

## HETEROGENEIDAD Y PODER EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS REGIONALES: LAS EXPERIENCIAS DE LOS CIRCUITOS DEL TABACO, LA VID Y EL ALGODÓN

*Liliana García*  
*Florencia Lampreabe*

### INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo abordamos un elemento constitutivo de los circuitos regionales –aspecto muchas veces subsumido en los respectivos análisis–: el diseño, implementación y captación de beneficios de las políticas públicas. Específicamente, indagamos en la regulación de tres circuitos económicos regionales: el tabaco, el algodón y la vitivinicultura en el período posconvertibilidad: 2002-2009.

La hipótesis central que trataremos de validar afirma que el proceso de re-regulación puesto en marcha luego del derrumbe de la Convertibilidad, a partir del año 2002, ha sido por demás heterogéneo en lo que se refiere a la intervención estatal en los procesos productivos más destacados de las regiones extrapampeanas de la Argentina.

Esa heterogeneidad y la ausencia de una estrategia global de desarrollo regional impiden que tales medidas regulatorias se difundan con igual intensidad en beneficio de todos los productores de los tres circuitos escogidos, dado que los más débiles actores sociales de esos circuitos no logran captar sino muy parcialmente el apoyo estatal adoptado.

En función de lo antedicho, organizamos el artículo en tres apartados. En el primero desarrollamos un estado de la cuestión sobre políticas públicas, haciendo especial hincapié en los aspectos ligados al diseño y al conflicto intragubernamental en torno a la regulación estatal. En el segundo, exponemos uno a uno los principales acontecimientos recientes en relación con la regulación en los circuitos del tabaco, el algodón y la vitivinicultura. Por fin, en el último apartado realizamos algunas reflexiones finales.

## ANTECEDENTES: LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN SU LABERINTO

En este apartado nos centramos en el análisis de: a) la heterogeneidad que constituye una toma de posición estatal frente a una cuestión de agenda como consecuencia de la conflictividad inherente al Estado; y b) el surgimiento de una cuestión socialmente problematizada como la etapa de la formulación de una política pública en la que se evidencian la desigualdad entre los actores sociales y sus diferentes capacidades para influir en la agenda estatal.

Para ello, repasamos algunos aportes bibliográficos que resultan de interés para comprender por qué el Estado no necesariamente da respuestas unívocas ante lo que se considera una cuestión de agenda; es decir, por qué, lejos de ser una desviación en su comportamiento, la heterogeneidad de la intervención del Estado sobre los procesos productivos regionales es parte constitutiva de su funcionamiento.

En primer lugar, realizaremos una breve mención a la *concepción del Estado* en la que nos enmarcamos con el fin de esclarecer su relación con la sociedad y con los diferentes y contradictorios intereses que en ella se desenvuelven.

Luego, desarrollaremos brevemente el concepto de *autonomía relativa* del Estado, según el cual la sobredeterminación de la relación entre Estado y sociedad le imprimiría al primero cierta autonomía respecto de los intereses de los actores sociales dominantes. Este concepto explicaría por qué en ocasiones los posicionamientos estatales pueden contrariar aquellos intereses aun cuando los garanticen en última instancia.

En tercer lugar, y para explicitar el concepto de autonomía relativa, analizaremos cómo se manifiesta en el funcionamiento de la *burocracia estatal como materialización del Estado*. Porque la forma de este funcionamiento también echa luz sobre la falta de linealidad de la intervención estatal.

Por último y con el marco descrito, nos extenderemos sobre qué entendemos por *política pública* y el modo en que se origina, es decir cómo surge una cuestión de agenda gubernamental. Porque es en esta etapa de surgimiento de una política pública en la que más se revela el peso diferencial de los agentes sociales a la hora de definir una cuestión socialmente problematizada (Oszlak y O'Donnell, 1984) o cuestión de agenda sobre la cual el Estado deberá posicionarse.

Para comenzar, *entendemos al Estado como una instancia co-constitutiva* (O'Donnell, 1977) o *privilegiada de articulación de las relaciones sociales en un sistema capitalista* (Oszlak, 1997) y, en este sentido, a sus formas y funciones como el resultado del juego de sobredeterminación entre los distintos niveles que componen la estructura de relaciones sociales.

Desde esta perspectiva, el Estado condiciona la forma que adquiere la estructura de relaciones sociales pero a la vez es consecuencia de esta. Es decir, no existe una relación de "exterioridad" entre Estado y sociedad sino una relación sobredeterminada, co-constituyente (O'Donnell, 1977).

Como las relaciones sociales en un sistema de producción capitalista suponen desigualdad y, por lo tanto, son inherentemente conflictivas, se vuelve vital la presencia de una instancia articuladora que garantice la reproducción de dichas relaciones. Esto explica en alguna medida por qué en muchos casos el Estado no toma una posición unívoca frente a un tema o cuestión. En primer término, porque la estructura de relaciones sociales en un sistema capitalista supone una acción contradictoria por parte del Estado en tanto este funciona a la vez como garante de la posición privilegiada de ciertos actores sociales y como legitimador de esa estructura de dominación; por lo tanto, su funcionamiento debe responder a los intereses generales de la sociedad y, en ocasiones, eso lo obliga a actuar contrariamente a los intereses de los actores sociales privilegiados. En segundo lugar, porque el distinto peso de estos actores sociales supone desiguales capacidades para incorporar una demanda a la agenda pública. En tercer lugar, porque esa capacidad está determinada históricamente por la interacción de sus contradictorios intereses. Por último, porque la toma de posición del Estado frente a una cuestión de agenda generalmente involucra decisiones de más de una organización estatal y estas pueden darse de manera simultánea o sucesiva a lo largo del tiempo. Además, las distintas organizaciones estatales no siempre actúan de manera coordinada y la dinámica que va adquiriendo su interacción, sumada a la diferencial capacidad de los actores sociales de influir en ellas, va condicionando la toma de posición del Estado frente a la cuestión de agenda.

Lo hasta aquí expuesto nos conduce al concepto de *autonomía relativa*.

Descubrir el problema del Estado lleva a plantear el tema de su relativa autonomía, evitando pendular hacia una visión “politicista” según la cual toda la dinámica de la sociedad y del Estado puede ser desvelada desde el interior de éste. Pero [...] esa autonomía relativa no es la de un Estado global frente a una sociedad indiferenciada. Hay, por el contrario, grados y pautas de autonomía muy diferentes según se refieran a unos u otros sectores sociales y según se trate de cuestiones que “importen” más o menos a unos y a otros (Oszlak y O’Donell, 1984, p. 98).

La autonomía relativa explica también el accionar contradictorio de la burocracia estatal como materialización del Estado. Es el concepto que da cuenta de por qué, si bien la burocracia se ve determinada en su accionar por los intereses sociales dominantes y las presiones sectoriales, goza, a su vez, de márgenes de acción para actuar en sentidos no siempre acordes con aquellos intereses y presiones.

Para desarrollar este punto, resulta útil explicitar los tres roles que cumple la burocracia estatal como institucionalización del Estado en una organización social capitalista:

- Un rol sectorial, según el cual la burocracia asume la representación de sus intereses propios como un actor más de la sociedad.
- Un rol mediador que expresa su inherente función de promotora o garante de los intereses de los sectores económicamente dominantes.

- Un rol infraestructural que refiere al cumplimiento de los objetivos que responden al interés general de la sociedad en su conjunto (Oszlak, 1976).

La conceptualización de estos tres roles se sintetiza en la noción de burocracia como “arena de conflicto” (Oszlak, 2006) en tanto la misma no sólo reflejaría la dinámica conflictiva de los contradictorios intereses de la sociedad, sino que, además, se vería determinada por el cumplimiento de objetivos que hacen al interés general de la sociedad y por sus propios intereses como sector social diferenciado (los burócratas). El conflicto, la interacción y la superposición entre estos tres niveles de intereses contradictorios otorgarían a la organización burocrática estatal su relativa autonomía respecto de los intereses de los actores dominantes. *La burocracia como materialización del Estado promueve la consecución de los intereses sociales dominantes y garantiza la reproducción del sistema social capitalista.* Sin embargo, conserva ciertos márgenes para compatibilizar sus propios intereses sectoriales con los de diversos sectores de la sociedad civil debido al mencionado juego entre los distintos niveles de relaciones de fuerzas.

Desde esta perspectiva, pueden explicarse las distintas configuraciones que las burocracias estatales van adoptando al compás de las reformulaciones que les imponen los enfrentamientos entre actores sociales y estatales en diferentes momentos históricos.

Son usuales las posturas que consideran la influencia de las clientelas sobre las organizaciones estatales como un problema, como una desviación que altera y corrompe el fin de las mismas. Estos enfoques generalmente ignoran o niegan la desarrollada conflictividad de la burocracia, su aspecto político.

Por el contrario, desde la perspectiva de la burocracia como “arena de conflicto”, la influencia de las clientelas o la cooptación de organizaciones estatales por parte de intereses sectoriales, en lugar de patológica, aparece como un aspecto más de la dinámica burocrática. En este marco, la búsqueda de apoyos sectoriales por parte de las agencias estatales en pugna no sólo sería inherente al funcionamiento de la burocracia estatal. Además, “como fuente de legitimidad y poder de las agencias, los clientes cumplen un rol fundamental en la definición de los términos y resultados de esta pugna” (Oszlak, 2006, p. 27).

Entonces, no puede concebirse a la dinámica de la burocracia estatal como ajena a las disputas de los heterogéneos intereses sociales ni a la influencia de las clientelas como una desviación patológica pues ella es constitutiva de la dinámica burocrática. Pero no es menos cierto que la productividad de la burocracia estatal se juzga por su capacidad de generar valor público (Oszlak, 2006) y que esta capacidad supone el efectivo alcance de objetivos y metas que favorezcan intereses generales. Por lo tanto, la desmedida influencia o la cooptación de la dinámica burocrática por parte de un determinado actor social pueden hacer peligrar aquella productividad, socavar su legitimidad y poner en cuestión la supervivencia misma de esa burocracia estatal.

Concebimos a la burocracia estatal como un resultado de los contenidos de las políticas públicas que implementa (Oszlak, 2006), es decir de las sucesi-

vas tomas de posición del Estado frente a cuestiones de la agenda pública. Y entendemos que esas tomas de posición siempre suponen el beneficio o perjuicio de unos u otros actores de la sociedad. Se vuelve entonces imposible negar que la capacidad –o incapacidad– de esos actores de influir sobre la burocracia estatal sea una variable explicativa de las distintas configuraciones que ella adquiere a lo largo de la historia.

De esta manera, llegamos al tema puntual de las políticas públicas. En este sentido, y como se ha visto a lo largo del actual apartado, nos centramos en la definición de Oszlak y O'Donnell (1984) según la cual *las políticas públicas implicarían tomas de posición del Estado frente a una cuestión socialmente problematizada*. Teniendo en cuenta que la sociedad no puede responsabilizarse del conjunto de las demandas de sus actores, se toma como “cuestiones” aquellas que son “problematizadas”, es decir, aquellas que “por la acción de ciertos sectores, organizaciones, grupos o incluso individuos posicionados estratégicamente se logran incorporar en la agenda pública de ‘problemas socialmente vigentes’” (Oszlak y O'Donnell, 1984, p. 109).

Para el análisis de las políticas públicas, tiene especial relevancia la historia del surgimiento de una cuestión o de la construcción de agenda porque es allí donde adquiere particular significación la capacidad diferencial de los actores sociales de convertir un tema en una cuestión sobre la cual el Estado tendrá que pronunciarse. “Revela, en suma, cuál es la estructura de poder que domina efectivamente la hechura de una política” (Aguilar Villanueva, 2003, p. 27).

Cuando aludimos a la agenda de cuestiones socialmente problematizadas, nos referimos al conjunto de cuestiones sobre las que los formuladores de políticas públicas han elegido o se han visto obligados a actuar.<sup>1</sup> La inclusión de una cuestión en la agenda formal de decisiones políticas “puede ser producto de distintos procesos: movilizaciones en torno de un problema controvertido, formulación simbólica acorde con los sucesos por parte de ciertos grupos, aprovechamiento de una oportunidad política [...], inicio de un debate público por agentes políticos interesados en ‘diferenciarse’ de sus competidores sobre un asunto considerado delicado, etc.” (Lagroye, 1994, p. 464). En todos estos casos, la problematización de la cuestión acrecienta las posibilidades de que sea tomada en cuenta como materia de intervención estatal.

1 Para la comprensión de la diferencia entre cuestión socialmente problematizada y las cuestiones sobre las cuales efectivamente el Estado interviene, sirve la distinción que realiza Aguilar Villanueva según la cual se puede hablar de dos tipos de agenda. “La primera agenda es llamada ‘sistémica’, ‘pública’, ‘constitucional’; la segunda, ‘institucional’, ‘formal’ o ‘gubernamental’” (Aguilar Villanueva, 2003, p. 31). Hay muchas cuestiones que pueden alcanzar visibilidad pública o despertar el interés de una comunidad política y sin embargo no llegar a ser objeto de consideración y acción por parte de los formuladores de políticas. En este sentido, el primer tipo de agenda tiende a integrarse por cuestiones generales (pobreza, contaminación, seguridad) que, justamente, por su carácter genérico suelen ser más bien indicaciones que definiciones de áreas o problemas sobre los cuales actuar. La segunda es la agenda más concreta, la que define los problemas precisos sobre los cuales el Estado intervendrá.

En función de la definición que hemos adoptado, *política pública se considera tanto a la acción como a la omisión del Estado frente a una cuestión socialmente problematizada* (Oszlak y O'Donnell, 1984).

Por lo hasta aquí señalado, consideramos que, respecto de la relación entre políticas públicas, funcionamiento burocrático y influencias sectoriales, se debe tener en cuenta que la incorporación de determinadas cuestiones como materia de políticas estatales y “las posiciones tomadas por los individuos o agencias que asumen la representación del Estado son los principales generadores de organizaciones burocráticas, que son creadas y/o dotadas con recursos para manejar y resolver tales cuestiones” (Oszlak, 2006, p. 7).

## REGULACIÓN PÚBLICA EN LOS CIRCUITOS

### El Fondo Especial del Tabaco (FET) y sus modificaciones recientes

La actividad tabacalera ocupa un lugar especial en la agenda de las políticas públicas. Por un lado, porque existe una intrincada, compleja e histórica “batalla” legal con respecto a las problemáticas ligadas con el consumo de tabaco y la salud, la sociabilidad (promoción de ambientes libres de humo) y las cuentas públicas (costos de atender el tabaquismo en el sistema de salud). Por otro, porque, exceptuando a los grandes productores de Salta y Jujuy, en la Argentina el cultivo se desarrolla en áreas donde prevalecen minifundios y mano de obra familiar, los cuales precisan atención estatal para morigerar sus problemas estructurales frente al avance del *agribusiness* en áreas social y ambientalmente marginales.

La intervención pública comenzó a principios de siglo xx, con la sucesión de diversas formas de impuestos internos al tabaco. Durante las décadas de 1940 y 1950, se establecieron líneas de crédito y se fijaron precios sostén que favorecieron la sustitución de importaciones. En esta línea, la Ley 14.781 de Promoción Industrial (1959) incluía a la actividad tabacalera entre los rubros a incentivar y ello se reflejó en los decretos promulgados en 1961 y 1962 que instrumentaron la citada legislación. Sin embargo, en el interregno militar de 1962-1963 se unificaron los anteriores decretos en el 5338 de 1963, en el cual se excluyó la promoción de la actividad. A fines de la década de 1960, la instauración del Fondo Tecnológico del Tabaco –Ley 17.175 de 1967– marcó un hito en la regulación tabacalera. Un lustro más tarde, este fondo dio origen al Fondo Especial del Tabaco (FET, que transformaría la actividad definitivamente (véanse, al respecto, Bertoni, 1995, p. 45 y Lindenboim, 1987, p. 58).

La legislación que estructura la actividad tabacalera es la Ley 19.800 de 1972, conocida como Ley Nacional del Tabaco. Desde su sanción hasta enero de 2009, dicha normativa ha sido modificada parcialmente en 50 ocasiones.<sup>2</sup> En el Cuadro 1 se puede observar sus principales cambios.

2 Desde 1972 hasta principios de 2009 la actividad tabacalera estuvo sujeta a diversos instrumentos legales que la afectaron directa o indirectamente. Se trata de: las leyes 20.678/74, 21.140/75, 22.517/81, 22.867/83, 23.074/84, 23.684/89, 24.291/93, 24.307/93, 24.447/94, 24.624/95, 25.345/00, 25.401/01, 25.465/01, 25.565/02 y 26.467/08; de las resoluciones administrativas de la SAGPYA 60/85, 175/86, 85/90, 271/91, 252/92,

**Cuadro 1. República Argentina. Legislación federal referida a la actividad tabacalera**

Normativa	Descripción
Ley 17.175/67	a) Adición de cinco pesos (moneda nacional) al precio del atado de cigarrillos para financiar el creado Fondo Tecnológico del Tabaco; b) financiamiento de la tecnificación de explotaciones tabacaleras mediante un sobreprecio añadido al precio de acopio recibido por el productor.
Ley 19.800/72 (en vigencia desde 1/1/73)	a) Creación de la Comisión Nacional Asesora del Tabaco y sus funciones; b) designación del Poder Ejecutivo Nacional como autoridad de aplicación (a través de la Dirección de Tabaco de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca –SAGPYA–); c) tipificación obligatoria en todos los tabacos de producción nacional; d) exigencia de requisitos para las etapas de producción, comercialización e industrialización del tabaco; y e) creación del Fondo Especial del Tabaco (FET).
Decreto 2.284/91	a) Derivación discrecional de fondos previstos en la Ley 19.800/72 hacia Rentas Generales; b) mantenimiento del FET con desfinanciamiento de cerca de un tercio de su presupuesto.
Resolución SAGPYA 272/91	a) Establecimiento de pautas para distribuir los recursos remanentes del FET; b) distribución de fondos FET en apoyo directo (aportes monetarios) e indirecto (planes); c) continuación del financiamiento de las actividades hasta entonces enmarcadas en la Ley 19.800/72.
Decreto 2.488/91	a) Autorización a la SAGPYA para distribuir los fondos remanentes siguiendo pautas de reconversión, diversificación y tecnificación del sector tabacalero; b) desregulación de la tipificación obligatoria, la fijación de precio, la determinación de sobreprecio y adicionales de emergencia para el productor y los volúmenes de producción.
Ley 24.291/93	a) Reestablecimiento incompleto de la Ley 19.800, manteniendo los artículos referidos al apoyo financiero de la producción tabacalera; b) eliminación/modificación de artículos relativos a la intervención estatal en la comercialización, importación, exportación y producción; c) transferencia de funciones regulatorias desde la Nación hacia las provincias, que intervienen en el diseño y ejecución de los planes aprobados.
Ley 24.425/94	a) Derivación del 20% del FET hacia planes de diversificación; y b) establecimiento del Programa de Reconversión de Áreas Tabacaleras (PRAT) para "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, 2006).
Resolución SAGPYA 785/99	a) Establecimiento del Programa Operativo Anual como metodología a emplear para presentar proyectos ante el PRAT bajo los siguientes componentes: i) asistencia técnica, administrativa y capacitación; ii) asistencia financiera para la reconversión, tecnificación y diversificación; y iii) asistencia para el desarrollo de servicios complementarios a la producción.
Ley 25.465/01	a) Desvinculación del FET del Presupuesto de la Administración Nacional; b) depósito de fondos en una cuenta recaudadora especial a nombre de la SAGPYA.
Ley 26.467/08	a) Aumento de la tasa que se cobra sobre cada paquete de cigarrillo vendido y se destina a financiar el FET de \$0,024 a \$0,071 en 2009 y a \$0,142 desde 2010; b) actualización semestral del monto; c) Establecimiento de un adicional de 3,5% en el precio del paquete de cigarrillos vendido de dos unidades básicas con destino a las obras sociales de los sindicatos de la actividad.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Giménez, 2003, pp. 12-13; Bertoni, 1995, p. 45; SAGPYA, 2006; Leyes 19.800/72, 25.465/01 y 26.467/08.

1255/92, 133/93, 877/94, 1102/94, 103/95, 133/95, 151/95, 152/95, 233/95, 259/95, 59/96, 275/97, 502/04, 171/05, 209/06, 597/06, 238/08, de la Dirección General Impositiva 4157/96, de la Administración de Ingresos Públicos 89/98, y del Ministerio de Economía y Producción 117/08; de los Decretos 379/89, 1.020/90, 2676/90, 2.284/91, 2.488/91, 2.276/94, 1.040/95, 455/99 y 1.303/00 y de la decisión administrativa de la Jefatura de Gabinete 448/98.

La producción tabacalera argentina es una de las escasas actividades regionales que sobrevivió a la moda desreguladora que caracterizó a la década de 1990, aunque no fue inmune a la misma. A continuación, exponemos algunos determinantes de la agenda pública tabacalera desde la constitución del FET en 1972.

El objetivo explícito de la Ley 19.800/72 fue mejorar las condiciones de desenvolvimiento de la actividad tabacalera a partir del reconocimiento de la precaria situación social en la que se reproduce la pequeña producción. Para ello, determinó la regulación integral del sector primario, secundario y terciario del tabaco y, además, formalizó la actividad económica del circuito mediante un registro de agricultores, acopiadores y producción.

Por otro lado, la Ley 19.800/72 dispuso la promoción del fortalecimiento gremial de los productores y el surgimiento de cooperativas tabacaleras. A través de estas últimas, se canalizó el financiamiento para introducir los cambios tecnológicos propios de la revolución verde (técnicas e insumos) en el proceso productivo y se impulsó la exportación, posibilitando de esta forma una alternativa y competencia frente a las grandes industrias cigarrilleras filiales de BAT –Nobleza Piccardo– y Philip Morris –Massalin Particulares– (Giménez, 2003, p. 10).

El FET no sólo es un importante instrumento fiscal. También está vinculado con la determinación del ingreso total que percibe el productor por su tabaco, conformado de la siguiente manera: a) precio de acopio, abonado por el acopiador y fijado al inicio de la campaña por las unidades de coordinación que integran los actores del sector en cada provincia; y b) precio pagado por el Estado a través del FET (también conocido como “precio FET” o “retorno”).

Este Fondo es financiado por el fumador. Hasta 2008 inclusive se costea a partir de un impuesto al cigarrillo fijado de la siguiente forma: 7% del precio de venta al público; un adicional del 0,35% con destino a la obra social; y un agregado fijo de 0,00272 pesos por atado de 20 unidades. Más adelante exponemos los cambios que se produjeron a este respecto desde 2009. A este financiamiento se suman intereses, multas y otros ingresos que devienen de la administración del Fondo. Lógicamente, el porcentaje final se traduce en recursos variables en función del precio de los atados y de las ventas totales.

La legislación tabacalera fue sujeta a restricciones durante el bienio 1992-1993, lapso durante el cual fue desafectada la Ley 19.800/72. En tal lapso, distintos actores se disputaban el destino de los US\$ 150 millones correspondientes a la recaudación del FET de aquella época. Entre ellos estaban el Estado Nacional, las tabacaleras, los *dealers* (empresas exportadoras) y las entidades que nuclean a los productores. Estas habían propuesto una desregulación progresiva y consensuada. De su lado se encontraban los gobiernos de las provincias productoras, puesto que un cambio en la regulación federal impactaría directamente en la estructura social y económica de las mismas. El gobierno nacional pretendía retener la mayor parte posible de fondos aduciendo necesidades fiscales. Sin

embargo, en el Presupuesto de 1993 el Congreso sólo autorizó una deducción de hasta U\$S 58 millones. Mientras tanto, las empresas pretendían eliminar el FET y aumentar su participación en el precio final del cigarrillo. Finalmente, el Decreto 2488 de 1991 –modificadorio del conocido 2284 del mismo año– suprimió los principales artículos de la Ley 19.800 (Bertoni, 1995, p. 61). De este modo, el FET quedó mutilado y carente de recursos seguros y constantes.

No obstante, ni siquiera la moda desreguladora pudo con el destino del FET. En efecto, la fuerte presión de los principales integrantes del sector tabacalero trajo como resultado la promulgación de la Ley 24.291 de 1993. Como se observa en el cuadro anterior, dicha legislación restituye la vigencia de la ley de 1972. Sin embargo, esta restauración es sólo parcial, puesto que no sólo se excluyen los artículos referidos a la comercialización, importación, exportación y producción sino que se descentralizan funciones de regulación hacia las provincias.

La citada restitución fue acompañada por otros cambios que se sitúan en la esfera de los convenios internacionales. Con la suscripción argentina al Acuerdo Agrícola del General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) de 1991, se fijó un tope al financiamiento líquido y directo al productor.<sup>3</sup> En efecto, los recursos son distribuidos en dinero –originalmente 80%– y programas de reconversión y diversificación –aproximadamente el 20% restante, que es administrado por las provincias productoras, gremios y cooperativas del sector–. De esta manera, entre 1996 y 1997 los tabacaleros vieron disminuir el precio FET (de 22,8 a 86,4 millones de pesos). Mientras tanto, en tal bienio las asignaciones a las provincias por otros componentes ascendieron de 53 a cerca de 90 millones de pesos.

Los artículos 3° y 6° del citado Acuerdo Agrícola establecido en el marco de la OMC estipulan que deben limitarse las subvenciones directas (el precio FET). Por ende, se fija un tope en la ayuda a productores en relación con los niveles de compromiso de reducción. En los hechos, esto implica una disminución anual de 1,3% para la ayuda directa vía precios durante 10 años. Para la campaña 2004-2005, el financiamiento líquido (conocido en la OMC como Caja Ámbar) para la producción tabacalera nacional se limitó a U\$S 75 millones. En el siguiente ciclo, el 80% de los recursos relativos al FET superaron dicha cifra en U\$S 22 millones, por lo cual se asignó el remanente a proyectos de reconversión, tecnificación y diversificación disociados de la producción y de los precios externos e internos (véase SAGPYA, 2006). Este “sobrante” constituye la Caja Verde, de la cual suele realizarse un empleo discrecional. Por caso, en la campaña 2006-

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 aprobados en nuestro país a través de la promulgación de la Ley 24.425, de fecha 23 de diciembre de 1994” (SAGPYA, 2006).

2007 y en Misiones estos recursos se retribuyeron directamente al agricultor como compensación ante los magros ingresos que generó la baja producción (Diario *Misiones On Line*, 16/10/2007).

Como señalamos, con la firma de los acuerdos internacionales con la OMC, los recursos líquidos se iban limitando. Esto implicó menos ingresos directos para los productores. Desde 2006, fueron reiterados los pedidos de acopiadores y asociaciones de productores por la elevación del financiamiento del FET, quienes en parte reclamaron tal incremento amparándose explícitamente en las magras condiciones de reproducción de los plantadores.

Hacia fines de 2008, fue aprobada la Ley 26.467, luego de años de negociaciones en torno a la actualización del precio FET. Si bien existió un consenso sobre la necesidad de actualizar el marco legal del financiamiento hacia los productores, el debate en senadores contó con discusiones en particular.

En general, existieron objeciones respecto de los artículos 2° y 3° desde distintos bloques<sup>4</sup>. Asimismo, tuvieron mayor participación en la discusión los representantes de las provincias tabacaleras –sobre todo Jujuy y Salta– haciendo hincapié en disociar tales artículos de la necesidad de aprobar el cambio de prorateo con el que se permite un incremento de los recursos FET a partir de 2009.

En particular, los artículos 2° y 3° impactan negativamente sobre las cooperativas y PYMES cigarrilleras.<sup>5</sup> El senador por Jujuy Morales (de la opositora UCR) reconocía el riesgo al que se somete a la Cooperativa de Tabacaleros de su provincia (C) involucrada en el negocio de los cigarrillos. Por su parte, el tam-

4 El Art. 2° establece que el impuesto que corresponde ingresar no podrá ser inferior al 75% del correspondiente al precio de la categoría más vendida de cigarrillos (CMV). Por esta se entiende el precio de venta al consumidor en el que se concentran los mayores niveles de demanda, el que será calculado trimestralmente, en proporción a la cantidad de cigarrillos que contenga cada paquete, por la Administración Federal de Ingresos Públicos en función de la información que a tales fines deberá suministrarle la SAGPYA. Por su parte, en el Art. 3° se realiza una clasificación exhaustiva de cigarrillos, cigarrillos con envoltura, cigarrillos con y sin envoltura (básicamente diferenciados por la envoltura y el peso neto de tabaco por millar en relación con los dos mil gramos).

Asimismo, en el Decreto 6/09 (en el que se promulga la Ley 26.467/08) se expresa que la medida “apuntó exclusivamente a evitar que productos alcanzados a la tasa del SESENTA POR CIENTO (60%) pretendan ampararse indebidamente en el nivel de tributación establecido por el Artículo 16 de la Ley de Impuestos Internos, texto sustituido por la Ley N° 24.674 y sus modificaciones que se reduce al DIECISÉIS POR CIENTO (16%)”. Con esta disposición se cierra la “brecha” legal por la cual las PYMES tabacaleras podían competir colocando cigarrillos a precios más accesibles en el mercado.

5 Durante la década de 1990, Philip Morris y Nobleza Piccardo acapararon el mercado del cigarrillo en la Argentina. No obstante, tras el reajuste de precios e impuestos posteriores a 2002, empresas más pequeñas (Fénix, Espert, V8, Boxer y Cooperativa Jujeña) aumentaron su participación en el mismo (estimada en 11%). La nueva competencia, la caída de sus ventas, junto con las conocidas restricciones al tabaquismo, generaron incertidumbres y negociaciones entre las dos filiales citadas y el gobierno nacional para pautar la recaudación impositiva en torno al precio del paquete de cigarrillos (más del 68% del mismo está gravado). Se llegó a un acuerdo por 8.600 millones de pesos corrientes –de 2006– para el bienio octubre 2006/septiembre 2008. Y en la agenda se estipularon mecanismos para evitar que los nuevos competidores –las PYMES cigarrilleras– paguen menos impuestos mediante amparos legales y que, de este modo, puedan ofrecer precios más bajos (Diario *El Cronista Comercial*, 2-06-2005 y 6-10-2006). Estos mecanismos son los que finalmente se estipulan en los artículos 2° y 3° de la Ley 26.467/08.

bién senador por Jujuy Jenefes –del oficialista FPV y promotor de la legislación– expresaba la injerencia (o poder de *lobby*) que habían tenido Philip Morris y BAT en la redacción del Art. 2°.

Por último, el senador por Córdoba Rossi –del opositor Partido Nuevo– evidenció lo recientemente mencionado. Para ello, expuso una nota enviada por la Unión Nacional de Tabacaleros PYMES de Argentina, donde su presidente y vicepresidente, Osvaldo Trillo y Luis Pugliese, expresan:

El sistema establecido en el proyecto de ley referenciado obliga a aumentar el precio de venta de nuestros cigarrillos, ubicándolo a niveles similares al precio de los productos de las empresas multinacionales. A modo de ejemplo, puede tomarse la marca internacional Marlboro, la cual en su versión box cuesta al público 4,40 pesos, a diferencia de un producto PYME, cuya franja de valor asciende a los 2 pesos. De prosperar la sanción de esta ley con la redacción del citado artículo número 2, nos llevaría a competir con precios similares y en condiciones de absoluta desigualdad, lo que conduce a la desaparición de la tabacalera PYME de capitales nacionales en el mercado, y favorece el mercado clandestino mediante el contrabando o falsificaciones.

Como se puede observar, en el caso de todas las bancadas la justificación del proyecto devenido ley se basa en un discurso que en teoría apoya la producción primaria, sobre todo en lo relativo a la necesaria actualización de la composición del precio FET. Sin embargo, esta ley favorece el poder de mercado de las grandes empresas citadas, puesto que el Art. 2° obliga a las PYMES a fijar por sus cigarrillos un precio similar al de los productos de marca reconocida internacionalmente.

En definitiva, la Ley 26.467/08 plantea como objeto explícito el desaliento del consumo de tabaco (finalidad coherente con la adhesión al Convenio Marco para el control del tabaco estipulado por la Organización Mundial de la Salud) a la par que establece un sistema de compensaciones para mitigar su impacto en la cadena agroindustrial (comercialización, exportación, producción y recaudación fiscal). Sobre dicha finalidad nos interesa destacar dos cuestiones. Por un lado, la citada ley intenta diferenciar producción de consumo, como modo de salvaguardar la producción, los intereses empresarios vinculados y su comercio exterior. Por otro, un elemento llamativo es el “blanqueo” del financiamiento de las obras sociales, que hasta el momento solía realizarse a partir de la Caja Verde y de descuentos directos a los productores.

Entendemos que era necesaria e impostergable una recomposición de los ingresos de los productores, pero un aumento de los impuestos sobre el precio de los cigarrillos ¿era la única vía posible?; ¿no podrían haberse arbitrado medidas para elevar el precio pagado en acopio por dichas empresas y por los

*dealers* que compran a las cooperativas de Misiones,<sup>6</sup> Jujuy y Salta? Con legislaciones como estas, ¿no se está beneficiando directamente a los *dealers* –que se ven favorecidos por un aumento del precio FET para los productores que no sale de sus arcas sino de las de los consumidores– y a Philip Morris y BAT –que logran frenar legalmente la expansión de las cigarrilleras PYMES?

## Plan de Desarrollo Sustentable y Fomento de la Producción Algodonera

Desde mediados de la década de 1990, la producción de algodón presenta una situación preocupante. El inicio del proceso de reconversión tecnológica –sólo accesible para los grandes y algunos medianos productores beneficiados por el sistema de paridad cambiaria– hace que muchos agricultores familiares queden desplazados de sus tierras o de toda aspiración a mejorar sus precarias condiciones de vida mediante el mecanismo de cultivo heredado de sus padres. Por otro lado, las ventajas comparativas que presenta el cultivo de oleaginosas –especialmente la soja impulsada por proveedores multinacionales– generan el proceso de reemplazo de hectáreas dedicada al algodón hacia estas últimas; de este modo, un clima poco propicio ya no es obstáculo y se comprueba que, pese a los esfuerzos de algunas políticas locales, el algodón no recupera sus niveles históricos. Estos factores llevaron a que la superficie cosechada de algodón se redujera a menos de un tercio en una década: de 969.390 ha en la campaña agrícola 1995/96 se pasó a 305.105 ha en el período 2005/06 (Cámara Algodonera Argentina, 2006).

Iniciada la crisis económica que hiciera eclosión a fines de 2001 –crisis 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 la recuperación y el sostenimiento de la producción algodonera. Con algunos altibajos, y más allá de la incipiente recuperación económica posdevaluación, la tendencia declinante preocupa no sólo por la necesidad del producto en el mercado interno –básicamente relacionado con la industria textil– sino por las consecuencias sociales que implica: pérdida de fuentes de trabajo,<sup>7</sup> precarización laboral, emigración de población rural a áreas periurbanas, desarraigo y pobreza.

6 Según el 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 quien 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*, 15-08-2008).

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

Así, por iniciativa de la diputada nacional por Chaco Mirian Curletti, se presentó un proyecto de ley que propiciaba la creación de un Fondo Algodonero Especial a fin de respaldar todas las etapas de la producción incluidas en el complejo agroindustrial del algodón. En la nota elevada al Ministerio de Economía el 26 de julio de 2001, en su apartado 2 se expresaba textualmente: “El subsidio a recibir por el pequeño productor deberá ser el doble del que recibirá el productor a gran escala”. Sobre la base de este principio general, se determinaba los montos por hectárea que deberían entregarse a cada productor según su categoría definida por tamaño de la unidad productiva. El grupo más numeroso era el comprendido entre 0 a 10 ha de producción algodонера: estaba integrado por 10.000 productores. En definitiva, se buscaba garantizarles un ingreso mínimo por sus cosechas a fin de contrarrestar la baja del precio internacional para el algodón industrializado.

En mayo de 2003, con la firma del diputado nacional Atlanto Honcheruk, se presentó en el Senado de la Nación otro proyecto de ley para la creación del Fondo Nacional de Incentivo a los Productores de Algodón. Se trató de una iniciativa fruto de un acuerdo entre diversos actores y entidades vinculadas con el sector, con características de fideicomiso, para cuya conformación se proponía contar no sólo con fondos del Estado Nacional sino también con aportes de los sectores privados con más capacidad económica –específicamente los sectores industrial y exportador– dentro del circuito agroindustrial del algodón.

Sin embargo, ningún proyecto obtuvo tratamiento parlamentario, pese al estado de consenso que despertaron ambos en el seno del circuito productivo. A cambio, sí se considera el proyecto de ley presentado por el entonces senador Jorge Capitanich, el cual se aprueba a fines de septiembre de 2005 bajo la Ley 26.060 que crea el Plan de Desarrollo Sustentable y Fomento de la Producción Algodonera. La ley contempla dos ejes relevantes: en su Título I, artículo 3°, establece la contratación de seguros agrícolas algodoneiros, y en el Título II del Art. 7° 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.”

El Fondo tiene estipulado una duración de 10 años a partir de su aplicación y está destinado a los productores que se inscriban voluntariamente en forma anticipada a la siembra de cada año calendario (entre julio y agosto). Para ello, sus tierras deben estar dentro del área de aplicación y los beneficios deberán ser solicitados entre los meses de febrero y agosto de cada año, es decir, en los momentos de operaciones de venta de algodón en bruto y/o fibra o semilla “efectivamente realizadas y verificadas”.

Inicialmente, el Fondo se constituyó con cincuenta millones de pesos provenientes de un subsidio del Tesoro Nacional, y se dejó establecido que el

mismo podía crecer en forma programada en función de las hectáreas sembradas a futuro.

Sin embargo, dicha ley designa como autoridad de aplicación a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación del Ministerio de Economía y Producción de la Nación; por lo tanto, dicha secretaría debe establecer previamente su reglamentación. Este requisito, postergado por más de tres años, hizo que la ley no pudiese efectivamente aplicarse sino hasta fines de 2008, cuando fue impulsada y presentada en sociedad en un acto presidido por la Dra. Cristina Fernández de Kirchner. Lamentablemente, luego de más tres años de su promulgación y pese a las dificultades que presenta la economía algodonera,<sup>8</sup> no se avanzó con la rapidez requerida y se perdieron valiosas oportunidades de dar freno al avance de la soja y a la sangría de pequeños y medianos productores empobrecidos.

Los objetivos que impulsaron la creación del Plan de Desarrollo Sustentable y Fomento de la Producción Algodonera pueden resumirse como sigue:

- Garantizar la sustentabilidad del cultivo con mecanismos que atenuen 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 de la SAGPYA –que finalmente creó el registro de beneficiarios–, las iniciativas de constitución y aplicación de los fondos quedaron frenadas hasta el 25 de agosto de 2008 cuando se firman, en la Provincia del Chaco, los acuerdos entre el gobierno nacional y los gobernadores de Chaco, Formosa, Santa Fe y Santiago del Estero que hacen efectivos los traslados de fondos para poner en marcha la Ley 26.060.

Al mismo tiempo que se firmaban estos acuerdos, presuntos impulsores de la recuperación de la producción algodonera, el Centro de Estudios e Investigación Social Nelson Mandela de Chaco daba a conocer su último informe que muestra la profundización del éxodo rural en la provincia como correlato del incremento del cultivo de la soja:

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

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 están vinculadas con otros tipos de políticas –articuladas por los gobiernos provinciales en conjunto con el INTA– que buscan, intensificando la producción por hectárea mediante la técnica denominada “de surcos estrechos”, 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 así se las plantea en principio– 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 tendría la posibilidad de mejorar su umbral de mera subsistencia.

Se abre un espacio de expectativas que sólo podremos analizar a futuro. Hasta el momento, no se han registrado seguimientos o estudios preliminares sobre el impacto que la ley pudiera tener en la producción algodonera. Aún no se ha modificado la tendencia negativa en la que está inmersa la producción de algodón ni se ha atenuado la vulnerabilidad y exclusión que padecen, consecuentemente, los pequeños productores y los trabajadores vinculados con la siembra y la cosecha. La profunda sequía sufrida a finales de 2008 e inicios de 2009 provocó que los fondos anuales para el impulso de la actividad se destinaran –en gran parte o en su totalidad– a paliar las pérdidas ocasionadas.

## **El entramado regulatorio en la vitivinicultura**

Las políticas públicas sobre vitivinicultura tienen una larga y honrosa tradición en la Argentina. Tales políticas incluían acciones del Estado tendientes a fijar mecanismos de comercialización o a controlar el proceso productivo sectorial por medio de empresas estatales. El gobierno de Mendoza dio el primer paso en la dirección impuesta por la ola neoliberal al vender la empresa estatal GIOL cuando terminaba la década de 1980. Esta bodega actuaba en el proceso de producción y comercialización y se constituía en la herramienta central para la regulación de los precios en el mercado pues operaba tanto en el espacio del mercado destinado a fijar precios para la uva como en el de las transacciones sobre vino elaborado que se trasladaba hacia los centros de consumos nacionales. En la misma época, en la Provincia de San Juan, había desaparecido CAVIC, cooperativa de segundo grado de iniciativas solidarias para producción de vino sanjuanino que actuaba con un rol estabilizador y de mantenimiento del precio

de la materia prima y del producto final de modo de defender el ingreso de los sectores más débiles de la cadena agroindustrial.

La supresión de estas dos grandes empresas testigo tuvo un serio impacto en la década de los 90, cuando la apertura de los mercados y las desregulaciones generalizadas no tuvieron la contención de estructuras productivas que guiaran el mercado, a instancias del Estado, y permitiesen asegurar criterios de equidad en el reparto de los beneficios del proceso de producción vínico. Ello impulsó un fuerte deterioro en el poder de negociación de los agentes económicos subordinados.

Eliminada, en el inicio de la presente década, la etapa del modelo económico de valorización financiera por parte de las autoridades gubernamentales nacional o provinciales, surgió la posibilidad de recuperar la función irrenunciable de evitar que las acciones empresariales –en especial de los segmentos más concentrados– consagraran inequidades estructurales entre quienes operaban dentro del circuito con mayor o menor capacidad de control de los respectivos eslabones. Sin embargo, no se pusieron en marcha iniciativas de regulación directa del mercado sino que, por el contrario, se apeló a decisiones gubernamentales que en forma indirecta, se adujo, permitirían mejorar la posición relativa dentro del circuito de aquellos productores de uva o de vino de traslado que tuviesen necesidad de apoyo extramercado a fin de obtener ingresos superiores a los que este les hubiera asignado.

La adopción de las medidas prorregulación de los mercados fue un paso intermedio entre aceptar plenamente el funcionamiento abierto de tales mercados o reasumir, con las necesarias correcciones, estrategias de tipo estructural tendientes a modificar el poder relativo de los agentes económicos en los procesos de negociación intracircuito.

Estas acciones, insertas en una política pública de perfil indirecto y que acompañaron el devenir de la actividad en el período 2002-2008, se complementaron, ya avanzada la década, con la puesta en marcha del Plan Estratégico de Vitivinicultura (PEVI), que constituye la principal herramienta de intervención directa prohijada desde el Estado para la actividad de la que nos estamos ocupando

Primeramente, haremos referencia a un conjunto de aspectos vinculados con las modalidades de intervención estatal en la actividad vitivinícola que, si bien no constituyen un proceso articulado de regulación, generan una incidencia singular en cuanto a su impacto sobre costos y precios de los bienes comprendidos en los diferentes eslabones del circuito y, por ende, condicionan el resultado –en términos de ganancias y pérdidas– de los actores económicos involucrados en los mismos. Estos procesos dan cuenta de factores institucionales que, al afectar las formas de funcionamiento de los respectivos mercados de oferta y demanda, ya sea por acción oficial o privada, inciden sobre el reparto del

excedente total del circuito entre cada uno de sus integrantes. Más adelante nos referiremos a las acciones directas por medio del PEVI.

### **Acciones indirectas que inciden en los precios de uva y vino**

#### *a. Cupos de uva para mosto y vino*

Desde 1995 rige el Acuerdo Interprovincial de Mosto por el cual se establece un porcentaje mínimo obligatorio de desvío de uvas para mosto. Para 2006-2007 ese porcentaje estuvo fijado en el 30%. Este acuerdo provocó muchas disconformidades, sobre todo en los últimos años y en Mendoza, ya que los bodegueros que están en mejores condiciones de producción, por su desarrollo tecnológico y demás, están más interesados en vinificar toda la producción que en derivar uvas para mosto. Esto da lugar a un “mercado de cupos” paralelo que confiere mayor complejidad al circuito.

Por otro lado, el Acuerdo Interprovincial de Mosto genera incentivos para que la oferta se mantenga con una estructura atomizada, lo que aparentemente está beneficiando a San Juan, que posee mayor desintegración y desmembramiento del circuito.

En relación con el futuro próximo, cabe destacar que gran parte del azúcar de maíz (que fue competidora del mosto) está siendo derivada a alcohol para la fabricación de biocombustible, por lo que aumenta la demanda de mosto.

Así, si se analiza el período, destaca en el proceso de transformación de la vitivinicultura la elaboración de jugo concentrado de uva, cuyo crecimiento es tal que en la cosecha 2007-2008 la Provincia de San Juan elaboró más mosto que vino.

La estrategia de fijar con antelación a la vendimia anual qué porcentaje de la uva total cosechada deben afectar los productores de cada provincia de Cuyo a uno y otro destino se procesa como sigue: al efectuar una estimación temprana de la cosecha total de uva en cada una de las dos provincias, las autoridades gubernamentales responsables de la respectiva área de economía intentaban fijar los cupos correspondientes con el objetivo de evitar que el exceso de la oferta de la materia prima hacia tales destinos hiciera bajar el precio final del insumo. En consecuencia, este mecanismo de preasignación de la uva recolectada –frente a la posibilidad de optar por la actividad en la que se va a utilizar– cumple la función de moderar los eventuales desajustes que pudiesen afectar el precio de la materia prima y del producto elaborado frente a las demandas estimadas para el año correspondiente.

Sin embargo, los criterios de preasignación distan de ser sencillos. La producción de mosto ha ido creciendo singularmente en los años recientes y resulta importante destacar el estímulo del flujo exportador –más allá de algunos inconvenientes planteados por los países importadores con su política arancelaria. La circunstancia de que el flujo exportador argentino de mosto –jugo concentrado de uvas– es, por el momento, el de mayor magnitud a escala inter-

nacional ubica esta actividad no tanto como un segmento productivo destinado a utilizar el sobrante de la uva que no va a la elaboración del vino sino como un proceso con creciente autonomía de su eventual competidor.

*b. La maquila*

Desde mediados de la década de los 80 se fue imponiendo en la región una nueva modalidad para la elaboración de vino común. Se trata del proceso denominado “a maquila”, pues se asemeja al conocido fenómeno tan divulgado en la frontera mexicano-estadounidense y que en la Argentina, en épocas contemporáneas, fue imitado por la actividad azucarera. Mediante dicho procedimiento, el productor independiente de uva entrega, al momento de la cosecha, el volumen de fruta recolectada para que una bodega contratada a tal fin, a cambio de un valor convenido según el esfuerzo que esta realiza para industrializar la uva, produzca vino de mesa de propiedad del agricultor. Por ende, este agente económico, poco después que hizo la correspondiente entrega de la materia prima a la empresa que la va a manufacturar, dispone del producto final para su remisión al mercado por los canales que crea más convenientes: a veces, se lo vende a un trasladista; en otras oportunidades, la misma bodega termina adquiriéndolo para embotellarlo con su propia marca.

Luego de tener a su disposición el vino correspondiente, los viñateros deben resolver en qué momento libran sus existencias de la bebida al mercado comercializador. Es decir, el bodeguero que manufactura vino, luego de hacerlo, lo acopia habilitando así a quien le alquiló la actividad de elaborarlo a que disponga cómo operar con el producto final en el mercado. Desde ese momento, y como señalamos, el propietario del vino posee canales alternativos para entregarlo al consumo final.

Pero no todos los viñateros actúan del mismo modo ni ingresan al mercado en fechas similares. Para que cada uno de ellos adopte la decisión de comercializar el vino industrializado por terceros bodegueros en el marco de la “maquila” se requieren condiciones contextuales específicas a las que quienes deben tomar esa decisión acceden en forma desigual. Haremos mención a los factores más relevantes.

El agricultor que posee el producto manufacturado en bodega ajena puede aguardar un mayor o menor tiempo de espera desde que la bebida está disponible según estime en qué momento el precio de la misma en el mercado de consumo final va a estar en su valor más elevado. Esta conjetura descansa no sólo en la capacidad del propietario del vino de descifrar las señales del mercado sino también en su posibilidad de disponer de la información pertinente. La eterna cuestión de la información asimétrica juega un rol fundamental.

Pero también opera otro factor central en ese proceso decisional del agricultor poseedor del producto depositado en la bodega elaboradora. Se trata de su mayor o menor apremio financiero en comercializar el producto pues de ello depende la posibilidad de obtener los ingresos netos necesarios para el man-

tenimiento de la finca agrícola, para el pago del servicio de maquila y, lo que es más importante, para la reproducción de la unidad familiar que depende de él.

Finalmente, hay un último aspecto que incide singularmente en la decisión del viñatero. Se trata de las recomendaciones o sugerencias oficiales, las cuales dependen del criterio de los funcionarios que están involucrados en organismos especializados del sector o que ocupan posiciones preeminentes dentro del aparato del Estado. En todos los casos, esas recomendaciones pesan de modo significativo en las decisiones de los pequeños productores de uva, muchos de los cuales, por carecer de suficiente capacidad para optar por su cuenta sobre cuándo salir al mercado con su producción vínica, descansan en el juicio supuestamente bien informado de tales funcionarios.

### *c. Fecha de liberación de vino al mercado*

Otro factor de manejo indirecto del precio de la uva y el vino lo constituye la determinación de la fecha de entrada del vino común o de mesa en el mercado de consumo nacional por parte de las autoridades estatales que manejan la regulación y el control de la actividad en conjunto con las autoridades provinciales respectivas. El reconocimiento de ese rol –el de fijar anualmente la fecha en que se permite a los bodegueros ingresar al mercado de venta con sus vinos recién elaborados– está ampliamente difundido en la zona de producción. Sin embargo, año a año se renueva la polémica que tiene como principales protagonistas y contendores al Estado, a los proveedores de uva y a los industrializadores y fraccionadores de vino, cada uno de ellos con sus propios argumentos y expectativas.

Es decir, la mayoría de los agentes económicos aceptan que la citada fecha de liberación de los vinos al mercado tiene un peso fundamental en determinar los precios del vino y para la producción acumulada así como las tendencias del precio de la uva para la vendimia futura; ello se expresa en documentos y peticiones de productores primarios cuando se acerca cada año el momento en que el Instituto Nacional de Vitivinicultura debe decidir el día preciso en que irrumpe el vino conforme a las demandas de intermediarios y consumidores. Según dicho Instituto, esa irrupción tiene que concretarse 30 días después del cierre de la cosecha y, simultáneamente, cuando “los vinos se encuentren ecológicamente estables”. De ser así, todo agente económico del circuito vitivinícola, cualquiera sea su ubicación en el mismo y su respectivo poder negociador, tendría un dato preciso, desde un punto de vista exclusivamente técnico, para calcular cuándo debe afrontar, para bien o para mal, la irrupción de los vinos guardados en las vasijas de las bodegas que resultan de la elaboración anual correspondiente. Sin embargo, ello no ocurrió así y nos interesa puntualizar el porqué.

El conflicto surge cuando se intenta manipular la fecha de entrega del vino depositado en las vasijas vinarias de las bodegas para incidir sobre el precio final del producto y, por arrastre, sobre las expectativas del precio de la uva para la próxima cosecha. Los agricultores que no tienen espaldas para esperar hasta

el final de la etapa de realización de sus vinos elaborados por el procedimiento de la “maquila” –sin duda mayoritarios en el concierto de agentes económicos de reducido tamaño operacional– suelen concertar sus ventas a valores depreciados, que, con el correr de los meses, son rápidamente superados.

Pero los que pueden esperar, y no tienen urgencia de realizar sus ventas al mercado en forma masiva sino que pueden hacerlo fragmentadamente, con sucesivas y parciales entregas, lograr obtener beneficios extraordinarios imprevistos pocos meses antes. Aquellos bodegueros que guardan en sus vasijas el producto elaborado y productores viñateros que entregaron sus uvas a maquila que sí pudieron aguantar total o parcialmente el tiempo necesario para entrar al mercado resultaron particularmente beneficiados.

Estas acciones indirectas, en donde interviene el Estado en sus diversas instancias, aparecen como determinantes para fijar precios y beneficios a los actores de la cadena productiva. Si se las resume se puede afirmar que las decisiones públicas que se fueron adoptando en el período bajo análisis no se ciñeron a criterios “técnicos” sino “políticos”. Y que en tales decisiones influyeron singularmente las relaciones desiguales de poder entre productores agrícolas y procesadores de uva concentrados.

### La acción directa por medio de la planificación sectorial

Con la aparición de la Corporación Vitivinícola de Argentina (COVIAR) por Ley 25.849/2003, el Estado Nacional descarga en la “iniciativa privada” (concentrada en sus agentes más encumbrados) el poder de decisión e innovación del circuito.

El principal objetivo de este nuevo actor de naturaleza privada-pública (en este orden)<sup>9</sup> es reorientar la producción y adecuarla al seguimiento de las señales del mercado. En este sentido, es necesario “modernizar” los procesos de trabajo y mejorar la calidad del producto. Su documento rector es el PEVI, que sintetiza el diagnóstico de partida, sus objetivos y, sobre la base de ambos, las acciones a seguir.<sup>10</sup>

Para llevar a cabo la “modernización del circuito” es necesaria una tarea previa: identificar a aquellos productores primarios que contribuyen con el 50% a la producción (en toda la región vitivinícola nacional) y se caracterizan por

9 Su Consejo Directivo está compuesto por 12 miembros titulares y 12 suplentes del sector privado y 5 miembros titulares y 5 suplentes del sector público.

10 PEVI: instituciones participantes: Asociación Argentina de Consorcios Regionales de Experimentación Agraria (AACREA), Asociación de Cooperativas Vitivinícolas de Mendoza, Asociación de Viñateros de Mendoza, Bodegas de Argentina, Cámara Argentina de Fabricantes y Exportadores de Mosto, Cámara de Bodegueros de San Juan, Cámara Riojana de Productores Agropecuarios, Centro de Viñateros y Bodegueros del Este, Comisión Nacional de Promoción Vinos de Argentina, Unión Vitivinícola Argentina (UVA), Vinexport (Exportadores de Vino de San Juan), Facultades de Ciencias Agrarias y Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Cuyo, Fundación Instituto de Desarrollo Rural (IDR), Fundación ProMendoza, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), Instituto Nacional de Vitivinicultura (INV), Universidad Católica de Cuyo (San Juan).

su independencia (relativa) de las grandes empresas o cooperativas. Sobre estos se descargan la mayor cantidad de políticas y programas. De tal modo, entre sus objetivos estratégicos se enuncian:

Construir un proceso colectivo de organización e integración [...] Implementar programas asociativos y de integración horizontal y vertical; diseñar y promover mecanismos crediticios, impositivos y legales que incentiven la integración; diseñar y apoyar mecanismos de diversificación y/o reconversión de pequeños productores integrados buscando rentabilidad y sostenibilidad; transformar a los productores integrados en focos del desarrollo agrícola local; mejorar y consolidar la organización, los roles y la representatividad de las entidades de productores (PEVI, 2006, p. 11).

Construir un proceso de innovación tecnológica; definir la calidad y afianzar el estilo de los vinos argentinos en los distintos segmentos; extender los avances tecnológicos a las empresas menos adelantadas; adoptar masivamente las certificaciones de calidad de procesos y de control de puntos críticos; generar y transferir tecnología necesaria para lograr vinos más concentrados, más aromáticos y sin defectos; definir políticas y normas y favorecer la adopción de prácticas sustentables que permitan caracterizar a la producción argentina como natural y respetuosa del medio ambiente; capacitar el recurso humano para la adopción de tecnología (PEVI, 2006, p. 8).

Para concretar los objetivos propuestos, se ha recurrido a dos tipos de líneas de acción orientados a los agentes más débiles de la cadena: una se dirige a los pequeños productores agrícolas, mientras que la segunda se orienta a los productores asociados a cooperativas.

Las propuestas de acción encaradas desde la COVIAR han avanzado muy limitadamente. Todavía los resultados son escasos en los procesos de reconversión y/o integración vertical recomendados para “salvar” de la desaparición a alrededor de la mitad de los productores agrícolas del total existente, que no están “integrados”.

En 2009 se redujeron las retenciones a las exportaciones de productos de la cadena y el ahorro resultante, junto con un crédito de 50 millones de dólares otorgado por el BID, se va a destinar a poner en marcha esta ansiada reconversión e integración. Los años por venir dirán si esta decisión política del COVIAR y del gobierno nacional finalmente se concreta.

## REFLEXIONES FINALES

En este trabajo hemos analizado los efectos diferenciados que tienen las políticas públicas en los circuitos del tabaco, el algodón y la vitivinicultura. Sin embargo, existen también puntos en común.

En primer lugar, es claro que existe una tendencia a fortalecer la regulación pública en dichos circuitos. Pero ello no se da de manera unívoca. En todos los casos observamos las distancias entre los objetivos pretendidamente explícitos en las legislaciones y los reales beneficiarios de su sanción, entre la promulgación de políticas y su aplicación concreta en el terreno y, finalmente, entre el discurso sobre la pretendida “vuelta del Estado” (¿cuándo habrá desaparecido?) y las ambivalencias de los nuevos modos de regulación pública.

Todo lo anterior se condice con nuestro análisis teórico sobre las políticas públicas. Si entendemos que ellas son en esencia resultados de una puja entre actores sociales que se disputan beneficios en una “arena de conflicto”, es posible comprender por qué existen distancias entre los declarados objetivos del “bien general” y las consecuencias diferenciales de la aplicación de las políticas públicas en los circuitos regionales.

Después de todo, aparecen como evidentes dos cuestiones. Por un lado, la “vuelta del Estado” no se da en el vacío. Es decir, la regulación pública es aplicada en un entramado de relaciones técnico-económicas-políticas que son captadas diferencialmente por los actores involucrados en función de su situación inmediatamente previa (aquí, a nuestro juicio, el elemento central son las relaciones de subordinación productiva). En segundo lugar, entendemos que los procesos de transformación en el diseño de las políticas públicas aún están en una etapa primigenia. La discusión en torno a las alternativas regulatorias en los circuitos regionales vuelve a colocarse en agenda, aunque su cabal implementación todavía es incipiente, y sólo el tiempo nos brindará claras respuestas sobre las tendencias aquí planteadas.

## BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR VILLANUEVA, Luis (2003), *Problemas Públicos y Agenda de gobierno*, México, Porrúa.

BERTONI, Leandro (1995), “El complejo tabacalero y la intervención estatal”, en Norma GIARRACCA, Susana APARICIO, Carla GRAS y Leandro BERTONI (comps.), *Agroindustrias del noroeste. El papel de los actores sociales*, Buenos Aires, La Colmena.

CÁMARA ALGODONERA ARGENTINA (2008), *Revista Anual*, serie años 1999 a 2008.

DIARIO *EL CRONISTA COMERCIAL* (2005), “Nobleza se separa de Massalin y rechaza los precios mínimos”, disponible en: [www.cronista.com/notas/38224-nobleza-se-separa-massalin-y-rechaza-los-precios-minimos](http://www.cronista.com/notas/38224-nobleza-se-separa-massalin-y-rechaza-los-precios-minimos), 2-06-2005.

----- (2006), “Las tabacaleras firman un convenio de recaudación con el Gobierno”, disponible en: [www.cronista.com/notas/58728-las-tabacaleras-firman-un-convenio-recaudacion-el-gobierno](http://www.cronista.com/notas/58728-las-tabacaleras-firman-un-convenio-recaudacion-el-gobierno), 6-10-2006.

DIARIO *MISIONES ON LINE* (2007), “Tabacaleros cobrarán hoy 20 millones de la Caja Verde”, disponible en: [www.misionesonline.net/paginas/detalle.php?db=noticias2007&id=101399-31k](http://www.misionesonline.net/paginas/detalle.php?db=noticias2007&id=101399-31k), 16-10-2007.

----- (2008), “La APTM reclama mayores precios para el tabaco Burley misionero”, disponible en: <http://www.misionesonline.net/paginas/detalle2.php?db=noticias2007&id=119052,15-08-2008>.

DIARIO *NORTE* (2009), Serie de artículos, años 2007 a abril de 2009, Resistencia.

GIMÉNEZ, María Laura (2003), “Trayectoria y organización productiva de sectores medios de productores tabacaleros en la Provincia de Salta”, tesis de maestría, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires-Centro de Estudios Avanzados-Maestría en Ciencias Sociales del Trabajo.

LAGROYE, Jacques (1994), “Las políticas públicas”, en Jacques LAGROYE, *Sociología política*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

LINDENBOIM, Javier (1987), *Desarrollo regional y leyes promocionales*, Buenos Aires, CEUR-PISPAL, Informes de Investigación del CEUR, n° 5, ISBN 950-9370-07-X.

O'DONNELL, Guillermo (1977), “Apuntes para una teoría del Estado”, en *Revista CEDES-CLACSO*, n° 9, Buenos Aires, CEDES-CLACSO.

OSZLAK, Oscar (1976), “Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal”, en Oscar OSZLAK (comp.), *Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos*, Buenos Aires, Editorial Paidós.

----- (1997), "Estado y sociedad: ¿Nuevas reglas de juego?" en *Revista Reforma y Democracia del CLAD*, Caracas.

----- (2006), "Burocracia estatal: Política y Políticas Públicas", en *Revista Postdata*, n° II, Buenos Aires, abril.

OSZLAK, Oscar y Guillermo O'DONNELL (1984), "Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación", en Bernardo KLIKSBERG y José SULBRANDT (comps.), *Para investigar la Administración Pública*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.

PLAN ESTRATÉGICO PARA LA VITIVINICULTURA (PEVI) (2004), Provincia de Mendoza.

REPÚBLICA ARGENTINA (2009), Leyes 19.800/72, 25.465/01, 26.060/05 y 26.467/08, Decreto 6/2009, Versión Taquigráfica de la Cámara de Senadores de la Nación del 17/12/08.

SAGPYA (2006), "Objetivos-Acciones-Metas", PRAT, disponible en [www.sagpya.mecon.gov.ar/new/00/agricultura/otros/industriales/tabaco/Objetivos\\_Metas22.php](http://www.sagpya.mecon.gov.ar/new/00/agricultura/otros/industriales/tabaco/Objetivos_Metas22.php), 07-08-2006.

## RESUMEN

El proceso de re-regulación económica que se puso en marcha desde el año 2003 ha sido orientado a producir compensaciones financieras y técnicas a los agentes rurales que no pueden ganar suficiente dinero como para invertir en sus actividades. Desafortunadamente, la política pública no ha sido capaz de hacer frente a las desigualdades estructurales que han tenido lugar en las regiones periféricas de la Argentina desde principios del siglo XIX. Proponemos reconocer esta falta de políticas públicas adecuadas y poner en marcha un debate que focalice en la problemática de la capacidad de negociación en las áreas rurales, donde los pequeños campesinos están tratando de sobrevivir.

## PALABRAS CLAVE

SUBORDINACIÓN  
POLÍTICA PÚBLICA  
REGIONES PERIFÉRICAS

## ABSTRACT

The process of economic regulations which was put in action since 2003 has been oriented to produce financial and technical compensations to those rural actors who are unable to earn enough money to invest in their activities. Unfortunately, the public policy has not been able to cope with the structural inequalities which have been taking place in the Argentine peripheral regions since the beginning of the 19th Century. We propose to recognize this lack of adequate public policies and to launch a debate that focus on the issue of bargaining power in rural areas, where small farmers are trying to survive.

## KEY WORDS

SUBSUMPTION  
PUBLIC POLICY  
PERIPHERAL REGIONS