

## La ley 23.149 de fraccionamiento de vinos en origen en Argentina: su proceso de surgimiento, los problemas para su implementación y sus resultados

*The 23,149 wine bottling and packaging law in Argentina and its origin: process of emergence, problems for implementation and results*

Juan Jesús Hernández<sup>1</sup>

[juan.j.hernandez@inta.gob.ar](mailto:juan.j.hernandez@inta.gob.ar)

### Resumen

La cadena productiva vitivinícola en Argentina se caracterizó hasta mediados de la década de 1980 por la presencia de viñedos y bodegas elaboradoras de vino ubicadas en su gran mayoría en la región de Cuyo y por la localización del mayor número de plantas de fraccionamiento en las provincias más pobladas del país.

Los gobiernos y algunas de las entidades representativas de los empresarios y obreros vitivinícolas cuyanos reclamaron durante décadas políticas públicas que promovieran u obligaran el fraccionamiento de vinos en las zonas de producción.

La ley 23.149 atendió esta demanda. Surgió en 1984 y al año siguiente los vinos despachados a granel representaban menos de la mitad del total, veinte años después ya eran una proporción ínfima. ¿Qué influencia tuvo la ley en ese proceso? ¿Qué otros factores gravitaron?

El presente artículo plantea la importancia del lugar de radicación de las plantas de fraccionamiento y analiza los enfrentamientos entre agentes, los problemas de la implementación, los resultados y los motivos de la derogación de la ley 23.149.

El trabajo se centra en el período 1984-1991, años de vigencia de la ley, pero hace referencia a los antecedentes de legislaciones de este tipo en el país (1963 en adelante) y a la evolución en los volúmenes de cada una de las modalidades de despacho de vinos hasta fines del siglo XX. Además concluye que el impacto de la política pública analizada estuvo limitado por una serie de factores (restricciones en los envases que regulaba, recursos de amparo, corto periodo de vigencia, etc.) y que existía un proceso de aumento del envasado en origen que comenzó varios años antes de la sanción y perduró después de la derogación de la norma, que puede ser explicado a través de otros acontecimientos.

**Palabras clave:** VITIVINICULTURA, FRACCIONAMIENTO, LEY

### Abstract

The wine industry in Argentina was characterized until the mid-80's by the presence of vineyards and wineries located in the region of "Cuyo" and in the most populated provinces of the country.

For decades, governments and organizations representing employers and "Cuyanos" wine workers fought for public policies that promoted wine bottling in areas where it was being produced.

The 23,149 law attended this demand. It emerged in 1984 and the following year it released bulk wines. They represented less than a half of the total and 20 years later, they were a tiny proportion. What was the influenced of the law in the process? What other factors emerged?

This article discusses the importance of the places where wines are being bottled and analyzes clashes between agents, the problems of implementation, results and reasons for the abolition of the 23,149 law.

The article focuses on the period 1984-1991, the time when the law was ruling. It also makes reference to the history of this kind of law in the country (1963 onwards) and to the evolution in the way wines were bottled and released to the market until the late twentieth century. What's more, it makes reference to the limited

<sup>1</sup> Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) - Universidad Nacional de San Juan.

impact that this public policy had due to a number of factors (restrictions on packaging regulations, resources used for protection, short term, etc.) Finally, it mentions that the process of packaging originally started several years before the abolition of the law, and it remained after it.

**Keywords:** WINE INDUSTRY, BOTTLING, LAW

**Recibido:** 21 de enero de 2014.

**Aprobado:** 29 de julio de 2014.

---

---

## Introducción

La cadena productiva vitivinícola en Argentina se caracterizó hasta mediados de la década de 1980 por la presencia de viñedos y bodegas elaboradoras de vino, ubicados en su gran mayoría en la región de Cuyo y por la localización del mayor número de plantas de fraccionamiento en las provincias más pobladas del país.

Los vinos fueron predominantemente envasados en las grandes ciudades o en las localidades aledañas, generándose allí una importante proporción del valor agregado de la cadena. Este modo de organización de la cadena productiva vitivinícola privó a las provincias productoras de uva y vino durante muchos años de ciertos beneficios (demanda de empleo, pago de tributos provinciales, instalación de empresas proveedoras de servicios e insumos, etc.) que brindaba el fraccionamiento y comercialización.

Los gobiernos y las entidades representativas de los empresarios y obreros vitivinícolas de Mendoza y San Juan reclamaron durante décadas políticas públicas que promovieran el fraccionamiento de vinos en las zonas de producción, o que incluso prohibieran el envasado fuera de estos territorios. Argumentaban su pedido en la necesidad de mejorar la fiscalización de la calidad y genuinidad de los vinos y aumentar los ingresos y empleos que esta agroindustria generaba en sus provincias.

La ley 23.149 fue la primera política que obligó al envasado en la zona de elaboración del vino. Surgió en 1984, al año siguiente los vinos despachados a granel representaban menos de la mitad del total, en la década posterior ya eran una proporción ínfima. ¿Qué influencia tuvo la ley en ese proceso? ¿Qué otros factores gravitaron?

La historia de la vitivinicultura nacional en general y de las políticas vitivinícolas en particular ha sido estudiada por múltiples autores y en diversos aspectos. Se pueden citar por ejemplo: los estudios sobre esta agroindustria en la primera mitad del siglo XX de Borcosque (2006) y Mateu, Stein y otros (2008); los que se refieren a la segunda mitad de ese siglo de Cernadas y Forcinito (2004), De La Torre y otros (2011), Mellado y Olguín (2007); el análisis de las trayectorias de las cámaras empresariales vitivinícolas de Bragoni, Mellado,

Mateu y Olguín (2008); los trabajos sobre los cambios registrados en la agroindustria a fines del siglo XX y principios del siglo XXI de Barreda (1997), Gago y otros (1998) y Azpiazu y Basualdo (2003); y los estudios sobre lo ocurrido en los últimos años de Bocco (2007), Chazarreta (2013) y Moscheni (2013). La lista completa de autores y temas es mucho más amplia que estos ejemplos. Sin embargo sobre los temas y problemas vinculados a la localización de las plantas envasadoras en la bibliografía sólo se registran los análisis de la ley de San Juan número 5.107/82, de Frau (2006 y 2011). La ley 23.149/84 si bien ha sido reconocida por la bibliografía como importante para la agroindustria, ninguno de los autores la ha estudiado en profundidad.

El presente artículo analiza esta última ley, teniendo en cuenta los conflictos que antes de 1984 se habían generado en relación al lugar de radicación de las plantas de fraccionamiento, los problemas en la implementación de esa política pública, sus impactos (o resultados) y los motivos que llevaron a su derogación.

El artículo se centra en el período 1984-1991, años de vigencia de la norma, pero hace referencia a los antecedentes de legislaciones de este tipo en el país (1963 en adelante) y a la evolución en los volúmenes de cada una de las modalidades de despacho de vinos hasta fines del siglo XX.

### **La cadena productiva vitivinícola**

Una cadena productiva es un “conjunto de eslabones, unidades de producción y actividades vinculadas por relaciones técnicas que van desde la obtención de materias primas hasta la entrega final del producto al mercado”.<sup>2</sup>

La cadena productiva de una agroindustria se integra por tres eslabones: 1º) agrícola (obtención de las materias primas agrícolas); 2º) transformación (industrialización de esas materias primas hasta obtener el producto final); 3º) comercialización - distribución (operaciones de transporte, servicios técnicos y comerciales).

La uva destinada a la elaboración de vinos es industrializada en las bodegas. Los caldos obtenidos luego son fraccionados y envasados, quedando así listos para su distribución y comercialización en los mercados. De esta manera queda conformada la cadena productiva vinícola con un primer eslabón correspondiente al sector agrícola (producción de uva), una segunda etapa perteneciente al sector transformación o industrial (elaboración y envasado de vino) y por último una tercera fase de distribución y comercialización.

---

<sup>2</sup> Gago *et al* (1998), p. 14.

La uva destinada a la vinificación se debe transportar hacia las bodegas de inmediato ya que es un bien perecedero. Por ello, viñedos y bodegas han de radicarse en puntos cercanos. Pero las plantas de fraccionamiento de vinos pueden localizarse en la misma región de origen de la uva o en otra, porque el vino puede ser trasladado para ser envasado en lugares cercanos a cada uno de los centros consumidores.

El envasado motoriza a la agroindustria vitivinícola (AIV) y genera importantes excedentes, debido al trabajo que demanda, a los insumos y la maquinaria que utiliza y al impulso que otorga a actividades inducidas como la metalmecánica, imprenta, marketing, industria del vidrio, cartón, corcho, plástico, etc.

Si el fraccionamiento se realiza en la misma zona en que se cultivó la uva y se la transformó en vino, entonces se dice que el fraccionamiento es “en origen”.

La definición de la extensión de la zona de origen puede variar. Generalmente la literatura y las normas jurídicas que han tratado el tema han optado por la provincia como el espacio de referencia, salvo excepciones en que se ha preferido dar esa categoría a una localidad o a un conjunto de provincias.

En la AIV el fraccionamiento “en destino” se efectúa cuando se traslada a granel el vino hacia una zona cercana a su lugar de consumo, que es distinta a su zona de producción u origen, para ser allí colocado en envases y comercializado. Es más barato este tipo de envío porque se evita la pérdida de espacio en los vehículos o el riesgo de roturas que genera el transporte de botellas, damajuanas u otro tipo de recipientes.

### **La configuración tradicional de la cadena productiva vitivinícola**

La organización de la cadena productiva vitivinícola en Argentina exhibió tradicionalmente una distribución geográfica de sus eslabones que se extendió desde el oeste hacia el resto del país.

El eslabón primario se concentró en aquellas provincias con condiciones climáticas adecuadas para el cultivo de la vid: principalmente en San Juan y Mendoza, y en menor medida en otras como La Rioja, Río Negro, Salta, etc.

La elaboración de vinos se localizó en las zonas próximas a los viñedos, debido al carácter perecedero de la uva que obliga a su procesamiento inmediato una vez cosechada y a la legislación nacional, por ejemplo la ley nacional 14.878, principal normativa reguladora de la agroindustria desde su sanción en 1959, que definió en su artículo 17 al vino genuino

como resultado de “la fermentación alcohólica de la uva fresca y madura o del mosto de la uva fresca elaborados dentro de la misma zona de producción”.

En cambio el fraccionamiento y envasado del vino se realizó en un espacio geográfico distinto al de elaboración, en especial en las grandes ciudades o sus zonas aledañas. Las empresas se radicaron allí para reducir costos de transporte del producto final hacia los puntos de venta, aprovechar la presencia de proveedores de insumos y la disponibilidad de mano de obra.

Por ejemplo en 1968 el 18,27% del vino se fraccionaba en origen,<sup>3</sup> mientras que en 1980 ese porcentaje había ascendido, pero sólo hasta llegar al 31,69%.<sup>4</sup> El porcentaje restante era transportado a granel desde las provincias productoras para su correspondiente fraccionamiento y envasado en plantas cercanas a los principales puntos de consumo.

Así se conformó lo que en este trabajo se denomina la “configuración tradicional de la cadena productiva vinícola”. La AIV completó su proceso productivo a lo largo y ancho del territorio nacional vinculando a través de relaciones de conflicto y cooperación a un número amplio de agentes.

El fraccionamiento en origen no fue, hasta iniciada la década del ochenta, una práctica aplicada por la mayoría de las empresas y no se estableció en forma perdurable como una imposición del poder político.

El trayecto que debían recorrer los vinos entre la planta elaboradora y la envasadora fue sindicado en muchas ocasiones como un espacio para el estiramiento de las cantidades y la adulteración. Además la proliferación y dispersión de las plantas fraccionadoras en todo el territorio del país complejizó los controles contra el fraude que debían realizar los organismos oficiales.

La calidad de los vinos había sido puesta en riesgo por las prácticas en bodegas y plantas, y por los extensos traslados. Barrio de Villanueva (2010) analiza esta situación a fines del siglo XIX y principios del XX y destaca cómo ello, sumado a la necesidad de aumentar los ingresos fiscales, llevaron a la intervención creciente del Estado provincial mendocino y del Estado nacional sobre la agroindustria, mediante políticas de control en los establecimientos e impuestos: “El vino mendocino (y argentino) tenía serios problemas como falta de calidad y salubridad, además de su frecuente falsificación”.<sup>5</sup>

---

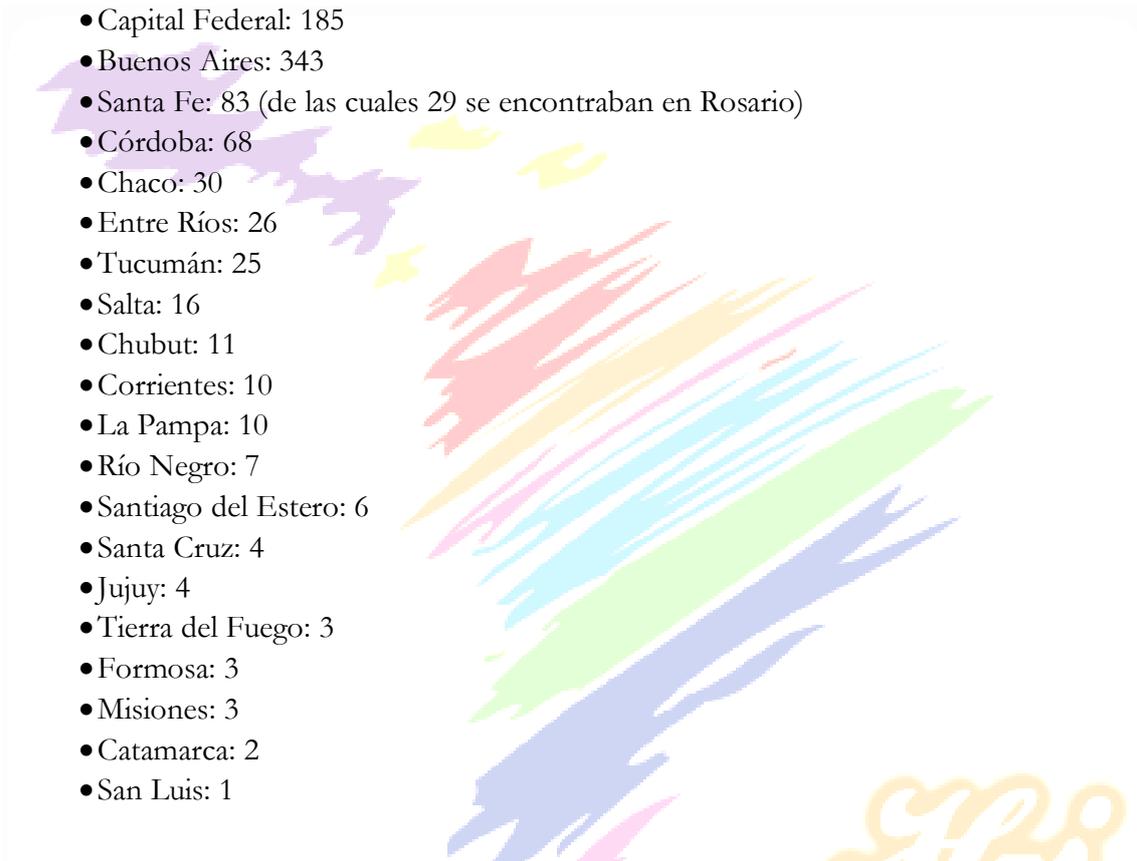
<sup>3</sup> *Diario de Cuyo*, 22 de mayo de 1983, sobre la base de datos de la Síntesis de Estadística Vitivinícola del Instituto Nacional de Vitivinicultura (INV).

<sup>4</sup> *Revista Asociación de Fraccionadores de Vinos en Origen (AFVO)* nro. 41 (1989), sobre la base de datos de la Síntesis de Estadística Vitivinícola del INV.

<sup>5</sup> Barrio de Villanueva (2010), pp. 3-7.

El problema de la adulteración dio origen a la creación del Instituto Nacional de Vitivinicultura (INV) en 1959, sin embargo persistió en las décadas siguientes, vinculado tanto a la actividad de las plantas de fraccionamiento como a la elaboración en las bodegas y los traslados a granel.

Según la nómina dada por la Asociación Vitivinícola Argentina (AVA) en su Anuario de 1970, la cantidad de plantas fraccionadoras inscriptas en el INV por provincias era la siguiente.

- 
- Capital Federal: 185
  - Buenos Aires: 343
  - Santa Fe: 83 (de las cuales 29 se encontraban en Rosario)
  - Córdoba: 68
  - Chaco: 30
  - Entre Ríos: 26
  - Tucumán: 25
  - Salta: 16
  - Chubut: 11
  - Corrientes: 10
  - La Pampa: 10
  - Río Negro: 7
  - Santiago del Estero: 6
  - Santa Cruz: 4
  - Jujuy: 4
  - Tierra del Fuego: 3
  - Formosa: 3
  - Misiones: 3
  - Catamarca: 2
  - San Luis: 1

La nómina publicada en el anuario de la AVA no incluye a ninguna planta fraccionadora de San Juan, Mendoza, Neuquén ni La Rioja, tradicionales provincias productoras de uva y vino.

En zonas de gran cantidad de población y de reducida superficie, la numerosa presencia de estos establecimientos, implicaba que ellos tenían una influencia importante en la configuración de relaciones sociales, en el pago de impuestos a gobiernos locales, en las posibilidades de brindar empleo en la zona, en la demanda a proveedores de insumos, etc.

En esa nómina se detallan los nombres de las empresas. La existencia de plantas fraccionadoras en destino de propiedad de las firmas privadas líderes de los mercados vitivinícolas (Grecco, Graffigna, Gargantini, Peñaflor, etc.), de la que era propiedad del Estado mendocino (Giol), de la que pertenecía al conjunto de los viñateros de una provincia (CA-

VIC)<sup>6</sup> y de aquellas que eran de familias con participación en algún momento en el poder político de las provincias cuyanas (Gabrielli)<sup>7</sup> o en la conducción del INV (Toso),<sup>8</sup> demuestra que existía una estrategia común entre las empresas líderes. Ella consistía en la plantación de viñedos y la creación de bodegas en Cuyo, pero a la vez en la instalación de las plantas envasadoras distribuidas en las ciudades más pobladas del país.

El accionar de esas empresas líderes en los mercados oligopólicos de la uva y el vino de traslado no estaba asentado en una única zona geográfica y sus relaciones económicas, políticas y sociales se tejían en variados espacios.

### Los antecedentes y el contexto

Desde la década de 1960 las plantas de fraccionamiento fueron cuestionadas en cuanto a las prácticas que en ellas se ejercían y a la ubicación de las mismas.

El 20 de noviembre de 1963, el INV, argumentando la necesidad de concentrar y facilitar los controles contra la adulteración, sancionó la Resolución número 782, que decía en su artículo 1º: “A partir del 1 de enero de 1964, el vino en envases superiores a 1 litro sólo podrá fraccionarse en las zonas en que dichos vinos se hubieran producido”.

El lapso establecido para que las plantas se adecúen a la norma era de poco más de un mes, lo que significaba el cierre casi inmediato de algunas de las líneas de envasado de aquellos establecimientos que fraccionaban en destino. Las firmas propietarias entonces tenían como alternativas: envasar sólo en recipientes de menor capacidad, comprar la materia prima exclusivamente a agentes de sus mismos territorios, trasladar sus plantas o establecer sucursales en la zona de producción de los vinos.

Se opusieron a la Resolución 782 la federación de entidades empresarias ACIEL, la AVA y el gobernador de Buenos Aires, Anselmo Marini. Argumentaban que la medida era imposible de aplicar por el escaso tiempo que se concedía para el traslado de las plantas, por el despido de obreros que provocaría y porque elevaría el precio del vino en damajuanas debido a la suba de los costos de transporte.<sup>9</sup> Ellos lograron que el gobierno nacional

---

<sup>6</sup> En San Juan se creó por ley la Corporación Agrovinícola Industrial y Comercial (CAVIC) en 1964, en la cual eran todos los viñateros, obligados a asociarse, quienes aportaban el capital y constituían el directorio. En la década de 1970 el Estado por ley pasó a ser socio mayoritario, pero en los años ochenta se retiró de la empresa, la cual se constituyó como una cooperativa de viñateros, que a principios de la década de 1990 cerró sus puertas tras su quiebra.

<sup>7</sup> Francisco Gabrielli, miembro de una tradicional familia propietaria de una bodega (Gabrielli y Baldini SA) fue gobernador de Mendoza en dos periodos (1961-1962 y 1963-1966) y luego interventor federal de facto de esa provincia (1970-1972).

<sup>8</sup> Asociación Vitivinícola Argentina (1970), pp. 121-144.

<sup>9</sup> *Tribuna*, 14 de diciembre de 1963.

dictara la intervención del INV, declarara el cese en sus funciones de sus autoridades y dejara sin efecto la norma, tan sólo un mes después de haber sido sancionada y antes que se pudiera comenzar a aplicar.<sup>10</sup>

En el año 1974 se gestó un nuevo proyecto de regulación de la ubicación de las plantas de fraccionamiento de vinos. Fue el más ambicioso de todos porque obligaba al envasado total en origen. El autor del proyecto fue Pablo Rojas, un diputado nacional por la provincia de San Juan. Rojas había sido obrero vitícola y luego sindicalista, participando en la fundación de la Sociedad de Obreros y Obreras de la Industria Vitivinícola (SOOIVA), que más tarde formó parte de la entidad nacional llamada Federación de Obreros y Empleados Vitivinícolas y Afines (FOEVA). Fue secretario general de ambas organizaciones desde 1948 hasta 1970 y militante justicialista.

Apoyaron la iniciativa de Rojas: la Federación de Viñateros de San Juan, la Asociación de Productores del Este de Mendoza, el gobierno de la provincia de San Juan,<sup>11</sup> algunos partidos políticos como el Movimiento de Integración y Desarrollo<sup>12</sup> y el Frente de Izquierda Popular;<sup>13</sup> las delegaciones de San Juan y Mendoza de la Confederación General de los Trabajadores (CGT)<sup>14</sup>, etc.

Los agentes que se opusieron al proyecto fueron: FOEVA nacional, CGT nacional, la Federación Económica y el Ministerio de Asuntos Agrarios de Buenos Aires, la Sociedad Argentina de Fraccionadores de Vinos, la AVA, la asociación de Fraccionadores Integrados y no Integrados del Interior y las cámaras de fraccionadores de Rosario y Santa Fe. Argumentaban que si la medida entraba en vigencia debían cerrarse 500 plantas de fraccionamiento, se produciría un desabastecimiento de vinos y se congestionarían las rutas por el aumento de camiones transportadores de vinos (estimaban que debía circular uno cada 200 metros para satisfacer la demanda). Además pedían que se les adjudicaran 150.000 hectáreas para plantar vid en Buenos Aires, de manera de poder producir en el mismo territorio, no tener que cerrar las plantas de envasado y no depender de San Juan y Mendoza.<sup>15</sup>

El proyecto presentado por Rojas fue aprobado en la Cámara de Diputados, pero no fue tratado en el Senado por decisión del bloque mayoritario, el Frente Justicialista para la Liberación.

---

<sup>10</sup> Para un análisis más completo sobre la Resolución 782/63 y la intervención del INV, léase Hernández (2014), pp. 78-81.

<sup>11</sup> *Diario De Cuyo*, 8 de octubre de 1974.

<sup>12</sup> *Diario De Cuyo*, 10 de octubre de 1975.

<sup>13</sup> *Diario De Cuyo*, 27 de septiembre de 1975.

<sup>14</sup> *Diario De Cuyo*, 30 de septiembre de 1975.

<sup>15</sup> *Diario De Cuyo*, 13 de octubre de 1974; *El Viñatero*, 12 de octubre de 1984; *Diario De Cuyo*, 26 de septiembre de 1975.

FOEVA celebró el hecho con una solicitada titulada “Los trabajadores vitivinícolas triunfaron una vez más con unidad, solidaridad y organización”, publicada en diario *La Nación* el 25 de setiembre de 1975. La solicitada agradecía a los senadores justicialistas, a la CGT y a las 62 organizaciones: “que fieles receptores del sentir popular, acompañaron, apoyaron y decidieron, junto con nosotros esta acción de los vitivinícolas de todo el país luchando por un noble y justo objetivo.”

La paradoja es clara: un proyecto elaborado y presentado por uno de los primeros dirigentes de FOEVA fue rechazado por la misma organización. La heterogeneidad regional de la composición de la federación se expresó en los contradictorios intereses entre los trabajadores de las plantas situadas en las metrópolis y los de las bodegas y viñedos cuyanos.

Unos años después, en los inicios de la década de 1980, la AIV se encontraba en una profunda crisis. El descenso en el consumo de vinos en un momento de auge de la producción de uva común había provocado una acumulación de existencias de caldos que no encontraban comprador.<sup>16</sup>

Mientras que en 1970 el consumo de vinos promedio per cápita en el país fue de 91,79 litros, en 1982 se había reducido a 73,64 litros.<sup>17</sup> El precio del vino común de traslado también se contrajo, pasando de 0,53 dólares en 1979 a 0,06 dólares en 1982.<sup>18</sup>

La sobreproducción, debido a la reducción en la demanda ante una oferta inelástica en el corto plazo, llevó a la reducción del precio del vino de traslado. Los fraccionadores y comercializadores sólo compraban la cantidad que luego podrían vender al consumidor, lo que les colocaba en una posición ventajosa para imponer precios a sus proveedores. Las transferencias interregionales de ingresos se intensificaron: el vino de traslado, elaborado mayoritariamente en las provincias cuyanas, cada vez representaba menos dentro del total pagado por el consumidor.

El transporte de caldos a granel en camiones y trenes no era correctamente fiscalizado, lo que llevaba a la constante sospecha de estiramientos de las cantidades o de adulteración, tanto en el transporte como en el momento de su fraccionamiento en planta. Esta práctica, en pocas ocasiones probada y siempre escasamente fiscalizada, favorecía al envasador porque podía vender mayor cantidad de la que compraba e iba en detrimento de la calidad y prestigio del producto final.

---

<sup>16</sup> El fenómeno del descenso en el consumo de vinos es un fenómeno difícil de explicar, pero que también se presentó en otros países de tradición vitivinícola. Por esos años habían surgido otras bebidas con y sin alcohol que atrajeron las preferencias de los consumidores.

<sup>17</sup> INV, *Síntesis de Estadística Vitivinícola 1978-1984*.

<sup>18</sup> Gobierno de San Juan (1991), pp. 27-28.

La caída de los precios del vino de traslado fomentó el fraccionamiento en origen, cuyo incremento fue impulsado por algunos elaboradores de vino de traslado que para enfrentar la crisis buscaron agregar valor a su producción envasando en damajuanas. La mayoría de ellos no lograron acceder a las grandes canales de comercialización, dadas sus dificultades para cumplir los requisitos legales para patentar una marca, satisfacer las condiciones que les ponían los supermercados para acceder a sus góndolas y/o contratar camiones para el transporte.<sup>19</sup>

La configuración tradicional de la cadena productiva en los inicios de la década de 1980 continuaba siendo hegemónica, sostenida por la acción de los grandes bodegueros - fraccionadores, sin embargo comenzó a ser cuestionada y en parte modificada por las estrategias de algunos productores cuyanos y al corto tiempo por la acción del Estado.

La ley número 5.107 de la provincia de San Juan fue sancionada en 1982 y tuvo un carácter promocional, ya que estableció diversos beneficios fiscales para las plantas de fraccionamiento que se instalaran dentro de los límites provinciales. Con ella el Estado reducía los costos de producción de las empresas envasadoras renunciando a parte de los derechos tributarios que había ejercido en años anteriores. El objetivo de la medida era favorecer al sector bodeguero local, fomentar la radicación de nuevas plantas que demanden mano de obra e insumos provinciales y aumentar el despacho de vinos envasados.<sup>20</sup>

En 1985, 41 empresas accedían a esos beneficios. Las diez de mayor producción eran, en orden: Peñaflor SA, Resero SA, Estornell SA, Cooperativa Cavic, Madcur SA Corde-ro Hnos., Plaza Vieja SA, SA Jorge Sales, José Borboré, Kalejman SA y SA Graffigna Ltda.<sup>21</sup>

Por otra parte, la difusión del *tetra brick* favoreció el incremento del fraccionamiento en origen porque este envase tiene importantes ventajas con respecto a la botella y la damajuana: menor precio del cartón, menor peso, carácter descartable, facilidad para el llenado y para el transporte.

Al principio de la década de 1990 los beneficios de la ley fueron suspendidos y luego reactivados. Pero muchas de las empresas beneficiarias habían cambiado su situación y la política provincial de fraccionamiento en origen quedó sin efecto práctico.<sup>22</sup>

---

<sup>19</sup> *Diario De Cuyo*, 22 de mayo de 1983.

<sup>20</sup> Frau (2006), pp. 214-216.

<sup>21</sup> *Diario De Cuyo*, 30 de noviembre de 1985.

<sup>22</sup> Para un análisis completo de la ley sanjuanina nro. 5.107/82, léase Frau (2006).

## La ley 23.149: la principal política nacional sobre fraccionamiento en origen

El proyecto de ley que llevó al gran enfrentamiento entre los agentes vitivinícolas del país en 1984 surgió de legisladores nacionales del justicialismo, partido de oposición a nivel nacional y segundo bloque en importancia en el Congreso. Ingresó por mesa de entradas de la Cámara de Diputados el 4 julio de 1984, firmado por los diputados José Octavio Bordón, Olga Ruitort de Flores, Antonio Cassia, José Luis Manzano, Alfredo Pérez Vidal, César Kasini, Arnaldo González y Julio Corso.<sup>23</sup> Los legisladores expresaron la demanda de aquellos agentes de la vitivinicultura cuyana que en los años anteriores no habían logrado que sus pedidos se transformaran en normas nacionales sancionadas y de cumplimiento efectivo.

El proyecto presentado en julio fue derivado a la Comisión de Industria y Comercio en la que obtuvo dictamen favorable. Luego aprobado por el plenario de la Cámara de Diputados el 28 de setiembre junto con otros 50 proyectos.<sup>24</sup>

La rapidez del tratamiento fue tal que se leyó y aprobó en primer término un texto que establecía la obligatoriedad del fraccionamiento en origen en los envases especificados desde el primero de enero de 1985. Sin embargo unos minutos después el diputado Octavio Bordón pidió la palabra para explicar que había existido un error porque se había leído el texto del anteproyecto original y no el que había sido modificado por la Comisión de Industria y Comercio que ampliaba los plazos para iniciar la aplicación; entonces se realizó una nueva votación sobre el texto corregido que también resultó positiva.<sup>25</sup>

El 30 de septiembre los proyectos con media sanción fueron tratados en la Cámara de Senadores. Según la Constitución el periodo de sesiones ordinarias culminaba a las 0hs. En ese día se sancionaron cuarenta y tres leyes. Todos los temas fueron tratados de manera rápida, algunos de ellos tan sólo fueron leídos y votados, y en otros casos la presidencia hizo referencia únicamente al título antes de llamar a la votación.

Para quienes hurgan en la historia en búsqueda de perlas, la culminación del 101° periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Nación ha dejado un ramillete porque se originaron en el mismo momento en cada Cámara, cuando la carrera contra reloj hacia que los asuntos en tratamiento salieran en torrente [...]. La celeridad en el Senado fue notable, desde la presidencia el tucumano Ramón Araujo decía en una cadencia contagiosa: Tratamiento sobre tablas, se requiere los dos tercios, consideración en general y en particular, aprobado. Una lectura rápida de esas frases, dichas sin respiros, era el tiempo que demandaba la salida de una ley.<sup>26</sup>

---

<sup>23</sup> *Revista AFVO*, nro. 4 (1984).

<sup>24</sup> *Diario De Cuyo*, 2 de octubre de 1984.

<sup>25</sup> *Anales de Legislación Argentina* Tomo XLIV-D (1985).

<sup>26</sup> *Clarín*, 2 de octubre de 1984.

En el marco de este particular trámite legislativo la Cámara alta sancionó la ley más importante que existió en el país sobre fraccionamiento de vinos en origen.

La norma establecía que en los envases mayores a los 1.500 y menores de 930 centímetros cúbicos el vino debía salir listo para el consumo desde la zona de origen. Es decir incluía solamente a los denominados “vinos reservas”, de alta calidad para los cuales se utilizaban envases pequeños, y a las damajuanas.

La norma no tenía disposición alguna acerca del fraccionamiento en botellas con capacidad entre los 930 y los 1.500 centímetros cúbicos, que significaba la mayor parte del vino consumido y la modalidad principal utilizada por las grandes firmas para los vinos comunes.<sup>27</sup> Los autores del proyecto decidieron esta “no inclusión” para limitar los impactos de la norma y por consiguiente las oposiciones y reacciones que podría generar.

Según el diputado Octavio Bordón: “Preferimos establecer una política realista, antes que generar el caos en el sistema de comercialización. Al diagramar este proyecto se pensó en la progresividad e irreversibilidad de las medidas que permitan un aumento del valor agregado producido en las provincias de origen”.<sup>28</sup>

Los vinos reservas ya eran envasados en origen por disposición del INV.<sup>29</sup> Los vinos en damajuanas eran en su mayor parte despachados desde origen listos para su consumo; a partir de la ley comenzarían a ser monopolio exclusivo de las provincias productoras.

La configuración tradicional de la cadena productiva no prometía ser totalmente modificada, sin embargo el Estado decidía acompañar el proceso de cambio en marcha desde unos años atrás por las tendencias del mercado, utilizando su poder de coacción para regular la ubicación de las plantas fraccionadoras de vinos del país. Si bien los impactos que se generarían tenían límites definidos, parecían ser lo suficientemente importantes para provocar reacciones de los agentes beneficiados y de los afectados.

La ley se proponía como objetivos mejorar la calidad de los vinos, facilitando los controles contra la adulteración que realizaba el Instituto al concentrar la mayor parte de la actividad industrial en una única región. Pero además buscaba promover el desarrollo de las provincias cuyanas afectadas por la reducción en el precio del vino común en su etapa de

---

<sup>27</sup> Los dos artículos más importantes de la ley 23.149/84 expresaban textualmente:

- Artículo 1º.- El fraccionamiento de vinos en envases menores de 930 cc. y mayores de 1.500 cc. deberá realizarse exclusivamente en las zonas de origen de producción de las uvas. Esta obligación entrará en vigencia a partir de los 120 días de sancionada la Ley, en el caso de los envases mayores de 1.500 cc. y a partir de los 240 días de su vigencia para los envases menores de 930 cc [...].
- Artículo 3º.- El Instituto Nacional de Vitivinicultura podrá autorizar traslados interprovinciales para fines de cortes entre provincias productoras a los efectos de la presente ley [...].

<sup>28</sup> *Clarín*, 22 de octubre de 1984.

<sup>29</sup> *Los Andes*, 23 de octubre de 1984.

traslado, que en 1984 tenía un valor que representaba tan sólo el 15,09% del registrado cinco años antes.<sup>30</sup>

Para establecer la real dimensión que tenía la ley es útil presentar el cuadro que proporcionó el INV, en los días posteriores a la sanción.

**Cuadro 1: Actividad en las plantas de fraccionamiento en agosto de 1984, por provincia y tipo de envase**

Provincias	Plantas que fraccionan exclusivamente en damajuanas			Plantas que fraccionan exclusivamente en botellas y damajuanas				Plantas que fraccionan exclusivamente en botellas		
	Plantas	Obreros Ocupado	Hectolitros fraccionados	Plantas	Obreros Ocupados	Hectolitros fraccionados en botellas	Hectolitros fraccionados en damajuanas	Plantas	Obreros Ocupado	Hectolitros fraccionado
Capital Federal	34	188	37.436	11	1.485	119.541	18.931	14	1.753	229.296
Buenos Aires	44	208	50.320	25	782	62.278	37.772	5	296	14.266
Córdoba	7	68	8.980	16	325	26.680	18.472	4	297	18.877
Corrientes								2	74	8.641
Entre Ríos	2	10	1.925	3	182	8.245	5.824	1	64	4.768
Jujuy				1	25	2.577	403			
Salta	1	4	100	3	200	17.746	15.193	3	122	15.477
Santa Fe	3	42	752	11	384	31.163	15.850	9	532	45.483
Tucumán				4	156	11.131	4.079	2	172	19.311
Chaco				2	195	44.291	2.375	3	187	19.176
Chubut				3	43	1.388	1.225			
Misiones				2	57	4.040	1.684			
Río Negro				1	13	332	251			
Total	91	520	99.513	82	3.847	329.412	122.059	43	3.497	375.295

Total de plantas fraccionadoras en destino:	216
Total de obreros ocupados en plantas que fraccionaban en destino:	7.864
Total de hectolitros de vinos fraccionados en destino:	926.279

Total de plantas que fraccionaban en damajuanas en destino	173
Total de obreros ocupados en plantas fraccionadoras de damajuanas en destino	4.367
Total de hectolitros fraccionados en damajuana en destino:	221.572

**Fuente:** Instituto Nacional de Vitivinicultura, publicado en *Los Andes*, 23 de octubre de 1984.

<sup>30</sup> Gobierno de San Juan (1991), pp. 27-28

Si las botellas no estaban comprendidas en los alcances de la ley 23.149, entonces 173 plantas que fraccionaban en damajuanas tendrían que modificar su modalidad de trabajo, ya sea utilizando sólo botellas, trasladando sus plantas a las zonas de origen de la materia prima, cerrando o dedicándose exclusivamente a la distribución.

El número de obreros ocupados en esas plantas era de 4.367, los cuales serían afectados por la ley, excepto los vinculados al envasado en botellas en plantas que utilizaban los dos tipos de recipientes.

Sobre los territorios de Santa Fe, Córdoba, Buenos Aires y Capital Federal recaería el mayor impacto de la ley porque allí se encontraban radicadas la gran mayoría de las plantas.

### Las posiciones, las movilizaciones y los conflictos

La Constitución argentina preveía que luego de la aprobación en el Congreso, la ley debía ser firmada por el presidente de la última cámara que avaló, para ser enviada luego al Poder Ejecutivo, el cual tenía diez días hábiles para elegir entre vetarla, en forma completa o parcial, o promulgarla, en forma expresa o tácita (dejando pasar diez días desde su recepción sin promulgarla ni vetarla). En el tiempo posterior a la aprobación en las Cámaras se produjo una importante disputa por la promulgación o veto, en la que todos los actores de la AIV participaron.

El enfrentamiento comenzó con el pronunciamiento en contra de la ley realizado por la AVA en un comunicado oficial en el que pedía que el presidente vetara la norma, a la que calificaba de “insólita e improvisada”. Sus argumentos eran:

- “el fraccionamiento de vinos en zonas de consumo se ha desarrollado y ha alcanzado muy alta eficiencia por razones económicas y atendiendo a la localización de un mercado dónde el 70% del consumo se encuentra a más de 1.200 kilómetros de las zonas de producción.”
- El cierre de las plantas ubicadas en esas zonas “obligará a la cesantía masiva de obreros y empleados que afectará a alrededor de 20.000 personas.”
- “La imposibilidad de trasladar las instalaciones fijas, vasijas, equipos, etcétera, con un costo imposible de asumir.”
- La ley generaría “un incremento notable del costo del vino al público, debido a la incidencia del costo de ida y retorno de envases vacíos y llenos desde origen y zonas de consumo.”
- Los costos subirían también porque se necesitaría “aumentar en cuatro veces el volumen de envases para asegurar la continuidad del suministro de vinos.”
- La “incapacidad de los medios de transporte (ferrocarriles) y de comunicación (camino) para asegurar la distribución de vinos envasados.”
- “La diferencia entre transportar vinos a granel o envasados aumenta en un 300 por ciento el volumen de las cargas con despilfarro de combustibles.”<sup>31</sup>

Idéntica posición adoptó la Sociedad Argentina de Fraccionadores de Vino, quien publicó el 8 de octubre de 1984 una solicitada en diario *Clarín* titulada “¿El Congreso con-

---

<sup>31</sup> *Los Andes*, 7 de octubre de 1984.

tra el pueblo?. 20.000 familias en la calle. Veto a la improvisación. La obligación de envasar en zonas de producción. Una ley insólita e improvisada. Su veto es inexcusable.”. Haciéndose eco de lo que sostuvo la AVA, e incorporando argumentos nuevos, esta organización pidió el veto presidencial a la ley.<sup>32</sup>

El rechazo a la nueva política pública se materializó también en marchas y manifestaciones realizadas en la provincia de Buenos Aires. La primera de ellas se efectuó el 8 de octubre de 1984 y fue protagonizada por 200 obreros y empresarios fraccionadores, entre ellos Miguel Rull, líder nacional de FOEVA.<sup>33</sup>

Catorce días después, empresarios y trabajadores de plantas envasadoras de vinos se manifestaron en la ciudad de La Plata.<sup>34</sup> El gobernador de Buenos Aires desde la escalinata de la casa de Gobierno apoyó el reclamo y leyó una nota que dirigía al presidente de la Nación, la cual sostenía que la ley

[...] de singulares características recesivas compromete derechos de naturaleza constitucional e intereses de productores, fraccionadores, transportistas y los propios del consumidor, en cuanto a precio y genuinidad del producto [...]. No menos grave es el daño que se infiere a vastos sectores, empleados y obreros de las plantas fraccionadoras, que necesariamente serán despedidos, estimulando el flagelo de la desocupación con la inevitable secuela de perturbación de la paz social. El orden de los agravios [...] determina al gobierno de la provincia de Buenos Aires, a requerir al señor presidente de la Nación el veto de la ley.<sup>35</sup>

Las cámaras de Bodegueros de San Juan y de Mendoza, conformadas por las empresas con capacidad de elaboración y envasado, que tenían plantas diseminadas por todo el país, se encontraron ante una encrucijada: la ley tenía un amplio apoyo en Cuyo, su lugar de origen, de radicación de sus proveedores de materia prima y de una parte de sus establecimientos, además eliminaría a muchos de sus competidores pequeños en varias provincias que carecían de la solvencia económica suficiente para adecuarse a la nueva disposición legal; pero a su vez tenían inversiones en las regiones perjudicadas y ya no podrían utilizar sus plantas fraccionadoras de las grandes urbes para los envases definidos en la ley. La respuesta ante el dilema fue la contradicción y la escasa expresión pública.

Mario Pulenta, presidente de la Cámara de Bodegueros de San Juan y de la firma Peñaflor, en una reunión con el gobernador y otras organizaciones vitivinícolas locales, manifestó su apoyo a la ley, aunque la calificó de coercitiva.<sup>36</sup>

<sup>32</sup> *Clarín*, 8 de octubre de 1984.

<sup>33</sup> *Clarín*, 9 de octubre de 1984.

<sup>34</sup> *Clarín*, 23 de octubre de 1984.

<sup>35</sup> *Clarín*, 23 de octubre de 1984.

<sup>36</sup> *Los Andes*, 14 de noviembre de 1984.

El Centro de Bodegueros de Mendoza tuvo actitudes contradictorias. En primer lugar su presidente Ricardo Santos, expresó al diario Los Andes su opinión negativa hacia la legislación:

[...] la ley provocará la pérdida del patrimonio mendocino en el mercado de los vinos reserva y favorecerá a la vitivinicultura sanjuanina en detrimento de nuestra provincia [...]. Es una ley romántica, cuyo espíritu es bueno, pero carente de principios económicos [...]. No otorga precisiones sobre los métodos de cierre de las plantas de fraccionamiento en las zonas de consumo, ni tampoco sobre el destino del personal [...]. Si hubiese capitales financieros en las empresas podríamos encarar lo absurdo, para así demostrar precisamente lo absurdo, pero dada la situación económica no podemos permitirnos el lujo de perder.<sup>37</sup>

Sin embargo días más tarde este Centro envió una carta a Alfonsín en la que ofrecía reparos a la ley pero solicitaba su promulgación. El texto decía:

Nuestra entidad comparte el objetivo previsto en la ley de envasamiento en origen. Nuestra entidad no comparte en su totalidad la instrumentación establecida para lograr el objetivo, pero cree que dicha ley concreta las aspiraciones de la mayor parte de quienes participamos de la industria vitivinícola. En consecuencia, solicitamos a usted promulgue la ley sancionada por el Honorable Congreso de la Nación.<sup>38</sup>

Por su parte, las bodegas trasladistas o fraccionadoras, de mediano tamaño que tenían asentadas todas sus plantas en las provincias cuyanas, se manifestaron a favor de la ley.<sup>39</sup> Las organizaciones que las representaban pidieron la inmediata promulgación en un comunicado publicado el 10 de octubre de 1984 y firmado por: Asociación de Empresarios Vitivinícolas (ADEVI), Asociación de Fraccionadores de Vinos en Origen (AFVO), Centro de Viñateros y Bodegueros del Este, Centro de Bodegueros de General Alvear, Federación de Cooperativas Vitivinícolas de Mendoza (FECOVITA), Sociedad Vitivinícola de Mendoza, y Cámara de Comercio, Industria y Agricultura de San Rafael.

Los principales argumentos a favor de la norma que aparecieron en dicho comunicado fueron: que la AVA exageraba en los perjuicios que generaría la ley, ya que cerca de la mitad del vino en damajuanas ya se fraccionaba en origen y los cambios no serían demasiado drásticos; que se cumplían los principios federales consagrados en la Constitución; que la Organización Internacional de la Viña y el Vino había recomendado a los países el envasado en origen; que se beneficiaba a las provincias vitícolas favoreciendo el equilibrio entre las regiones del país; que se disminuirían los intermediarios, favoreciéndose con ello los productores y los consumidores; y que se facilitarían la fiscalización de la calidad y genuinidad de los vinos.<sup>40</sup>

<sup>37</sup> *Los Andes*, 3 de octubre de 1984.

<sup>38</sup> *Los Andes*, 12 de octubre de 1984.

<sup>39</sup> *Diario De Cuyo*, 12 de octubre de 1984.

<sup>40</sup> *Revista AFVO*, nro. 4 (1984).

También apoyaron la ley en Mendoza a través de comunicados y el apoyo expreso a las movilizaciones públicas: el Partido Intransigente<sup>41</sup>, la Asociación de Viñateros, la Comisión Asesora Regional Cuyo de CONINAGRO, el sindicato de obreros SOEVA<sup>42</sup>, el Frente de Izquierda Popular, la Cámara de Comercio, Industria y Producción de Luján y la Asociación de Propietarios de Camiones de Mendoza<sup>43</sup>.

El gobernador de Mendoza, Santiago Felipe Llaver, y el de San Juan, Leopoldo Bravo también solicitaron la promulgación en reuniones con ministros del Poder Ejecutivo Nacional (PEN) y en declaraciones a los diarios locales.<sup>44</sup>

Recién a fines de octubre la ley pasó al PEN, momento a partir del cual comenzó a correr el plazo de diez días para la promulgación o veto. Pero muchas otras leyes estaban en la misma situación, el presidente debía decidir si daba su aprobación a normas muy importantes como la de Presupuesto del Estado nacional, a la vez que en forma urgente tenía que resolver el conflicto por el Canal de Beagle y la economía estaba afectada por la inflación creciente.

El resultado fue que Alfonsín no se pronunció en forma explícita y la ley quedó promulgada de hecho el 6 de noviembre con el número 23.149.

El 16 de febrero de 1985 mediante el decreto 304/85 se estableció al INV como autoridad de aplicación de la ley y se fijó en noventa días el plazo para que este Instituto determinara las zonas de origen de producción de la uva y reglamentara los traslados vínicos interprovinciales, lo que en la práctica significaba la prórroga para el traslado de las plantas.<sup>45</sup>

### Los años de implementación y los resultados

La entrada en vigencia formal de la ley nacional 23.149/84 se demoró hasta el 15 de agosto de 1985. El INV reglamentó la ley estableciendo que la zona de origen se circunscribiría en los límites de las provincias productoras.<sup>46</sup>

<sup>41</sup> *Los Andes*, 11 de octubre de 1984.

<sup>42</sup> *Los Andes*, 12 de octubre de 1984.

<sup>43</sup> *Los Andes*, 15 de octubre de 1984.

<sup>44</sup> *Los Andes*, 10 de octubre de 1984, 12 de octubre de 1984 y 19 de octubre de 1984; *Diario De Cuyo*, 9 de octubre de 1984.

<sup>45</sup> *Diario De Cuyo*, 12 de marzo de 1985.

<sup>46</sup> La Resolución 248/85 del INV estableció como zonas de origen de los vinos a Mendoza, San Juan, La Rioja, Río Negro, Neuquén, La Pampa, Valles Calchaquíes y Salta, Catamarca, Córdoba, Buenos Aires y San Luis. Además reafirmó que los traslados se autorizarían sólo para cortes de vinos en los cuales los caldos intervinientes de la zona receptora deberían representar por lo menos el 75% del total. Otra Resolución al año siguiente estableció que, desde el 1 de julio de 1986 hasta el 31 de julio de 1987, Río Negro, Neuquén y La Pampa serían consideradas como una única zona de origen, autorizando todo tipo de traslados intrazona, e

Algunas empresas se adaptaron, instalando o ampliando sus plantas de envasado en las zonas de producción de la uva, y/o dejando sólo las actividades de comercialización y distribución en las zonas de destino.

El fraccionamiento en origen en el país creció continuamente durante casi toda la década de 1980. En 1984 significaba el 43,86% del total de despachos, como lo muestran los datos del cuadro 3. La necesidad de las firmas de adecuarse a la ley 23.149 impulsó la tendencia desde 1985, primer año en que la mayor parte de los vinos salieron de las provincias productoras ya envasados. Tal proporción se elevó en los años siguientes, alcanzando en 1988 el 64,31% del total.<sup>47</sup>

Un importante número de plantas que ya no podían colocar el vino en damajuanas lo hicieron exclusivamente en botellas o se dedicaron a otras bebidas. Ésta última estrategia implicó la salida total o parcial de la AIV de algunos agentes que utilizaron su capacidad de producción y/o comercialización para otras bebidas que eran competencia de los vinos. Para los agentes vitivinícolas cuyos ello fue en detrimento de su capacidad de colocación de su producción en varias ciudades del país, ya que perdieron a algunos de sus compradores y distribuidores. Este factor colaboró en el retroceso en el consumo de vinos y motivó frecuentes críticas a la ley.<sup>48</sup>

Luego de casi cinco años de aplicación de la legislación, la reducción de la actividad de las plantas de fraccionamiento de vinos en destino implicó obviamente menor número de mano de obra ocupada en ellas.

Entre 1984 y 1989 el personal ocupado en las plantas de fraccionamiento de las provincias citadas, con escasa o nula producción vitícola, disminuyó en un 57,19%. Las principales reducciones (o despidos) se registraron en Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Tucumán, Chubut y Misiones. En Corrientes y Jujuy el número de obreros ocupados aumentó.

---

incluso aceptando los cortes de vinos blancos procedentes de otros lugares con caldos de esas provincias, hasta en un 50%, debido a que los problemas climáticos sufridos en la zona imposibilitaban el cumplimiento de los despachos comprometidos: *Revista AFVO*, nro. 20, junio de 1986.

<sup>47</sup> *Revista AFVO*, nro. 41 (1989), sobre la base del Instituto Nacional de Vitivinicultura

<sup>48</sup> Guillermo García, presidente del INV, en una entrevista publicada en *Los Andes* el 15 de junio de 2013, hizo un balance sobre los resultados a largo plazo de la ley 23.149: “Por un lado, se logró un objetivo que era el de la ley, que estaba vinculado con la genuinidad, y por otro se produjo una pérdida, producto de la disminución de la fuerza de ventas. La consecuencia es que con el transcurso de los años y con las nuevas formas de comercialización del producto, la distribución se ha convertido en un problema creciente con una incidencia cada vez mayor de los costos de logística.”

**Cuadro 2: Obreros ocupados en plantas de fraccionamiento en 1984 y 1989**

Provincia	Obreros ocupados en 1984	Obreros ocupados en 1989	Diferencia 1989 -1984	% de Diferencia 1989 -1984
Capital Federal	3.426	2.881	-545	-15,91
Buenos Aires	1.286	621	-665	-51,71
Córdoba	690	243	-447	-64,78
Corrientes	74	122	48	64,86
Entre Ríos	256	138	-118	-46,09
Jujuy	25	45	20	80,00
Salta	326	160	-166	-50,92
Santa Fe	958	383	-575	-60,02
Tucumán	328	125	-203	-61,89
Chaco	382	248	-134	-35,08
Chubut	43	4	-39	-90,70
Misiones	57	20	-37	-64,91
Río Negro	13	13	0	0,00
Total	7.864	5.003	-2.861	-57,19

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos del Instituto Nacional de Vitivinicultura, publicados en *Los Andes*, 23 de octubre de 1984 y Síntesis de Estadística Vitivinícola 1989.

Según los datos en esos cinco años las plantas redujeron su personal en 2.861 obreros. El impacto podría ser mayor si se tuvieran en cuenta otras provincias que el INV no reseñó en sus datos publicados, o la contracción que pudo haberse generado en las empresas proveedoras de insumos para esas plantas. De todos modos es un número inferior a los 20 mil desempleados que la AVA y la Sociedad de Fraccionadores de Vinos dijeron que se producirían y además no puede ser adjudicado exclusivamente a la ley, ya que en estos años continuó el proceso de disminución en el consumo de vinos, que pasó de 66,32 litros a 53,67 promedio por persona en el país entre 1984 y 1989.<sup>49</sup> La reducción en la demanda impactó sobre todos los eslabones de la agroindustria y las plantas de envasado no fueron la excepción.

En el análisis de los impactos de la política pública deben ser tenidos en cuenta también las condiciones y acciones que limitaron el poder transformador de la AIV.

Más de cien recursos de amparo, ante jueces de varias provincias, fueron presentados por las firmas perjudicadas, lo que demoró para esos casos la aplicación de la ley. Según los datos del INV habían 174 plantas fraccionadoras en destino en 1984 (cuadro 1), es decir para más del 50% de los casos la ley no comenzó a regir en 1985.

<sup>49</sup> INV, *Síntesis de Estadística Vitivinícola* (1989), pp. 125

Si bien la mayoría de los planteos fueron resueltos en los tribunales inferiores, la Corte Suprema de Justicia de la Nación fue quien dirimió de manera definitiva la cuestión judicial. El 23 de agosto de 1988 en la causa “Vega, Andrés Roberto y otro c/Instituto Nacional de Vitivinicultura s/acción de inconstitucionalidad -medida de no innovar” sentenció por unanimidad, confirmando los fallos de la instancia anterior, y sosteniendo la constitucionalidad de la ley 23.149.

Los considerandos de la sentencia fijaron posición:

Es claro que la ley 23.149 [...] tiende a evitar posibles adulteraciones o manipulaciones del producto, como así también a mejorar la producción y calidad de los vinos, cuestión ésta que se vincula con la salud de los consumidores [...]. La prohibición de fraccionar el vino en cierta clase de envases fuera de la zona de origen, no parece como desproporcionada con la finalidad de policía perseguida [...]; Nuestra Constitución no ha reconocido derechos absolutos de propiedad ni de libertad, sino limitados por las leyes reglamentarias de los mismos [...]. La ley 23149 [...] no procura crear un privilegio en favor de las plantas fraccionadoras de vinos ubicadas en ciertas zonas del país, ni perseguir a la actora en el ejercicio de su industria, sino que tiende a obtener el ordenamiento de los mercados donde se comercializan los productos y una mejor fiscalización del proceso de fraccionamiento de vinos.<sup>50</sup>

Mientras que en 1984, Buenos Aires y Capital Federal concentraban en sus territorios, según el INV, 132 plantas fraccionadoras, en 1989 ese número se había reducido a 77, lo que representaba cerca del 95% de las plantas de este tipo instaladas en el país.<sup>51</sup> Ello indica la permanencia de la modalidad de envasado en destino ahora concentrado en las botellas y en los territorios de la provincia más poblada y de la capital del país.

En Cuyo fueron sólo algunas bodegas elaboradoras las que incorporaron en sus locales máquinas envasadoras por lo cual no proliferaron las plantas exclusivamente dedicadas a esta tarea. Esta adquisición de tecnología para progresar en la integración vertical en la cadena, sólo fue accesible a las grandes firmas, algunas de ellas transferidas a capitales extranjeros, que fueron una de las principales beneficiarias de los efectos indirectos de la política pública.

En conclusión, existieron factores dinamizantes y factores limitantes del impacto de la ley 23.149. Al final de la década del 1980 existía una nueva distribución territorial de los eslabones de la cadena, no muy distinta a la tradicional, pero con la mayoría de las plantas de envasado de vinos en las zonas de producción de la uva.

---

<sup>50</sup> Revista AFVO, nro. 38 (1988), pp. 12

<sup>51</sup> Diario de Cuyo, 8 de julio de 1990.

## El ocaso de la ley

La aplicación de la ley fue considerada un logro de las provincias productoras que fue reivindicado por los partidos locales durante el resto de la década de 1980.<sup>52</sup>

Sin embargo sobre el final de la década las condiciones políticas cambiaron. La ideología neoliberal del gobierno del presidente Carlos Saúl Menem, que asumió en 1989, sostenía la necesidad de desregular los mercados productivos, limitar el tamaño de las instituciones estatales y dar mayor libertad de acción a los agentes privados. El discurso proclamaba que el libre juego del mercado contribuiría al desarrollo y que la función estatal sería crear las mejores condiciones para el crecimiento de las empresas sin condicionar su actividad mediante políticas coercitivas.

Dentro de ese marco ideológico no podría sobrevivir una política estatal que obligara a las firmas a instalar sus plantas de producción en una parte del territorio nacional, vedándoles la posibilidad de ubicarlas en otros espacios en los cuáles podrían tener menores costos de producción.

El final de la principal política sobre fraccionamiento de vinos en origen no fue fruto de una larga discusión. Simplemente quedó derogada a través de uno de los 122 artículos de un decreto que abarcaba múltiples temas y que fue un instrumento clave en la implementación del Estado neoliberal en Argentina.

El Decreto del Poder Ejecutivo Nacional, denominado de “Desregulación Económica”, número 2.284, firmado el 31 de octubre de 1991, consistió en un paquete de políticas, condensadas en un único texto legal. Su artículo 46 establecía: “Déjese sin efecto todas las regulaciones a la vitivinicultura, producción yerbatera, producción azucarera e industrias derivadas establecidas en las leyes 14.878, 17.848, 17.849, 21.502, 21.657, 23.149, 23.150, 23.550, 23.683, 20.371, 19.597, sus modificatorias y reglamentarias”.

Las últimas dos leyes correspondían a las agroindustrias de la yerba y el azúcar, mientras que las restantes son algunas de las principales políticas regulatorias de la AIV: la ley general de Vinos, las normas generales de producción y comercio, y las multas y sanciones ante infracciones; algunas de sus leyes modificatorias, que establecían nuevas pautas de producción y sanciones ante su incumplimiento; la ley que prohibía la plantación de nuevos viñedos de variedades comunes hasta 1993, bloqueaba las existencias vnicas y establecía otras medidas de control de la oferta y diversificación del uso de la uva; la ley que restable-

---

<sup>52</sup> Por ejemplo, Octavio Bordón, principal autor del proyecto de ley que logró sanción en el Congreso, luego fue gobernador de la provincia de Mendoza y en su plataforma política de 1987 (“Un plan de gobierno para todos los mendocinos”) consideró al envasado en origen como una pieza clave para el crecimiento económico local.

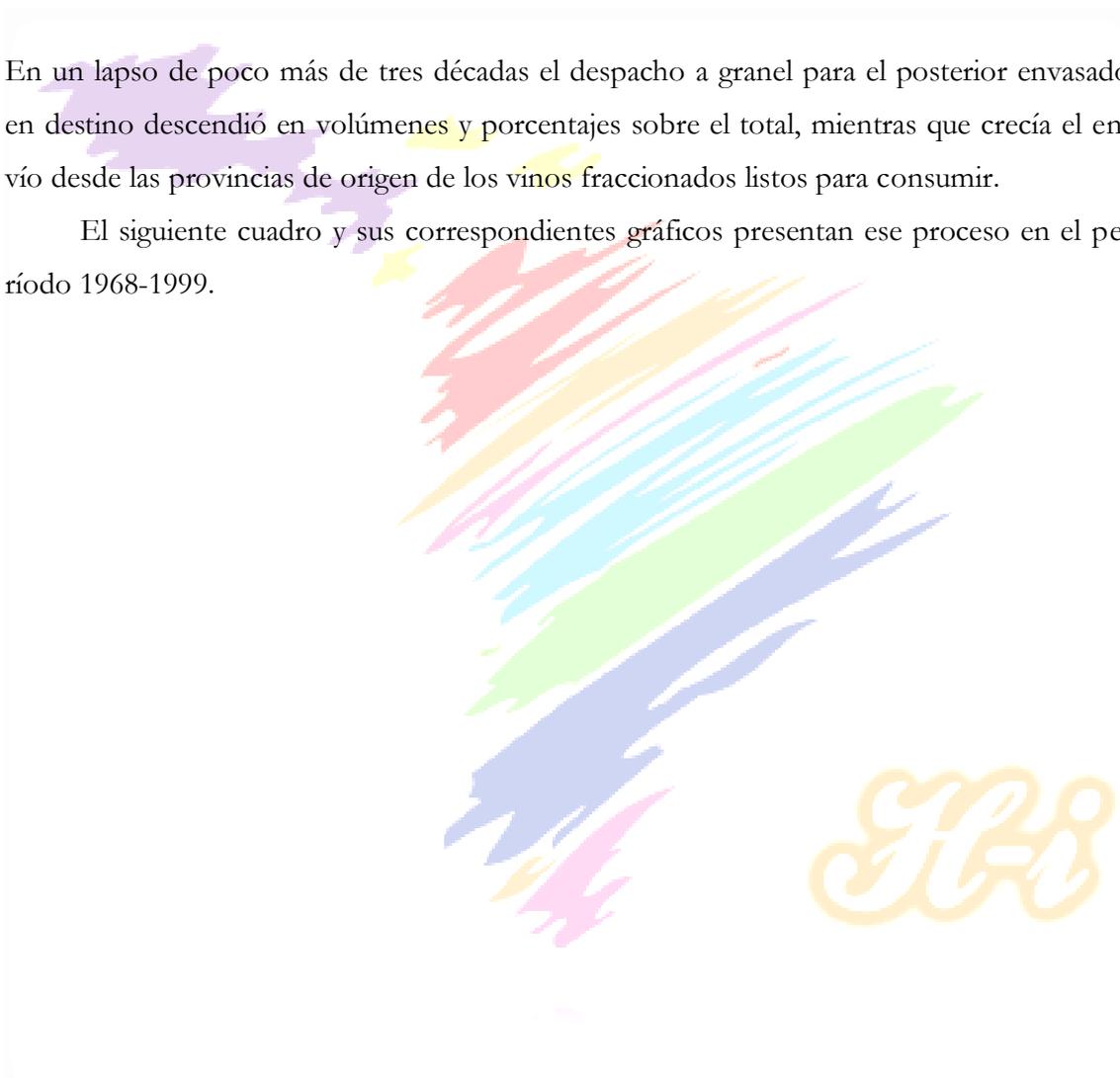
ció la sobretasa al vino para financiar al INV; y la ley de fraccionamiento en origen obligatorio en envases inferiores a 930 y mayores a 1.500 centímetros cúbicos.

El ocaso de la ley 23.149/84 fue sin honores, en compañía del fin de una gran cantidad de políticas regulatorias de las agroindustrias que habían signado una forma de Estado que desapareció en Argentina.

### Los datos en el largo plazo

En un lapso de poco más de tres décadas el despacho a granel para el posterior envasado en destino descendió en volúmenes y porcentajes sobre el total, mientras que crecía el envío desde las provincias de origen de los vinos fraccionados listos para consumir.

El siguiente cuadro y sus correspondientes gráficos presentan ese proceso en el período 1968-1999.

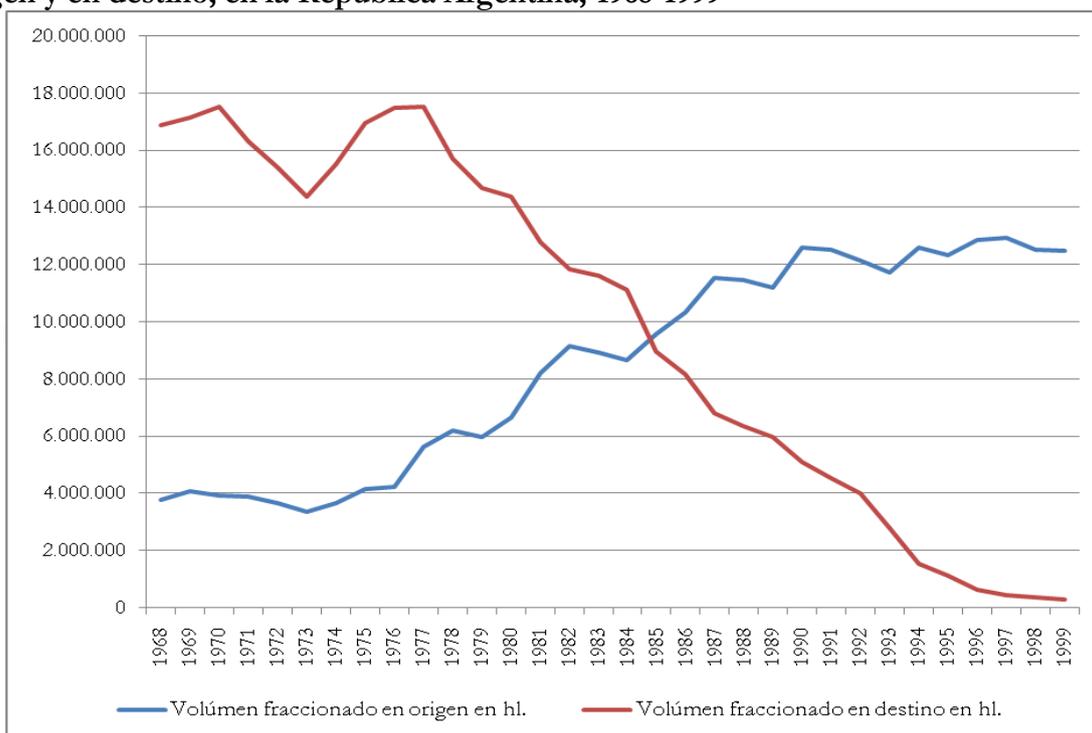


**Cuadro 3: Evolución de los volúmenes en hectolitros y porcentajes de vinos fraccionados en origen y en destino, en la República Argentina, 1968-1999**

Año	Volumen fraccionado en origen en hl.	% Fraccionado en origen	Volumen fraccionado en destino en hl.	% Fraccionado en destino
1968	3.775.150	18,27	16.882.464	81,73
1969	4.063.638	19,15	17.158.269	80,85
1970	3.911.581	18,24	17.535.421	81,76
1971	3.881.581	19,2	16.333.532	80,8
1972	3.665.119	19,21	15.414.596	80,79
1973	3.356.750	18,91	14.397.704	81,09
1974	3.658.726	19,07	15.530.834	80,93
1975	4.151.749	19,65	16.972.288	80,35
1976	4.241.148	19,5	17.507.115	80,5
1977	5.635.862	24,34	17.522.301	75,66
1978	6.199.820	28,3	15.711.248	71,7
1979	5.986.154	28,97	14.678.333	71,03
1980	6.678.718	31,69	14.393.162	68,31
1981	8.220.586	39,1	12.802.059	60,9
1982	9.152.278	43,57	11.851.594	56,43
1983	8.932.148	43,47	11.617.810	56,53
1984	8.689.566	43,86	11.122.390	56,14
1985	9.578.657	51,63	8.973.306	48,37
1986	10.358.733	55,82	8.200.058	44,18
1987	11.550.689	62,83	6.831.992	37,17
1988	11.486.696	64,31	6.374.453	35,69
1989	11.232.621	65,19	5.996.985	34,81
1990	12.611.690	71,20	5.102.372	28,80
1991	12.555.328	73,49	4.528.177	26,51
1992	12.175.704	75,18	4.019.158	24,82
1993	11.756.574	80,75	2.801.900	19,25
1994	12.610.070	88,93	1.569.474	11,07
1995	12.342.458	91,48	1.149.321	8,52
1996	12.890.707	95,19	651.117	4,81
1997	12.967.654	96,52	467.861	3,48
1998	12.558.221	97,14	369.948	2,86
1999	12.502.593	97,62	305.397	2,38

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos del Instituto Nacional de Vitivinicultura (2010 b); *Diario de Cuyo*, 22 de mayo de 1983; *Revista AFVO*, nro. 41 (1989).

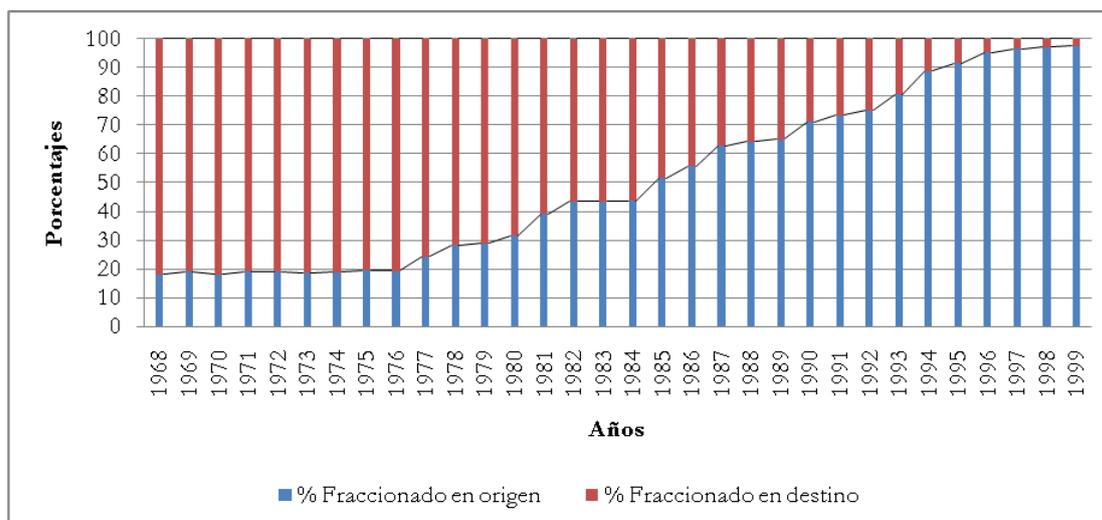
**Gráfico 1: Evolución de los volúmenes en hectolitros de vinos fraccionados en origen y en destino, en la República Argentina, 1968-1999**



**Fuente:** Elaboración propia en base a datos del Instituto Nacional de Vitivinicultura (2010 b); *Diario de Cuyo*, (22 de mayo de 1983); *Revista AFVO*, nro. 41 (1989).



**Gráfico 2: Evolución de los porcentajes de vinos fraccionados en origen y en destino, en la República Argentina, 1968-1999**



**Fuente:** Elaboración propia en base a datos del Instituto Nacional de Vitivinicultura (2010 b); *Diario de Cuyo*, (22 de mayo de 1983); *Revista AFVO*, nro. 41 (1989)

Los datos reflejan el proceso operado en el largo plazo. Los despachos de vinos envasados desde origen pasaron del 18,27% en 1968 al 97,62% en 1999. La modalidad de despacho a granel se redujo drásticamente según los datos.

Aunque ya no estaba en vigencia la ley 23.149/84, en la década del 1990 el fraccionamiento en origen se favoreció por el bajo precio del dólar, que facilitó la importación de *tetra brick* que se constituyó en el principal tipo de envase empleado en Cuyo, y por el intento de las empresas de brindar a los consumidores mayor confianza acerca de la calidad de sus productos.<sup>53</sup>

Es importante destacar que mientras los porcentajes envasados en origen aumentan casi en forma constante durante el periodo considerado, los volúmenes despachados bajo esta modalidad crecen entre 1984 y 1990, pero desde entonces se estabilizan o fluctúan levemente. Ello puede explicarse por la persistencia en la reducción del consumo de vinos registrado en el país.<sup>54</sup>

Entre 1968 y 1999 las provincias productoras de vid lograron lentamente que el grueso de la producción de vinos se fraccionara en origen, aumentando el valor agregado gene-

<sup>53</sup> En la última década del siglo XX en Buenos Aires una distribuidora practicó el fraude mediante la compra de vino en damajuana que luego era abierto, estirado con agua y alcohol metílico y vuelto a envasar en recipientes menores. El exceso de ese alcohol causó la muerte de más de 20 consumidores. En San Juan ocurrió un grave caso de adulteración en la bodega “Nietos de Gonzalo Torraga”, con los vinos “Mansero” y “Soy Cuyano”, que ocasionó el fallecimiento de 26 personas (Los Andes, 30 de julio de 2010). Estos casos tuvieron amplia difusión en los medios de comunicación y en los consumidores de vino que comenzaron a exigir mayores garantías de calidad.

<sup>54</sup> Entre 1990 y 1999 el consumo de vinos promedio por persona en el país pasó de 54,2 litros a 38,8 litros, según los datos INV.

rado en sus territorios. Sin embargo, por la contracción general, iniciada en la década de 1980, estas provincias han visto reducida la participación en montos y porcentajes de la AIV en sus productos brutos geográficos, porque la reducción del consumo también impactó sobre los precios de los vinos comunes que significaban el 73,1% del total elaborado en el país hacia el año 2000.<sup>55</sup>

### Las reflexiones finales

La ley 23.149/84 fue una política pública del Estado nacional que contribuyó a producir cambios en la configuración geográfica o territorial de la cadena productiva vitivinícola en el país. Por ello para su análisis es necesario centrarse en los conflictos e intereses en torno a la localización de las plantas fraccionadoras de vinos ocurridos desde la década de 1960.

El surgimiento de la ley de 1984 fue motivado por la necesidad que expresaron determinados agentes de mejorar los controles contra la adulteración y favorecer el desarrollo de las provincias cuyanas incrementando sus despachos de vinos envasados que siempre tienen mayor valor que los vendidos a granel.

La ley 23.149/84 colaboró en el proceso de mejora de la calidad de los vinos porque favoreció la concentración del envasado en Cuyo lo que facilitaba la tarea de fiscalización del INV. Pero tal proceso fue motivado también por los cambios tecnológicos, la mejora en las técnicas de elaboración, la nueva orientación hacia la producción de vinos finos para segmentos más exigentes del mercado y un repudio generalizado de los medios de comunicación y de los consumidores hacia los casos de adulteración registrados a fines de siglo.

También esta ley colaboró en el proceso de aumento de los volúmenes y porcentajes de vinos fraccionados en origen. Sin embargo ese proceso comenzó antes de 1984, e incluso los porcentajes continuaron aumentando luego de derogada la ley, tal como lo demuestran los datos del Cuadro 3.

Es decir, en el proceso de cambio en las modalidades de despacho de vinos desde origen, gravitaron otros factores además de la ley 23.149. Por ejemplo: las decisiones de las grandes empresas de darle confianza a los consumidores acerca de la calidad de sus productos, los esfuerzos de las bodegas trasladistas cuyanas por incorporar líneas de envasado para agregar valor a sus ventas, las reducciones de impuestos locales (como la ley número 5.107/82 de San Juan), el surgimiento del *tetra brick*, etc.

---

<sup>55</sup> Cernadas y Forcinito (2004), pp. 35-36

El aumento de los despachos de vinos envasados desde origen fue un proceso de largo plazo, del cual la ley 23.149/84 fue sólo un eslabón a través del cual el Estado nacional obligó al envasado en damajuanas y vinos reserva en origen en el periodo 1984-1991. Este proceso no estuvo exento de disputas por poder y dinero entre gobiernos provinciales, empresas, cámaras empresariales, sindicatos obreros, etc. Además el impacto de la política pública analizada estuvo limitado por una serie de factores: restricciones en los envases que regulaba, recursos de amparos, corto período de vigencia, etc.

Los datos demuestran que mientras que la localización de las plantas de fraccionamiento cambiaba paulatinamente, paralelamente el consumo de vinos a nivel nacional retrocedía. Por ello, los efectos en el desarrollo de las provincias cuyanas que algunos agentes esperaban en las décadas de 1960 a 1980 si se eliminaba el envío a granel, no se produjeron debido a la contracción general que vivió la agroindustria. Pero cierto es que sin el aumento del envasado en origen las provincias productoras de vid habrían sufrido mucho más las consecuencias de tan aguda crisis.

Las dificultades para que las empresas trasladaran sus plantas motivó la exclusión de la agroindustria de muchos pequeños fraccionadores. Las grandes firmas que radicaron establecimientos envasadoras en Cuyo pasaron a dominar el mercado de vino de traslado y fueron grandes beneficiarios de la ley.

La política pública tuvo un tiempo de aplicación limitado. Pero en sus casi siete años de vigencia, colaboró en el surgimiento de una nueva configuración territorial de la cadena productiva, en la que la gran mayoría de la producción de uva, de la elaboración de vinos y de su envasado se concentró en la región de Cuyo.

## Bibliografía

### Fuentes

*Anales de Legislación Argentina*, Tomo XLIV-D (1985), Buenos Aires, Ediciones La Ley.

Avelín, Alfredo, (1992), *Proyecto de Ley de Fraccionamiento de Vino en Origen*, Cámara de Senadores de la Nación, Expediente nro. 1378/92.

Decreto del Poder Ejecutivo de la República Argentina nro. 304/85.

Decreto del Poder Ejecutivo de la República Argentina nro. 2284 / 91.

Instituto Nacional de Vitivinicultura (2010 a), *Registro de Viñedos y superficie*, Mendoza.

Instituto Nacional de Vitivinicultura, *Síntesis de Estadística Vitivinícola Argentina*, años 1978 a 1984, 1986, 1989, 1993 a 1995, 2010 b., Mendoza.

Instituto Nacional de Vitivinicultura (2010 c), *Cosecha y elaboración*, Mendoza.

Ley Nacional de la República Argentina nro. 23.149/84.

Ley Nacional de la República Argentina nro. 14.878/59.

Ley de la provincia de San Juan nro. 5107/82.

Periódicos *Clarín*, *Diario De Cuyo*, *El Viñatero*, *La Nación*, *Los Andes* y *Tribuna*, ediciones citadas.

Resolución del Instituto Nacional de Vitivinicultura nro. 782/63.

Resolución del Instituto Nacional de Vitivinicultura nro. 248/85.

*Revista AFVO* nros. 4 (1984), 20 (1986), 38 (1988) y 41 (1989).

#### Bibliografía

Asociación Vitivinícola Argentina (1970), *Anuario Vitivinícola Argentino*, Buenos Aires.

Azpiazu, Daniel y Eduardo Basualdo (2003), *Estudios sectoriales. Componente: Industria Vitivinícola*, Buenos Aires, CEPAL y Ministerio de Economía de la Nación.

Barreda, Amelia del Pilar (1997), *Crisis del capitalismo y reestructuración. Transformaciones en una actividad de base exportable: la vitivinicultura en la provincia de Mendoza*, Andalucía, Universidad Internacional de Andalucía.

Barrio de Villanueva, Patricia (2010), "Controles estatales a la industria del vino (1890-1914)", *Revista H-Industri@*, año 4, nro. 7, segundo semestre. Disponible en <http://ojs.econ.uba.ar/ojs/index.php/H-ind/article/view/425/778>

Bocco, Adriana (2007), "Transformaciones sociales y espaciales en la vitivinicultura mendocina", en Radonich, Marta y Norma Steimberger (compiladoras), *Reestructuraciones sociales en cadenas agroalimentarias*, Cuadernos GESA, Buenos Aires, Editorial La Colmena.

Borcosque, Lía (2006), "Crisis, productores y Estado en la vitivinicultura sanjuanina (1930-1943)", *La Universidad*, nro. 25, noviembre-diciembre, San Juan, Universidad Nacional de San Juan.

- Bragoni, Beatriz, Ana Mateu, Virginia Mellado y Patricia Olguín (2008), “Siguiendo los pasos de la Crisis: origen y conformación de las entidades empresarias vitivinícolas”, *XXI Jornadas de Historia Económica*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Tres De Febrero.
- Cernadas, Jorge y Karina Forcinito (2004), “Aportes para una caracterización económica del complejo vitivinícola de Cuyo (Argentina) en la etapa inicial de la reestructuración liberal, 1976-1989”, *II Congreso de Historia Económica*, Ciudad de México, Asociación Mexicana de Historia Económica.
- Chazarreta, Adriana S. (2013), “Capital extranjero y agroindustria. Notas para una discusión sobre los cambios en la burguesía vitivinícola de Argentina a partir de la década del '90”, *Revista Mundo Agrario*, nro. 26.
- De La Torre, Delia (coord.) (2011), *Estado, Sociedad y Economía en la provincia de San Juan 1950-1976*, San Juan, Editorial Fundación Universidad Nacional de San Juan.
- Frau, Silvana (2006), “La intervención estatal en las actividades vitivinícolas en la provincia de San Juan para 1982. Ley provincial de promoción al fraccionamiento de vinos en origen N° 5.107”, *Universum*, nro. 21, pp. 202 - 217.
- Frau, Silvana (2011), *La legislación vitivinícola y los factores reales de poder en los cambios en la estructura productiva sanjuanina 1983 - 2000*, Tesis Doctoral, Mendoza, Universidad Nacional de Cuyo.
- Gago, Alberto (dir.), Mario Picón, Amelia Barreda, Pedro Cortínez, Máximo Páez y Delia De La Torre (1998), *La agroindustria vitivinícola en el área andina argentina*, Córdoba, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba.
- Gobierno de San Juan (1991), *Estudio sobre la vitivinicultura de San Juan*, San Juan.
- Hernández, Juan Jesús (2010), *Posiciones de los grupos económicos, políticas públicas y prensa escrita en el periodo 1959-1970*, San Juan, Universidad Nacional de San Juan.
- Hernández, Juan Jesús (2014), “El Instituto Nacional de Vitivinicultura: el regulador creado, intervenido y reformado”, *Posdata*, Vol. 19, nro. 1, abril-septiembre, pp. 71- 103.
- Mateu, Ana María y Steve Stein (compiladores) (2008), *El vino y sus revoluciones. Una antología histórica sobre el desarrollo de la industria vitivinícola argentina*, Mendoza, EDIUNC.
- Mellado, María Virginia y Patricia Olguín (2007), “Industria vitivinícola, crisis y fracaso empresario. Un estudio comparado del grupo Greco y de Bodegas y Viñedos Giol”,

*I Congreso Latinoamericano de Historia Económica – IV Jornadas Uruguayas de Historia Económica*, Montevideo, Universidad de la República.

Moscheni, Margarita (2013), *Acumulación, reproducción y conflicto. El circuito productivo de la vitivinicultura sanjuanina*, Tesis doctoral, Universidad Nacional de Cuyo.

Partido Justicialista de Mendoza (1987), *Un Plan de Gobierno para todos los mendocinos*, Mendoza.

