

POLÍTICAS ECONÓMICAS REGIONALES ¿INSTRUMENTOS PARA EL DESARROLLO O LA SUBORDINACIÓN?

Lic. Inés Liliana García (*)
Lic. Ariel Oscar García (**)
Lic. Esteban Rodríguez (***)
Dr. Alejandro Rofman (****)

INTRODUCCIÓN

Nos proponemos aquí ofrecer una visión contemporánea de las políticas públicas aplicadas a procesos productivos regionales. Específicamente, enfatizaremos una visión crítica de los impactos diferenciados que tuvieron dichas políticas en los distintos sectores sociales.

Partiremos de una hipótesis según la cual las políticas regionales beneficiaron principalmente a los sectores de mayor poder económico y altamente concentrados, pero no modificaron sustancialmente la condición subordinada de los segmentos constituidos por pequeños productores.

Entendemos que los programas de fomento a ciertas actividades productivas en Argentina atendieron con mayor énfasis a los proyectos productivos de aquellos actores sociales con mayor peso político y/o económico en la estructura de poder de cada escenario regional. Por tanto, esta hipótesis básica será el eje central de nuestro análisis.

Antes de entrar al análisis, digamos qué entendemos por políticas públicas y por el impacto que éstas ocasionan en determinados espacios geográficos donde desarrollan su actividad unidades productivas de diferente configuración. Para precisar el concepto de política estatal, adoptamos la definición que Oszlak y O`Donell usaron en un texto

(*)Licenciada en Sociología- Investigadora del Equipo CEUR

(**)Licenciado en Geografía- Becario CEUR/CONICET

(***)Licenciado en Economía- Becario CEUR/CONICET

(****)Doctor en Cs. Económicas- Investigador Principal CEUR/CONICET.
Participantes del *Programa de Investigaciones sobre Economías Regionales*.

clásico donde explican que se trata de *un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, el interés o la movilización de otros actores en la sociedad civil* (1981, citado en Fernández, 2008).

De lo dicho, surge que el estudio de una política pública no sólo debe dar cuenta de las acciones que la integran sino también de las omisiones que traslucen, cuestión que en nuestro análisis será estratégica. El interés de los actores sociales tendrá que visualizarse en función de su inserción en el respectivo proceso y su capacidad para ejercer relaciones de dominación en la cadena de valor productiva estudiada. Por otra parte, además de observar críticamente el destino de los beneficios de una política pública que alienta el crecimiento productivo, también se debe apreciar el costo ambiental, el impacto sobre otras actividades que son reemplazadas o desplazadas por los beneficiarios de la política, etc.

En este artículo sólo aludiremos a las políticas públicas directamente vinculadas con la dinámica productiva regional. Por ello, si bien situaremos el proceso evaluatorio en el contexto del marco de la política económica regional o nacional, no incorporaremos al análisis otros aspectos generales de dichas políticas que podrían influir sobre el comportamiento de los actores, aunque –por supuesto– las tendremos implícitamente en cuenta.

Por ende, circunscribiremos el estudio del impacto que tienen las políticas públicas concretas a la evaluación de los regímenes de fomento, promoción o regulación de los circuitos productivos regionales escogidos. Así, en una determinada política puede tener tanta importancia y significación una acción deliberada del Estado como la ausencia de acciones concretas; lo que –a nuestro entender– constituye una política pública intencional basada en una manifiesta omisión del Estado.

Antes de continuar, caracterizaremos el fenómeno al que nos referimos cuando trabajamos con el concepto de Estado. El Estado juega un rol fundamental en la tarea de asegurar la reproducción del modo de producción capitalista. Por acción u omisión, su función interventora en los procesos económicos y sociales apunta –básicamente– a impedir que los conflictos sociales que suponen la desigualdad originaria de la relación social entre dominantes y subordinados condicionen la subsistencia del capitalismo o conduzcan a su eventual sustitución por otro modo de producción.

Pero esta función no asume de modo alguno un perfil lineal, simple y esquemático. Por un lado, en el seno del Estado existen fuerzas que sólo intentan asegurar la plena reproducción del sistema y orientan sus acciones a reforzar el esquema de relaciones de poder vigentes, impulsando a través de las políticas públicas el incremento de la posición de dominación económica y social de determinados segmentos de la sociedad que son funcionales al objetivo precitado. Por el otro, en la lógica heterogeneidad de un espacio social tan complejo como es la estructura política que controla el Estado operan otras

fuerzas que intentan aminorar o incluso reducir sustancialmente la brecha que separa a los sectores sociales propios de un sistema capitalista: el dominante y el subordinado.

De este modo, las políticas públicas se diseñan y se aplican en distintos momentos históricos y actúan sobre espacios y procesos productivos a partir de una visión preservadora o cuestionadora del orden social. Generalmente, una política pública sólo destinada a afianzar la presencia preeminente de un grupo privilegiado de actores sociales que controlan una determinada cadena productiva en un explícito espacio regional es propia de regímenes políticos cerrados o autoritarios. En procesos políticos abiertos, participativos y con debate democrático plenamente instalado es factible esperar políticas públicas que incorporen, también, medidas orientadas a favorecer a quienes actúan de manera subordinada en la generación y captación de beneficios dentro de los procesos productivos.

Esta caracterización amplia, que no funciona de modo estricto pero que –en general– juega en la dirección apuntada, debería ser el resultado de la estrecha vinculación entre sistema político y presencia del Estado como agente regulador en el escenario de la Sociedad.

Aunque partimos de la enunciada hipótesis inicial para estudiar casos específicos, reconocemos que no siempre se la verifica en los estudios que se realizan al respecto; por lo cual, el análisis que desarrollaremos será una experiencia más en la búsqueda de confirmar o refutar la citada hipótesis.

El presente artículo cuenta con dos apartados. En el primero expondremos las principales políticas públicas sectoriales en cuatro economías regionales. En el segundo, asentaremos algunas reflexiones.

IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN LOS CIRCUITOS REGIONALES. REGULACIÓN DE LA PRODUCCIÓN ¿EN BENEFICIO DE QUIENES?

Comenzaremos exponiendo las características de las políticas públicas sectoriales en las economías regionales del tabaco, la vid, el algodón y el azúcar. Lo haremos focalizando en el escenario reciente; ya que en él se hace más evidente que el

Las políticas públicas se diseñan y se aplican en distintos momentos históricos y actúan sobre espacios y procesos productivos a partir de una visión preservadora o cuestionadora del orden social.

crecimiento económico no mejora necesariamente las condiciones de reproducción de los sectores sociales más débiles que están insertos en las economías regionales.

a) Tabaco

La producción tabacalera argentina es una de las pocas actividades regionales que sobrevivió a la moda desreguladora de los años '90. El instrumento central de la política pública para el sector fue la Ley 19.800 que se sancionó en 1972 a partir de la experiencia del Fondo Tecnológico del Tabaco impuesto transitoriamente en 1967. El objetivo explícito de la norma era mejorar las condiciones para el desenvolvimiento de la actividad tabacalera, a partir de reconocer la precaria situación social en la que se reproduce la pequeña producción. Para ello, reguló integralmente al sector primario, secundario y terciario del tabaco; además de formalizar la actividad económica del circuito mediante el registro de agricultores, acopiadores, industriales y exportadores.

Esquemáticamente, la Ley 19.800 creó la Comisión Nacional Asesora del Tabaco y le asignó funciones; habilitó al Poder Ejecutivo Nacional para designar a la autoridad de aplicación que resultó ser la Dirección de Tabaco de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca; tipificó todos los tabacos de producción nacional; fijó requisitos para producirlo, comercializarlo e industrializarlo y creó el FET (Fondo Especial del Tabaco).

La norma promovió el fortalecimiento gremial de los productores y el surgimiento de cooperativas tabacaleras, mediante las que se canalizó el financiamiento para introducir los cambios técnicos de la revolución verde en el proceso productivo y difundir los insumos necesarios para producir los tabacos que demandaba el mercado externo. Asimismo, se impulsó la exportación de la producción como una alternativa a las industrias (Giménez, 2003: 10).

Aunque hemos dicho que la regulación de la actividad tabacalera sobrevivió a la moda desreguladora, debemos recordar que ella estuvo restringida entre 1992 y 1993 debido a la derogación de la Ley 19.800.¹ En el ínterin, la fuerte presión del

¹ Tres son las normas centrales en la desregulación de la actividad tabacalera. En 1991, el Decreto 2284 facultó al Ministerio de Economía a derivar discrecionalmente fondos previstos en la Ley 19.800 hacia Rentas Generales. Con esta medida, el FET no desapareció aunque fue desfinanciado. En el mismo año, el Decreto 2488 modificó al anterior y estipuló que la Secretaría de Agricultura y Ganadería de la Nación podría distribuir los fondos remanentes siguiendo pautas de reconversión, diversificación y tecnificación del sector tabacalero. Además, desreguló la tipificación obligatoria, la fijación de precio, la determinación de sobreprecio y adicionales de emergencia para el productor y la fijación de volúmenes de producción. Siguiendo lo dispuesto en los decretos mencionados, la citada Secretaría dictó la Resolución 272/91 donde estableció las pautas para distribuir los recursos remanentes del FET. En ella se dispone que los recursos del FET se distribuirían en forma de apoyo directo (mediante aportes monetarios) y de apoyo indirecto (a través de planes). Esta Resolución permitió continuar con el financiamiento de las actividades hasta entonces enmarcadas en la Ley 19.800 (Pfr. Gimenez, 2003: 12-13).

sector tabacalero –específicamente, de las empresas cigarrilleras– derivó en la promulgación de la Ley 24.291 de 1993 que restituyó parcialmente la vigencia de la 19.800, en tanto mantuvo los artículos relacionados con el apoyo financiero a la producción pero excluyó los referidos a la intervención estatal en la comercialización, importación, exportación y producción (ibidem, 2003: 13). Además, se transfirieron las funciones de regulación a las provincias que intervienen en el diseño y ejecución de los planes aprobados.²

El FET no sólo es un importante instrumento fiscal; también incide en el ingreso total del productor que se conforma con el precio abonado por el acopiador que al inicio de cada campaña fijan las unidades de coordinación integradas por los actores del sector en las distintas provincias, y con el precio pagado por el Estado a través del FET. A este Fondo lo financia el fumador mediante un impuesto al cigarrillo que incluye un 7% del precio de venta al público, un adicional del 0,35% destinado a la obra social y un agregado fijo de 0,00272 pesos por atado de 20 unidades. A este financiamiento, se suman intereses, multas y otros ingresos que devienen de la administración del Fondo. Lógicamente, lo recaudado varía según el precio de los atados y las ventas totales. Desde 2007, los acopiadores reclaman que se eleve el porcentaje con el que se financia el FET. Algunas solicitudes intentan ser plasmadas en dictámenes parlamentarios a partir del compromiso asumido por los diputados de las provincias tabacaleras (Misiones, Jujuy, Salta, Tucumán, Corrientes, Chaco y Catamarca).

Desde fines de los '90, los recursos del FET se distribuyen en dinero (originalmente 80%) y en programas de reconversión y diversificación (aproximadamente un 20 %) que administran las provincias productoras, los gremios y las cooperativas del sector. Con la suscripción argentina al Acuerdo Agrícola del *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) de 1991 se fijó un tope al financiamiento

El escenario reciente evidencia que el crecimiento económico no mejora necesariamente las condiciones de reproducción de los sectores sociales más débiles que están insertos en las economías regionales.

² La Resolución 785/99 estipula que el Programa Operativo Anual sea la metodología a emplear para presentar proyectos ante el PRAT (Programa de Reconversión de Áreas Tabacaleras) y establece los siguientes componentes: a) asistencia técnica, administrativa y capacitación; b) asistencia financiera para la reconversión, tecnificación y diversificación; y c) asistencia para el desarrollo de servicios complementarios a la producción.

líquido y directo al productor.³ La contraparte de esta limitación fue que dicho acuerdo y la Ley 24.425 posibilitaron destinar una porción de los recursos del FET (20%) a planes de diversificación que pusieron en escena al Programa de Reconversión de Áreas Tabacaleras (PRAT), cuyo objetivo explícito es *orientar, coordinar y supervisar las acciones tendientes a alcanzar la modernización, reconversión, complementación y diversificación de las áreas tabacaleras, tanto en la producción primaria como en la cadena agroindustrial asociada, cuidando el medio ambiente y el bienestar del productor y consumidor* (SAGPyA, 2008).

Como puede suponerse, la regulación pública es un importante instrumento para elevar el precio que efectivamente pagan los acopiadores. Dada esta situación, cabe preguntarse si los recursos recaudados por el estado no son simplemente un subsidio directo a las empresas que compran a un determinado precio el tabaco de los acopiadores; puesto que posibilitan el pago al productor de precios menores a los que podrían existir si no se dispusiera de los recursos del FET.⁴ En definitiva, una regulación en principio auspiciosa como la tabacalera se convierte en un subsidio al capital, antes que al trabajo de los miles de productores del país cuyas condiciones de vida siguen siendo paupérrimas en áreas minifundistas como la de la provincia de Misiones (García, 2008).

b) Vitivinicultura

Caracterizar la situación global de la actividad que se realiza en torno al vino y al mosto excede el objetivo de este artículo. Sin embargo, haremos un par de comentarios para ilustrar la actual situación de la vitivinicultura cuyana y poder evaluar las políticas públicas que se aplican en el sector.

En primer lugar nos referiremos a la situación de Mendoza, provincia que cuenta con 153.000 hectáreas de viñedos y produce el 70% del vino del país. Allí existen 9.800

³ "En el marco de la Ronda Uruguay del GATT, hoy institucionalizada con la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC), se alcanzó el Acuerdo Agrícola que estableció compromisos en varias áreas entre las que se encuentran los "Compromisos en materia de Ayuda Interna" (Importe que Abona el FET), asumidos por los países miembros. El Acta Final de Negociaciones Comerciales Multilaterales; las Decisiones, Declaraciones y Entendimientos y el Acuerdo por el que se establece la OMC, fueron aprobadas en nuestro país a través de la promulgación de la Ley 24425, de fecha 23 de diciembre de 1994" (SAGPyA, 07/08/06).

⁴ Según el Diputado Provincial por el oficialismo y Presidente del principal gremio tabacalero de Misiones, Ari Klusener de la Asociación de Plantadores de Tabaco de Misiones, "nuestros compradores, especialmente Philip Morris que es quién se lleva el mayor volumen de Misiones, no han acompañado con un precio digno y justo el esfuerzo que hacen nuestros plantadores. Se equivocó y el resultado está a la vista y si persiste en esta posición de pagar precios inferiores a los que paga en otras partes del mundo, la migración de productores de tabaco a otros cultivos va a continuar hasta desaparecer" (Diario Misiones On Line, 15/08/08).

productores (57% del total) con menos de 5 hectáreas cuyas variedades cotizan muy por debajo del precio que obtienen los productores de nuevas cepas. En su gran mayoría, los viñateros pequeños producen uvas comunes para vinos de limitada calidad y consumo masivo (Instituto Nacional de Vitivinicultura, 2008).

Tales vinos no son los de alta gama que se exportan mucho y bien, sino *vino de mesa* que los argentinos consumen cada vez menos. En los '70, el promedio era de 90 litros anuales por habitante; pero la avanzada de la cerveza y las gaseosas redujo el consumo a 28 litros en 2006 (Diario Los Andes, 28/10/06).

En San Juan, 5.230 productores –88% del total– tienen menos de 15 ha, casi todas implantadas con uvas comunes. Esta situación los coloca como grupo de alta vulnerabilidad, pues son los que más sufren la crisis de los precios bajos, tal como ocurrió en 2006. Este grupo absolutamente mayoritario de productores de uva posee una actividad muy poco rentable (Serer, 2006). Para más, si la finca con menos de 15 hectáreas es incapaz de producir un proceso de acumulación suficiente para reproducir la fuerza de trabajo y permitir la renovación integral de los viñedos, el hecho de que en dicho grupo haya un 64% (en 2006 este porcentaje significaba 3.220 productores) que sólo tiene hasta 5 ha advierte sobre la grave situación social de estos viñateros (Instituto Nacional de Vitivinicultura, 2008). Según las agrupaciones de pequeños agricultores sanjuaninos, *en nuestra economía regional, la bonanza del crecimiento económico sólo la están recibiendo el pequeño grupo de empresas que concentra la comercialización final tanto en el mercado interno como en el externo* (Mo y Ramos, 2006).

Sin duda, la gran asignatura pendiente es impedir que desaparezcan los productores tradicionales de uva o vino que ocupan no menos de 13.000 predios en la región (con menos de 5 ha en explotación) y en los que se alojan entre 40 y 50 mil pobladores rurales que aguardan un apoyo integral para pasar de la categoría de potenciales excluidos a la de afortunados incluidos.

Ante semejante cuadro cabe indagar cuáles fueron las más destacadas políticas públicas que se propusieron modificarlo en forma directa. Las respuestas estatales para avanzar en el proceso de adecuación de las pequeñas unidades productoras de

Una regulación en principio auspiciosa como la tabacalera se convierte en un subsidio al capital, antes que al trabajo de los miles de productores del país cuyas condiciones de vida siguen siendo paupérrimas.

uva a los requerimientos de transformación referidos tuvieron desde mediados de 2004 dos modalidades. La primera, limitada a Mendoza, surgió del acuerdo que firmaron los directivos de FECOVITA –entidad que agrupa a más de 5 mil productores de uva– para que el *Fondo para la Transformación y el Crecimiento* de la provincia otorgase líneas de crédito orientadas a mejorar los procesos productivos a fin de cultivar uvas destinadas a vinos de alta calidad. El acuerdo se concretó en agosto de 2004 y la garantía de los créditos fue *la cesión de los contratos de venta de vino que hace el productor a FECOVITA. Entonces la cooperativa le descuenta un monto que es la cuota que va a depositar FECOVITA en el Fondo de Transformación. De esta manera, los productores pueden tener acceso a todas las líneas* (Diario Los Andes, 01/09/04).

La segunda estrategia oficial para colaborar decididamente en la reconversión de los miles de productores de uva que operan con tecnología obsoleta fue la que se propuso desarrollar la Corporación Vitivinícola Argentina (COVIAR), organismo ejecutor del Plan Estratégico para la Vitivinicultura (PEVI) creado en 2004 por la Ley 25.849.

El principal objetivo del PEVI es exportar en 2020 un volumen equivalente a 2 mil millones de dólares y pasar del magro 1,5% actual a un 10% en la participación del total de ventas internacionales de vino. Este objetivo debe compatibilizarse con otra de las acciones encomendadas al PEVI: impulsar la adecuación de los pequeños productores al proceso de inserción en el nuevo perfil exportador propuesto, esencialmente orientado a vinos de calidad. Así, entre las expresiones que formularon las autoridades nacionales al firmar el decreto reglamentario de la ley, se escuchó decir que el Plan aprobado por el Congreso y financiado por los mismos productores deberá ser una política de Estado y que uno de sus pilares fundamentales será *el apoyo al desarrollo de pequeños productores*. Esta estrategia combinada requiere, por un lado, alentar la presencia internacional del segmento de agentes económicos mayormente de capital extranjero que logró espacios crecientes en el consumo externo y, por otro, ocuparse de los mayoritarios actores sociales subordinados del circuito vitivinícola; lo cual implica un esfuerzo que requiere una estrategia coordinada y suficientemente financiada de mediano y largo plazo. Sin embargo, hasta la fecha, el problema de la pequeña producción subsiste, a pesar que el propósito de posicionar a la actividad para alcanzar las metas de exportación de vinos de calidad se cumple acabadamente, incluso con anticipación de las fechas previstas.

A más de tres años de la vigencia del PEVI, la palabra de los productores de menor tamaño confirma la inexistencia de avances en el proceso de asegurar la viabilidad del mayoritario y tradicional segmento de viñateros dedicado a la uva común. La caída de precios que los afecta fue denunciada por voceros de esos sectores. *A las PYMES fraccionadoras, a las bodegas trasladistas y a los productores primarios* –dijeron al referirse a las medidas de política sectorial inspiradas en el PEVI– *no les llega el beneficio de la promoción sencillamente porque dicho beneficio se termina*

concentrando en quienes ya concentran la actividad (Diario Los Andes, 20/05/07).

En 2008, un informe sobre el desenvolvimiento de 150 productores de uva de Cauçete (San Juan) que realizó el Centro de Desarrollo Vitícola, concluía diciendo: *Los viñateros chicos, los más vulnerables de la cadena productiva con menos de 7,5 hectáreas, tienen parrales viejos (...) El problema que genera un parral viejo es que produce menos uva y por lo tanto es menos rentable.* En el informe se insiste en la urgente necesidad de llevar a los viñateros chicos al recambio de plantas y sus soportes, *proyecto que la COVIAR piensa financiar con el crédito otorgado por el BID, 60 millones de dólares, que llegarán a mediados de este año* (Diario de Cuyo, 22/02/08).

Es resumen, aún no se habían encarado las acciones destinadas a implementar la política prometida para la pequeña producción y se dependía de un posible crédito externo para implementarla.

Finalmente, la Federación de Viñateros y Productores Agropecuarios de San Juan afirmó que, comparando la cosecha de 2008 con la del año anterior, el precio de la uva ha seguido cayendo en términos absolutos y llevando a los pequeños y medianos productores a una situación de quebranto por falta de rentabilidad. A modo de ejemplo, se señala que en la cosecha 2004 los productores recibieron de contado 47 centavos por kg de uva común, mientras que en la de 2008 obtuvieron 45 centavos a cobrar en cuotas. *Frente a una inflación de costos con aumentos superiores del 300 por ciento en agroquímicos –agregan– (...) las medidas adoptadas por el Gobierno, como el Plan Estratégico a través de la COVIAR, no han modificado este resultado (...) Queda en claro que la situación del sector primario es crítica y se tendrán que tomar medidas en forma inmediata a corto y mediano plazo para no seguir perdiendo productores. La inexistencia de una política agropecuaria produce estos desequilibrios...* (Diario de Cuyo, 18/08/08).

A cuatro años del lanzamiento del PEVI la situación de los pequeños viñateros no ha encontrado solución factible para que se adecuen a la nueva realidad regional y la planificación sectorial todavía los tiene a un lado.

En San Juan, la gran asignatura pendiente es impedir que desaparezcan los productores tradicionales de uva o vino que ocupan no menos de 13.000 predios (con menos de 5 ha en explotación) en los que se alojan entre 40 y 50 mil pobladores rurales.

c) Algodón

Desde mediados de los '90, la producción algodonera argentina está en decadencia debido a un proceso de reconversión tecnológica al que sólo accedieron los grandes y algunos medianos productores que se beneficiaron con el sistema de paridad cambiaria, y al desplazamiento del algodón por el avance de las oleaginosas; especialmente, de la soja.

Estos factores que no tuvieron en cuenta la diversidad de actores intervinientes en el proceso productivo, sumados a los de orden climático y al aumento de los costos productivos, llevaron a que las 969.390 ha cosechadas en la campaña agrícola 1995/96 se redujeran a 305.105 ha en el período 2005/06 (Cámara Algodonera Argentina, 2006).

Con algunos altibajos y más allá de la incipiente recuperación económica post-devaluación, la tendencia declinante preocupa no sólo por la necesidad del producto en el mercado interno –básicamente relacionado con la industria textil– sino por sus consecuencias sociales: pérdida de fuentes de trabajo,⁵ precarización, emigración de población rural a áreas peri-urbanas, desarraigo cultural y pobreza.

Iniciada la crisis económica que eclosionara a fines de 2001 –de gran impacto en todos los sectores productivos, máxime en aquellos circuitos regionales largamente postergados– se generaron iniciativas y debates de proyectos de políticas públicas para recuperar y sostener la producción algodonera.

Así, la entonces diputada nacional por la provincia de Chaco Mirian Curletti, presentó un proyecto de ley para crear un Fondo Algodonero Especial que respaldara todas las etapas productivas del complejo agroindustrial algodonero. En la nota elevada al Ministerio de Economía el 26 de julio de 2001 se expresaba textualmente: *El subsidio a recibir por el pequeño productor deberá ser el doble del que recibirá el productor a gran escala*. En base a este principio general se determinaban los montos por hectárea que recibiría cada productor según el tamaño de sus explotaciones. El grupo más numeroso era el que explotaba hasta 10 ha y al que integraban unos 10.000 productores. En definitiva, se buscaba garantizarles un ingreso mínimo por sus cosechas a fin de contrarrestar la baja del precio internacional del algodón industrializado.

En mayo de 2003, el diputado nacional Atlanto Honcheruk presentó un proyecto de ley para crear el Fondo Nacional Federal de Incentivo a la Producción Algodonera Argentina. La iniciativa, fruto de un acuerdo entre diversos actores y entidades vinculadas al sector, proponía conformar un fondo fiduciario con recursos del Estado

⁵ Cabe destacar que el cultivo y la cosecha de algodón requiere de mayor mano de obra que las oleaginosas y que en el norte de nuestro país se ha asentado por décadas una población íntimamente vinculada con el proceso productivo y comercial de dicho cultivo.

Nacional y aportes de los sectores privados con mayor capacidad económica dentro del circuito agroindustrial del algodón; específicamente, los industriales y exportadores.

Ninguno de estos proyectos tuvo tratamiento parlamentario. Sí, en cambio, el que presentara el por entonces senador Jorge Capitanich y que a fines de septiembre de 2005 se tradujo en la Ley 26.060 mediante la cual se creó el Plan de Desarrollo Sustentable y Fomento de la Producción Algodonera. En su artículo 3º, la ley contempla la contratación de seguros agrícolas algodoneiros, mientras que en el artículo 7º estipula la creación del Fondo de Compensación de Ingresos para la Producción Algodonera (FCIPA) *con el objeto de garantizar la sustentabilidad del cultivo del algodón a través de mecanismos que permitan atenuar los efectos de las oscilaciones bruscas y negativas de los precios y promuevan certidumbre de largo plazo para cada productor algodoneiro.*

A partir de la entrada en vigencia de la ley, el FCIPA durará 10 años y beneficiará a los productores que se inscriban voluntariamente antes de la siembra de cada año calendario. Sus tierras deben estar en el área de aplicación y los beneficios, solicitados entre febrero y agosto de cada año; es decir, cuando las ventas de algodón en bruto y/o fibra o semilla estén *efectivamente realizadas y verificadas.*

La constitución inicial del Fondo se hará sobre la base de 50 millones de pesos aportados por el Tesoro Nacional, y se establece que el mismo puede crecer en forma programada en función de las hectáreas sembradas a futuro.

La Ley designa a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación del Ministerio de Economía y Producción de la Nación como autoridad de aplicación encargada de establecer su reglamentación. Lamentablemente, a más de 3 años de su promulgación y a pesar de las dificultades que afronta la economía algodoneira,⁶ la Secretaría no avanzó con la celeridad que las circunstancias requerían.

Desde mediados de los '90, la producción algodoneira argentina está en decadencia debido a un proceso de reconversión tecnológica al que sólo accedieron los grandes y algunos medianos productores, y al desplazamiento del algodón por el avance de las oleaginosas.

⁶ A la baja rentabilidad del cultivo, debe sumarse el avance de sequías y de plagas, tales como el picudo algodoneiro, que no ha podido ser combatido eficientemente con la aplicación desde 1993 del Programa Nacional de Prevención y Erradicación del Picudo Algodoneiro por parte del SENASA y de ejecutivos provinciales.

Los objetivos de la creación de un Registro Nacional con sede en la SAGPyA deben reflejar los intereses de gran parte de los agentes intervinientes, procurando:

- garantizar la sustentabilidad del cultivo mediante mecanismos que atenúen los efectos de las oscilaciones bruscas y negativas de los precios mediante una compensación directa;
- instrumentar acciones financieras y de mercado (seguridad de precio) que disminuyan la incertidumbre del productor;
- asegurar ingresos mínimos a los productores algodoneros ante caídas extraordinarias de la producción debido a las adversidades climáticas, físicas, telúricas y biológicas (seguro multirriesgo climático).

Más allá del Marco Regulatorio de la Ley y del Decreto 527/2007 que creó el registro de beneficiarios, las iniciativas de constitución y aplicación de los fondos quedaron frenadas hasta el 25 de agosto de 2008 cuando el gobierno nacional y los gobernadores de Chaco, Formosa, Santa Fe y Santiago del Estero firmaron los acuerdos que hacen efectivos los traslados de fondos para poner en marcha la Ley 26.060.

Mientras se firmaban estos acuerdos que presuntamente impulsarán la recuperación de la producción algodonera, el Centro de Estudios e Investigación Social Nelson Mandela de Chaco difundía su último informe sobre la profundización del éxodo rural en la provincia como correlato del incremento del cultivo de soja. Decía en él: *La agricultura aplicada, que es presentada como moderna y progresista, en realidad responde a un modelo agrotecnológico absolutamente concentrado y dependiente, estrechamente vinculado con los agronegocios, que no contempla el trabajo ni la mano de obra. Todo pasa por la siembra directa, las maquinarias, la tecnología, los agroinsumos tóxicos y la reducción de costos, que corona la mayor rentabilidad posible, sin que atinen a la menor responsabilidad ambiental y social* (Diario Norte, 23/08/08).

Seguramente, parte de sus conclusiones se vinculan con otras políticas que los gobiernos provinciales articulan con el INTA para intensificar la producción por hectárea mediante la técnica denominada de *surcos estrechos* que se propone aumentar la producción sin extender los predios dedicados al cultivo. De este modo, aplicando mayor tecnología, quedaría en parte resuelta la problemática de tener que recuperar hectáreas ahora destinadas a oleaginosas. Sin embargo, estas políticas sólo son afines –y, en principio, así se plantean– a medianos y grandes productores con rentabilidad suficiente para renovar las semillas y la maquinaria agrícola adaptadas a dicha técnica. El pequeño productor, a menos que migre o se reconvierta en hortícola, no guardaría expectativas de mejorar su umbral de mera subsistencia.

Se abre un espacio de expectativas que sólo podremos analizar a futuro. Por ahora, no se ha modificado la tendencia negativa de la producción aldononera ni se ha atenuado la vulnerabilidad y exclusión que –en consecuencia– padecen los pequeños productores y los trabajadores vinculados a la siembra y a la cosecha.

d) Azúcar

El Decreto 2.284/91 de Desregulación Económica disolvió la Dirección Nacional del Azúcar y puso fin a las principales políticas que habían regulado la actividad azucarera durante años. La eliminación de los cupos a la producción y la derogación del sistema de *maquila* evidenciaron la heterogeneidad de los componentes del circuito productivo y la dificultad de los más débiles para sobrevivir bajo el rigor de las leyes del mercado. La crisis que envolvió al sector se reflejó en un estancamiento de la producción durante toda la década pasada y en el alarmante deterioro de los principales indicadores sociales del NOA; en particular, de la provincia de Tucumán.

La comparación de las cifras de los Censos Nacionales Agropecuarios de 1988 y 2002 refleja la desaparición de 4.347 explotaciones cañeras en esa provincia –una caída del 45%– y un creciente peso de las grandes unidades productivas que pudieron alcanzar la escala y la tecnificación requerida. Pero la reestructuración afectó también al eslabón industrial, ya que muchas empresas quedaron en una delicada situación financiera aprovechada por importantes grupos económicos ajenos a la actividad azucarera (ARCOR, ATANOR y Seaboard Corp.) que reprodujeron el proceso de concentración, centralización y extranjerización del capital productivo registrado en la economía argentina de los '90.

Pero la liberalización no fue completa debido a que la presión conjunta de ingenios, cañeros, trabajadores y gobiernos provinciales involucrados consiguió sostener la protección arancelaria aún dentro de las fronteras del MERCOSUR; lo que provocó numerosos reclamos de Brasil, principal productor y exportador de azúcar del

La crisis que envolvió al sector azucarero se reflejó en un estancamiento de la producción durante toda la década pasada y en el alarmante deterioro de los principales indicadores sociales del NOA.

mundo. Pese a las quejas del país vecino, la Ley 24.822 ratificó en 1997 la vigencia de los derechos de importación de azúcar proveniente *de los miembros del MERCOSUR mientras subsista la asimetría provocada por el sistema sucro-alcoholero del Brasil, que se manifiesta en la exigencia de utilizar alcohol carburante en los automotores, ya sea hidratado o anhidro en mezcla con naftas convencionales.*

Tal vez, esto explique la cautela inicial de los principales dirigentes azucareros ante la sanción de la ley 26.093 que promociona los biocombustibles en nuestro país. En su artículo 8°, la norma dictamina que a partir de 2010 *todo combustible líquido caracterizado como nafta (...) que se comercialice dentro del territorio nacional, deberá ser mezclado... con la especie de biocombustible denominada 'bioetanol', en un porcentaje del cinco por ciento (5%) como mínimo de este último, medido sobre la cantidad total del producto final.*

Aunque esta medida posibilita diversificar los usos de la caña y asegura una demanda para el alcohol generado como subproducto en la elaboración de azúcar, podría convertirse en un fuerte argumento de la diplomacia brasileña para reclamar el fin de la protección arancelaria. El empresario Rocchia Ferro, actual dueño de tres ingenios tucumanos, sostuvo en ese momento que *la ley fue creada para que se produzca etanol con maíz y biodiesel con soja. De última aparece la caña de azúcar. No sólo Tucumán está lejos de producir biocombustibles: el país está lejos* (Diario La Gaceta, 18/03/07).

Los productores azucareros recién se sintieron contemplados en el régimen de promoción de los biocombustibles al sancionarse la Ley 26.334, específica para la producción de bioetanol con caña de azúcar. En su artículo 4°, la norma establece que gozar de los beneficios de la Ley 26.093 *no afecta el tratamiento arancelario previsto en la Ley N° 24.822.*

Entre los incentivos que recibirán los productores de biocombustibles pueden mencionarse:

- Devolución anticipada del IVA y amortización acelerada del Impuesto a las Ganancias a la adquisición de bienes de capital o la realización de obras de infraestructura correspondientes al proyecto respectivo.
- Los bienes afectados a los proyectos aprobados no integrarán la base de imposición del Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta.
- El bioetanol no estará alcanzado *por la tasa de Infraestructura Hídrica..., por el Impuesto sobre los Combustibles Líquidos y el Gas Natural..., así como tampoco por los tributos que en el futuro puedan sustituir o complementar a los mismos* (artículo 15°, Ley 26.093).

La sanción de la Ley 26.334 recibió apoyos de los principales dirigentes políticos, industriales, cañeros y trabajadores del sector azucarero.⁷ Se anunciaron inversiones fabriles millonarias, expansión de los cañaverales y hasta una extensión del período de zafra que beneficiaría a los trabajadores que deben migrar a otras provincias o reclamar planes interzafra ante la estacionalidad de la cosecha. Según los economistas Federico Lannes y Carlos Pucci, con el simple aumento de la molienda de caña proyectado, el PBI provincial se incrementaría en más de un 5% (Diario La Gaceta, 18/05/08).

Las inversiones en el sector industrial no tardaron en aparecer y el antes escéptico empresario Rocchia Ferro fue el principal impulsor de los biocombustibles en Tucumán. Las nuevas plantas instaladas en su ingenio La Florida permiten producir 280 mil litros diarios de alcohol, volumen que –se estima– llegará a 340 mil en 2009 y a 500 mil a partir de 2010. Recientemente anunció una inversión de 8,5 millones de dólares para instalar una refinería en la localidad santiagueña de Frías (Biodiesel, 25/11/07) y la firma de convenios para exportar alcohol anhidro a Chile y a la Comunidad Europea (Diario La Gaceta, 1/09/08). Otras empresas siguen el mismo camino: el Ingenio Tabacal de Salta acaba de inaugurar una nueva destilería con la que espera producir 300 mil litros diarios de alcohol (ibídem, 24/08/08).

Sin embargo, el futuro no parece tan claro ni tan promisorio para los productores cañeros. Durante la zafra 2008 estalló nuevamente el conflicto distributivo que se había atenuado por los altos precios y las producciones record de los años

A pesar de los incentivos que reciben los productores de biodiesel, los cañeros denunciaron que estaban produciendo en una situación casi de quebranto, pues por la venta de su caña en pie recibían 25 pesos la tonelada, de los cuales 15 pesos se les iban en los costos.

⁷ "En el acto (...) acompañaron a Kirchner el gobernador tucumano José Alperovich; su par de Jujuy, Eduardo Fellner, (...) los presidentes del Centro Azucarero Regional de Tucumán (CART), Julio Colombres; del Centro Azucarero Argentino, Jorge Zorreguieta, y del Centro Azucarero Regional del Norte Argentino, Federico Nicholson. También se observó a los industriales azucareros Miguel Ángel González (Atanor), Santiago Blaquier (Ledesma), Richard Wats (Tabacal), y Jorge Rocchia Ferro y Catalina Lonac (La Florida y Aguilares), entre otros. Por el sector cañero participó una numerosa delegación, presidida por los titulares del Centro de Agricultores Cañeros de Tucumán (Cactu), Humberto Gordillo, y de la Unión Cañeros Independientes de Tucumán (UCIT), Sergio Fara, además de productores independientes de Jujuy y de Salta. La nota distintiva la dio un enorme contingente de trabajadores de Fotia, encabezados por su titular, Roberto Palina, y de FEIA, con la participación de su secretario general, Miguel Britos". (Diario La Gaceta, 11/10/07).

anteriores. Los cañeros denunciaron que estaban produciendo en una situación casi de quebranto, pues por la venta de su caña en pie recibían 25 pesos la tonelada, de los cuales 15 pesos se les iban en los costos. La Unión de Cañeros del Sur alertó que con esta rentabilidad podría ocurrir para 2009 una caída de 40% en la producción de caña de azúcar por envejecimiento de cepas y por la falta de renovación del cultivo, así como por la imposibilidad de fertilizar los campos, situación que podría condicionar el proyecto de biocombustibles (ibídem, 13/07/08). Los industriales argumentaron que esto se debía al bajo precio del azúcar y la situación requirió la mediación del gobierno de Tucumán que consiguió una línea de crédito con el Banco de la Nación para establecer un valor base de 70 pesos para la bolsa de 50 kilos de azúcar, superior al del piso alcanzado de 54 pero inferior a los 85 pesos que reclamaban los cañeros. Como resultado de esta intervención, el precio del azúcar comenzó a recuperarse; pero a mediados de agosto todavía se ubicaba entre los 63 y 69 pesos (Centro Azucarero Argentino, 2008: 2).

Más allá de esta intervención puntual del gobierno para mejorar los ingresos de los pequeños productores, las políticas públicas azucareras de las últimas décadas se caracterizaron por haber favorecido permanentemente el libre desarrollo del capital concentrado. Muchas de las medidas mencionadas parecen haber sido diseñadas a la medida de estos intereses y sólo se atendieron los reclamos de los más débiles cuando la situación amenazaba con propagarse a los demás actores. No hay una política integral de sostén de ingresos y fomento del asociativismo de los cañeros como lo era el Contrato de Maquila Agropecuaria vigente entre 1985 y 1991 que le permitía al agricultor conservar la propiedad de la materia prima hasta la elaboración del producto final. El *derrame* que pueda tener el buen desempeño macro de la actividad se acaba en el momento en que los pequeños productores son desplazados. Por ello, consideramos imprescindible que el fomento de los biocombustibles sea acompañado del diseño de políticas tendientes a fortalecer a este sector.

POLÍTICAS PÚBLICAS, ¿HERRAMIENTA DE DESARROLLO?

El tres de los cuatro casos analizados, las normas incorporadas tras la crisis del 2001 asumen el carácter de re-regulatorias, reponiendo el papel del Estado interventor en la economía de las diferentes regiones estudiadas. Sin embargo, los nuevos organismos o mecanismos interventores del Estado no cumplen acabadamente con el propósito de distribuir equitativamente los beneficios previstos en sus enunciados, sesgándose tales beneficios en favor de los sectores más concentrados y dinámicos de las respectivas cadenas agro-industriales. Si bien la ley reguladora de precios y promoción del tabaco es previa a los '90, durante esta década perdió gran parte de su papel original y actualmente prosigue con la función inicial de favorecer a los dos grupos económicos extranjeros que controlan el negocio del cigarrillo y a los exportadores de tabaco.

Si hubiésemos analizado la producción de la yerba mate, de los nuevos emprendimientos de olivo y nogal o de peras y manzanas, estamos seguros que estas conclusiones no habrían sido objeto de ninguna modificación.

Pese a este juicio confirmatorio de la hipótesis inicial, la misma existencia de leyes reguladoras abre un panorama promisorio a futuro si los responsables de aplicarlas reorientan su accionar hacia una estrategia que coloque a la pequeña producción subordinada en el papel que exige y que el enunciado de las leyes y disposiciones establece. La voluntad política para redireccionar las medidas de fomento es indispensable para impedir la desaparición de los productores más débiles y subordinados a los intereses de los grupos dominantes, en las cadenas o circuitos productivos analizados.

Los nuevos mecanismos interventores del Estado no cumplen acabadamente con el propósito de distribuir equitativamente los beneficios previstos en sus enunciados.

Bibliografía

Biodiesel (2007). "Destilería de alcohol se instalará en el Parque Industrial de Frías". Disponible en: <http://www.biodiesel.com.ar/?p=604>, 25/11/07

Cámara Algodonera Argentina (2006). Revista anual, Buenos Aires.

Centro Azucarero Argentino (2008). Boletín Semanal, N° 265, Buenos Aires.

Fernández, Ariel (2008). *Crisis social en la región pampeana de las cosechas record*, tesis de maestría. F.C.E-UBA, Buenos Aires.

García, Ariel (2008). "Actividad tabacalera y federalismo fiscal. Actores, regulaciones estatales y posicionamientos en Misiones". En Bartolomé, L. y Schiavoni, G. (comp.) *Desarrollo y estudios rurales en Misiones*. Ciccus, Buenos Aires.

Giménez, María Laura (2003). *Trayectoria y organización productiva de sectores medios de productores tabacaleros en la Provincia de Salta*. Tesis de maestría en Ciencias Sociales del Trabajo, CEA-UBA, Buenos Aires.

Instituto Nacional de Vitivinicultura (2008). Encuesta vitivinícola 2006, Disponible en: www.inv.gov.ar

Mo, Rodolfo y Ramos, Juan José (2006). Presentación de la Federación de Viñateros y Productores Agropecuarios de San Juan y Asociación de Viñateros Independientes de San Juan, San Juan, 25/09/06.

Serer, Alicia (2006). *El circuito socio-productivo de la vid: ventajas y desafíos para la competitividad de la industria del vino en San Juan*, San Juan.

SAGPyA (1999). Resolución 785, Buenos Aires.

SAGPyA (2006). "Objetivos-Acciones-Metas", PRAT. Disponible en: http://www.sagpya.mecon.gov.ar/new/00/agricultura/otros/industriales/tabaco/Objetivos_Metas22.php, 07/08/06.

SAGPyA (2008). Acopio 2007. Área Producción y Mercados. PRAT. Disponible en: http://www.sagpya.gov.ar/SAGPyA/agricultura/tabaco/02+Producción_y_Mercados/01-Interno/Valores_Globales_07.pdf.