

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

# **Logros y limitaciones del Instituto Nacional de la Yerba Mate (INYM). Como espacio de política pública y de participación social en la economía regional yerbatera.**

.Javier Gortari.

Cita:

.Javier Gortari (2009). *Logros y limitaciones del Instituto Nacional de la Yerba Mate (INYM). Como espacio de política pública y de participación social en la economía regional yerbatera. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/363>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

# **Logros y limitaciones del Instituto Nacional de la Yerba Mate (INYM)**

**Como espacio de política pública y de participación  
social en la economía regional yerbatera**

***Mag. Javier Gortari \****

## **Introducción**

La provincia de Misiones tiene un millón de habitantes: el 30% es población rural. De las 28 mil explotaciones agropecuarias registradas por el Censo 2002, el 60% son yerbateras, diseminadas por todo el territorio provincial. Cerca del 80% de éstas, son explotaciones no mayores de 10 hectáreas con características de minifundio y agricultura familiar. Suman entre 15 a 20 mil también los trabajadores que se movilizan año a año para la cosecha de yerba, que sigue siendo manual por las dificultades técnicas para su mecanización. De las 700 mil hectáreas implantadas en la provincia con forestación y producción agrícola, cerca de 200.000 están plantadas con Yerba. La producción industrial yerbatera es la tercera en importancia económica en Misiones, después de la construcción y la foresto industria. Y aunque existen algo más de 200 establecimientos que realizan el proceso industrial de secanza y alrededor de 100 molinos que terminan y empacan el producto, la comercialización final de la Yerba Mate está oligopolizada en 12 empresas que se distribuyen

---

\* Economista y magíster en Administración de Programas Sociales. Docente investigador de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales (Universidad Nacional de Misiones) y tesista del Doctorado en Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Email: [javier\\_gortari@hotmail.com](mailto:javier_gortari@hotmail.com)

alrededor del 90% del mercado, y de éstas, las 5 más grandes concentran más del 50% de las ventas. (*SAGPyA 2001*)

Por los requerimientos de suelo y clima, el cultivo está limitado en el país a la provincia de Misiones (90%) y al norte de Corrientes (10%). La producción mundial es del orden de las 500 mil toneladas anuales y está circunscripta a esa región argentina, al sur de Brasil y a Paraguay. Argentina es el principal productor del mundo. Es además el mayor consumidor: unas 250 mil toneladas/año (el 85% de la producción nacional va a ese mercado interno). El resto se exporta a países vecinos y al mercado de ultramar de Medio Oriente (Siria y Líbano). (*Gortari 2007a*)

Tanto por el nivel de productividad alcanzado en nuestro país como por la fidelización del consumidor al “tipo” de yerba argentino (estacionada y con palos), la producción brasileña o paraguaya no compite con la interna. Tampoco resultan buenos sustitutos del mate, por hábitos de consumo y niveles de precio, otras infusiones estimulantes como el té o el café. (*Las Marías, 1986*)

Se trata entonces de una producción agroecológicamente circunscripta a la región noreste del territorio, cuyo principal destino comercial es el mercado interno, sin sustitutos de relevancia ni competencia externa. En términos técnicos –y con la relatividad que el concepto conlleva– podemos hablar de un mercado cautivo, que se expande al ritmo del crecimiento vegetativo de la población argentina.

Existe una profunda diferenciación social entre los actores que integran la cadena productiva. De un lado alrededor de 15 mil pequeños productores y otros tantos peones rurales que realizan la producción primaria, con niveles altos de vulnerabilidad social en términos de ingreso, condiciones de vivienda, educación, salud, seguridad social y precariedad laboral (*Rau 2007*). Del otro, una docena de empresas industriales y comerciales que concentran la distribución final del producto hacia los canales mayoristas y minoristas.

Se podría decir que es un caso de “manual” en términos de condiciones dadas para un modelo de intervención desde la política pública, con el objetivo de asegurar una distribución más equitativa del valor generado por los diferentes actores productivos y contribuir desde allí a promover calidad de vida y desarrollo social en todo el territorio de la región yerbatera.

Después de 55 años de regulación (1936-1991) que llevó a Argentina a convertirse en el primer productor y exportador mundial, sobrevino la decisión de desregular (1991-2001). Esto generó una crisis de sobreproducción con la consiguiente caída en los precios de la materia prima y profundización del proceso de concentración en la esfera industrial y comercial (*Gortari 2001*). La protesta social propició que en pleno 2001 legisladores misioneros promovieran en el Congreso Nacional un proyecto para volver a intervenir en la economía yerbatera: casi un despropósito de época. Con el colapso del modelo neoliberal, se promulgó la ley del INYM en 2002. Su función

primordial fue elevar el precio de la materia prima. Pasados 6 años de funcionamiento, la propia naturaleza del INYM en términos de representación política, mostró sus límites en cuanto a las posibilidades de intervención pública exitosa sin profundizar el esquema regulatorio. (El INYM es un ente de derecho público no estatal con jurisdicción en todo el territorio argentino. El máximo poder de decisión lo tiene el directorio integrado por 12 miembros, que representan al Poder Ejecutivo Nacional (1), a los gobiernos provinciales de Misiones (1) y Corrientes (1), a la industria (2), a los secaderos de yerba (1), a las cooperativas (2), a los productores (3), y (1) al sindicato de obreros rurales UATRE.) (BORA, 2002)

Durante la segunda mitad del año 2007 se produjeron nuevas movilizaciones reclamando por el sistemático incumplimiento de los precios establecidos por el INYM y se presentó al Congreso Nacional la propuesta de creación de un Mercado Consignatario a efectos de garantizar que esos precios sean realmente un valor de referencia. Lo que está en disputa es la distribución de la “renta” regional yerbatera: un negocio que mueve en el país unos 450 millones de dólares anuales.

### **La política del “no positivo”: entre el modelo concentrador y la (in) decisión distributiva**

Transcurridos 6 años de funcionamiento y ante las dificultades para delinear estrategias consensuadas para el sector, surgen algunos interrogantes en torno al futuro del INYM, cuando no definitivos “descreimientos”.

Decíamos en junio de 2007: “El INYM fue un gran avance: llevó el precio de \$0,04 a \$0,48 en 5 años. El exceso de producción hace que ese precio no se pueda sostener, aun cuando el INTA y el propio INYM han calculado costos reales de producción del orden de los \$0,70. Es decir que aun con los precios fijados por ley, el productor no tiene rentabilidad. Se necesitaría un ejército de inspectores incorruptibles del INYM recorriendo todo el día todo el territorio para evitar el deslizamiento de los precios hacia abajo. (...)”

“¿Es culpa del gobierno? En principio no es responsabilidad de nadie que los buenos precios sostenidos por el INYM hayan generado la reactivación productiva en los yerbales y que eso provocara, en 5 años, la situación de sobreproducción que hoy hace crisis. Pero esto viene ocurriendo desde 1936 cuando se creó la CRYM y también los colonos protestaron entonces, se movilaron pacíficamente con sus familias en reclamo de una política pública que los tuviera en cuenta y fueron artera y literalmente masacrados por la fuerza pública a la entrada de Oberá. Es decir, lo que no puede haber es un Estado que se haga el distraído después de más de 60 años de historias de crisis, cupos, plantaciones prohibidas, escasez, adulteración, nuevos permisos, blanqueos y otra vez la crisis y los negocios para unos y los palos para otros. Con las tecnologías actuales, los instrumentos de control y planificación resultan muy precisos; lo que falta es la

decisión política de ocuparlos en atención a los 20 mil productores de yerba mate, a los otros tantos tareferos y a sus respectivas familias. A un promedio de 3 hijos por cabeza de familia estamos involucrando el futuro de 120 mil niños: la tercera parte de los niños misioneros que hoy están matriculados en el sistema educativo provincial. (...)

“Si se pretende que la producción y la tarea de yerba mate sean actividades laboralmente dignas, es necesario hacer que la oferta se adecue a la demanda real. La propia ley del INYM prevé entre sus facultades la posibilidad de limitar la producción y cupificar las plantaciones. Sólo tomando medidas en ese sentido es que podrá funcionar el Mercado Consignatario como un mecanismo de precio de referencia garantizado desde el Estado. Para el gobierno es una cuestión de estado, de gobernantes estadistas que contemplen el mediano plazo y no sólo las próximas elecciones. Para los productores es la oportunidad única y excluyente de continuar la propuesta de desarrollo en la chacra que iniciaron sus abuelos, haciendo del INYM y sus instrumentos un eje organizativo que los consolide como sector y factor de poder. Para las cooperativas yerbateras es la posibilidad de revertir el desenlace fatal de esa especie en vías de rápida extinción que son las gerencias enriquecidas con socios pobres. Y para los trabajadores rurales vinculados a la actividad, constituye la única manera de avanzar hacia formas de trabajo con ingresos decorosos y condiciones básicas de calidad de vida para sus familias.” (Gortari, 2007 b)

Desde mediados de 2007 y hasta hoy, la Asociación de Productores Agropecuarios de Misiones (APAM), viene planteando que los industriales burlan la ley y no respetan los precios fijados por el INYM. En protesta por esa situación, volvieron a ocupar con sus tractores la plaza central de Posadas durante los últimos seis meses de 2007 y promovieron en el Congreso Nacional la creación de un Mercado Consignatario. (APAM, 2007) Este mercado concentrador regulado por el poder público –que funcionó asociado a la CRYM durante los 55 años de economía yerbatera regulada en el período 1936-1991- es el complemento lógico indispensable para asegurar las decisiones del INYM: una instancia bajo control público de compra y venta de materia prima. (APAM - FHyCS, 2008)

El proyecto tuvo media sanción unánime en la Cámara de Diputados a fines de 2007 y se atascó en la de Senadores donde lleva más de un año. Allí estuvieron en el mes de abril de 2008 los representantes de APAM dando cuenta del proyecto, apoyados por profesionales de la Universidad Nacional de Misiones y contando con el aval financiero de la presidencia del Banco Nación. Ese mismo mes fueron recibidos por el Gobernador de Misiones, M.Closs, y entregaron una carpeta con la propuesta a la presidenta Cristina Fernández en oportunidad de su visita a nuestra provincia. En junio mantuvieron sendas audiencias con el vicepresidente Julio Cobos y con el Secretario de Agricultura Javier De Urquiza. En el ínterin realizaron paros de cosecha, cortaron el paso en las

rutas a camiones con yerba mate y tomaron la sede del INYM por varios días. Hasta la fecha todo sigue igual. (Gortari 2008). Así como el tractorazo yerbatero de junio de 2001 resultó premonitorio de la “pueblada nacional” de diciembre de aquel año contra el modelo neoliberal, la indefinición política para regular en serio a la actividad yerbatera fue un anticipo de esa fórmula que retrató para la historia a nuestra clase dirigente: el patético voto “no positivo” del mes de julio’08 a las retenciones móviles para las exportaciones agropecuarias.

Los trabajadores rurales junto a los pequeños productores yerbateros, tealeros y tabacaleros, son el “campo” misionero: un 30% del millón de habitantes que puebla la Provincia de Misiones. Un territorio donde el 25% de la superficie agropecuaria censada (2.200.000 has.) está concentrada en 19 explotaciones con superficies promedios del orden de las 30 mil hectáreas. En tanto que de las 28.000 explotaciones registradas por el CNA 2002, el 96% son chacras de menos de 40 hectáreas promedio que no alcanzan a sumar entre todas ni siquiera la mitad (46%) del total de la superficie censada.

### **La puja redistributiva**

En un artículo de Realidad Económica N° 232 de diciembre 2007 –cuya versión preliminar presentamos como ponencia al 4° Congreso Sudamericano de la Yerba Mate (Posadas, nov.2006)- apuntamos a rescatar impacto positivo del funcionamiento del INYM en lo que fue la recuperación de precios de la materia prima, durante los primeros años de su funcionamiento. Y destacar además el papel fundamental que le cabe al poder público como regulador/contemporizador de intereses contrapuestos, cuando los actores en juego detentan poderes económicos absolutamente dispares. Sobre la base de lo expresado en ese artículo, en julio de 2008 se generó - a través del Suplemento “Cash” del diario Página 12- una polémica sobre las dificultades actuales del INYM, que ya avizorábamos en aquel trabajo del año 2006. Advertíamos entonces:

“Si bien el precio que fija cada seis meses para la materia prima pretende considerar la cobertura de los costos de producción promedios, está claro que éstos dependen de las condiciones de productividad de las diferentes plantaciones. De acuerdo al Relevamiento Satelital de 2001 (*Ministerio del Agro y la Producción 2002*), de las 196 mil hectáreas plantadas con yerba mate (90% en Misiones y 10% en Corrientes), las plantaciones de alta densidad (más de 1.800 plantas/ha.) sumaban 71 mil hectáreas, las de media (entre 1.800 y 1.000 plantas/ha.) poco más de 48 mil hectáreas y los yerbales de baja densidad (menos de 1.000 plantas/ha.) ocupaban 77 mil hectáreas. En la medida que las plantaciones de mayor densidad generen una renta diferencial, habrá una tendencia a incrementar esta forma de cultivo y una tendencia –mientras existan tierras disponibles- a que la oferta crezca más aceleradamente que la demanda. De hecho se observan nuevas plantaciones, renovación de yerbales deteriorados y han vuelto a cobrar interés comercial los

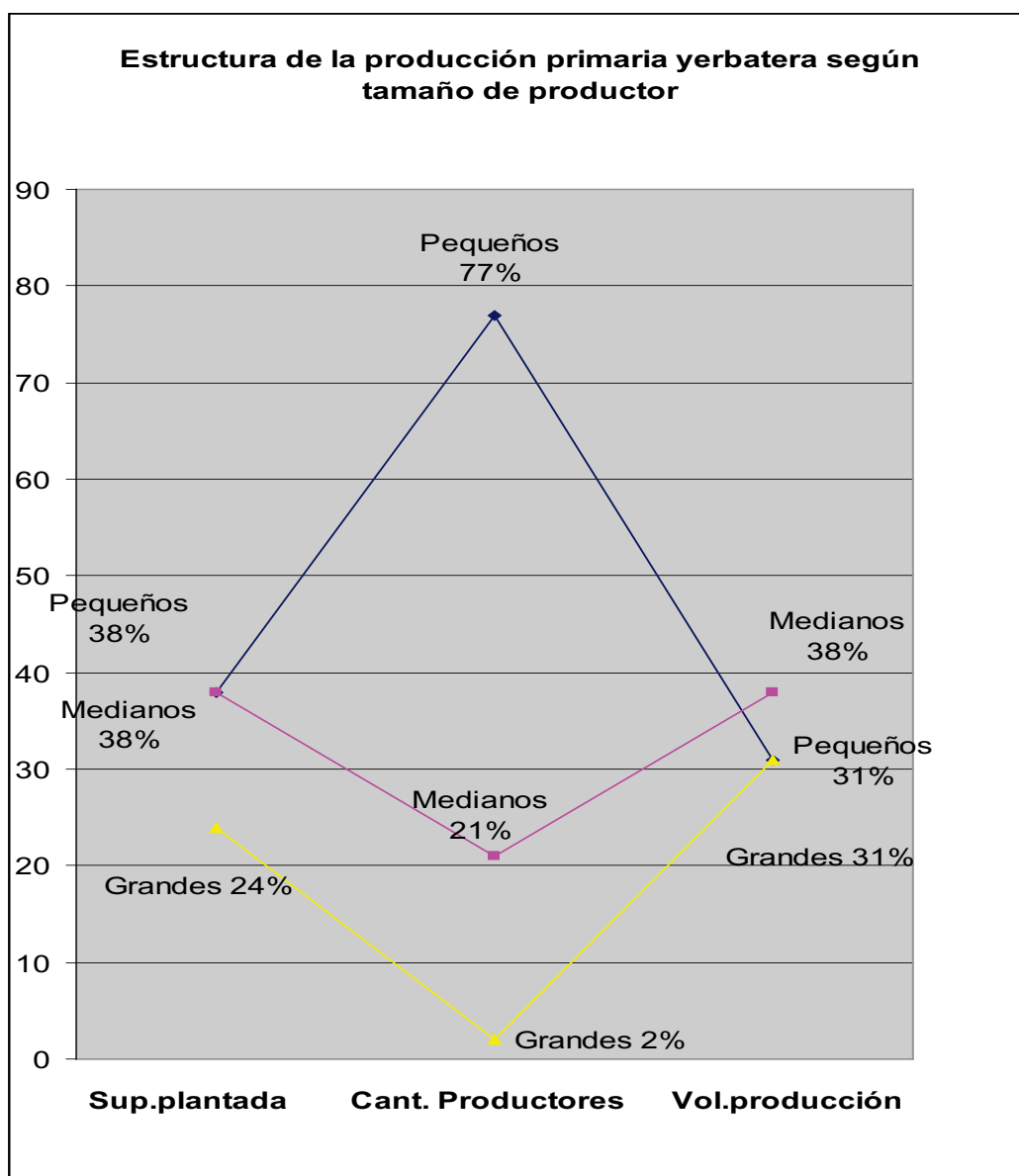
viveros de yerba mate. También hay algunas señales preliminares de que se estaría llegando a situaciones de saturación de stocks en secaderos y molinos. Esto pone al INYM en la decisión de planificar algún tipo de limitación a las plantaciones para poner su ritmo de crecimiento en sintonía con el crecimiento de la demanda. También pone en debate el precio a fijar para la materia prima, en virtud de cuáles costos –productividades- se toman como referencia.”

Un trabajo del director del INYM por el sector industrial (*Montebiesi 2008*), en base a datos del Instituto, establece la siguiente diferenciación para la producción yerbatera nacional:

### PRODUCCION DE YERBA MATE. Total país. Año 2007

<b>Tamaño del yerbal (hectáreas)</b>	<b>Cantidad de productores</b>	<b>Superficie total de yerbales (has.)</b>	<b>Rendimiento promedio kg/has.</b>	<b>Producción (kilos)</b>
Hasta 10 has.	13.273	75.080	4.380	329.000.000
10,1- 50 has.	3.520	73.100	5.250	384.000.000
50.1 y más has.	335	47.740	6.560	313.000.000
<b>TOTAL</b>	<b>17.128</b>	<b>195.920</b>	<b>5.240</b>	<b>1.026.000.000</b>

<b>Tamaño del yerbal</b>	<b>% total de productores</b>	<b>% total de superficie</b>	<b>% total de producción</b>
Hasta 10 has.	77	38	31
10,1 –50 has	21	38	38
Más de 50 has	2	24	31
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>



**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de R. Montechiesi, INYM, 2008.

De acuerdo a fuentes de la APAM, en la actualidad se estaría pagando, en plazos de hasta 120 días, \$30 centavos el kilo de hoja verde (\$33 centavos menos que el valor de \$0,63 establecido por el INYM a principios de la cosecha 2009). Esto supone una transferencia anual de \$330 millones desde el sector productivo al industrial/comercial, por “evasión” en el cumplimiento de los precios de la materia prima establecidos por ley. Cargándole a los productores además el costo de la financiación.

Si a los \$0,30 efectivamente recibidos, se le restan \$0,16 en concepto de costos de cosecha y flete a secadero, le quedan netos al productor \$0,14 por kilo de hoja verde.

Para el productor promedio del estrato de hasta 10 hectáreas, esto equivale a un ingreso anual (5,7 has y 4.400 kilos por ha.) del orden de los \$3.500, equivalentes a \$300 mensuales. Este estrato suma



casi el 80% de los productores de yerba mate, cerca del 40 % de la superficie plantada y algo más del 30% de la producción.

En el otro extremo, un productor promedio del estrato de más de 50 has.(142 has y 6.500 kilos por ha.) obtiene un ingreso anual de \$130.000, equivalentes a \$10.800 mensuales. El 2% de los productores ocupa este estrato, que representa también el 24% de la superficie de yerbales y el 31% de la producción.

Esta diferente realidad dentro del sector productivo, dificulta una acción coordinada y se traslada a la toma de decisiones en el INYM Por un lado una multitud dispersa de pequeños productores sin representación orgánica o gremial. Por el otro, unos pocos grandes productores organizados y asociados o integrados a las grandes industrias, que recuperan en la fase comercial del producto terminado la “plusvalía” extraída a partir de los bajos precios de la materia prima y de la explotación del trabajo agrícola que la genera.

## Bibliografía

- **APAM-FHyCS (2008)**
- *Documento de Difusión sobre el Mercado Consignatario*. Convenio de Cooperación Institucional entre la Asociación de Productores Agrarios de Misiones y la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Misiones. Posadas.
- **APAM (Asociación de Productores Agrarios de Misiones) ( 2007)**
- *Proyecto de Ley de creación del Mercado Consignatario Nacional de la materia prima de Yerba Mate*. En: Gortari J. (compilador) "De la tierra sin mal al tractorazo: hacia una economía política de la yerba mate" Editorial Universitaria de Misiones, Posadas.
- **BORA (Boletín Oficial de la República Argentina) (2002)**
- N° 29.859 y 29.940. *Instituto Nacional de la Yerba Mate*. Ley N° 25.564 y Decreto 1240/2002. Buenos Aires. .
- **Gortari J. (2001)**
- *Economía política del tractorazo*. Diario El Territorio, Suplemento dominical, Posadas, 17 de junio.
- **Gortari J. (2007 a)**
- *El Instituto Nacional de la Yerba Mate (INYM) como dispositivo político de economía social: mediación intrasectorial en la distribución del ingreso, empoderamiento del sector productivo y desarrollo local en la región yerbatera*. Realidad Económica N° 232, IADE. Buenos Aires.
- **Gortari J. (2007 b)**
- *Tractorazo yerbatero II: esta película ya la vimos*. Diario El Territorio, Posadas, 30 de junio. Posadas.
- **Gortari J. (2008)**
- *Más regulación: productores e industria yerbatera*. Suplemento Económico, Página 12, 6 de julio. Buenos Aires.
- **INYM (2007)**
- <http://www.inym.org.ar>. Posadas.
- **Las Marías S.A. (1986)**
- *Imagen del hábito y de marcas entre grupos consumidores y no consumidores*. Informe Final. Estudio Prisma, Buenos Aires.
- **Ministerio del Agro y la Producción (2002)**
- *Relevamiento Satelital Yerbatero*. Dirección General de Yerba Mate. Posadas.
- **Montechiesi R. (2008)**
- *Análisis de situación de los productores de Yerba Mate*. Documento INYM, Posadas.
- **Rau V. (2007)**
- *El mercado de trabajo agrario yerbatero durante el período de desregulación*. En Gortari J. (compilador) "De la tierra sin mal al tractorazo: hacia una economía política de la yerba mate" Editorial Universitaria de Misiones, Posadas.
- **SAGPyA (2001)**
- *Diagnóstico preliminar de la región yerbatera*. Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca. Buenos Aires.