

“La función de regulación económica de la empresa *Bodegas y Viñedos Giol* en el mercado vitivinícola de Mendoza (1954-1974). El fracaso de una empresa «exitosa»”¹

Patricia Elizabeth Olguín²

La *regulación económica*³ del mercado vitivinícola⁴ de Mendoza, desde que el mismo sufrió el primer descenso a principios del siglo XX, constituyó una de las principales preocupaciones de los empresarios del sector y un tema relevante en la agenda de los dirigentes políticos locales. Las recurrentes *crisis*⁵ de la industria dieron origen a la creación de comisiones de estudio y de entidades reguladoras, públicas y privadas, que aplicaron una diversidad de medidas de intervención, algunas de las cuales fueron similares a las ensayadas en otros países vitivinícolas del mundo. Sin embargo, el control estatal de la empresa *Bodegas y Viñedos Giol* fue sin dudas una de las experiencias más controvertidas de intervención, tanto por su impacto económico como político y social.

¹ Tesis correspondiente a la Maestría en Gerenciamiento de Negocios Agroindustriales de la Universidad Nacional de Cuyo (Mendoza, Argentina), defendida el 19 de agosto de 2010. La misma se desarrolló en el marco de una beca de CONICET.

² Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina.

³ El término *regulación económica* hace referencia a la utilización de instrumentos específicos (fijación de precios o cantidades, limitación de plantaciones, erradicación de viñas, eliminación de uvas y de vinos, etc.) por parte de los actores públicos y/o privados para modificar los precios y las cantidades de los mercados, a fin de equilibrar la oferta y la demanda y/o producir cambios en la distribución del ingreso.

⁴ La expresión *mercado vitivinícola* hace referencia exclusivamente a los mercados de uvas para vinificar y de vinos de “traslado” de mesa -o mercado mayorista de vinos de mesa.

⁵ En este trabajo entendemos por *crisis* a los desequilibrios en los mercados de uvas y vinos, originados en excesos de oferta o de demanda, que dieron como resultado precios y cantidades distintos a los esperados y que tuvieron graves consecuencias en los ingresos del sector y en la economía local.

Este trabajo se propuso estudiar la función de regulación económica de la empresa *Bodegas y Viñedos Giol* en los mercados de uvas y de vinos de Mendoza entre los años 1954 y 1974, período que recorre los primeros veinte años de funcionamiento estatal, desde que el Estado provincial asumió el control de la organización empresaria y hasta el inicio de un proceso de expansión de la capacidad instalada. La investigación intenta aportar elementos de análisis a una discusión más general vinculada al rol de los actores públicos y privados en el desempeño de la vitivinicultura mendocina en la segunda mitad del siglo XX y, en particular, al rol del Estado como regulador y como empresario. En este sentido, el estudio de caso pretende establecer un diálogo, tanto con las perspectivas más optimistas de los autores contemporáneos a la intervención de *Giol* en el mercado vitivinícola que sostenían su capacidad reguladora como con las más pesimistas de quienes le atribuían a la empresa estatal la profundización de los factores desestabilizadores de la organización industrial y su falta de competitividad. Para ello, siguiendo las teorías de la organización industrial, de la regulación económica y de la agencia, se ha analizado la industria vitivinícola mendocina entre las décadas de 1880 y de 1970, la trayectoria privada de la empresa *Giol* y su incorporación al Estado provincial y la intervención de la firma en los mercados de uvas y de vinos entre 1954 y 1974. El método de investigación escogido para la recolección, procesamiento y análisis de datos ha combinado tanto herramientas cuantitativas como cualitativas. Las primeras han consistido en la construcción de series temporales de variables y de indicadores para evaluar el desempeño del conjunto de la industria, el del resto de las empresas y el de la empresa *Giol*, de manera de articular las esferas macro, sectorial y de caso. En tanto que las segundas han incluido la elaboración de indicadores sobre la composición del personal y del directorio de *Giol* y la realización de entrevistas en profundidad a ex funcionarios del gobierno provincial y a ex directivos y gerentes de la empresa. La información obtenida se analizó a la luz del marco teórico, relacionado con las teorías de la organización industrial, de la regulación económica y de la agencia.

El análisis de la industria vitivinícola de Mendoza a través del paradigma *Estructura-Conducta-Resultados* mostró de qué modo las interacciones entre

sus elementos dieron origen a un fuerte crecimiento de la elaboración y el consumo de vinos en el mercado interno durante el primer cuarto del siglo XX y a la presencia de factores “desestabilizadores” que detuvieron la expansión inicial y sumergieron a la industria en crisis periódicas. El surgimiento de las mismas estuvo en estrecha relación con la coyuntura económica y política nacional y provincial y, más aún, con la configuración de la organización industrial. Los “expertos” formularon diversas propuestas que sirvieron de base para la constitución de entidades públicas y privadas de regulación. Las cinco instituciones estudiadas –*Comisión de Defensa y Fomento Industrial y Comercial, Compañía Vitivinícola de Mendoza, Sociedad Vitivinícola de Mendoza, Comisión Autónoma de Defensa Vitivinícola y Junta Nacional Reguladora de Vinos*–, de acuerdo a los resultados de los indicadores construidos, fueron aumentando la importancia relativa de sus operaciones en los mercados de uvas y de vinos a medida que las crisis se agudizaban, logrando mantener o incrementar los precios de la uva y del vino de traslado en los períodos 1915-1919 y 1930-1942 –con excepción de 1932 y 1933. Sin embargo, en general tuvieron una corta duración debido, fundamentalmente, al logro de objetivos sólo de corto plazo, a la distribución de poder a favor de los grandes bodegueros en el interior de los órganos directivos, a las dificultades de los funcionarios públicos y de los empresarios para mantener consensos en el largo plazo y atacar de manera conjunta los factores desequilibrantes de la organización industrial, a la ausencia de control al regulador y al fracaso de los intentos cooperativos.

Los problemas de la organización industrial, a partir de los años 50, trataron de resolverse a través de una experiencia única en el mundo vitivinícola: la utilización de una empresa como instrumento regulador de los mercados de uvas y de vinos. El estudio de la trayectoria de la empresa *Bodegas y Viñedos Giol* ha permitido identificar algunas de las condiciones particulares que posibilitaron su incorporación al Estado provincial en 1954. Una de ellas se refiere a su posicionamiento de en el mercado de vinos. En efecto, en los inicios del siglo XX, bajo la dirección de Juan Giol y Bautista Gargantini, *La Colina de Oro* se había convertido en una empresa líder, gracias a sus estrategias productiva y comercial, donde la marca y la inversión en

tecnología habrían constituido elementos clave. Luego de la incorporación del *Banco Español del Río de la Plata* como principal accionista en 1911, la firma continuó la expansión de su estructura, ampliando la red de distribución y los canales de comercialización a través de la instalación de sucursales y de plantas fraccionadoras en diversos puntos del país. Sin embargo, su predominio se debilitó a mediados de la década de 1940, con la política económica intervencionista y, particularmente, con la imposición de una cuota de expendio muy inferior a su capacidad de elaboración en 1953. La grave situación financiera en que se encontraba la firma, habría llevado a los directivos del *Banco Español* a negociar su venta con el gobierno provincial. Asimismo, el consenso en torno a las “bondades” del Estado regulador posibilitó la rápida sanción de la ley que autorizó el acuerdo suscrito entre el gobierno de Carlos Evans y el *Crédito Español* –sociedad que controlaba al *Banco Español*. Aunque los motivos del gobierno para adquirir la firma habrían sido, en primer lugar, obtener una fuente de recursos adicional a la tributaria para afrontar el elevado endeudamiento de la provincia, y, en segundo lugar, regular la industria vitivinícola y promover otras actividades.

Recién a partir de 1964, la empresa *Giol* comenzó a perseguir objetivos reguladores. Las estrategias empresarias estuvieron dirigidas a lograr que desempeñara un rol destacado como compradora de uvas y de vinos y, a partir de la cosecha extraordinaria de 1967, como elaboradora de vinos por cuenta de terceros. La concreción de estas estrategias fue posible gracias a la expansión comercial de *Giol* en el mercado interno. Sin embargo, la capacidad reguladora de la firma dependía principalmente de dos factores: la participación de sus compras y de su elaboración de vino por cuenta de terceros en el total de la industria y el grado de concentración económica de los mercados. Las estimaciones realizadas considerando a los mercados de uvas y de vinos de orden provincial, indican que los enormes volúmenes de compras y de elaboración de vino por cuenta de terceros en mercados “no concentrados”, le habrían permitido a la firma fijar precios y aumentar la integración vertical de los viñateros sin bodega. Asimismo, las estimaciones efectuadas a partir de dividir al mercado de uvas en mercados locales y calcular la participación relativa de los principales competidores de *Giol*, corroboran estos resultados.

Sin embargo, la comparación de los precios de las uvas pagados por *Giol* con los precios promedios provinciales del período 1964-1974 permite finalmente determinar que las operaciones de compra de la empresa no fijaron precios, lo cual resulta consistente con lo señalado por los especialistas en relación con el ejercicio de una “función orientadora” de *Giol* y no reguladora. Gutiérrez de Manchón, Guibourdenche de Cabezas y Romagnoli, Guibourdenche de Cabezas y Vicente Ramírez han advertido sobre la fijación de “precios compensatorios” por parte de la firma, superiores a los de la competencia, pero que no llegaron a modificar los de mercado. Sin embargo, los dos primeros, también han destacado la mayor proporción que representaban los pequeños y medianos viñateros en las compras de uvas y Furlani de Civit y Gutiérrez de Manchón, además, han resaltado el rol de la empresa en 1967 en la formación de cooperativas de viñateros sin bodega.⁶

Asimismo, los resultados económicos de los indicadores cuantitativos y cualitativos construidos exhiben el fracaso de la función de regulación de *Giol*. Los instrumentos utilizados fueron ineficientes en modificar los precios y las cantidades de los mercados y no mejoraron la equidad distributiva entre los miembros de la cadena de valor. Igualmente, si bien el desempeño económico fue positivo, la rotación de presidentes del directorio, el número y recambio de personal y el número de empleados en relación con la capacidad instalada, reflejaron incompatibilidad de incentivos. Desde una perspectiva más amplia, la interacción entre los elementos del paradigma *E-C-R* también da cuenta del fracaso de *Giol* para alterar los precios de mercado y, en última instancia, la organización que había dinamizado la industria vitivinícola desde fines del siglo XIX. Por el contrario, la intervención de la firma contribuyó a profundizar los

⁶ GUTIÉRREZ DE MANCHÓN, María Josefina, “Bodegas y Viñedos *Giol*: empresa estatal”, en *Boletín de Estudios Geográficos*, 1965, N° 47, Vol. XII, Mendoza, Universidad Nacional de Cuyo; GUIBOURDENCHE DE CABEZAS, Marta y ROMAGNOLI, Edmundo, *Análisis estadístico de algunos aspectos de las Bodegas y Viñedos *Giol* – Empresa Estatal, Industrial y Comercial*, Mendoza, Instituto de Investigaciones Económicas, 1966?; FURLANI DE CIVIT, María Estela y GUTIÉRREZ DE MANCHÓN, María Josefina, “El nuevo papel de *Giol* en el panorama vitivinícola de Mendoza”, en *Boletín de Estudios Geográficos*, 1969, Vol. XVI, N° 62, Mendoza, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo; GUIBOURDENCHE DE CABEZAS, Marta, *Giol 1971*. Trabajo de investigación, Mendoza, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Cuyo, 1972; RAMÍREZ, Vicente, “La intervención del Estado en la industria vitivinícola. La función “reguladora” de *Giol*”, en DÍAZ ARAUJO, Edgardo (Comp.), *Crisis vitivinícola. Estudios y propuestas para su solución. Anexo legislativo*, Mendoza, IDEARIUM, 1982.

factores desestabilizadores que acompañaron el desarrollo vitivinícola y desincentivó la introducción de modificaciones en la gestión organizacional. Todo ello contribuyó a retrasar, en relación con los países vitivinícolas tradicionales, y particularmente con Francia, la puesta en marcha de un “proceso de reconversión productiva” que se aceleró hacia fines de los años 80 y en el que la transferencia de *Giol* al sector privado constituyó una pieza clave.

En efecto, en 1973, la caótica gestión de la firma fue utilizada para destituir al gobernador justicialista Alberto Martínez Baca, dando paso a la Intervención Federal de Antonio Cafiero. Los problemas económicos y financieros de *Giol* se hicieron visibles a partir de 1974, con la expansión de la capacidad de vasija vinaria y los operativos de compra de enormes cantidades de uvas y vinos, y marcaron el principio del fin de la “bodega estatal”. Asimismo, los vaivenes de las coyunturas política y económica nacional y provincial condicionaron el accionar de *Giol*. Por ejemplo, el optimismo que generó en la industria la expansión del crédito -originada en la reforma financiera de 1977- que facilitó la expansión del *Grupo Greco*, indujo a reducir las operaciones de compra de *Giol*, en tanto la caída del grupo económico a aumentarlas. Del mismo modo, la crisis económica de fines de los años 80 proporcionaría las condiciones favorables para la transformación y privatización de *Giol* y el fin de su función de regulación en los mercados de uvas y de vinos de Mendoza.

Las conclusiones parciales de los tres capítulos desarrollados en este trabajo permiten complejizar y ponderar los resultados de la función de regulación de *Giol*. La misma se desarrolló durante el período de crisis crónicas de sobreproducción, que se hicieron más frecuentes en la industria a partir de los años 60. Los instrumentos implementados para superarlas, coincidieron con algunos de los utilizados por las entidades reguladoras que precedieron a la firma estatal, fundamentalmente, con las compras de uvas y de vinos de traslado. Pero las operaciones de *Giol* tuvieron una participación relativa muy inferior en el mercado. En cambio, el destino otorgado a las uvas y a los vinos mostró mayores diferencias ya que los productos adquiridos por la firma se destinaron a elaboración y venta de vinos y no a destilación, eliminación y

derrame. Esto fue posible porque la empresa contaba con una estructura productiva para procesar enormes volúmenes de uvas, una organización de distribución y comercialización y una fuerte imagen de marca para dar salida a los productos elaborados. A su vez, la prestación del servicio de elaboración por cuenta de terceros le permitió avanzar en la integración vertical de los viñateros sin bodega. Estas fortalezas, junto con la oportunidad que presentó el ascenso del consumo de vino per capita, favorecieron el desarrollo de una estrategia de elaboración y venta masivas de vinos de mesa. No obstante, el accionar de *Giol* estimuló el crecimiento de la oferta de vinos, lo cual se volvió especialmente grave cuando se inició el descenso del consumo en la década de 1970, mientras sus predecesoras intentaron contraerla. Asimismo, sus compras de uvas y de vinos tenían el límite de su capacidad instalada y de la disponibilidad de financiamiento para alquilar bodegas e incluyeron a menudo, según algunos actores de la época, a “los amigos” del poder político.

El caso analizado muestra que las empresas públicas son capaces de obtener buenos resultados en términos de eficiencia y de equidad ex-ante pero no de compatibilidad de incentivos, lo cual podría deberse a que deben comportarse como entidades que no maximizan su propio beneficio. Asimismo, constituyen en sí mismas instrumentos ineficaces para modificar la organización de una industria compleja.

En suma, la función de regulación económica de *Giol* continuó mientras la importancia otorgada por las autoridades provinciales a los beneficios obtenidos fue superior a la atribuida a los costos de la regulación, que en este estudio han sido estimados en términos de eficiencia productiva y asignativa, equidad distributiva y compatibilidad de incentivos y de la capacidad de la firma para modificar la organización industrial. Esta valoración se invirtió hacia fines de los años 80, dando inicio al proceso de separación de *Giol* del ámbito estatal.