos líneas de producción preparadas para moler semillas a un ritmo de entre 1.000 /1.500 toneladas diarias. Contaba con instalaciones de refinería de aceites aptas para lograr calidad alimenticia; una capacidad de almacenaje en silos para 150.000 toneladas para productos sólidos y 14.000 toneladas de aceites. Su otra unidad productiva era su planta desmotadora ubicada en Las Breñas, con una capacidad de producción de 550 toneladas diarias de desmote que se complementaba con una planta de almacenamiento de fardos de fibra con capacidad para 40.000 fardos. Allí obtiene fibra de algodón -para la elaboración de hilo- que exporta casi en su totalidad. También produce fibrilla de algodón (que es un subproducto residual del desmote que se enfarda y se comercializa como materia prima para la fabricación de trapos de piso) y semillas de algodón (materia prima de su planta aceitera). Son pocos los actores de la cadena con participación en el negocio exportador, constituyéndose Buyatti en uno de ellos.

(Emulgrain, 2000; Alimentos Refrigerados, 2016) y servicios portuarios (Río del Norte, SD; Terminal Puerto de Rosario, 2010) (Gaggero & García Zanotti, 2022).

¹⁴⁷ En 2013 Industria Agroalimentaria Latam (Uruguay) le compró a Algodonera Avellaneda el 97% de Sir Cotton. Algodonera Avellaneda era la controlante de Gin Cotton, Sir Cotton y Sudeste Textiles. En 2014 ya era propietaria del 100% de las acciones tanto de Industrias Agroalimentarias Latam como de VFG Inversiones y Actividades Especiales. También en 2014 Latam compró el 97% de la firma Buyanor y participaciones en Terminal Puerto Rosario. En 2016 el grupo realizó, a través de Algodonera Avellaneda, una de sus principales apuestas para profundizar la diversificación: la compra de Alimentos Refrigerados.

Así, se fueron transfiriendo activos a la estructura empresarial en Uruguay. El grupo compró a la familia Sottano el 95% de la empresa homónima y a Sir Cotton el 5% de Sudetes Textiles. En 2018 creó Vicentin Desarrollos, que pasó a estar bajo el control compartido de Oleaginosa San Lorenzo (Vicentin SAIC) y Sir Cotton (Vicentin Family Group) (Gaggero & García Zanotti, 2022).

¹⁴⁸ Empresas como Vicentin SAIC, Friar S.A., Renova S.A., Algodonera Avellaneda S.A., Oleaginosa San Lorenzo S.A. y Buyanor S.A. exportan por medio de la Sucursal uruguaya.

Buyanor SA
Con planta en Avellaneda, que se dedica a la industrialización y fraccionamiento de algodón hidrófilo y pañales. La propiedad de Buyanor SA está dividida en partes iguales entre Vicentin y Mavic Inversora SRL; la unión de los dos grupos se dio en 2015 ¹⁴⁹ .
Unión Agrícola de Avellaneda
Es una cooperativa de primer grado fundada por 33 productores pequeños y medianos en 1919 para comercializar en conjunto su producción y proveerse de bienes para consumo. Tempranamente se integró a la Asociación de Cooperativas Argentinas (ACA) como su entidad de segundo grado. En 1935 registró el primer acopio algodónero y, a partir de allí, fue uno de sus cultivos centrales. Progresivamente agregó actividades y complejizó su estructura con ayuda productiva, comercialización y prestación de servicios. En los setenta ya se dedicaba a la producción agrícola, distribución (almacén, tienda, corralón de materiales y veterinaria), venta de seguros, industrialización (desmote, molino, alimento balanceado, etc.), venta de combustibles y una integración avícola con marca propia (Enercop) (Bageneta, 2020). En los años noventa la UAA extendió su representación en la zona norte de Santa Fe, Santiago del Estero y, en la primera década del año 2000, constituyó sucursales en otras provincias, llegando incluso a Salta (Unión Agrícola Avellaneda, s.f.). La cantidad de asociados aumentó desde mediados de siglo XX, alcanzando su punto máximo en 1982 cuando llegó a 2906 integrantes formalizados (Bageneta, 2020). En la actualidad desarrolla actividades industriales, agropecuarias y de servicios y es la cooperativa más grande del país. Cuenta con dos desmotadoras de algodón, ubicadas en las localidades de Avellaneda y El Nochero, Santa Fe. Entre los productos que industrializa están los pellets de algodón, el aceite de algodón semirrefinado y otros de diversas cadenas productivas.
Dolbi
Es una empresa que produce sembradoras de granos gruesos, de granos finos y multipropósitos, cosechadoras de algodón autopropulsadas y de arrastre, plataformas para cosechadoras de algodón, rolos trituradores para cultivos y desmote, subsoladores paratill, cultivadores de campo, fertilizadoras, trituradoras y desmalezadoras. Tiene una planta industrial de 14.000 metros cuadrados. Surgió a mediados de la década del cincuenta en la región norte de Santa Fe, primero reparando implementos importados y, luego, fabricándolos. En 2006, fue elegida para producir una Cosechadora de Algodón de sistema Stripper de innovadora tecnología, desarrollada en conjunto con ingenieros del INTA, la reconocida “Javiyú”. En la actualidad exporta a mercados agrícolas de Sudamérica, como Brasil, Uruguay, Paraguay y Venezuela. También a Kasajistan y Turquía. Y durante los últimos años, a productores algodóneros Sudaneses (Dolbi, s.f.). Esta es otra de las compañías que ha podido insertarse en el mercado exportador, de la mano de desarrollos logrados a partir de convenios con INTA y APPA, con aportes públicos y privados, que la ubicaron a la vanguardia en la fabricación de maquinaria específica para el algodón.
Cooperativa de Trabajo de Confección Textil Enhebrando Metas Limitada
Surgió en 2012 en la ciudad de Avellaneda y se dedica a la confección de prendas de vestir. Está conformada principalmente por mujeres de la región. Su asociación implica una capacitación específica en el oficio (dictada en la “escuelita” dentro de la misma Cooperativa) y el acompañamiento de un equipo interdisciplinario de profesionales. Pretende ser un ejemplo local de “empresa social-productiva”, que tiene como punto de partida una actividad industrial y paralelamente atiende las necesidades sociales del entorno (Toda, 2016).
Fuente: elaboración propia en base a Cerutti (2024), Gaggero y García Zanotti (2022), MECON (2011), Otero (2023), Unión Agrícola Avellaneda (s.f.), Bageneta (2020), Dolbi (s.f.), Toda (2016), Galídez (2021).

Esta caracterización permite identificar a algunos actores con elevada concentración de capital, significativo poder negociador y capacidad de imponer condiciones tecno-productivas, que pueden captar valor generado por otros y terminan liderando la cadena. Los mismos se ligan a

¹⁴⁹ En rigor, el 50% que es de Vicentin está dividido entre Agroalimentaria Latam (controlada en su totalidad por Vicentin Family Group, que quedó afuera de la convocatoria de acreedores), que posee un 49.4%, y Vicentin Saic (que es la que entró en default) y posee el 0.6% restante. En tanto, el otro 50% está en manos de Mavic Inversora SA, cuyos titulares son propietarios de Maxiconsumo y además tienen otros negocios como Marolio (venta de alimentos, bebidas y productos de limpieza; cuyos aceites son producidos y envasados por Vicentin y comercializados por los Supermercados Maxiconsumo), Polo Industrial SA (alquiler de inmuebles y marcas propias) y Supermercado Don Juan SACIGF (alquiler de inmuebles propios) (Galídez, 2021).

proveedores de partes, piezas y repuestos, a entes financieros, a canales de logística, distribución y comercialización y, muchas veces, aprovechan formas legales para evadir y/o la “fugar” divisas; estrategias que les permiten captar parte de los excedentes generados en la cadena. Así, el conjunto de los recursos económicos que se producen no es recibido de modo igualitario por todos los agentes económicos intervinientes, sino que la capacidad de apropiación depende de la eficiencia económica y de su poder de negociación (García & Rofman, 2020). Identificar y caracterizar a los actores se vuelve fundamental para interpretar el proceso de producción, distribución, generación y captación de excedente: como así también para reconocer qué parte del valor queda en el territorio y qué parte es transferida por fuera del área bajo estudio.

4.2.9 Importancia de la cadena algodonera en la generación de empleo

El algodón es un “cultivo social”, lo que significa, como ya se señaló, que requiere más cantidad de mano de obra por unidad de superficie que el resto de los cultivos. Esa mayor demanda de empleo se explica por el tamaño de las máquinas cosechadoras, las características de las arrolladoras, por la logística requerida. Un camión puede llevar como máximo dieciséis toneladas de algodón en bruto, en tanto de soja puede llevar treinta toneladas, implicando el doble de costo en flete.

Es difícil tener datos precisos de empleo en el eslabón primario por la variabilidad en cuanto a las hectáreas sembradas por campaña, por la informalidad en este tipo de empleo y por el hecho de que muchas veces, un mismo campo se utiliza para diversas producciones y es complicado determinar fehacientemente cuántas personas están vinculadas a la producción algodonera. Sin embargo, sí es clara la mayor demanda en relación a otras producciones.

Otro elemento a destacar es una particularidad de esta cadena en la Provincia: debido a que todos los eslabones están presentes en la Región -salvo la tintorería-, la generación de empleo también en la industrialización es muy importante en la zona. Por poner un ejemplo: en términos muy simplificados, la soja se cultiva, va a molienda y luego se exporta. Para el caso del algodón, primero es el cultivo, luego el desmote. La fibra pasa a hilanderías, la fibrilla o línter se usa para hacer pastillas, o algodón para comercialización de uso familiar¹⁵⁰. Con la semilla se hace aceite, en Reconquista, en la única fábrica de aceite de algodón de Argentina. En otros casos, la semilla, los “desperdicios” y la asperilla se usan para ganadería, para corrales de engorde. La perilla (la parte de abajo el capullo de algodón) se usa como leña para la caldera, lo mismo que la semilla en caso de que no tenga la calidad requerida para otras alternativas. Todas estas actividades demandan empleo regional.

En cuanto al eslabón textil, en promedio, emplea veintisiete personas trabajadoras formales por firma, levemente por encima del promedio industrial (veintitrés puestos de trabajo), mientras que el de confección promedia trece (Ludmer, et al., 2023). Dentro de la industria textil, como antes se señaló, en la Región se encuentra la empresa Algodonera Avellaneda y la cooperativa

¹⁵⁰ Esta producción se hace en Reconquista, en una empresa que hace los excipientes de la apostilla y algodón para farmacias cuyo nombre comercial es Algodón Estrella.

“Enhebrando metas” y otras firmas que hacen productos que utilizan el algodón o sus derivados como insumos.

Según datos del CNE, en 2004, sólo en la industria textil de General Obligado se generaban casi 800 puestos de trabajo. Si se compara con la población en edad de trabajar, se tiene que aproximadamente el 5% del empleo en el departamento es empleo textil. Aún más, como antes se señaló, el 12% del empleo industrial departamental corresponde a puestos de trabajo generados en esta industria. Lamentablemente no se disponen de datos desagregados para el resto de la Región por secreto estadístico. Ni tampoco se cuenta con datos precisos a lo largo de todo el período. Sin embargo, existen muchos indicios de su importancia en la Región.

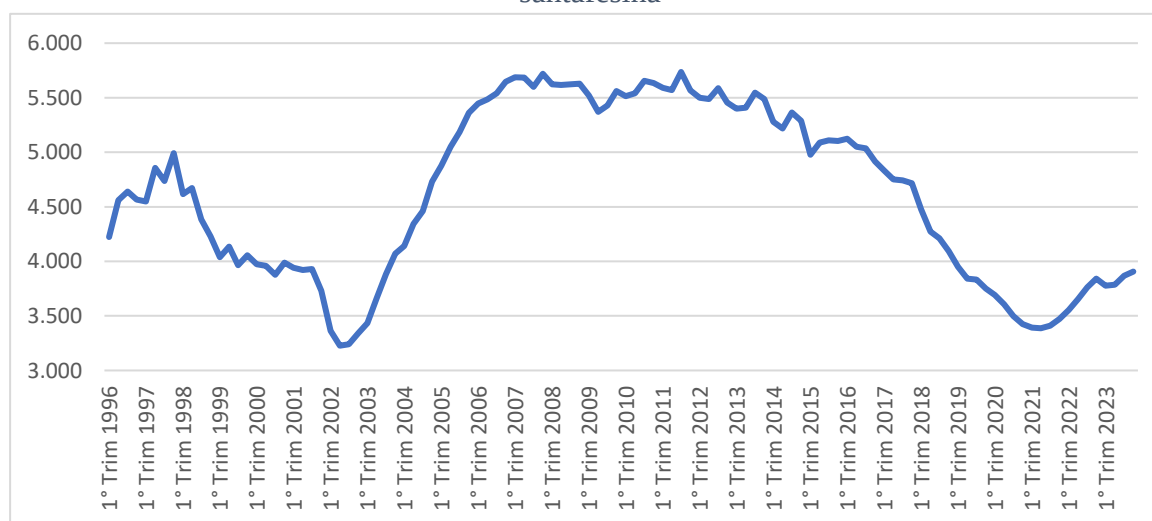
El algodón también impulsa a la industria metalmecánica presente en la zona con la producción de maquinaria agrícola y la presencia de talleres que hacen plataformas y cosechadoras “caseras”, entre otros.

Todas estas producciones vinculadas de una u otra manera a la producción algodonera son fuente importante de empleo en la Región. La cadena algodonera es mucho más “larga” que otras como la soja y ha logrado establecerse en el Nor-noreste en casi todos sus eslabones.

Aquí las condiciones del mercado se hacen importantísimas. Cuando el mercado interno está “fuerte”, el empleo se dinamiza impulsado por la demanda y crece la actividad. Contrariamente, cuando la demanda cae, la actividad económica se ve seriamente comprometida, al igual que el empleo. El gráfico que sigue refleja esa tendencia, si bien los valores son sólo para el empleo formal en la industria textil -lo que subestima seriamente su verdadera importancia- y para toda la Provincia -por la falta de datos desagregados para la Región-.

Aquí se observa con claridad que durante el modelo de Convertibilidad la caída del producto es acompañada por una reducción en la cantidad de puestos de trabajo. Luego, se hace visible cómo la reactivación del mercado interno en la posconvertibilidad impulsó fuertemente el empleo, en tanto, el cambio de modelo económico desde diciembre de 2015, repercutió negativamente en el producto -como antes se vio- y, consecuentemente, en el empleo textil formal.

Gráfico 67: Empleo de asalariados registrados del sector privado en la industria textil santafesina



Fuente: elaboración propia en base a datos de Ministerio de Trabajo de la Nación (s.f.).

Por su parte, los cambios en los procesos productivos a partir de las mejoras tecnológicas e innovaciones tanto del eslabón primario como de las etapas industriales, han significado una reducción de la demanda de mano de obra y su reemplazo por maquinaria. En sus orígenes, la producción demandó altos porcentajes de mano de obra temporal, lo que supuso empleo informal y precariedad en las condiciones de vida de los trabajadores. Las labores de cultivo y recolección se hacían de manera manual y requerían de la llegada de cultivadores, braceros y recolectores que trabajaban en muy malas condiciones y vivían en la miseria y con escasez de alimentos. Eran trabajadores “golondrina” que participaban en la zafra de distintos cultivos en diversas regiones del país, con un estilo de vida nómada (Valenzuela & Mari, 2017). La llegada de maquinarias y los cambios en las técnicas productivas, más la escasez de trabajadores que, poco a poco, se fue profundizando, generó cambios que impactaron reduciendo el empleo.

Otro elemento a considerar es el mecanismo de formación de precios de la fibra, que termina incidiendo en la decisión de producir y, en definitiva, impacta en el peso del algodón en la Región y en la generación de más o menos empleo que ello supone.

Por un lado, están los pequeños productores, que constituyen una oferta atomizada, lo que resulta en condiciones de subordinación para negociar. Su debilidad radica en limitaciones estructurales debido a su descapitalización, el elevado grado de endeudamiento, la falta de financiamiento, las dificultades para obtener insumos, los crecientes costos de producción, las complicaciones para conseguir cosecheros o para reconvertirse a cosecha mecánica, la imposibilidad de acceder al paquete tecnológico y el aislamiento respecto de los nuevos circuitos y modalidades productivas.

Por el otro lado, están los compradores de fibra, con una demanda mucho más concentrada, conformando un oligopsonio¹⁵¹. En general, son acopiadores privados que, además, son proveedores del paquete tecnológico -semillas y agroquímicos-, y, a la vez, compradores de la cosecha, lo que le genera una doble dependencia al productor. Ello les permite apropiarse de la mayor parte de los beneficios del intercambio (Valenzuela & Mari, 2017).

Esta relación desigual perjudicó a muchos productores que dejan de elegir el algodón y, en el caso de cambio generacional, los hijos abandonan el campo en búsqueda de otras formas de supervivencia¹⁵². Los que persisten, muchas veces terminan siendo “expulsados” del proceso productivo, perdiéndose estas fuentes de trabajo y quedándose sin posibilidades de reingreso al sistema.

Todo lo antedicho refleja dos caras de esta cadena: la presencia de todos los eslabones en la Región le otorga un peso importante en cuanto a la generación de empleo y desarrollo regional. Pero, como contrapartida, la alta dependencia de la misma a ciclos económicos y las relaciones desiguales entre actores impacta generando grandes fluctuaciones en el nivel de empleo y en la apropiación regional de lo producido.

¹⁵¹ El oligopsonio es una estructura de mercado de competencia imperfecta que se caracteriza por la presencia de pocos compradores con importante poder de mercado, interdependientes, que pueden coludir y, eventualmente, lo hacen, logrando un control cierto sobre el precio y las cantidades que se negocian.

En este mercado, en general la CAA es una referencia ineludible para determinar el precio de intercambio.

¹⁵² Un caso distinto era el de grandes productores que tienen capacidad de esperar a que el precio sea favorable y se encuentran en distinta condición en cuanto a las modalidades productivas.

4.2.10 Reflexiones sobre la cadena algodonera

Como se viene sosteniendo, las Economías Regionales en la provincia de Santa Fe -y en particular la del algodón- ocupan lugares marginales en su estructura productiva, pero son de importancia para los departamentos donde se desarrollan, siendo fuente de producción, empleo y valor agregado. Su relevancia excede el interés productivo, para transformarse en un cultivo de trascendencia social, dada la generación de empleo e ingresos, la conexión con la industria transformadora y la dinámica que genera en zonas que, tradicionalmente, presentan condiciones de vida relativamente inferiores al resto de la Provincia (Pujadas, 2023b).

El algodón es un cultivo que se ancla no solo en la economía, sino también en la más profunda historia e idiosincrasia regional, es sinónimo de producción y trabajo para millones de personas de distintos países del mundo y aporta a las regiones que lo producen una actividad multiplicadora de riqueza y, a las que no lo producen, la posibilidad de agregar valor a sus productos básicos. Además, es un cultivo “social” que requiere de mucha más mano de obra que otras alternativas como la soja.

El presente capítulo indagó sobre los cambios en la evolución de la cadena del algodón desde sus orígenes en la Región hasta la actualidad.

Contrario a lo que sucedió en la principal provincia productora, Santiago del Estero -en que hubo una caída profunda en el área sembrada punta a punta-, en el Nor-noreste provincial la superficie creció durante el período, con picos en 2011/12 y en 2022/23. Los rendimientos aquí también fueron en ascenso.

Durante la Convertibilidad, el área sembrada creció a partir de mejoras en los precios internacionales e implementación de nuevas tecnologías, pero con la crisis del modelo también se vio afectada la producción, resultando en la quiebra y desaparición de pequeños productores y desmotadores. El cambio de modelo no trajo consigo una recuperación inmediata del eslabón primario, pero sí se observó que la configuración de los productores se había modificado y pasaron a tener una escala mucho mayor. Recién en 2009 la siembra retomó su crecimiento, arrancando un período de importante expansión. Sin embargo, la invasión de picudo algodonero, un clima adverso y el incremento de costos fueron factores que generaron algunas complicaciones en aquel momento. Los últimos quince años el área de siembra provincial superó los promedios históricos, no sin importantes altibajos.

Algunas características estructurales de este eslabón se vienen manifestando desde décadas atrás y siguen sin encontrar solución: la falta de infraestructura, la ausencia de financiamiento y una frontera tecnológica internacional muy alejada de la realidad local. Asimismo, a pesar de las políticas e instrumentos implementados en la Provincia sobre el manejo de los cultivos, los rendimientos de las principales provincias productoras siguen superando a los santafesinos.

Desde su origen, décadas atrás, hasta la actualidad, se observa un proceso de concentración del eslabón primario, la desaparición de pequeños productores y la presencia cada vez más notoria de capitales (algunas veces extra-regionales) que controlan una parte importante de la producción y ganancias de la cadena. Dicho proceso no se ha detenido durante los sucesivos cambios del modelo económico desde los años noventa hasta la actualidad. Si bien los cambios

tecnológicos que se fueron implementando durante estas tres décadas resultaron en un importante incremento de los rendimientos, a la vez fueron acompañados por un aumento persistente en la escala de producción, con la consecuente desaparición de pequeños productores y concentración de la producción y las rentas de la cadena en menos “manos”. Como sostienen Valenzuela C. y Mari O. (2017), se dio un proceso de desaparición de la agricultura familiar y el paso a una agricultura empresarial, con todo lo que ello conlleva: desigualdad en las prácticas de siembra, cosecha y comercialización; brecha tecnológica, inequidad en el acceso al financiamiento, posibilidad de uso de semillas genéticamente modificadas, arrendamientos especulativos de tierras y la disputa entre dos paradigmas que suponen viabilidad o inviabilidad, inclusión o exclusión. Este proceso no es exclusivo de la producción algodonera santafesina, sino que se observa en otras producciones regionales y en el sector agropecuario en general.

Por otra parte, entre los cambios en el área de siembra, se observó una relocalización de la producción algodonera en la Provincia en favor del noroeste provincial, lo que resultó en una “deslocalización” de la primera etapa de industrialización, el desmote, que pasó a realizarse en otras provincias, perdiendo Santa Fe su capacidad de procesamiento de insumo local y extra provincial. Este tipo de “relocalización” de la etapa industrial también es propia de otros cultivos regionales y depende, muchas veces, de la posibilidad del productor de integrarse hacia adelante para poder seguir subsistiendo -porque la falta de rentabilidad del cultivo le exige estrategias como ésta para su permanencia como tal-. Cuando no logra esta integración, los procesos industriales terminan desarrollándose por terceros con mayor poder de negociación en la compra-venta del insumo (en este caso algodón) y mayor capacidad para apropiarse de una parte del valor generado por éstos.

La falta de previsibilidad en cuanto al área sembrada y producción también resultan ser un importante inconveniente para el resto de los eslabones y proveedores cuyas demandas y disponibilidad de insumos dependen, en gran medida, de certezas que no existen. Aún con buenas cosechas, la incertidumbre sobre los precios y una demanda industrial concentrada, generan inconvenientes para los productores primarios que se traducen en pérdida de competitividad del conjunto. Ello resta incentivos para la realización de inversiones, contratación de empleo formal y proyecciones en cuanto a niveles de producción.

Una necesidad imperiosa para el cultivo es la de generar nuevas variedades adaptadas al norte de Santa Fe, tolerantes a diversos factores climáticos como stress hídrico o de temperaturas; enfermedades, insectos y con mejores estándares de calidad de fibra.

En cuanto a la industria textil santafesina, por su parte, la misma creció durante la Convertibilidad, hasta “derrumbarse” en paralelo a la crisis del modelo, pero desde 2003 retomó su senda de crecimiento que duraría toda una década, si bien no llegó a alcanzar los mejores niveles del período anterior. Luego se reinició una caída muy intensa de la producción de este eslabón que llegó a su punto más crítico en 2020, en el contexto de la pandemia, para luego volver a crecer, pero manteniéndose en valores muy magros en comparación con los mejores años del período. En general es una industria altamente dependiente de los niveles de actividad económica que inciden en la demanda interna y de políticas públicas que la protejan de la competencia extranjera y que, a nivel internacional –en el mercado de productos “estándar”–,

compite en gran medida a través de la precariedad laboral de los trabajadores, el costo de los materiales y de la energía. Si bien el algodón es uno de los tantos insumos de esta industria, la presencia de este eslabón en la Región tiene relación con el asiento del cultivo en la zona y surgió como una actividad a ello ligada.

Además de esta industria, hay varios productos derivados de la industrialización del algodón o alguna de las partes de la planta y la presencia de empresas que los producen en la zona habla, a las claras, de un cultivo dinamizador de la actividad regional.

Por último, en relación al eslabón comercial, en el mercado interno las ventas de fibras están ligadas a las demandas fluctuantes de la industria. Por su parte, las exportaciones de la cadena fueron siempre de escaso valor agregado y sólo tuvieron cierta incidencia durante los años noventa. Entre una logística de comercio exterior que está muy poco desarrollada para este caso, la fibra que no siempre tiene buena calidad, la siembra fluctuante que depende del clima y de las expectativas en cuanto al precio y el producto que debe transportarse hacia puertos alejados; todo ello hace difícil y costoso exportar. Como contracara, la disponibilidad de un equipo de HVI y un laboratorio oficial que se ubica entre los más altos estándares internacionales, instalado en Reconquista, permiten proyectar una garantía de calidad.

Resta mencionar, en relación a las ventas externas, que aquí también se observa un proceso de concentración en grandes agentes que traccionan las exportaciones al resto del mundo.

Cabe señalar que las limitadas exportaciones de fibras y las importaciones de productos acabados resultan en un déficit externo estructural; siendo este uno de los tantos ejemplos de la inserción latinoamericana en el comercio internacional: la Región provee el recurso natural - incluso sobre explotándolo en tiempos de sequía en que se siembra allí donde el campo estaba antes inundado- e importando productos finales, con la consecuente pérdida de divisas que ello conlleva.

El continuo déficit de la balanza comercial de esta cadena impulsa una demanda permanente de sus actores por mayor protección comercial y una política integral que genere las condiciones para mantener la demanda activa y limite la competencia con productos importados. Se requieren medidas que pongan atención en sus problemáticas, revaloricen el rol de las Economías Regionales para los territorios en que se asientan y con un horizonte que piense su desarrollo en el marco de la reducción de los desequilibrios territoriales que caracterizan a la Provincia.

A pesar de la crítica situación de la cadena, la misma resiste y persiste por el anclaje que tiene en el territorio local, por los múltiples eslabonamientos que allí suceden, porque muchos nacen “algodoneros” y es un cultivo que los acompañó desde la infancia, constituyéndose ello en un “modo de vida”. Al igual que señalan Valenzuela C. y Mari O. (2017) para el caso de Chaco, también en la región Nor-noreste de Santa Fe la historia del territorio giró en torno al algodón, con una presencia constante que les otorgó -a muchos- identidad y arraigo. Tiene trascendencia como recurso económico y es un elemento de identificación socio productiva para muchas familias rurales. Da identidad a una trama territorial de actores vinculados entre sí a través de procesos productivos y comerciales: productores, acopiadores, desmotadores, industrializadores y proveedores de servicios, que consolidan esa cadena y le dan sustento. Hay instituciones que bregan desde el sector público y privado en representación de sus intereses.

En cuanto al proceso de acumulación y distribución del excedente en el negocio algodonero, varios aspectos pueden señalarse.

En esta cadena se manifiesta de manera muy clara el poder de ciertos actores y su capacidad de incidir sobre regulaciones y reparto de recursos promovidos desde el sector público; lo que les ha permitido la realización y acumulación de gran parte del excedente generado en ella¹⁵³. El entramado de esta cadena muestra que uno de sus actores dominantes está presente en varios de sus eslabones, ha logrado acaparar gran parte del excedente generado en la misma y ha aprovechado su poder negociador para obtener también recursos del Estado. En 2023, se encontraba inmerso en un proceso judicial y parte de los ingresos obtenidos en este negocio fueron transferidos a sucursales en el país vecino, haciendo que los recursos y el valor generado localmente no puedan ser retenidos en la Región y profundizando un problema recurrente de la estructura económica argentina: la fuga de divisas. Se aprovecha la “laxa” regulación en materia de capitales para ejecutar este tipo de maniobras. Este actor es una empresa de capitales de origen local que se internacionalizó, propietaria o bajo el control de varias firmas relacionadas, que así controla en gran medida el negocio algodonero. En este, como en otros casos, la líder es una firma de gran escala, que tiene diversificada su producción primaria, avanza en las cadenas de valor y monopoliza el negocio exportador.

A estas tendencias, Busellini, L. y García, A.O. (2024) agregan que la distribución del valor generado en la cadena favorece a los eslabones capital intensivos, por sobre los de mano de obra intensiva –como los talleristas y de confección-. Identifican un sistema de interrelaciones en que los capitales adoptan formas de contratación precarizadoras del trabajo como estrategia de reproducción (por ejemplo, para los cosecheros y confeccionistas) y sólo pagan salarios más altos en actividades profesionalizadas (ingenieros).

El reparto del valor generado en la cadena es un estudio necesario. Debe reconocerse que la disponibilidad de información dificulta el análisis¹⁵⁴. Lo que sí queda claro aquí es la vinculación entre agentes económicos de desigual poder y capacidad de negociación en el mercado: pequeños productores que han desaparecido y otros grandes que se han concentrado, mediando el cambio tecnológico como origen y causa de la expulsión de los que no pueden alcanzar ciertas escalas y estándares exigidos. El control sobre la tecnología adquiere un valor central. La tecnificación divergente entre distintos capitales implica una diferente capacidad en cada eslabón y entre capitales para poder reproducir el valor y apropiárselo (Busellini & García, 2024).

Aquí se vuelve a hacer visible la necesidad de un enfoque histórico para explicar ciertos procesos. La manera en que los principales actores de la cadena la comandan, dominan las

¹⁵³ La incidencia de ciertos actores de la cadena sobre las regulaciones y el reparto de recursos desde el sector público se ha visto en convenios entre las empresas y el Estado para la instalación de un laboratorio, para la fabricación de maquinaria; en la asignación de los fondos de la ley 26.060, en los créditos que la banca pública ha otorgado a las empresas para financiar sus proyectos, entre tantos otros.

¹⁵⁴ Por un lado, la gran informalidad en el empleo en las distintas etapas de la cadena, desde la producción primaria hasta la comercialización. Por otro lado, la ausencia de información para el mercado de ropa informal que es el más amplio, limita el estudio a una porción muy pequeña del mismo: el mercado de la ropa de marca, y el reparto entre los eslabones industrial y comercial. Se asume la necesidad de estudiar el reparto dentro del sector informal y que el análisis debe extenderse a los eslabones anteriores a la industria, es decir, productores primarios, acopiadores y desmontadores.

decisiones de otros, establecen la pauta mínima en cuanto a avances tecno productivos y se apropian de valor generado, tiene también una raigambre histórica, donde la heterogeneidad de capitales (familiares, pequeños, medianos y grandes, locales o extra-regionales, nacionales o extranjeros, concentrados o fragmentados, entre otros) y su historia en el territorio tienen incidencia. La llegada de capitales extra regionales o la internacionalización de los de origen local, por ejemplo, es disruptiva de lo que antes de su llegada existía en el territorio. Su capacidad de innovar, de importar tecnología de punta, incide en la cadena, pero esa incidencia también estará determinada por lo que lo precede.

En el mercado se enfrentan competidores de diferente capacidad para operar, observándose un proceso de transferencia de beneficios a favor de quien posee mayor potencialidad negociadora. Con un sector público que, a partir de su intervención, regulación y financiamiento, promueve la variación de las tasas de ganancia y donde la capacidad de cada agente económico y social en alcanzar el ingreso al que aspira está en permanente modificación, acorde con los efectos que produce el despliegue de las políticas estatales, así como por la capacidad efectiva de cada quien para influir sobre su direccionamiento (García & Rofman, 2020).

Por último, uno de los problemas aquí no desarrollados pero que se hace cada vez más necesario poner en agenda tiene que ver con la contradicción entre la expectativa de crecimiento de la cadena y el objetivo de desarrollo sostenible; siendo ésta una producción altamente contaminante en todos -o casi todos- sus eslabones. Con foco en esta contradicción, deberían implementarse acciones tendientes a reducir la huella ecológica¹⁵⁵ de esta producción y pensar en productos con mayor valor agregado, menor uso de agroquímicos y formas productivas más amigables con el ambiente; que pueden incluso ser una fuente mayor de ingresos, en un contexto de mercados globales cada día más dispuestos a pagar por estas diferencias. Incluir a los pequeños productores e industriales en este debate resulta un gran desafío a emprender. Existen experiencias en este sentido, como ya se señaló, pero son “minúsculas” en relación al desarrollo tradicional de la cadena y funcionan “por fuera del sistema”.

¹⁵⁵ La huella ecológica es un indicador que se define como la cantidad de área de tierra y agua que requiere una población humana para producir los recursos que consume y para absorber sus residuos. Suele compararse con el área productiva o biocapacidad disponible, esto es, la capacidad de los ecosistemas para producir materiales biológicos útiles y absorber los materiales de desecho generados. En caso de que un país posea una huella ecológica superior a su biocapacidad se está en presencia de un país deudor de biocapacidad (Belloni & Peinado, 2013).

5. REFLEXIONES FINALES

El territorio como objeto de análisis

El análisis territorial se vuelve fundamental a la hora de pensar en el desarrollo y buscar mejoras en la calidad de vida de la población en su conjunto. Uno de los primeros elementos a observar, ante la identificación de desigualdades, justamente es el territorio: sus recursos y condiciones ambientales, su geografía, su historia, la actividad económica que en él se desarrolla, la infraestructura con que cuenta y el acceso a servicios básicos y complementarios. También, las características de su población y sus competencias, las formas de relacionarse con otros, el rol que ocupa la región en el sistema nacional y sus relaciones con el resto del mundo. La identificación de los sectores y fracciones que en él conviven; sus intereses, las relaciones de fuerza y de poder que detentan, las jerarquías entre ellos y su hegemonía, son indicadores que permiten entender cómo se dan los procesos de desarrollo y de generación y de captación de las rentas allí generadas. Todos estos son elementos que permiten interpretar su dinámica y sus posibilidades y perspectivas en el sistema capitalista actual.

Esta investigación integró los ejes temáticos de los desequilibrios territoriales, las desigualdades que ellos generan y las Economías Regionales. Conjugan analíticamente dichas problemáticas, lo que constituyó el objeto de estudio de este trabajo, requirió investigar sobre la realidad concreta. La tesis realiza ese abordaje analítico a la par que constituye un estudio empírico, localizado en tiempo y espacio, que pone foco en esas problemáticas para la Región Nor-noreste santafesina.

El origen de esta investigación tuvo que ver con una búsqueda por conocer los desequilibrios territoriales provinciales y sus desigualdades, como continuidad de una línea de trabajo que se desarrolla en el Instituto de Investigaciones Económicas de la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística de la Universidad Nacional de Rosario de la que esta autora forma parte. En principio, identificando las principales cadenas agroindustriales que aquí se emplazan, pero luego, con una mirada más profunda, observando la presencia de producciones como el arroz y el algodón que presentaban una trayectoria muy distinta, pero persistían y caracterizaban a una región peculiar dentro del territorio santafesino. Su análisis exigió observarlas no sólo como producciones agrarias localizadas geográficamente, sino también explicar su origen, evolución y perspectivas. Obligó a una mirada amplia que no se ocupe sólo de los aspectos económicos, sino también históricos, geográficos, sociales y políticos. En ese trayecto, la región donde se desarrollan se volvió objeto de análisis y su caracterización reflejó diferencias con el resto de la Provincia que fue necesario estudiar y explicar. A partir de allí se construyó el objeto de estudio que motivó esta tesis.

Las Economías Regionales como marco de referencia en debate.

La exploración sobre las producciones mencionadas, interpeló a un abordaje integral, que permita poner en debate concepciones teóricas como las “Economías Regionales” que, si bien surgieron tiempo atrás, resultaron apropiadas para la formulación de preguntas y la búsqueda de respuestas. Fue necesario indagar sobre su pertinencia y actualidad, como así también, sobre la necesidad de adecuación de esa mirada a un contexto en que el sector agrario viene mostrando trayectorias vinculadas a la financiarización, el cambio tecnológico, la sustentabilidad y un

proceso de concentración y centralización de los capitales cada vez más notorio a nivel global. En este contexto, el rol de países como Argentina en los mercados internacionales parece estar cada vez más ligado a etapas de producción primaria intensivas en el uso y sobreexplotación de recursos naturales y a productos con escaso valor agregado a ellos vinculados.

El proceso de globalización potenció ese rol, con unos pocos grandes agentes económicos con capacidad para exportar y apropiarse de excedentes generados a lo largo de las cadenas, que no necesariamente son retenidos en el territorio y se concentran cada vez más. Son actores con escalas que les permiten acceder a recursos naturales, tecnologías, infraestructura y equipamientos necesarios para competir en los mercados. A la vez que tienen capacidad para incidir en las regulaciones del Estado a partir del “poder de veto” que les confiere el control sobre un activo siempre crítico para el país, las divisas.

Se establecen así, relaciones asimétricas y de dominación, propias de los procesos de reproducción del capital, frente a otros actores locales que resultan subordinados y, usualmente, ven deteriorada o empobrecida su condición. El acceso a la tecnología se vuelve fundamental, resultando en la desaparición de pequeñas explotaciones agropecuarias, la reducción del empleo productivo local y la concentración productiva en pocas manos, muchas veces, de origen extrarregional, o que han surgido en la Región, pero se han internacionalizado. La provincia de Santa Fe, con sus particularidades, no escapa de esa lógica. Ello instó a repensar las categorías analizadas y concebirlas en el marco de las condiciones actuales.

La elección de la propuesta metodológica de las Economías Regionales como marco de referencia, no desconoce otras alternativas posibles, como los circuitos productivos regionales, por ejemplo, o las cadenas de valor. Sin embargo, se entiende que estos abordajes alternativos pueden ser complementarios para el análisis y útiles para su profundización desde aquellos puntos de vista. Para el caso puntual de la Provincia, esta forma de mirar su realidad y esta perspectiva aparece como una vacancia temática que la tesis se propuso abordar.

Origen y evolución de las Economías Regionales

Retomando la definición de Economías Regionales o Economías Extra Pampeanas aquí adoptada, se incluye en dicha categoría a aquellos sub-espacios del territorio nacional que se integraron tardíamente al proceso de desarrollo capitalista, que tienen un bajo nivel de desarrollo de los procesos productivos y una estructura social que abarcaba desde sectores de economía familiar a estructuras empresariales consolidadas (Rofman, 1993). En general se dedican a cultivos y procesamiento de algodón, arroz, vid, frutas, hortalizas, legumbres, tabaco, caña de azúcar y otros. Su caracterización original refiere a espacios por afuera de la Pampa Húmeda y, pese a que la Provincia está en plena Región Pampeana, se sostiene que dicha definición puede extenderse a la región Nor-noreste provincial donde se produce e industrializa arroz y algodón.

Tienen un atraso relativo de carácter estructural que afecta a la mayoría de las actividades económico-sociales allí localizadas. Entre sus características principales se puede mencionar que muchos de ellos son cultivos industriales, que requieren un procesamiento para su consumo final, procesamiento que sucede en la misma Región. Son mano de obra intensivos, pero con requerimientos laborales de poca calificación, que tienen un peso importante en cuanto a la

generación de empleo -no sólo en el eslabón primario, sino también en las primeras etapas de su procesamiento industrial, lo que promueve un desarrollo regional para la zona donde se cultivan- y, en general, el trabajo que demandan tiene carácter informal. Los procesos productivos no se desarrollan con tecnología de punta, ni son capital-intensivos, pero requieren de una inversión inicial importante y, en la mayoría de los casos, se orientan al mercado interno.

Estas Economías Regionales tomaron cierto impulso en la década del treinta, a partir de políticas que las promovieron. Desde su origen, grandes capitales obtuvieron ingentes ganancias, apoyados por medidas de privilegio que los protegían, mientras que pequeños productores sobrevivieron al amparo de algunas políticas de sostenimiento. Ello resultó en una estructura “dual” con grandes actores locales e internacionales en una posición muy favorable para la captación del valor generado y pequeños productores retrasados tecnológicamente y con escalas insuficientes, que apenas podían sostenerse. Justamente estos últimos fueron los más desfavorecidos por el cambio de políticas desde mediados de los setenta y, muchos de ellos, no pudieron subsistir a la desregulación de los mercados agropecuarios. En ese entonces se observó un aumento de la escala y una fuerte tecnificación de la producción, un proceso de concentración y centralización de los capitales y la desaparición de pequeños productores.

Durante la década del noventa, el modelo económico implementado tuvo consecuencias negativas sobre los actores más atomizados de las Economías Regionales, que atravesaron un contexto de creciente vulnerabilidad y dificultades para sostener sus actividades productivas. En este escenario, se hicieron más visibles problemas vinculados con la baja tecnificación de los productores, los altos niveles de endeudamiento, la infraestructura deficiente, la insuficiencia de recursos del Estado local para brindar apoyo y las dificultades de acceso a servicios básicos, condiciones que contribuyeron a reproducir y reforzar las desigualdades territoriales existentes.

La salida de la convertibilidad fue en el marco de una crisis muy profunda que, poco a poco, se fue apaciguando ante el cambio en el modelo económico implementado hasta que, tiempo después, la economía se reactivó y, con ella, el nivel de actividad. El aumento del producto, el ingreso y el empleo mejoró el acceso a bienes y servicios por parte de los sectores marginados, lo que les permitió alcanzar mejoras en las condiciones de vida. Sin embargo, aquel modelo no puso en debate la matriz productiva y exportadora del país, por lo que siguieron siendo los mismos sectores y algunos actores privilegiados, los que resultaron más favorecidos.

Desequilibrios y desigualdades, dos caras de una misma moneda.

Para el caso de estudio aquí trabajado, el punto de partida fue la observación del territorio desde sus diferencias. Se hizo un análisis de los desequilibrios territoriales en Santa Fe abordándolos, primero, desde una perspectiva productiva y demográfica para, luego, indagar sobre las desigualdades en términos sociales. En la Provincia las divergencias entre el norte y el sur son históricas y no han podido revertirse. La disponibilidad de recursos ambientales promovió cierta localización de las producciones y del predominio económico de una región sobre otra. Luego, las políticas terminaron reforzando ese predominio y la región analizada quedó al margen del desarrollo provincial, especializándose en la actividad agrícola ganadera y con una importante incapacidad para agregar valor en origen e integrarse a los mercados. Así, quedó una

configuración del territorio donde la Región Nor-noreste resultó ser más diversificada que el resto de la Provincia en términos de producciones agrarias y donde, además, la presencia de cultivos “extra-pampeanos” se constituyó en una singularidad de la zona, resultando ser ésta una de las tantas expresiones de los desequilibrios que caracterizan a Santa Fe.

Los cultivos regionales presentes en el territorio analizado no son los únicos y, muchas veces, tampoco los más relevantes, pero distinguen por su presencia permanente en la Región, por su importancia relativa, por la demanda de servicios conexos que generan, por los encadenamientos y empleo que producen, por la existencia de los eslabones industriales en la Región y por su historia ligada a la zona. En la década del noventa, hasta 1998/1999, y desde la campaña 2010/2011, el algodón ha sido mucho más importante para la Región en términos de áreas sembradas que el arroz, mientras que durante la etapa más crítica del algodón –en la década que va desde la campaña 1999/2000 hasta la del 2009/2010- el arroz llegó a superar a este cultivo en algunos períodos. Por su parte, la soja y el girasol han perdido importancia allí, ganándola el maíz y el trigo. Una regularidad que se observó, también, a lo largo del análisis es la relación inversa entre el área sembrada con soja y los cultivos regionales. Dicha relación está vinculada, entre otras cosas, con condiciones ambientales, el precio de los cultivos y los cambios tecnológicos que, en cada período, favorecieron a una o a otra alternativa productiva.

Existe una realidad que tiene que ver con desventajas comparativas de origen en la Región respecto del resto de las provincias productoras y respecto al resto del territorio provincial. Ya sea por las condiciones ambientales, los recursos disponibles, su estructura productiva, la distancia a los grandes mercados y por la menor productividad y calidad relativa de los suelos; allí se ha observado un menor rendimiento y rentabilidad de los cultivos. Ello se fue profundizando por el desarrollo de infraestructuras y mercados, por la menor capacidad de producción, consumo y generación de empleo en la Región y por la llegada de capitales e inversiones en tecnología al sur provincial, que terminaron reafirmando las decisiones empresariales sobre dónde localizar sus procesos productivos y resultando en desventajas competitivas dinámicas para la zona.

Al interior de la Región también existen diferencias entre los departamentos que la componen, distinguiéndose desequilibrios intrarregionales. El área Reconquista Avellaneda es la más ligada a la actividad industrial y la de mayor desarrollo relativo. Los departamentos Nueve de Julio, Vera y General Obligado son aquellos donde el cultivo de algodón ha estado presente en sus tierras, no sin cierta inestabilidad y tampoco exentos de procesos de relocalización tanto en el eslabón primario, como en el industrial. Por su parte, San Javier y Garay tienen al arroz como cultivo principal, siendo el río y algunas condiciones para el riego elementos centrales que explican su emplazamiento.

En cuanto al proceso de concentración en el sector agropecuario, efectivamente también se observa en la Región, pero con una caída menos intensa de las explotaciones agropecuarias que a nivel provincial, si bien acelerándose hacia el final del período. Nuevamente, fueron las explotaciones agropecuarias más pequeñas las que más sufrieron el proceso de desaparición, creciendo en número sólo las de más de 5000 hectáreas y aumentando el área media de las explotaciones. La distribución desigual de las tierras entre las distintas explotaciones refleja una gran desigualdad entre los más grandes y los más pequeños.

Dicho proceso de concentración -que se inició en la década del setenta en el sector agropecuario en general-, persiste desde entonces, independientemente del modelo económico implementado y se manifiesta, también, por la presencia cada vez más importante de capitales extra-regionales o grandes actores de origen local que concentran la producción, ventas y ganancias.

Otros de los aspectos trabajados en cuanto a los desequilibrios fueron las características demográficas, que vuelven a reflejar la desigualdad territorial a través de la gran concentración urbana de la Provincia en sólo dos distritos –Rosario y La Capital- y la escasa densidad poblacional en la Región, que no se ha atenuado en el tiempo. También la diferencia en cuanto al porcentaje de población rural refleja, en cierta medida, una tendencia contraria a los procesos de urbanización en las regiones más desarrolladas, que tiene que ver con el peso de la actividad primaria en la zona. Cuando se comparan las pirámides poblacionales, en cambio, sí se observó una tendencia a la convergencia, a partir de una caída en el porcentaje de niños y un aumento de los ancianos en la Región.

Indagando sobre las desigualdades en términos sociales, se percibe que es amplia la diferencia de hogares con NBI (y en particular con hacinamiento) entre la Región y la Provincia, aunque se han observado mejoras, cayendo el porcentaje de hogares en estas condiciones. De hecho, las brechas se han achicado, pero dista de haber equidad en este sentido. En cuanto a la infraestructura disponible, la mayoría de los indicadores han mejorado. Pero la brecha entre Provincia y Región se achicó sólo en algunos casos (como por ejemplo la disponibilidad de baño, agua y computadoras) y se ensanchó en otros (como en cuanto a la disponibilidad de gas en red, cloacas y celulares en el hogar).

También se evaluó el acceso a servicios indispensables como la educación, donde se observaron mejoras a nivel regional. Sin embargo, para todos los niveles de mayor instrucción alcanzado la Provincia supera a la Región y, por el contrario, los porcentajes de personas con menor nivel de educación son mayores en Nor-noreste que lo que lo son en el resto de los departamentos santafesinos, confirmandose que el acceso a la educación sigue siendo desigual, en detrimento del área bajo estudio. La brecha se achicó para algunos niveles de instrucción, pero se ensanchó en otros.

El caso del acceso a la salud, por su parte, muestra una señal de alerta. Cuando la comparación de los datos censales se hace punta a punta, la cobertura de obra social y/o plan de salud privado o mutual cayó a nivel provincial. Es decir que la menor brecha entre el acceso en la Provincia y en la Región no tuvo que ver con mejoras sino, por el contrario, por peores condiciones de cobertura. Si se indagan las diferencias departamentales, la situación se muestra aún más desigual. La escasa cobertura de los programas estatales no logra atenuar las diferencias entre distritos y la mayor inversión en salud pública en el sur provincial amplifica las divergencias. Tres décadas y un empeoramiento en cuanto al acceso a los servicios de salud privado y desigualdades en cuanto al acceso público requieren examinar sobre esta problemática e interpelan a ahondar en su análisis para el desarrollo de políticas que den respuestas a lo que constituye una necesidad básica de la población. Aquí, la falta de empleo formal en períodos de crisis se torna un elemento que intensifica la problemática, debido a que quienes no tienen acceso a la salud privada, dependen exclusivamente de la atención pública para su cobertura.

Por último, se analizó el mercado laboral. También aquí la desocupación aumentó en el análisis punta a punta, mostrando una preocupante cara del desempleo: más del 5% de esta tasa tiene un carácter estructural, hecho que no ha podido ser revertido en el tiempo. La Región pasó de tener una menor tasa que el resto de la Provincia a superarla, por lo que la brecha se ensanchó. En períodos de apertura y desregulación, el mercado laboral ha sido considerado una “variable” de ajuste para la reducción de costos y la búsqueda de competitividad, generando mayor desocupación y ascendentes niveles de precariedad. Contrariamente, en períodos en que el modelo puso su eje en el desarrollo del mercado interno, el empleo creció de la mano de la expansión del nivel de actividad económica. En concordancia con otros aspectos de las desigualdades, la precariedad es mayor en la Región que a nivel provincial, ha aumentado en el tiempo y la brecha en cuanto a la calidad de empleo se ha ensanchado.

Cabe aclarar que la investigación no buscó ofrecer una explicación exhaustiva de todas las dimensiones de la desigualdad territorial. En general, la selección de indicadores respondió al objetivo de caracterizar comparativamente la Región y el resto de la Provincia. A la vez, la disponibilidad y comparabilidad de información impone límites, especialmente en determinados relevamientos censales. Estos límites son reconocidos en la tesis y constituyen una agenda para futuras investigaciones

Santa Fe se ha mostrado como caso testigo de divergencias que se observan a lo largo y a lo ancho de gran parte del mundo contemporáneo¹⁵⁶. Este análisis permitió dar respuesta a los problemas de investigación planteados vinculados a los desequilibrios y los resultados obtenidos para el caso estudiado son consistentes con la perspectiva teórica que entiende que las desigualdades regionales no son transitorias, sino que son propias de la naturaleza misma del sistema capitalista actual, de las relaciones interregionales que bajo el mismo se establecen y de la dinámica interna de la periferia incapaz de promover un proceso de desarrollo.

Efectivamente se ha podido constatar una de las hipótesis de partida: los desequilibrios territoriales generan y reproducen desigualdades regionales y éstas impactan de manera diferencial en las condiciones de vida de la población. Su origen es multicausal y entre algunos de los aspectos que los explican, según pudo observarse, se pueden mencionar: a) las condiciones ligadas a la disponibilidad de recursos ambientales, b) la implantación histórica del capital en la región, c) los procesos económicos propios del capitalismo, que tienen que ver con la dinámica de acumulación a nivel global y el rol que asumen las Economías Regionales en esa lógica, d) las políticas que se fueron implementando desde los distintos niveles del Estado, asumiendo que en cada uno de esos niveles convergen diversos actores sociales que se disputan el control de los recursos estatales, resultando algunos ganadores de esas disputas (y siendo beneficiarios de subsidios, exenciones impositivas, regulaciones, licitaciones y varios otros mecanismos que los favorecen), e) aspectos sociales, donde la caracterización de los distintos actores presentes en el territorio se vuelve fundamental para comprender los procesos de reparto de la renta generada.

¹⁵⁶ Vale aclarar que un estudio de las desigualdades que amplíe los indicadores tomando datos de mayor periodicidad que los censales, permitiría mayor precisión para comparar variables y procesos. Sin embargo, los elementos aquí contemplados permiten sostener que, si bien a lo largo del período sí se observa un mejoramiento en las condiciones de vida de los habitantes de la Región, no se puede constatar una reducción inequívoca de las desigualdades sino, por el contrario, en algunos casos esa desigualdad se mantuvo e, incluso, se profundizó.

Seguramente esta enumeración no resulta taxativa de los múltiples aspectos a observar, pero sí orienta la forma en que poder mirar los procesos históricos que explican los desequilibrios y terminan –como mínimo- sosteniendo las desigualdades, aquí y en cualquier otro territorio que se quiera analizar. Justamente esta tesis invita a discutir sobre la relevancia de estos factores y sobre la necesidad de estudiarlos para otros tantos casos concretos que requieren atención. Pese a los recurrentes cambios de modelos económicos que se sucedieron durante el período de análisis, las desigualdades no se redujeron sino, por el contrario, muchas de ellas se mantuvieron e, incluso, se profundizaron, condicionando la calidad de vida de la población más vulnerable.

Ello permite responder una de las preguntas que se han planteado como problema de investigación: ¿Cómo se manifiestan los desequilibrios territoriales y las desigualdades asociadas en el territorio analizado? Y aquí una evidencia más -el caso estudiado- de un proceso que es general y que se manifiesta entre regiones centrales y periféricas, al interior de provincias, en el país y entre países. Desequilibrios de origen que resultan en condiciones de vida diferenciadas y que se terminan retroalimentando, generando una relación biunívoca de difícil ruptura. En donde unos ganan y otros pierden, producto de un sistema en que la desigualdad no tiende a desaparecer, sino que es parte de relaciones asimétricas que surgieron hace décadas y persisten. Siendo, como antes se señaló, el territorio uno de los ejes estructurantes de las desigualdades sociales que, una vez que surgen, se sostienen a través de mecanismos que terminan reforzando la concentración.

Esta ambigüedad en cuanto a la convergencia o divergencia que se demostró en la Región analizada y los departamentos extra regionales, según la variable que se mire, no deja más opción que hacer una crítica necesaria a la política que -por decisión, omisión, o incapacidad- no ha logrado achicar las “distancias” entre el nivel de vida de los habitantes del territorio provincial según sea el lugar donde habitan. En Santa Fe hay y se han sostenido desigualdades de tipo estructural, por lo que las posibilidades para unos y otros no son las mismas y el acceso a ciertas condiciones de desarrollo se vuelve un privilegio de algunos. El rol del Estado juega un papel principal a partir de sus políticas, de la identificación de la heterogeneidad social y económica de los agentes que componen la estructura productiva local, en su desarrollo relativo y en la determinación de “ganadores” y “perdedores” entre los sujetos sociales participantes. Se entiende que el Estado es el reflejo, en cada período, de disputas entre diversos sectores y fracciones de la sociedad y en él se expresan sus contradicciones.

Como ya se señaló, desequilibrios y desigualdades son dos “caras de una misma moneda”. Unos son, en principio, causas y otros, consecuencias. Pero luego esa mirada unidireccional pierde sentido, porque unos se refuerzan a otros. Los recursos de partida promueven cierta localización de la producción, esa estructura productiva genera diferencias en cuanto a generación de valor y apropiación de ganancias y esas desigualdades terminan profundizando los desequilibrios, que ya no lo son solamente por la disponibilidad de recursos naturales, por ejemplo, sino que tienen que ver con capital humano, infraestructura, tecnología y otras. Ello resulta en una relación mucho más compleja que la unidireccional, y que termina profundizando la situación de partida. Justamente el origen de las Economías Regionales tuvo que ver con condiciones ambientales e históricas que propiciaron la presencia de ciertos cultivos y, además, con políticas que promovieron su emplazamiento y evolución. Pero, luego, decisiones empresariales, la

dinámica de acumulación que ello genera y el Estado reforzando esas dinámicas, terminan siendo aspectos que explican ese desarrollo relativo desigual. Ello interpela a poner la mirada sobre las mismas, como elemento distintivo de los territorios bajo análisis.

El caso del arroz y el algodón en el Nor-noreste provincial. Rupturas y continuidades.

Al adentrarse en el estudio de las Economías Regionales en el marco de los desequilibrios territoriales y su aplicación a la provincia de Santa Fe, son varias las reflexiones por hacer en búsqueda de responder a uno de los problemas de investigación que dio curso a esta tesis: ¿cómo fueron las trayectorias de las Economías Regionales en el contexto de cambios en los modelos económicos implementados y de las transformaciones en el sector agropecuario a nivel global?

En el trabajo se constató otra de las hipótesis de partida: que las mismas surgieron y persistieron en el territorio, arraigadas por condiciones sociales, económicas, históricas y ambientales que las sostienen como parte de la estructura económica de la Región, pero con una trayectoria condicionada por el ciclo económico y por las políticas propias del modelo económico vigente aplicadas en cada período. Se hizo visible que, efectivamente, cuando el modelo se apoyó en un Estado presente, regulando la actividad económica, fortaleciendo el mercado interno como principal eje del crecimiento e implementando medidas redistributivas; dichas Economías Regionales crecieron. Su progreso impulsó la actividad económica local, la demanda de servicios conexos, el agregado de valor e impactó sobre las condiciones de vida de la población en el territorio.

Contrariamente, se observó que cuando el modelo económico se sustentó en la apertura y desregulación del mercado y en la valorización financiera y la agroindustria exportadora como eje central de la estrategia de crecimiento, estas Economías Regionales y sus eslabonamientos mostraron trayectorias más divergentes y se contrajeron cuando el nivel de actividad económica cayó, impactando sobre los niveles de producción, empleo, demanda de servicios intermedios e ingresos regionales. Ello repercutió de manera especial en los sectores y fracciones más vulnerables de las cadenas regionales, resultando excluyente desde el punto de vista social y concentrándose las rentas en actores extra-regionales o actores locales que lograron diferenciarse del resto. Esto profundizó la exclusión y fragmentación social, persistiendo las desigualdades regionales, aún en períodos en que la economía creció.

Como antes se señaló, un elemento a considerar es que las condiciones macroeconómicas dan marco a la evolución de ciertas variables que influyen en las condiciones de vida de la población. Pero las transformaciones territoriales son más lentas y hasta marginales, porque el espacio conserva un fuerte componente inercial, lo que hace que, ante cambios en el régimen de acumulación, el modo en que la actividad productiva y la población se asientan en el territorio registran modificaciones parciales y con rezago.

El modelo económico implementado durante la Convertibilidad profundizó un proceso de concentración de la producción que venía desde hacía dos décadas y tuvo su correlato también en las Economías Regionales Santafesinas.

Sin embargo, en cada modelo la evolución de los cultivos no siempre fue homogénea. En el caso de la arrocería, la desregulación de los mercados agropecuarios y la liberalización de

precios encontró a los pequeños productores endeudados y descapitalizados, lo que profundizó la expulsión de los mismos hacia la ciudad, en búsqueda de otras alternativas de trabajo. La cantidad de productores cayó y la superficie media creció. Por su parte, los productores más grandes encontraron en el ampliado mercado exportador desde la constitución del MERCOSUR, una buena oportunidad de negocio que hizo que la producción crezca, a la par que la actividad molinera. El aumento del nivel de actividad económica fue acompañado de un aumento del área sembrada, la molienda y las exportaciones. Sin embargo, la crisis del modelo y condicionamientos en los mercados internacionales impactaron afectando toda la cadena, que se contrajo.

Por su parte, en la cadena algodonera los cambios en las reglas de juego del modelo convertible, también supusieron la llegada de grandes actores e incorporación de tecnología. El área sembrada, la producción y las exportaciones se expandieron; pero llegada la crisis económica y condiciones desfavorables en los mercados internacionales, hicieron que se inicie una etapa crítica para el algodón, con productores y desmotadores que quebraron. La relocalización de la producción primaria, asimismo, supuso que parte del procesamiento del cultivo pase a hacerse en otras provincias. En cuanto a la industria textil, la apertura de los mercados y la caída de la demanda local afectaron fuertemente al eslabón, cuya producción cayó, así como también las ventas, ingresos y empleo. Aquí también se hace observable la tendencia señalada: la trayectoria de la cadena acompaña al nivel de actividad económica y cuando ésta disminuye, las Economías Regionales se contraen.

El cambio de modelo, a partir del abandono de la Convertibilidad, impactó sobre las Economías Regionales que crecieron, impulsando demandas intermedias, empleo, ventas e ingresos y generando mejoras en las condiciones materiales de vida de la población de la Región. En el caso de la cadena arrocerá, el área sembrada creció de manera intensa, hasta que a la par que la economía se “amesetaba”, la siembra detenía su crecimiento. Con la molienda sucedió algo parecido: creció con la recuperación de la economía, se vio fuertemente resentida en el marco de la crisis internacional y local del 2008 y, luego, retomó su crecimiento, llegando a alcanzar los valores más altos del período. Por su parte, las exportaciones de arroz acompañaron los cambios en el valor de la moneda que, cuando se depreció, crecieron, pero, al finalizar el período y ya con una moneda mucho más apreciada, retenciones a las ventas externas e inflación de costos, se vieron resentidas.

En este período se ve claramente la incidencia del nivel de actividad económica en el andar de la cadena. Cuando la economía creció, lo hizo también el producto y los actores más vulnerables se vieron favorecidos por el crecimiento de los puestos de trabajo, los ingresos y las políticas de asistencia. Pero la estructura desigual se mantuvo y terminó favoreciendo a los grandes actores, sin haberse generado cambios estructurales y sosteniéndose el proceso de concentración, que fue aún más desfavorable para los pequeños productores cuando la actividad económica disminuyó.

Por su parte, pese a los cambios en el modelo económico, el cultivo de algodón no se recuperó rápido y muchos pequeños productores dejaron la actividad. En este caso, el rol del Estado Nacional -a través de recursos específicos para la cadena-; cambios en la tecnología implementada y mejoras en las condiciones de mercado, permitieron que la producción se

recupere, recién a partir de 2008. En este período también la relocalización del cultivo impactó en la etapa de desmotado. En cuanto a la industria textil, la recuperación del mercado interno y medidas de intervención frente a la competencia externa, favorecieron su crecimiento, lo que terminó traccionando la demanda local de algodón. Sin embargo, la crisis de dicho modelo impactó sobre las Economías Regionales santafesinas e hizo visible sus limitaciones en cuanto a la promoción de su desarrollo.

El resurgimiento de un modelo de apertura y desregulación de los mercados a partir de diciembre de 2015, revitalizó problemas estructurales. En el caso de la cadena arroceras, las primeras medidas -de corte general, pero que incidieron de manera particular- fueron las tomadas sobre el comercio exterior que, nuevamente, pretendían favorecer a los exportadores. Sin embargo, las ventas externas de arroz cayeron durante el período, al igual que el área sembrada; viéndose afectados particularmente los pequeños productores. La molienda cayó entre puntas, pero se vio una tendencia hacia la integración hacia adelante de los productores que buscaban achicar costos y cubrir las pérdidas de la etapa primaria. En la cadena algodonera, por su parte, el eslabón que realmente resultó más afectado por la apertura fue el industrial, que depende de medidas proteccionistas para competir con producción importada y de un mercado interno activo. Ello retrajo el producto y el empleo de la industria textil.

Desde finales de 2019, en un contexto de crisis económica persistente y con la emergencia de una pandemia ocasionada por el Covid 19, se exacerbó las dificultades para las producciones regionales analizadas y el empeoramiento en las condiciones materiales de vida de la población de la Región. Sin embargo, en el caso de la cadena arroceras el aumento de la demanda interna e internacional en el marco de la pandemia, generó un aumento del área sembrada, siendo un producto alimenticio no perecedero que fue altamente demandado en ese período crítico. Contrariamente, la situación económica, la inflación de costos y la retracción de la demanda, terminaron afectando a la cadena al finalizar el período.

Para el caso de la cadena algodonera las condiciones fueron contradictorias: caída del nivel de actividad por la pandemia, inflación de costos, escasez de materias primas textiles y la guerra que reorientó el uso de insumos para fibras sintéticas a otros usos, lo que incentivó la demanda global de algodón. En este contexto, el área sembrada de algodón creció. Por su parte, la resentida industria textil en 2020, pudo recuperarse poco a poco, hasta alcanzar los valores prepandemia. El mercado interno se contrajo y los comercios debieron adaptarse a nuevas formas de venta y comercialización.

Retomando la hipótesis que relaciona el nivel de actividad económica y la trayectoria de las Economías Regionales, puede sostenerse que en el cultivo del arroz dicha relación es clara. Para el caso particular de Santa Fe, con un crecimiento del área sembrada punta a punta mucho más intenso a que a nivel nacional, especialmente en el período de la posconvertibilidad, en particular en el departamento San Javier. Dicho crecimiento en la siembra se replicó en las exportaciones, fortalecidas por un tipo de cambio más favorable, siendo beneficiarios unos pocos actores que monopolizan el negocio exportador. La molienda también creció punta a punta, expandiéndose el número de molinos, de la mano de productores que buscaron achicar costos integrándose hacia adelante.

En cuanto al algodón, el nivel de actividad económica también incide -con menor fuerza en algún caso-, siendo un cultivo que, en gran medida, se destina al mercado interno y siendo la industria textil altamente dependiente de las compras locales, incidiendo en el producto y el empleo. También aquí la participación santafesina en el área sembrada nacional creció mucho en la comparación punta a punta, en parte por la expansión santafesina, en parte por la reducción del área chaqueña.

A la vez, en ambas producciones la retracción del ciclo económico repercute negativamente en su trayectoria, con la particularidad de que los actores más importantes de los eslabones concentrados tienen la capacidad de que los costos de las crisis recaigan, en mayor medida, sobre los eslabones más atomizados, repercutiendo ello en el ingreso, empleo y condiciones de vida de los actores más vulnerables.

Se hace visible, también, que gran parte de lo producido queda en el mercado interno y que lo comercializado internacionalmente, en su inmensa mayoría, es producción con escasa industrialización. Constatándose el rol primario exportador de nuestro país, la sobreexplotación de los recursos naturales y la necesidad -para el caso algodonero- de importar productos acabados, resultando en un déficit comercial.

Resta hacer una mención que merece la pena. Si bien hay muchas características comunes entre las producciones analizadas, también aquí se identificaron diferencias. Por un lado, los departamentos donde se producen: estando el arroz presente en el noreste provincial y el algodón en el norte.

Por otro lado, las características de las cadenas, presentando el arroz un procesamiento industrial si se quiere acotado, en tanto requiriendo el algodón un procesamiento industrial más “largo”, variado y complejo. Ello incide en los encadenamientos y relaciones que se establecen entre los actores de la propia cadena y de otras con las que se relacionan.

A la vez, otra diferencia que impacta en los casos estudiados es la determinación del precio de comercialización. El arroz es un cultivo que no tiene un precio de referencia, por no ser un producto de gran peso en el comercio internacional (en general se consume allí donde se produce) y el algodón, por el contrario, sí se comercializa internacionalmente, por lo que existen precios que se toman de referencia para el valor de la fibra a nivel internacional. Ello repercute en la forma en que se estructuran estas cadenas y en las decisiones que toman quienes forman parte de ellas.

En cuanto al proceso de concentración -verificado en ambos casos para el eslabón primario-, para el algodón también se verificó en el eslabón industrial, en que disminuyó el número de desmotadoras. En tanto para el arroz, por el contrario, se observó un aumento en el número de molinos, como estrategia de las empresas para cubrir costos que no se cubrían en la etapa primaria.

Por último, una particularidad referida al impacto que tuvo la salida de la Convertibilidad para las dos producciones. En el caso del arroz, el área sembrada creció inmediatamente, encontrando incentivos los productores para volver a invertir en el negocio arrocero. Caso distinto fue para el algodón, en que se necesitaron varios años y diversos tipos de incentivos

para que el área sembrada retome su crecimiento, reflejando la complejidad de este cultivo y la dificultad que supone, una vez que los productores han abandonado la producción, que vuelvan a formar parte del circuito algodónero.

Nuevas tendencias, viejos rezagos.

Respondiendo al problema de investigación referido a las transformaciones que en la actualidad se vislumbran a nivel global en el sector agropecuario, efectivamente puede sostenerse que algunos de esos cambios se presentan para el caso de las Economías Regionales estudiadas. El análisis constató el proceso de concentración de algunos capitales, de desaparición de pequeños productores, de ampliación de la escala mínima eficiente, de industrialización de la agricultura y del avance tecnológico y el control sobre el mismo como componente esencial en la explicación de estos procesos. Tendencias todas que se proyectan a nivel global, pero que en la Región tienen la particularidad de mostrar cierto rezago. Ello pone de relieve que el retraso relativo de carácter originario que presentan estas Economías Extra Pampeanas persiste y es de carácter estructural.

Por poner algún ejemplo: aún se está lejos de la automatización que supuso la revolución tecnológica basada en las TICs en las redes globales mediante la digitalización, proceso que, por el contrario, es muy claro para el caso de las producciones “Pampeanas” de la Provincia. Sí -debe decirse- que se observa un proceso de innovación en la agricultura regional que no se limita a los insumos agrícolas, sino que empieza a abarcar las tecnologías digitales, permitiendo la reducción de tiempos y costos a lo largo de la cadena de valor. Pero las mismas sólo son adoptadas por las grandes explotaciones agropecuarias, no alcanzando a los pequeños productores que no tienen acceso a estas tecnologías. Aún pareciera estar lejos la preocupación por la cuestión ambiental y la implementación de procesos productivos que consideren estos aspectos, pero ello no hace más que confirmar esa penetración tardía de las técnicas capitalistas de producción en estos territorios que siguen retrasados del resto.

La incorporación de nuevas tecnologías permitió a algunos capitales crecer, diversificarse, apropiarse de la renta generada y tener capacidad de control y disposición de esos excedentes. Algunos, incluso, fueron beneficiarios de políticas que terminaron fortaleciendo su posición y reforzando su poder de control sobre las cadenas -y sobre las regulaciones-. A la par, esa misma tecnología “dejó afuera” a pequeños productores que no pudieron reconvertirse, transformándose en arrendatarios, prestadores de servicios, trabajadores agropecuarios o, simplemente, emigrando en búsqueda de otras oportunidades que el campo ya no les proveía.

La trayectoria que implica pasar de modelos de producción tradicional para muchos de estos productores, a lograr desarrollar una inserción en cadenas agroalimentarias globales es -en la mayor parte de los casos- un desafío pendiente, vinculado a la dificultad para alcanzar los estándares tecnológicos, la escala mínima eficiente, acceder a financiamiento y a mercados de exportación. Todo ello pone en duda la posibilidad de que esos actores de las cadenas Extra Pampeanas puedan trascender la realidad de una agricultura tradicional y formar parte de cadenas agroalimentarias de proyección. Pero mucho más dudosa, al analizar la forma en que se reparte el valor entre los actores, es la posibilidad de que bajo este patrón de acumulación

estos territorios puedan crecer de manera más equilibrada, alcanzar estándares de desarrollo más cercanos a la media provincial e integrarse a la economía nacional.

En este contexto, se puede reafirmar la pertinencia del marco teórico elegido, adaptado a condiciones actuales que la agricultura manifiesta a nivel global: desde la aplicación de nuevas tecnologías, hasta la supremacía del capital financiero que también se percibe en estas producciones (a través de la presencia de capitales locales que se han internacionalizado y que se asientan y persisten en el territorio por los recursos naturales que el mismo les ofrece). Con una intención extractivista y ningún compromiso con el desarrollo territorial. Ratificando lo antedicho, efectivamente aquí la lógica del capital transforma a la naturaleza en mercancía, resultando en la sobreexplotación de los bienes ambientales y reproduciendo asimetrías que posicionan al país como proveedor de materias primas a nivel global.

El patrón de acumulación vigente supone un alto consumo de recursos naturales, crecientes escalas de producción, desaparición de la agricultura familiar frente al “agronegocio” y un control de las ganancias en manos de grandes corporaciones, con escasa apropiación por las comunidades locales. Los actores más fuertes que operan en la Región han adquirido grandes escalas, perdiendo el vínculo con el territorio en el cual producen y el compromiso de “derramar” los beneficios económicos que obtienen. Ello termina poniendo en juego las posibilidades de desarrollo en esos lugares, profundizando, muchas veces, su perfil primarizado.

En este contexto, las posibilidades del sector público de regular se ven -al menos- limitadas y hasta cooptadas por las lógicas del capital, desvinculadas de los territorios donde operan, reflejando al Estado como un actor capturado por los agentes dominantes con capacidad de presión sobre las políticas (Gorenstein, 2020). Ello se constata en que las tendencias generales -la creciente concentración, por ejemplo- no se ven tensionadas ante cambios en los modelos económicos implementados a lo largo del período, sean estos de corte neoliberal, o de perfil neodesarrollista. Nuevamente, el caso de estudio como ejemplo de procesos que están presentes en tantas otras Economías Regionales a lo largo del país.

Aportes, propuestas, debates y desafíos pendientes.

Resta sintetizar algunas de las contribuciones principales que ha dejado esta investigación.

En primer lugar, el aporte analítico de la tesis reside en la articulación entre las categorías desequilibrios territoriales, desigualdades y Economías Regionales. Estas dimensiones no fueron abordadas como objetos independientes, sino como componentes de un proceso territorial integrado. Ello se hizo mediante un estudio empírico y longitudinal de un espacio periférico de una provincia pampeana, el Nor-noreste santafesino, entre 1990 y 2023, relacionando las condiciones territoriales, las desigualdades y las trayectorias de las Economías Regionales con las dinámicas de acumulación, las políticas públicas y las relaciones entre actores. El análisis longitudinal permitió mostrar que la mejora de determinados indicadores sociales no equivale necesariamente a una convergencia territorial generalizada: mientras algunas brechas se redujeron, otras persistieron o se profundizaron.

Otro aporte es de carácter empírico y radica en abordar, en términos de Economías Extra Pampeanas, un espacio perteneciente a una provincia pampeana y profundamente integrada a los mercados externos a partir de la producción y procesamiento de cultivos tradicionalmente considerados “pampeanos”. Esta perspectiva permitió mostrar que la pertenencia provincial a la Región Pampeana no elimina la existencia de dinámicas territoriales y productivas diferenciadas. Investigar las Economías Regionales de Santa Fe en el marco de los desequilibrios territoriales, supuso abordar un tema en el que se observa cierta vacancia, particularmente por la escasa representatividad de estas áreas y producciones en los agregados económicos provinciales.

En este sentido, la investigación sostiene la necesidad de indagar sobre estas producciones y regiones que presentan dinámicas diferentes a las de los territorios centrales. Las herramientas utilizadas y la integración de estos ejes temáticos pueden constituir un punto de partida para el análisis de otros casos, tanto dentro de la Provincia como en otras Economías Regionales del país.

La utilización de esta categoría para el caso de aplicación requirió, asimismo, rediscutirla y actualizarla en función de las transformaciones que se vienen produciendo en el sector agropecuario a nivel global. En particular, la concentración y centralización de capitales, la ampliación de las escalas productivas, la incorporación diferencial de nuevas tecnologías y las transformaciones en las formas de inserción de las producciones regionales en los mercados, plantean nuevos interrogantes sobre la vigencia y las características actuales de estas Economías Regionales.

A la vez, la tesis caracteriza los actores presentes en el territorio y analiza sus relaciones en conexión con los procesos de generación y apropiación del valor. Esta dimensión permite incorporar al análisis territorial los intereses, relaciones de poder y tensiones entre actores, contribuyendo a comprender la persistencia y transformación de las dinámicas productivas estudiadas.

Otro de los principales resultados interpretativos de la investigación consiste en comprender la relación entre desequilibrios territoriales, desigualdades y Economías Regionales como un proceso de retroalimentación y no como una relación lineal. Los desequilibrios territoriales condicionan las trayectorias productivas y sociales, pero las desigualdades resultantes también contribuyen a reproducir y profundizar esos desequilibrios. De este modo, las condiciones iniciales —ambientales, históricas, productivas e institucionales— interactúan con las dinámicas de acumulación, las decisiones de los actores y las políticas públicas, generando mecanismos de persistencia y reproducción de las diferencias territoriales. Esta relación biunívoca permite comprender que los desequilibrios de partida no permanecen inalterados, sino que pueden ser reforzados por procesos posteriores vinculados con la concentración, la infraestructura, el capital humano, la tecnología y las formas diferenciales de generación y apropiación del valor.

Desde esta perspectiva, el caso analizado puede constituirse en un caso testigo de procesos que atraviesan otros territorios periféricos y otras Economías Regionales. Las condiciones de partida promueven determinadas estructuras productivas y, a través de la dinámica propia del sistema, pueden generarse mecanismos que contribuyen a reproducir las diferencias

territoriales. En estos espacios coexisten actores con distinto acceso y control sobre la tecnología, los procesos productivos y, en definitiva, sobre el valor generado. Las Economías Regionales constituyen, así, una expresión de esos desequilibrios, al tiempo que su permanencia termina consolidando una estructura productiva con una penetración irregular de las relaciones capitalistas de producción, que resulta en un relativamente bajo nivel de desarrollo de los procesos productivos y sostiene las desigualdades que resultan en condiciones de vida inferiores para la región que se indague.

El aporte metodológico, por su parte, se relaciona con la integración de evidencia estadística, histórica, documental y testimonial. Ello permitió abordar los procesos desde una mirada multidimensional, cuya explicación excede la eficiencia económica e incorpora dimensiones políticas, ambientales y sociales, así como factores vinculados con la identidad, la cultura y la historia de los territorios.

Al mismo tiempo, la investigación deja abiertos diversos interrogantes y líneas de trabajo futuro. La caracterización de los actores presentes en el territorio constituye, en este sentido, un primer acercamiento que podría profundizarse mediante relevamientos periódicos y sistemáticos que permitan conocer su escala y origen, su grado de control sobre la producción y el cambio tecnológico, sus estrategias de localización, producción y reinversión de utilidades, sus necesidades y limitaciones y su grado de vinculación con la Región. La identificación de esta heterogeneidad resulta relevante para avanzar hacia políticas situadas, sustentadas en un conocimiento más preciso de los actores y de las particularidades de cada territorio.

También resulta necesario profundizar el estudio de las desigualdades mediante información de mayor periodicidad que la disponible a través de los relevamientos censales. La ampliación de los indicadores permitiría precisar la evolución de las distintas dimensiones de las condiciones de vida y analizar con mayor detalle los procesos de convergencia y divergencia territorial.

Asimismo, la actualización de los resultados para el período posterior a 2023 constituye otra línea de investigación relevante. En el marco de una nueva etapa marcada por una profunda reducción del rol del Estado, las transformaciones producidas desde entonces plantean nuevos interrogantes acerca de la evolución de las Economías Regionales. Parecen profundizarse ciertas tendencias que van en detrimento de los actores más “débiles” de estas cadenas y ciertas medidas de política hacen más incierto el futuro de dichos actores y la posibilidad de que el valor generado en la Región, quede en la misma, como fuente de recursos para un desarrollo menos desigual¹⁵⁷.

A partir de los resultados obtenidos, también surgen propuestas y debates en torno a las políticas necesarias para abordar los desequilibrios territoriales y las desigualdades. Durante el período analizado no se identificó una política sostenida y articulada que lograra modificar estructuralmente las tendencias de concentración de la producción y de apropiación desigual de la renta, ni que garantizara de manera persistente el acceso al cambio tecnológico para los actores de menor escala, o promoviera formas de producción compatibles con el cuidado ambiental. Tanto las regulaciones como su ausencia contribuyeron, en distintos momentos, más a la continuidad que a la ruptura de tendencias consolidadas en la década del noventa. Tampoco

¹⁵⁷ Las medidas en torno al Régimen de Incentivos para Grandes Inversiones (conocidas como RIGI), por poner un ejemplo, parecen ir en este sentido.

se identificó una política sostenida y de largo plazo específicamente orientada a las Economías Regionales, que abordara de manera articulada los desequilibrios territoriales y las desigualdades en sus distintas escalas.

Existió una mejora en las condiciones de vida, particularmente asociada a los períodos de crecimiento económico y a la ampliación del acceso a determinados bienes y servicios. Sin embargo, esa mejora no implicó de manera inequívoca una reducción de las distancias territoriales. La evidencia analizada muestra que algunas brechas se redujeron, mientras que otras persistieron o se ampliaron. Ello plantea el desafío de avanzar desde políticas orientadas fundamentalmente a mejorar determinadas condiciones sociales hacia estrategias de más largo plazo capaces de incidir sobre los factores estructurales que reproducen las desigualdades.

Desde esta perspectiva, resulta necesaria una mirada territorial que ponga en valor la importancia de las Economías Regionales, las regiones periféricas donde ellas se asientan y la heterogeneidad de los actores que participan en ellas. Las estrategias más adecuadas para avanzar con el fin de remover los factores estructurales causantes de las desigualdades deben reconocer la especificidad de los fenómenos económicos, sociales y políticos vigentes.

En este marco, se requieren políticas que promuevan una infraestructura adecuada, no sólo para favorecer aumentos de productividad y competitividad regional, sino también para mejorar las condiciones de vida de la población. También resultan relevantes políticas de demanda que fomenten el crecimiento y la redistribución del ingreso; políticas que incidan sobre los procesos de concentración espacial para impulsar el desarrollo regional. Pero también políticas que insten a que las ganancias generadas en la Región sean reinvertidas en la Región. El reconocimiento de las especificidades que caracterizan a estas regiones, permitiría diseñar estrategias de desarrollo compatibles con sus diferencias y necesidades.

Estas políticas requieren, a su vez, discutir el papel del Estado y su capacidad para intervenir sobre procesos estructurales y por los intereses de los actores y de las regiones más vulnerables. Ello interpela a preguntarse: ¿qué Estado tenemos?, ¿qué intereses representa?, ¿cuál es su rol en el manejo de los recursos naturales, la propiedad y los regímenes de tenencia de la tierra?, ¿qué papel debe asumir frente al proceso de concentración de la producción y la desaparición de pequeños productores?, ¿cómo garantizar que el valor generado en el territorio, quede allí? Y, aún más, ¿cómo lograr una verdadera redistribución de los recursos que permita alcanzar mayores niveles de equidad?

Aquí resurge el debate sobre el rol del Sector Público (para cada uno de sus niveles) que, en algunos casos, termina reforzando las tendencias previamente existentes y, en otros, muestra serias limitaciones para incidir sobre las estrategias de los grandes capitales presentes en el territorio. Es necesaria una mirada del rol del Estado desde el punto de vista histórico, como determinante del origen y desarrollo de desajustes estructurales prevalecientes en las actividades productivas y de las condiciones económico-sociales de las Economías Regionales. Ello pone en evidencia las contradicciones existentes dentro del propio Estado, como una relación de fuerzas en disputa permanente que se expresa en las decisiones de política pública. Evidentemente, las herramientas tradicionales del Estado desarrollista no resultaron suficientes frente a procesos de concentración y centralización de capital que trascienden las escalas locales y nacionales. Las políticas territoriales requieren, por lo tanto, incorporar mecanismos que

permitan una mayor apropiación pública y territorial de las rentas generadas, de modo que una parte de los excedentes contribuya al desarrollo de las regiones donde se originan.

También resulta fundamental poner la mirada sobre el modelo productivo, la estructura agraria y las relaciones de producción que allí se manifiestan, con vínculos de subordinación productiva entre quienes producen y quienes se apropian del valor generado. Estas son relaciones de desigualdad que terminan incidiendo en la forma en que la renta se reparte entre los actores y en el territorio. En este punto, el análisis de las relaciones entre los distintos eslabones de las cadenas y de las capacidades diferenciales de los actores para apropiarse del valor constituye un campo particularmente relevante para futuras investigaciones.

En el contexto de globalización, otro debate a profundizar se relaciona con la creciente dominación del capital financiero que desarticula la capacidad de las economías nacionales para dirigir el proceso de acumulación del capital productivo, lo que se manifiesta en la “incapacidad” de determinados procesos más ligados al neodesarrollismo para torcer ciertas tendencias como la concentración de la producción y del reparto desigual de las ganancias.

El análisis de los desafíos que enfrentan las Economías Regionales en Santa Fe, en el marco de los desequilibrios territoriales que caracterizan a la Provincia, constituye así un punto de partida para discutir políticas regionales orientadas a reducir las desigualdades y promover un desarrollo con verdadera inclusión. La experiencia analizada puede ser considerada un caso testigo de procesos más generales presentes en otras Economías Regionales del país y permite plantear interrogantes acerca de las condiciones necesarias para modificar trayectorias territoriales persistentes.

La investigación partió del objetivo general de integrar analíticamente la problemática de los desequilibrios territoriales, las desigualdades y las Economías Regionales y, a partir de allí, analizar la trayectoria de una Región como caso testigo de tantas otras regiones en condiciones similares. Los resultados obtenidos muestran que, si se pretende avanzar hacia un desarrollo territorial más equilibrado, no resulta suficiente confiar en las dinámicas espontáneas del modelo de acumulación vigente, ni en políticas fragmentarias o de corto plazo. Se requieren intervenciones capaces de reconocer las especificidades territoriales, las relaciones entre actores y las formas en que se genera y distribuye el valor.

Es por ello que la mirada sobre el territorio y el modelo de acumulación se vuelve central, siendo que es allí el ámbito donde se dan las disputas de intereses y se reproducen las desigualdades. Siendo que es allí donde se vuelven concretos los resultados de un sistema que concentra, centraliza, excluye y exige la sobreexplotación de los recursos (naturales y humanos) para garantizar la apropiación de excedentes por unos pocos. Es allí donde se concentran riquezas en determinadas regiones y para determinados capitales, quedando otras relegadas, al igual que los actores más vulnerables que las habitan.

Es necesaria una construcción desde el territorio. O aún más precisamente, desde los territorios periféricos y con los actores que lo vuelven concreto, con su historia, cultura e identidad. Donde aquellos actores marginados tengan voz y sean parte de la definición y construcción de su propio desarrollo.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abeles M. & Villafañe S. (2022). *Asimetrías y desigualdades territoriales en la Argentina: aportes para el debate*. CEPAL. Obtenido de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/48191-asimetrias-desigualdades-territoriales-la-argentina-aportes-debate>
- Adecoagro (s.f.). *Adecoagro*. Obtenido de <https://www.adecoagro.com>
- Agritotal (24 de septiembre de 2018). Arroz: "Las medidas que tomó el gobierno son un desastre y lo dejaron fuera de competencia". *Agritotal*. Recuperado el 27 de marzo de 2025, de <http://www.agritotal.com/nota/36550-arroz-las-medidas-que-tomo-el-gobierno-son-un-desastre/>
- Agro Perfiles (s.f.). Seis años de Gensus, el único semillero de algodón del país. Obtenido de <https://agroperfiles.com.ar/seis-anos-de-gensus-el-unico-semillero-de-algodon-del-pais/>
- Agromeat (9 de octubre de 2014). Señales para el Arroz. *Agromeat*. Obtenido de <http://www.agromeat.com>
- Agropuerto S.A. (2007). *Plan Estratégico del Sector Arroceros Argentino 2008-2012*.
- Anino P. (2017). *Informe de cadena de valor. Arroz*. Subsecretaría de programación microeconómica. Secretaría de Política Económica. Obtenido de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/sspmicro_cadenas_de_valor_arroz.pdf
- APPA (2011). *Publicación anual 2010/2011*.
- APPA (2013). *Publicación anual 2012/2013*.
- APPA (2017). *Publicación anual 2016/2017*. Obtenido de <https://www.appasantafe.org.ar/edicion-2016-2017>
- APPA (2018). *Publicación anual 2017/2018*. Obtenido de <https://www.appasantafe.org.ar/edicion-2017-2018>
- Arroz San Javier (s.f.). Obtenido de <https://www.productossanjavier.com.ar/>
- Arroz Trimacer (s.f.). *Arroz Trimacer*. Obtenido de <https://arroztrimacer.com.ar>
- Arroz Villa Elisa (s.f.). Obtenido de <https://arrozvillaelisa.com.ar/>
- Ayala J. (2021). El algodón y el arroz se complementan. *Voces y Ecos*(40), 19-21. Obtenido de https://repositorio.inta.gob.ar/xmlui/bitstream/handle/20.500.12123/4952/INTA_CRSantaFe_EEAReconquista_revista_voces_y_ecos_nro_40_p.19-21.pdf?sequence=1
- Ayala J., Van Opsal L. & Ramírez H. (junio de 2018). San Javier desarrolla una nueva variedad del arroz: el "Pucará CL". *Voces y Ecos*(39), 19-21. Obtenido de <https://repositorio.inta.gob.ar/handle/20.500.12123/3219>
- Bageneta J. (2020). Territorialización dislocada. La cooperativa Unión Agrícola de Avellaneda ante el agronegocio (1990-2017). *Estudios Rurales*, 10(19). Obtenido de <https://www.researchgate.net/publication/362855472>
- Banco Central de la República Argentina (2015). *Informe Anual al Honorable Congreso de la Nación Argentina*. Obtenido de <https://www.bcra.gob.ar/Pdfs/PublicacionesEstadisticas/inf2015.pdf>
- Banco Mundial (2025). Recuperado el 20 de marzo de 2025, de <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD?end=2023&locations=AR&start=1990>

- Barragan F. (18 de enero de 2021). Por qué aumentó tanto la ropa en plena recesión de la pandemia. *Página 12*. Recuperado el 27 de marzo de 2025.
- Barrera I.F. & Pérez P.E. (2019). Cómo "comer y descomer": flexibilización laboral y baja salarial durante el gobierno de Cambiemos. En Belloni P., *La economía política de Cambiemos: ensayos sobre un nuevo ciclo neoliberal en la Argentina* (1º ed., pp. 187-212). Batalla de Ideas. Obtenido de https://www.researchgate.net/publication/362658580_Como_comer_y_descomer_flexibilizacion_laboral_y_baja_salarial_durante_el_gobierno_de_Cambiemos
- Barro R. & Sala-i-Martin X. (1991). Convergence across States and Regions. *Brookings Papers on Economic Activity*(1), 107-182.
- Basco A.I., Béliz G., Coatz D. & Garnero P. (2018). *Industria 4.0. Fabricando el Futuro*. Banco Interamericano de Desarrollo. Obtenido de <https://publications.iadb.org/es/industria-40-fabricando-el-futuro>
- Báscolo P.J., Castagna A.I., Secreto M.F. & Véntola V.A. (diciembre de 2014). Desequilibrios territoriales en la provincia de Santa Fe. Evolución e impactos de los procesos económicos de los últimos años. *Proyección*, VIII, 47-69. Obtenido de https://bdigital.uncuyo.edu.ar/objetos_digitales/7501/04-proy-bascolo.pdf
- BASF (s.f.). Recuperado el 27 de marzo de 2025, de <https://agriculture.basf.com/ar/es/proteccion-de-cultivos-y-semillas/innovacion/clearfield.html>
- Basualdo E. M. & Manzanelli P. (2023). *Sistema político, coyuntura económica y líneas de política económica en la Argentina actual*. FLACSO, Área de economía y tecnología, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Obtenido de <https://bit.ly3pCHza5>
- Belloni P., & Peinado G. (2013). Inserción externa, capitales transnacionales e intercambio ecológicamente desigual en la América del Sur posneoliberal. *Sociedad y economía*(25), 15-38. Obtenido de <http://www.scielo.org.co/pdf/soec/n25/n25a02.pdf>
- Biasizo R. J., Besson N. M. & Grosso S. (11 y 12 de noviembre de 2010). Cooperativa de comercialización y transformación Arroceros de Villa Elisa Limitada (Villa Elisa-Entre Ríos). Transformaciones por el fenómeno de sojización en la Región Centro. Paraná, Entre Ríos, Argentina.
- Boisier Etcheverry S. (2006). Algunas reflexiones para aproximarse al concepto de ciudad-región. *Revista de Estudios sociales.*, 15, 163-190.
- Bolsa de Comercio de Córdoba (2006). Encadenamiento productivo arrocerero en Entre Ríos. En R. C. Hermida, *El balance de la economía argentina 2006. Una nueva oportunidad*. Córdoba, Argentina. Obtenido de <https://bolsacba.com.ar/buscador/?p=1355>
- Bonfiglio J. I., Correa M. & De Grande P. (2022). *Indicadores laborales de actividad, empleo y desempleo, 2001-2010*. Recuperado el 6 de marzo de 2025, de Poblaciones. Plataforma abierta de datos espaciales de la Argentina.: <https://mapa.poblaciones.org/map/148801>
- Buenar L. (6 de octubre de 2023). Sub-gerenta de producción primaria de la Cooperativa Villa Elisa. (M.F. Pujadas, Entrevistadora)
- Busellini L. & García A. O. (2024). Circuito productivo de acumulación y distribución e la cadena textil-indumentaria argentina: heterogeneidades estructurales (2003-2019). XVI *Jornadas Nacionales de Investigadorxs en Economías Regionales. Inercias y rupturas en escenarios de transformación*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

- Buyatti (s.f.). *Buyatti.com.ar*. Obtenido de <https://buyatti.com.ar/productos-de-algodon/>
- Calzada J. & Frattini C. (2016). *Estructura industrial de la molinería de arroz en la República Argentina*. Informativo semanal, Bolsa de Comercio de Rosario, Rosario. Obtenido de <https://www.bcr.com.ar/es/print/pdf/node/71619>
- Cámara Algodonera Argentina (2011). Cámara Algodonera Argentina. *Revista CAA*.
- Cámara Algodonera Argentina (2012a). *Cuadernillo del Mundo Algodonero*.
- Cámara Algodonera Argentina (2012b). Cámara Algodonera Argentina. *Revista CAA*.
- Cámara Algodonera Argentina (diciembre de 2013). Cámara Algodonera Argentina. *Revista CAA*. Obtenido de <https://camaraalgodonera.com.ar/wp-content/uploads/2019/05/REVISTA-CAA-A%C3%91O-2013.pdf>
- Cámara Algodonera Argentina (diciembre de 2022). Cámara Algodonera Argentina. *Revista CAA*. Obtenido de <https://camaraalgodonera.com.ar/wp-content/uploads/2024/06/Revista-2022-para-publicar.pdf>
- Cantamutto F. (2022). Hegemonía y dependencia en la Argentina Neodesarrollista. *Caderno CRH*, 35, 35. Obtenido de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=347674556015>
- Cantamutto F. & Constantino A. (2022). El neodesarrollismo como el programa de la industria dependiente. *Pampa*(25), 20-22. <https://dx.doi.org/https://doi.org/10.14409/pampa.2022.25.e0050>
- Cantamutto F. & Schorr M. (2022). El gobierno de Alberto Fernández: balance del primer año de gestión. Una mirada desde la economía política. *e-l@tina Revista electrónica de estudios latinoamericanos*, 20(78), 66-90. Obtenido de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=496469251006>
- Cassini L., García Zanotti G. & Schorr M. (2020). *Nuevo ciclo neoliberal y desindustrialización en la Argentina: El gobierno de Cambiemos (2015-2019)*. Cuaderno de Economía Crítica, Sociedad de Economía Crítica de Argentina y Uruguay.
- Castagna A., D'Angelo G., Dicapua L., Gimi A., Jara Musuruana L., Pujadas M.F. & Véntola V. (2025). Variaciones en las dinámicas departamentales de la provincia de Santa Fe. Un análisis comparativo de variables demográficas, sociales y económicas entre los censos 2010 y 2022. *Vigesimonovenas Jornadas "Investigaciones en la Facultad" de Ciencias Económicas y Estadística*. Rosario.
- Castagna A. I., Pujadas M. F. & Véntola V. (2017). Economías regionales en la Provincia de Santa Fe. Problemáticas de la cadena arroceras, azucarera y algodoneras y las políticas implementadas durante la post-convertibilidad. *XI Jornadas Nacionales de Investigadores en Economías Regionales*. Universidad Nacional de Entre Ríos.
- CENDA (2010). *La anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual: la economía argentina período 2002-2010* (1º ed.). Buenos Aires: Atuel.
- CEPAL (2009). *Economía y Territorio en América Latina y el Caribe. Desigualdades y políticas*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL. Obtenido de <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/fecc568e-0d91-4a91-b5f1-282c029382d9/content>
- CEPAL (2010). *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago de Chile: CEPAL. Obtenido de <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/88fdf438-8c48-432a-ace9-5a4eb66d4590/content>
- Cereijo A. (24 de junio de 2024). INTA Reconquista. Programa Algodón.

- Ceruti L. (2017). *Aceiteros y desmotadores hacemos historia. 70 años*. Rosario: Federación de trabajadores del complejo industrial oleaginoso, desmotador y afines.
- Ceruti L. (6 de septiembre de 2024). Odontólogo e Historiador del SITRAM. (M.F. Pujadas, Entrevistadora). Rosario, Santa Fe, Argentina.
- CLANAE. (s.f.). INDEC. Obtenido de [extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/clasificacion_nacional_de_actividades_economicas-clanae-97.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/clasificacion_nacional_de_actividades_economicas-clanae-97.pdf)
- CNA (1988). Obtenido de <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-8-87>
- CNA (2002). Obtenido de <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-8-87>
- CNA (2008). Obtenido de <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-8-87>
- CNA (2018). Obtenido de <https://consultasca2018.indec.gob.ar/>
- CNE (1985). INDEC. Obtenido de <https://censoeconomico.indec.gob.ar/index.php/historia-de-los-censos-economicos/resultados-de-censos-anteriores/>
- CNE (2004/2005). INDEC. Obtenido de https://sitioanterior.indec.gob.ar/cne2005_index.asp?_ga=2.50976234.2135531295.1604003170-1513106131.1604003170
- CNPHyV (1991). Obtenido de [https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/119432/\(subtema\)/93664](https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/119432/(subtema)/93664)
- CNPHyV (2001). Obtenido de [https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/111734/\(subtema\)/93664](https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/111734/(subtema)/93664)
- CNPHyV (2010). Obtenido de https://censo.gob.ar/index.php/datos_definitivos_santafe/
- CNPHyV (2022). Obtenido de https://censo.gob.ar/index.php/datos_definitivos_santafe/
- CONINAGRO (2017). *Informe técnico n° 5: Economías Regionales: arroz*.
- Constantino A. (2019). Entre la estructura y la coyuntura: el comportamiento de los sectores económicos durante el gobierno de Cambiemos. En F. Barrera, P. Belloni, & F. Cantamutto (coord.), *La economía política de Cambiemos: ensayos sobre un nuevo ciclo neoliberal en Argentina*. (pp. 118-147). Buenos Aires: Batalla de Ideas.
- Coq Huelva D. (junio de 2016). La teoría neoclásica de la localización: algunas bases para su crítica. *Revista Lider*, 18(29), 9-31.
- Cowan Ros C., Berger M. & García, A. (2021). Haciendo Estado en el campo. La configuración interdependiente de estatalidades y ruralidades en la Argentina contemporánea. En C. Cowan Ros, M. Berger, & A. García, *Hacer Estado en el Campo* (1° ed., pp. 9-30). San Juan, Argentina: Universidad Nacional de San Juan. Obtenido de https://www.ceur-conicet.gov.ar/archivos/novedades/Hacer_Estado_en_el_campo_-_Definitivo.pdf
- De Grande P. & Salvia A. (2024). *Indicadores del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, 2022*. Recuperado el 26 de marzo de 2025, de Poblaciones. Plataforma abierta de datos espaciales de la Argentina: <https://mapa.poblaciones.org/map/257701>
- Delssín E. (2003). *El algodón en Santa Fe. Una historia ligada al desarrollo*. Estación Experimental Agropecuaria Reconquista INTA, Reconquista.
- Dirección Nacional de Relaciones Económicas con las Provincias (2014). *Necesidades Básicas Insatisfechas. Información censal del año 2010*. Subsecretaría de Relaciones con Provincias. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación. Obtenido de https://www.economia.gob.ar/dnap/economica/13.Informes_tematicos/NBIAmpliado_ene2014.pdf

- Dolbi (s.f.). Recuperado el 27 de marzo de 2025, de <https://www.dolbi.com.ar/#company>
- Durand A. (septiembre de 2022). Análisis del Mercado Arrocero Mundial. *Revista Pro Arroz*(24), 12-17. Obtenido de https://issuu.com/proarroz/docs/revista_proarroz_septiembre_2022
- Español P. (6 de marzo de 2016). Un mito que se derrumba. *Página 12*. Obtenido de <https://www.pagina12.com.ar/24038-un-modelo-agropecuario-para-pocos>
- FECOBA (2020). *Situación de la industria de la moda*. FECOBA. Obtenido de <https://fecoba.org.ar/situacion-de-la-industria-de-la-moda/#:~:text=El%20consumo%20de%20indumentaria%20baj%C3%B3%20un%2030%25%20%28aproximadamente%29,arrojan%20una%20variaci%C3%B3n%20de%20entre%2010%25%20y%2015%25>
- Fernández D. V. (2005). *Perfil descriptivo de la cadena del arroz*. Subsecretaría de Política Agropecuaria y Alimentos. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, Dirección Nacional de Mercados Agroalimentarios, Buenos Aires.
- Fiorotto D. T. (17 de julio de 2001). Otorgan incentivos a los arroceros. *La Nación*. Recuperado el 27 de marzo de 2025, de <https://www.lanacion.com.ar/economia/otorgan-incentivos-a-los-arroceros-nid320418/>
- Gaggero A. & García Zanotti G. (2022). La internacionalización empresarial como facilitadora de la fuga de capitales: el caso del grupo Vicentin. (U. N. Litoral, Ed.) *Pampa. Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales*.(26). Obtenido de <https://www.scielo.org.ar/pdf/pampa/n26/2314-0208-pampa-26-e0056.pdf#:~:text=Resumen%3A%20El%20presente%20art%C3%ADculo%20tiene%20como%20objetivo%20analizar,de%20Argentina%20que%20entr%C3%B3%20en%20default%20en%202019>.
- Galíndez M. (23 de enero de 2021). Dueños de Maxiconsumo quieren tomar distancia de una empresa que comparten con Vicentín. *Rosario3*. Obtenido de <https://www.rosario3.com/-economia-negocios-agro-/Duenos-de-Maxiconsumo-quieren-tomar-distancia-de-una-empresa-que-comparten-con-Vicentin-20210122-0066.html>
- Garay C. & Simison E. (2023). Argentina 2022: desafíos profundos y continuidad política. *Revista de Ciencia Política*, 43(2), 143-166. Obtenido de https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2023000200143
- García A. (2019). Gobernar, (es) capturar y colonizar: tercer ciclo de neoliberalización en la política agraria argentina. *Semestre económico*, 22(52), 75-95. <https://doi.org/10.22395/seec.v22n52a4>
- García A. & Rofman A. B. (2009). Agribusiness y fragmentación en el agro argentino: desde la marginación hacia una propuesta alternativa. *Mundo Agrario*, 10(19). Obtenido de <https://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/13346>
- García A. & Rofman A. B. (2020). Circuitos productivos regionales: apuntes para una renovada herramienta analítica sobre procesos económicos en América Latina a principios de siglo XXI. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos y Reionais*, 22. Obtenido de <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/119787>
- Gasparini L. (2022). *Desigualdades. Una guía para pensar la desigualdad económica*. Edhasa.
- GENSUS (s.f.). Obtenido de <https://gensus.com.ar/>
- Giarracca N. & Teubal M. (2008). Del desarrollo agroindustrial a la expansión del "agronegocio": el caso argentino. En N. Giarracca (ed.), *Estudios rurales y movimientos*

- sociales: miradas desde el sur*. (1° ed., pp. 349-379). CLACSO. Obtenido de http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20171124030808/Antologia_esencial_Norma_Giarraca.pdf
- Gobierno de Santa Fe (s.f.). Obtenido de <https://www.santafe.gov.ar>
- Gobierno de Santa Fe (3 de diciembre de 2019). *Gobierno de Santa Fe*. Recuperado el 27 de marzo de 2025, de <https://www.santafe.gov.ar/noticias/noticia/266900/>
- Gobierno de Santa Fe (2022a). *La provincia lanza un programa para incrementar la siembra*. Obtenido de <https://www.santafe.gov.ar/noticias/noticia/274111/>
- Gobierno de Santa Fe (2022b). *La provincia acompañó la participación de Pymes santafesinas en ferias y misiones internacionales*. Obtenido de <https://www.santafe.gov.ar/noticias/noticia/275854/>
- Gobierno de Santa Fe (2023). *La provincia busca fortalecer la producción arrocerá*. Obtenido de <https://www.santafe.gov.ar/noticias/noticia/imprimir/257940/>
- Gorenstein S. (2012). *¿Crecimiento o desarrollo? El ciclo reciente en el norte argentino*. Buenos Aires: Miño y Dávila editores.
- Gorenstein S. (2020). *Territorios primarizados en la Argentina: viejas y nuevas fragilidades socioeconómicas*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Gorenstein S. (2022). El territorio como escenario de nuevos desafíos: recursos naturales, alimentos, nuevas tecnologías y financiarización. *XVII Seminario internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores en Globalización y territorio*. México. Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=6dZt1qAQHWQ>
- Gorenstein S. (2023). Recursos naturales, alimentos, nuevas tecnologías y financiarización: el territorio como escenario de nuevos desafíos. *Revista latinoamericana de Estudios Rurales*, 8(15). Obtenido de <http://id.caicyt.gov.ar/ark:/s25251635/er5r3ctkh>
- Harvey D. (1982). *The limits to capital*. Oxford, England: Brasil Blackwell Publisher Limited.
- Hoover G. A. (1936). The Measurement of Industrial Localization. *The Review of Economics and Statistics*, 18(4), 162-171. <https://doi.org/10.2307/1927875>.
- INDEC (s.f.). *INDEC*. Obtenido de <https://www.indec.gov.ar/>
- Infobae (3 de julio de 2019). ¿Qué son los fondos buitres? *Infobae*. Obtenido de <https://www.infobae.com/economia/finanzas-y-negocios/2019/07/03/que-son-los-fondos-buitre/>
- Infocampo (12 de abril de 2007). Presentan plan estratégico para el sector arrocerá. *Infocampo*. Recuperado el 27 de marzo de 2025, de <https://www.infocampo.com.ar/presentan-plan-estrategico-para-el-sector-arrocero/>
- Infocampo (24 de junio de 2016). Aseguran que la Argentina lidera la producción de arroz en la región. *Infocampo*. Recuperado el 27 de junio de 2025, de <https://www.infocampo.com.ar/aseguran-que-la-argentina-lidera-la-produccion-de-arroz-en-la-region/>
- Infocampo (20 de diciembre de 2017). INTA patentó maíz de dos espigas y arroz resistente al frío. *Infocampo*. Recuperado el 20 de marzo de 2025, de <https://www.infocampo.com.ar/inta-patenta-maiz-de-dos-espigas-y-arroz-resistente-al-frio/>
- INTA (s.f.). Obtenido de <https://intainforma.inta.gob.ar/>

- INTA (2000). *Estudio de la Cadena Nacional Agroindustrial de la República Argentina*. Estación Experimental Agropecuaria Sáenz Peña., Sáenz Peña. Obtenido de <https://ffyl.uncuyo.edu.ar/upload/el-circuito-del-algodon-iv.pdf>
- INTA (2012). *Ejemplo de Cooperativismo y valor agregado en Arroz*. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación.
- INTA (2019). *Cosechadora Javiyú: un impulso para el algodón argentino*. Obtenido de <https://intainforma.inta.gob.ar/infografia/cosechadora-javiyu-un-impulso-para-el-algodon-argentino/>
- IPEC (s.f.). Obtenido de <https://ipec.santafe.gov.ar/>
- Isard W. (1956). Location and Space–Economy: A General Theory Relating to Industrial Location. Obtenido de <https://archive.org/details/locationspaceeco00isar>
- Kaldor N. (1970). The Case for Regional Policies. *Scottish Journal of Political Economy*, 337-348.
- Kestelboim M. (2012). *Una interpretación de las políticas de sintonía fina: origen e impacto de la industria textil*. Obtenido de <https://www.slideserve.com/emery/una-interpretacion-de-las-pol-ticas-de-sinton-a-fina-origen-e-impacto-en-la-industria-textil>
- Krugman P. (1992). *Geografía y Comercio*. (A. Bosch, Ed., & A. Mendez, Trad.) Barcelona, España.
- La cooperativa Arroceros Villa Elisa (s.f.). *La cooperativa Arroceros Villa Elisa*. Obtenido de <https://arrozvillaelisa.com.ar/sobre-nosotros/>
- Lapelle H. C. & Woelflin M. L. (2018). Comportamiento reciente de la actividad económica y empleo en la Región Rosario. *Vigésimo terceras jornadas "Investigaciones en la Facultad"*. Rosario.
- Lattuada M., Nogueira M. E., Porstmann J. C. & Urcola M. (2019). *Santa Fe: territorio y desarrollo: un estudio de trayectorias regionales asimétricas*. (1º ed.). Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina: Teseo.
- Lösch A. (1954). The Economics of Location. <https://archive.org/details/economicsoflocat00ls/page/n9/mode/2up>
- Ludmer G., Schuffer N., Schteingart D. & Isaak P. (2023). *La industria textil-indumentaria en la Argentina del siglo XXI*. Documento 1, FUNDAR. Obtenido de https://fund.ar/wp-content/uploads/2023/12/Fundar_La-industria-textil-indumentaria-en-la-Argentina-del-siglo-XXI_CC-BY-NC-ND-4.0-1.pdf
- Manzanal M. (7 de enero de enero-junio de 2000). Neoliberalismo y territorio en la Argentina de fin de siglo. *Economía, Sociedad y Territorio*, II(7), 433-458. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11100703>
- Manzanal M. (2021). *La agricultura familiar argentina de las primeras décadas del siglo XXI ¿Bajo la dominación, en la resistencia o sujeto de transformación?* Centro de Estudios de la Argentina Rural. Universidad Nacional de Quilmes. Obtenido de <http://portal.amelica.org/ameli/jatsRepo/181/1812552007/index.html>
- Manzanal M. & Rofman A. B. (1989). *Las Economías Regionales de la Argentina. Crisis y políticas de desarrollo*. Centro de Estudios Urbanos y Regionales. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Centro Editor de América Latina. Obtenido de <http://pertuba.com.ar/archivos/publicaciones/ManzanalRofmanEconReg.pdf>
- Manzanelli P. (31 de diciembre de 2010). Evolución y dinámica de la tasa general de ganancia en la Argentina reciente. (IADE, Ed.) *Realidad Económica*(256), 29-61. Recuperado el

- 14 de abril de 2025, de <https://www.iade.org.ar/articulos/evolucion-y-dinamica-de-la-tasa-general-de-ganancia-en-la-argentina-reciente>
- Mañas D. (22 de agosto de 2019). Qué fue la Junta Nacional de Granos y por qué genera polémica. *Agrofy News*. Recuperado el 27 de marzo de 2025, de <https://news.agrofy.com.ar/noticia/182600/que-fue-junta-nacional-granos-y-que-genera-polemica>
- MAPCHART (2025). *MAPCHART*. Obtenido de <https://www.mapchart.net/argentina.html>
- Massey D. (1984). *Spatial divisions of labour: social structures and the geography of production*. Basingstoke, Hampshire.
- MECON (2011). *Complejo Algodonero-textil. Fibra de algodón*. Secretaría de Política Económica. Subsecretaría de Programación Económica. Dirección Nacional de Programación Económica Regional. Direcciones de Información y Análisis Regional y Sectorial. Obtenido de <https://cdi.mecon.gob.ar/bases/docolec/fc1261.pdf>
- Ministerio de Agroindustria (2016). *Cadena de Arroz. Informe ejecutivo mensual*. Subsecretaría de Alimentos y Bebidas. Secretaría de Valor Agregado. Ministerio de Agroindustria. Obtenido de <https://alimentosargentinos.magyp.gob.ar/HomeAlimentos/Cadenas%20de%20Valor%20de%20Alimentos%20y%20Bebidas/Informes/Ficha%20anual%20arroz%2010%2005.pdf>
- Ministerio de Economía (2025). Obtenido de <https://www.argentina.gob.ar/economia>
- Ministerio de Hacienda (2017). Obtenido de <https://www.argentina.gob.ar/economia/sechacienda>
- Ministerio de Producción (2009). Cadena algodонера Santafesina. Una nueva visión para la producción y el desarrollo. Recuperado de <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/66056/320610/version/2/file/descargar.pdf>
- Ministerio de la Producción, Ciencia y Tecnología de la Provincia de Santa Fe. (s.f.). Obtenido de <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/236062>
- Ministerio de Trabajo (s.f.). Recuperado de <https://www.trabajo.gob.ar/estadisticas/oede/estadisticasnacionales.asp>
- Moncayo Jiménez E. (2001). *Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial*. ILPES-CEPAL.
- Monzón L. (20 de septiembre de 2024). Secretario General del Sindicato de Aceiteros y Desmotadores de Reconquista. (M.F. Pujadas, Entrevistadora).
- Muchut C. (5 de agosto de 2024). Secretario y fundador de APPA, miembro de Coninagro. (M.F. Pujadas, Entrevistadora).
- Muller H. (2012). *Coyuntura actual y perspectivas para el sector arrocerero cooperativista*. Fundación PROARROZ. Obtenido de <https://studylib.es/doc/645912/coyuntura-actual-y-perspectivas-para-el-sector-arrocerero>
- Niembro A. (2012). *Brechas de desarrollo regional y provincial en Argentina. Hacia una nueva forma de medición y un análisis de su estado y evolución en la última década*. Tesis de Maestría, Universidad de Buenos Aires. Obtenido de http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tpos/1502-0676_NiembroA.pdf
- Niembro A., Dondo M. & Civitaresi M. (2016). La manifestación territorial de las desigualdades socioeconómicas en Argentina: del diagnóstico a las políticas públicas.

- Población & Sociedad*, 23(1), 79-123. Obtenido de <http://www.poblacionysociedad.org.ar/archivos/23/P&S-V23-N1-Niembro-Dondo-Civitaresi.pdf>
- Nochtell H. (diciembre de 1999). La política económica en la Argentina de los noventa. Una mirada de conjunto. *Época*, 15-33.
- OPEX (s.f.). INDEC. Obtenido de <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-2-79>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2021). Tendencias recientes y perspectivas en el mercado mundial del algodón y evolución de las políticas. Informe n° 41. Octubre 2021. Recuperado de: <https://www.fao.org/3/cb7232es/cb7232es.pdf>
- Organización Panamericana de la Salud (s.f.). *Organización Panamericana de la Salud. Organización Mundial de la Salud. Región de las Américas*. Recuperado el 27 de marzo de 2025, de <https://www.paho.org/es/temas/salud-universal#:~:text=El%20acceso%20universal%20a%20la%20salud%20y%20la,en%20particular%20los%20grupos%20en%20situaci%C3%B3n%20de%20vulnerabilidad>.
- Otero Y. (4 de marzo de 2023). ¿Quién es Buyatti? La aceitera que dejó de lado la molienda de soja para abocarse de lleno al negocio del girasol y el algodón. *Bichos de Campo*. Obtenido de <https://bichosdecampo.com/quien-es-buyatti-la-aceitera-que-dejo-de-lado-la-molienda-de-soja-para-abocarse-de-lleno-al-negocio-del-girasol-y-el-algodon/>
- Pagliettini L., Carballo González C. & Domínguez J. (junio de 1999). El complejo Agroindustrial Arrocerero en Argentina. Participación relativa de los agentes intervinientes. *Revista Agroalimentaria*, 5(8), 81-90. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3229556>
- Peña Sánchez A. (julio de 2006). *Las disparidades económicas intrarregionales en Andalucía*. Tesis doctoral. Universidad de Cádiz, España. Obtenido de <https://produccioncientifica.uca.es/documentos/5febd91d5ef7446310f9460c>
- Polése M. (1998). *Economía Urbana y Regional. Introducción a la relación entre territorio y desarrollo*. Obtenido de https://www.academia.edu/29889250/Economia_urbana_y_regional_mario_polese
- Porta F., Santarcángelo J. & Schteingart D. (2017). Un proyecto político con objetivos económicos. Los límites de la estrategia kirchnerista. En A. Pucciarelli, & A. Castellani (coord.), *Los años del kirchnerismo. La disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal*. (pp. 99-143). Siglo XXI.
- Prebisch R. (1949). *El desarrollo de la América Latina y sus principales problemas*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL. Obtenido de <https://archive.org/details/prebisch-raul.-el-desarrollo-economico-de-la-america-latina-y-sus-principales-problemas/page/63/mode/2up?view=theater>
- Proarroz (2020). *Proarroz*. Obtenido de <https://proarroz.com.ar>
- Proarroz (2021). *Proarroz*. Obtenido de <https://proarroz.com.ar>
- Proarroz (2022). *Proarroz*. Obtenido de <https://proarroz.com.ar>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2022). El mapa del desarrollo humano en la Argentina. *Serie Políticas para la recuperación*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Obtenido de <https://www.undp.org/es/argentina/publicaciones/el-mapa-del-desarrollo-humano-en-argentina>

- Pujadas M. F. (2014a). Cadena arroceras santafesina. Una economía regional de importancia para el Este provincial. *XVIII Jornadas "Investigaciones en la Facultad" de Ciencias Económicas y Estadística*. Rosario.
- Pujadas M. F. (2014b). La cadena Algodonera Santafesina. Sus eslabones. Su aporte a la economía regional y las políticas públicas en relación al sector. *VIII Jornadas de Investigadores en Economías Regionales*. Posadas: Universidad Nacional de Misiones.
- Pujadas M. F. (2021a). Exportaciones arroceras santafesinas en el período 1997-2020. *XV Jornadas de Ciencias, Tecnología e Innovación de la Universidad Nacional de Rosario*. Rosario.
- Pujadas M. F. (2021b). Economías Regionales en la Provincia: la producción arroceras en Santa Fe. *Vigesimoquintas Jornadas "Investigaciones en la Facultad" de Ciencias Económicas y Estadística*. Rosario.
- Pujadas M. F. (2021c). No todo es soja en Santa Fe. La evolución de la producción arroceras santafesina desde 1990 hasta la actualidad. *Revista Proyección*, 15, 130-161.
- Pujadas M. F. (2022). Evolución de la cadena productiva del arroz en Santa Fe en la última década. *XV Jornadas Nacionales de Investigadores en Economías Regionales*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Pujadas M. F. (agosto-septiembre de 2023a). Cadena productiva del arroz en Santa Fe. Rupturas y continuidades en la evolución de la producción arroceras santafesina en la última década. *Realidad Económica*.(358), 71-94.
- Pujadas M. F. (2023b). El algodón del norte santafesino. Rupturas y continuidades de la evolución de esta producción en los últimos años. *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas, de la Universidad Nacional del Nordeste*, 94-119. Obtenido de <http://dx.doi.org/10.30972/rfce.3016293>
- Pujadas M. F. (2024a). Economías regionales en Santa Fe. La producción algodoneras en el Norte Santafesino. *IV Jornadas de Estudios Socioeconómicos del Litoral*. Paraná.
- Pujadas M. F. (2024b). La cadena algodoneras en Santa Fe. Estado, actores y tendencias. *XVI Jornadas Nacionales de Investigadorxs en Economías Regionales. Inercias y rupturas en escenarios de transformación*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Pujadas M. F., Castagna A. I. & Woelflin M. L. (2017). Economías "Extra Pampeanas" en una provincia pampeana: las cadenas algodoneras y arroceras en Santa Fe. *Pampa. Revista Interuniversitaria de Estudios territoriales*, 55-82.
- Pujadas M. F., Jara Musuruana L., Véntola V. & Castagna A. I. (2024). Desequilibrios territoriales en Santa Fe. Un análisis de las heterogeneidades departamentales de las últimas dos décadas. *VII Jornadas Nacionales sobre Estudios Regionales y Mercados de Trabajo. SIMEL*. Rosario.
- Pujadas M. F. & Raposo I. (2024). Territorios extra-pampeanos y cadenas agroalimentarias. Una mirada crítica a la producción regional en Argentina. *XIV Bienal del Colóquio Transformacoes Territoriais*. Campinas.
- Pujadas M. F. & Raposo I. (2023). Territorios extra-pampeanos y cadenas agroalimentarias. Una mirada crítica a la producción regional en Argentina. *Segundas Jornadas CEUR. Espacio, tecnología y acumulación: los senderos del desarrollo y sus límites*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires .
- Punto Biz (19 de marzo de 2013a). Inauguran una secadora de arroz en el Puerto de Santa Fe. *Revista Punto Biz*. Recuperado el 27 de marzo de 2025, de

- <https://puntobiz.com.ar/agro/2013-3-19-18-42-0-inauguran-una-secadora-de-arroz-en-el-puerto-de-santa-fe>
- Punto Biz (24 de mayo de 2013b). Los nuevos maridajes. *Revista Punto Biz*. Recuperado el 27 de marzo de 2025, de http://www.puntobiz.com.ar/noticias/val/82188/val_s/101/los-nuevos-maridajes.html
- Punto Biz (4 de septiembre de 2013c). Ministerio de la Producción obtuvo el título de propiedad del arroz San Javier. *Punto Biz*. Recuperado el 27 de marzo de 2025, de <https://puntobiz.com.ar/agro/2013-9-4-6-0-0-ministerio-de-la-produccion-obtuvo-el-titulo-de-propiedad-del-arroz-san-javier-1>
- Punto Biz (6 de mayo de 2015a). Molino Tahin invierte \$12 M en planta de arroz para celíacos. *Punto Biz*. Recuperado el 27 de marzo de 2025, de <https://puntobiz.com.ar/economia/2015-5-6-6-0-0-molino-tahin-invierte-12-m-en-planta-de-arroz-para-celiacos>
- Punto Biz (6 de febrero de 2015b). No será Susarelli, pero Romang volvió a producir arroz. *Punto Biz*. Recuperado el 27 de marzo de 2025, de <https://puntobiz.com.ar/economia/2015-2-6-13-18-0-no-sera-susarelli-pero-romang-volvio-a-producir-arroz>
- Punto Biz (29 de junio de 2018). Arroz con leche: Adecoagro suma inversiones en Santa Fe. Obtenido de <https://puntobiz.com.ar/agro/2018-6-29-5-23-0-arroz-con-leche-adecoagro-suma-inversiones-en-santa-fe>
- Punto Biz (11 de abril de 2020). Desarrollaron un nuevo arroz: le dicen petiso pero la apuesta es alta. *Punto Biz*. Obtenido de Punto Biz. <https://puntobiz.com.ar/agro/2020-4-11-6-0-0-desarrollaron-un-nuevo-arroz-le-dicen-petiso-pero-la-apuesta-es-alta>
- Punto Biz (s.f.). Obtenido de <https://puntobiz.com.ar/>
- REDPA, CAS. (2012). *Mercado del Arroz en los países del CAS. Sistemas de Información de Mercados y Pronósticos de Cosecha Red de Políticas Agropecuarias (REDPA)*. Consejo Agropecuario del Sur (CAS).
- Rofman A.B. (2015). Hacia un nuevo enfoque sobre la cuestión de la pobreza estructural. *Debate público. Reflexión de trabajo social*, 49-55.
- Rofman A. B. (1979). *Notas teórico-empíricas sobre el proceso de desigualdades regionales en la Argentina*. Boletín de Estudios Latinoamericanos y del Caribe. Obtenido de <https://www.jstor.org/stable/25675046>
- Rofman A. B. (1993). Las Economías Regionales. Un proceso de decadencia estructural. En P. Bustos (comp.), *Más allá de la estabilidad estructural* (pp. 161-189). Buenos Aires, Argentina: Fundación Friedrich Ebert. Obtenido de <https://ffyl.uncuyo.edu.ar/upload/25.pdf>
- Rofman A. B. (febrero-marzo de 1999). Economías Regionales. Modernización productiva y exclusión social. *Realidad Económica*(162), 107-136.
- Rofman A. B. (2010). La disputa de dos modelos políticos-económicos. *Documento síntesis del 1º Congreso latinoamericano de microcrédito: Microcrédito, tecnología y gestión asociada a la agricultura familiar.*, (pp. 16-19). Buenos Aires.
- Rofman A. B. (marzo de 2012). Soberanía y proyecto económico. *Revista de Ciencias Sociales*(21), 219-228.
- Rofman A. B. & García A. (2014). *Economía solidaria y cuestión regional en Argentina de principios de siglo XXI: entre procesos de subordinación y prácticas alternativas*. (1º

- ed.). Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina. Obtenido de <https://extension.unicen.edu.ar/economia-solidaria-y-cuestion-regional-en-argentina/>
- Rofman A. B. & García I. (2017). *Economías Regionales en el contexto del proyecto neoliberal en marcha*. Buenos Aires.: CEUR. Obtenido de https://www.ceur-conicet.gov.ar/archivos/publicaciones/Economias_regionales_en_el_contexto_del_proyecto_neoliberal_en_marcha__VERSION_FINAL_mayo_2017.pdf
- Rofman A. B., García A., García L., Lampreabe F., Rodríguez E. & Vázquez Blanco J. M. (16-31 de diciembre de 2008). Subordinación productiva en las Economías Regionales de la posconvertibilidad. Crecimiento económico y exclusión social en los circuitos del tabaco, la vid, el azúcar, el algodón y el olivo. *Realidad Económica*(240), 97-132. Obtenido de <https://www.iade.org.ar/articulos/subordinacion-productiva-en-las-economias-regionales-de-la-posconvertibilidad-i>
- Rojas S. (24 de agosto de 2024). El norte santafesino y el rol estratégico de la Región Litoral. *Info Vera*. Recuperado el 28 de octubre de 2025, de <https://infovera.com.ar/web/2024/08/24/el-norte-santafesino-y-el-rol-estrategico-de-la-region-litoral/>
- Ruta de Arroz (9 de abril de 2014). *Ruta de Arroz*. Obtenido de <http://rutadearroz.com>
- Sacarlato G. (2000). *Trayectorias y demandas tecnológicas de las cadenas agroindustriales en el MERCOSUR ampliado - Cereales: trigo, maíz y arroz*. Serie de documentos n° 2, Banco Interamericano de Desarrollo, Montevideo.
- Santarcángelo J., Wydler A. & Padín J. M. (2018). Política económica y desempeño industrial en la Argentina durante el gobierno de la Alianza Cambiemos. Balance y perspectivas. *Revista de Ciencias Sociales (Segunda Época)*(35), 171-188.
- Scavo A. B. (2014). El cultivo de arroz en la cuenca del Río Bermejo. Una alternativa productiva para las provincias de Chaco y Formosa. En C. Valenzuela, A. García, & P. Rosa (comp), *Inclusion social en las economías regionales: estrategias participativas y propuestas de articulación social en el territorio*. (1° ed.). Resistencia, Chaco, Argentina: Instituto de Investigaciones Geohistóricas.
- Schorr M., Ferreira E. & Gorenstein S. (2012). Complejos productivos con encadenamientos industriales en el norte argentino: algodón, azúcar y foresto-industria. En S. Gorenstein, *¿Crecimiento o desarrollo? El ciclo reciente en el norte argentino*. (pp. 55-83). Buenos Aires: Miño y Dávila editores.
- Secretaría de agricultura, Ganadería, Pesca y Silvicultura. (s.f.). Obtenido de <https://www.magyp.gob.ar/sitio/areas/estimaciones/>
- Secretaría de Agroindustria. (2019). *Plan de implementación. Proyecto de inclusión socioeconómica en las áreas rurales (PIESAR)*. Provincia de Santa Fe. Secretaría de agroindustria. Ministerio de Producción y Trabajo. Presidencia de la Nación. Obtenido de <https://www.argentina.gob.ar/economia/planificacion-del-desarrollo-y-la-competitividad-federal/pisear>
- Sen A. (2000). *Desarrollo y Libertad*. Buenos Aires: Planeta.
- SIIA (s.f.). Obtenido de <https://datosestimaciones.magyp.gob.ar/reportes.php?reporte=Estimaciones>
- Smith N. (1990). *Uneven Development: Nature, Capital, and the Production of Space*. University of Georgia Press.

- Solow R. & Swan T. (febrero de 1956). A Contribution to the Theory of Economic Growth. *The Quarterly Journal of Economics*, 70, 65-94.
- Sonatti F. (13 de abril de 2022). Los nombres detrás de un negocio de más de U\$S 300 millones. *Agrofy News*. Obtenido de <https://news.agrofy.com.ar/noticia/199162/nombres-detras-negocio-mas-us-300-millones>
- Soverna S. (1990). Subsistema arrocerero. En G. E. Gutman, & F. Gatto (comp.), *Agroindustrias en la Argentina: cambios organizativos y productivos (1970-1990)* (pp. 155-178). Buenos Aires: Comisión Económica para América Latina. Obtenido de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/28604/LCbueG106_es.pdf?sequence=1&isAllowed=1
- Sowter L. & Mason C. (2021). El avance de la sustitución de importaciones (1930-1952). En M. Rougier (cord), *La industria en su tercer siglo. Una historia multidisciplinar (1810-2020)* (1º ed.). Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Steinberg C., Cetrángolo O. & Gatto F. (2011). *Desigualdades territoriales en Argentina. Insumos para el planeamiento estratégico del sector educativo*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina: CEPAL.
- Super Campo (enero de 2014). *Super Campo. Perfil*. Obtenido de <http://supercampo.perfil.com>
- Tahin (s.f.). Obtenido de <https://www.tahin.com.ar/index.html>
- Terán J. (2008). *Caracterización de la cadena Agroalimentaria de la leche en la Provincia de Santa Fe*. Documento de trabajo. INTA EEA Rafaela, Rafaela.
- Thirlwall A.P. (1974). Regional Economic Disparities and Regional Policy in the Common Market. *Urban Studies*, 1-12.
- Toby G. (17 de marzo de 2022). El algodón, la pandemia y la guerra. *APPA*. Obtenido de <https://www.appasantafe.org.ar/el-algodon-la-pandemia-y-la-guerra>
- Toda Santa Fe (22 de agosto de 2016). Obtenido de <https://www.todasantafe.com.ar/cooperativa-enhebrando-metas/>
- Unión Agrícola Avellaneda (s.f.). Recuperado el 27 de marzo de 2025, de <https://www.uaa.com.ar/nosotros/>
- Vaca J. & Cao H. (enero-abril de 2005). Continuidades y rupturas en las desigualdades territoriales de la República Argentina. (U. p. Andalucía, Ed.) *Revista de Estudios Regionales*(72), 141-164. Obtenido de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=75507205>
- Valenzuela C. (2024). Cuestión regional y estructura productiva: escenarios en disputa. *XVI Jornadas Nacionales de Investigadorxs en Economías Regionales. Inercias y rupturas en escenarios en transformación. Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Valenzuela C. & Mari O. (2017). *Territorio algodonerero: procesos de construcción de la identidad socio-productiva vinculados al algodón en el Chaco*. (1º adaptada. ed.). Vicente López, Argentina: La Colmena.
- Vales L. (21 de agosto de 2019). Macri quiere dejar su herencia en el INTA. *Página 12*. Recuperado el 27 de marzo de 2025, de <https://www.pagina12.com.ar/213457-macri-quiere-dejar-su-herencia-en-el-inta>
- Valleboni C. (2 de marzo de 2023). Producción de arroz, un negocio que crece al compás de la exportación. *Forbes Argentina*. Obtenido de

<https://www.forbesargentina.com/negocios/produccion-arroz-negocio-crece-compas-exportacion-n30336>

- Véntola V. A. (2017). El crecimiento económico en las posconvertibilidad. Dinámica laboral y productiva de la provincia de Santa Fe. *Tesis de Maestría*. Rosario, Santa Fe, Argentina.
- Véntola V., Castagna A. I., Gutiérrez S. & Romero L. (2014). Informalidad y precariedad laboral en Santa Fe. Un análisis de los sectores más vulnerables en la última década. *III Jornadas Nacionales sobre estudios regionales y mercados de trabajo*. San Salvador de Jujuy: Universidad Nacional de Jujuy.
- Véntola V., Pujadas M. F. & Castagna, A. I. (2024). Cadenas agroalimentarias en Santa Fe. Estructura productiva provincial en el marco de los desequilibrios territoriales. *XVIII Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores*. Bahía Blanca: Universidad Nacional del Sur.
- Véntola V., Pujadas M.F. & Castagna A. (2024). Cadenas agroalimentarias en Santa Fe. Estructura productiva provincial en el marco de los desequilibrios territoriales. *Seminario internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio*. Bahía Blanca.
- Vicino R. & Ayala J. (22 de agosto de 2022). Ministerio de la Producción Delegación San Javier y Agencia de Extensión Rural del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (AER INTA) San Javier. (M.F. Pujadas, Entrevistadora).
- Wahren P. (2020). *Historia de los cambios tecnológicos en el agro argentino y el rol de las firmas multinacionales, 1970-2016*. Fundación de Investigaciones históricas, económicas y sociales. Obtenido de <http://hdl.handle.net/11336/130379>
- Wainer A. & Bellon P. (2017). ¿Lo que el viento se llevó? La restricción externa en el kirchnerismo. En M. Schorr (coord.), & L. E. (Ed.), *Entre la década ganada y la década perdida. La Argentina kirchnerista. Estudios de economía política*. (pp. 51-82). Buenos Aires, Argentina: Batalla de Ideas.
- Weber A. (1914). Industrielle Standortslehre: allgemeine und kapitalistische Theorie des Standorts. *Grundriss der Sozialökonomik*.
- Zorzón C. (7 de julio de 2024). Presidente de la APPA y miembro de la Unión Agrícola de Avellaneda Coop. Ltda. (M.F. Pujadas, Entrevistadora)

7. ANEXO: Fotografías de la Región Nor-noreste Santafesina

Ciudad de San Javier, provincia de Santa Fe, Argentina



Rio San Javier



Cooperativa Arroceros de Villa Elisa



Fuente: fotografías propias, archivo personal de la autora, 2023.

8. SIGLAS

APPA Asociación para la Promoción de la Producción Algodonera

BID Banco Interamericano de Desarrollo

CAA Cámara Algodonera Argentina

CCIA Comité Consultivo Internacional del Algodón

CEPAL Comisión Económica para América Latina

CIAI Cámara Industrial Argentina de la Indumentaria

CLANAE Clasificación Nacional de Actividades Económicas

CNA Censo Nacional Agropecuario

CNE Censo Nacional Económico

CNPHyV Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas

EAPs Establecimientos de Producción Agropecuaria

EEA Estación Experimental Agropecuaria

EPH Encuesta Permanente de Hogares

FAIIA Federación Argentina de la Industria de la Indumentaria y Afines

FEDENAR Federación de entidades Arroceras Argentinas

FMI Fondo Monetario Internacional

IDP Índice de Dependencia Potencial

IFE Ingreso Familiar de Emergencia

INDEC Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

INTA Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria

IPEC Instituto Provincial de Estadísticas y Censos

ISI Industrialización Sustitutiva de Importaciones

MAGPyS Ministerio de Agricultura, Ganadería, Pesca y Silvicultura

MECON Ministerio de Economía

MERCOSUR Mercado Común del Sur

MIPyMES Micro, Pequeñas y Medianas Empresas

NBI Necesidades Básicas Insatisfechas

OPEX Origen Provincial de las Exportaciones

PBG Producto Bruto Geográfico

PBI Producto Bruto Interno

PNUD Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PyMES Pequeñas y Medianas Empresas

SENASA Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria

SIIA Sistema Integrado de Información Agropecuaria

UAA Unión Agrícola Avellaneda

VAB Valor Agregado Bruto