



Universidad de
San Andrés

DEPARTAMENTO DE CIENCIAS SOCIALES

LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA

SIEMBRA PROTESTAS Y COSECHARÁS SUBSIDIOS.
LA PARADOJA DE LOS PERDEDORES EN EL SECTOR AGRÍCOLA
CHAQUEÑO

Alumna: Tania Yedro
Legajo 22275

Mentor: Mariano Tommasi
Firma:

**SIEMBRA PROTESTAS Y COSECHARÁS SUBSIDIOS.
LA PARADOJA DE LOS PERDEDORES EN EL SECTOR
AGRÍCOLA CHAQUEÑO**



Universidad de
San Andrés

Agradezco especialmente a mi mentor, Mariano Tommasi, por sus compartir sus percepciones y guiarme durante el proceso de escritura de la tesis. También agradezco a Marcos Salgado y José Florito por sus útiles comentarios. Finalmente, agradezco a Lorena Moscovich por poner a mi disposición datos relevantes.

Índice

1. INTRODUCCIÓN.....	4
2. EL SECTOR AGRÍCOLA CHAQUEÑO.....	6
2.1 La expansión del algodón en Chaco	6
2.2 La tendencia a la polarización en la productividad en el sector agrícola	8
2.3 Algunas consecuencias de la polarización del sector	16
3. DOS GRUPOS DE INTERÉS ¿GANADORES Y PERDEDORES?	21
3.1. La teoría de grupos de interés	21
3.2. La paradoja de los perdedores	23
3.3. Un ejemplo de organización: Mujeres de la producción.....	31
4. EL CONTEXTO INSTITUCIONAL.....	32
4.1. La (baja) institucionalización del policymaking	34
4.2. Federalismo	35
5. CONCLUSIÓN.....	41
6. BIBLIOGRAFÍA	42
7. APÉNDICE	45

1. Introducción

Este trabajo se ubica en la intersección de tres literaturas: la literatura sobre grupos de presión en la sociedad, la literatura sobre federalismo y la literatura sobre economía política de los *commodities*. El objetivo es presentar una descripción sobre la dinámica de la organización de los grupos de productores agrícolas, sus incentivos a influir en la política, los distintos canales y niveles (local o nacional) que eligen para hacerlo, y del surgimiento de políticas que socavan la productividad económica como resultado. Esta descripción se enmarcará en teorías y categorías analíticas de las literaturas mencionadas.

El disparador de este trabajo es la existencia de políticas ineficientes que permiten la coexistencia de dos modelos productivos en el sector agropecuario chaqueño. El primero es el de los productores de algodón, que producen en pequeña escala. Esto, en combinación con el atraso tecnológico, tiene por resultado su baja productividad. Es por esto que este grupo se encuentra en una situación de dependencia respecto del gobierno: necesitan subsidios para subsistir. Para conseguirlos, deben destinar recursos con el objetivo de influenciar la política. El canal elegido para ejercer dicha influencia tiene que ver con actividades disruptivas, como las protestas. Ésta es la opción más efectiva para ellos, dado que no son ni política ni económicamente poderosos.

El segundo modelo es el de los empresarios que producen a gran escala. No se limitan a la producción del algodón, típico de la provincia, sino que están diversificados y cuentan con la tecnología necesaria para producir cultivos impensados hasta hace poco para la zona, como la soja. Este sector se caracteriza

por su abstención de participar en el juego político regularmente, aunque pueden organizarse y actuar (con más o menos efectividad) en respuesta a políticas concretas que representen una amenaza.

Analizar la dinámica política mediante la que el grupo desaventajado logra influir –dando forma a una paradoja del poder- es importante para entender cómo surgen políticas ineficientes en términos productivos: los subsidios favorables al grupo de los “perdedores” no son suficientes como para lograr su modernización. Esto tiene como consecuencia la pérdida de millones de pesos para financiar subsidios que no logran sacar al pequeño productor de su estado de dependencia, cuyo costo paga la sociedad. Asimismo, esta pierde en tanto no ocupa mano de obra significativa en actividades más productivas o en expansión.

Por último, si bien los algononeros se concentran geográficamente en la provincia del Chaco, muchas de las políticas que obtienen provienen de la arena nacional. Esto significa que grupos de actores provinciales pueden conseguir políticas nacionales favorables aunque no ejerzan influencia directa en ese nivel. Esto está en línea con la literatura que sostiene que para analizar los resultados de política a nivel nacional hay que prestar atención a las provincias, ya que estas constituyen el “locus de la competencia política” (Ardanaz, Leiras y Tommasi, 2014). Mediante la intercesión de los políticos provinciales –actores favorecidos por la dinámica federal- determinados grupos de interés son beneficiados con políticas que, como se señaló anteriormente, no siempre son eficientes para la sociedad en general.

Esta exposición está organizada de la siguiente manera. El capítulo 2 describe los procesos de expansión del algodón en la provincia y de polarización del sector en términos de productividad, y las consecuencias de éste último

fenómeno para el grupo de los algodoneros. El capítulo 3 muestra los diferentes incentivos que tiene cada grupo para influir en política y los canales que les resultarán más adecuados para hacerlo. El capítulo 4 describe cómo se refuerzan los canales de acción elegidos y cómo se logra influenciar el nivel nacional, dejando como resultado políticas ineficientes. Por último, se concluye remarcando las intuiciones principales de este trabajo para analizar el sector agrícola, y en particular, la paradoja del perdedor por la que los pequeños productores ganan en relación a grupos más poderosos.

2. El sector agrícola chaqueño

2.1 La expansión del algodón en Chaco

Con la ley 5559 de 1908 que dispuso la construcción de ferrocarriles para el fomento de los territorios nacionales, la zona centro-oeste del Chaco fue ocupada primero por pequeños empresarios extractores de madera y luego por agricultores. Una vez que se incorporó Chaco como territorio nacional, la ley 4167 de 1903 de venta y arrendamiento de tierras fiscales facilitó la división de las tierras y su entrega a los colonos: estos podían comprar lotes de hasta 100 hectáreas en las zonas agrícolas. Pero aun antes de la ocupación legal de las tierras a través de las mensuras, los emigrantes (mayormente italianos y españoles) se establecieron sobre las tierras fiscales. Hasta 1921 se habían establecido cinco colonias agrícolas, en unas 31.000 hectáreas. En ese mismo año se crearon nueve colonias agrícolas con 385.000 hectáreas disponibles. El área sembrada de algodón pasó de 3.000 hectáreas en 1916 a 23.860 en 1920 (Barsky y Fernández, 2005).

De particular importancia fue la política desarrollada en 1923 por el ministro de Agricultura de Alvear, Tomás A. Le Breton, que impulsó una activa campaña de

fomento de este cultivo. Entre ese año y 1930 se incorporaron 16.000 inmigrantes que fueron trasladados por el Estado a las estaciones de ferrocarril cercanas a las chacras que el Ministerio les asigna desde Buenos Aires sobre los planos de las colonias agrícolas. Este impulso fue de tal magnitud que en 1925 ya se registraron 110.000 hectáreas sembradas y se llega a las 103.000 toneladas de algodón bruto procesadas frente a las 2.600 de 1914 (Barsky y Fernández, 2005).

Este proceso decayó en años siguientes por la caída de los precios iniciada ese año. La producción de algodón, que en el período 1925-1929 era de unas 21.400 toneladas, era destinada en gran medida a la exportación, que en dicho período fue de aproximadamente 16.900 toneladas, ya que la expansión de la industria textil no podía absorber toda la producción.

La chacra algodонера, basada esencialmente en la familia para la realización de tareas de preparación del suelo y los cuidados del cultivo, utiliza además trabajadores asalariados que realizan la carpida y la cosecha manualmente. La notable expansión en la década de 1920 hizo que escaseara frecuentemente la mano de obra y, a pesar de la fuerte migración temporal desde Corrientes y otras provincias, los productores disputaban con los ingenios del norte la retención de la población indígena. La producción algodонера continuó su expansión durante la década de 1930, favorecida por la plaga que invadió el mismo cultivo en Estados Unidos (principal exportador mundial), llegando a cuadruplicar la superficie y a triplicar la producción.

La provincia del Chaco representaba el 80% de la superficie sembrada, y el resto se distribuía entre Santiago del Estero, Corrientes, Formosa y el norte de Santa Fe. La población aumentó de 42.242 en 1914 a 335.101 en 1937, crecimiento vinculado con una segunda oleada migratoria proveniente mayormente de Europa central y oriental.

Asimismo, el número de chacras que era de 290 pasó a ser 14.940 en ese período y el país ocupaba el séptimo lugar en la producción mundial (Barsky y Fernández, 2005).

El precio del algodón que en 1924 había llegado a su techo con 444 m\$N la tonelada, comenzó a caer en forma ininterrumpido hasta 1932, cuando llegó a 156 m\$N. Asimismo, grandes empresas como Bunge y Born S.A. y Dreyfus y Cía Ltda. S.A., entre otros, comenzaron a controlar la comercialización del algodón. En 1935 funcionaban 98 desmotadoras de algodón de las cuales 40 proveían del cultivo a estas empresas. Asimismo, las cooperativas también estaban vinculadas a grandes acopiadores que proveían de crédito a las desmotadoras y comerciantes y, a través de ellos, a los colonos.

La región chaqueña que en el período 1914-1937 había experimentado una formidable expansión de sus cultivos, quintuplicando la superficie de los mismos, continuó creciendo aunque a un ritmo menor. El crecimiento anual del valor de la producción, que hasta 1937 había sido del 4.6%, cae a una tasa del 2% en los años siguientes. El grueso de la expansión apuntada corresponde al desarrollo agrícola que desplazó decisivamente a la ganadería en términos del valor de la producción, hasta llegar a representar un 70% de la producción agropecuaria. El área sembrada de algodón sube un 43% entre 1935-40 y 1950-52, lo que explica la suba de la producción en un 75% (Barsky y Fernández, 2005).

2.2 La tendencia a la polarización en la productividad en el sector agrícola

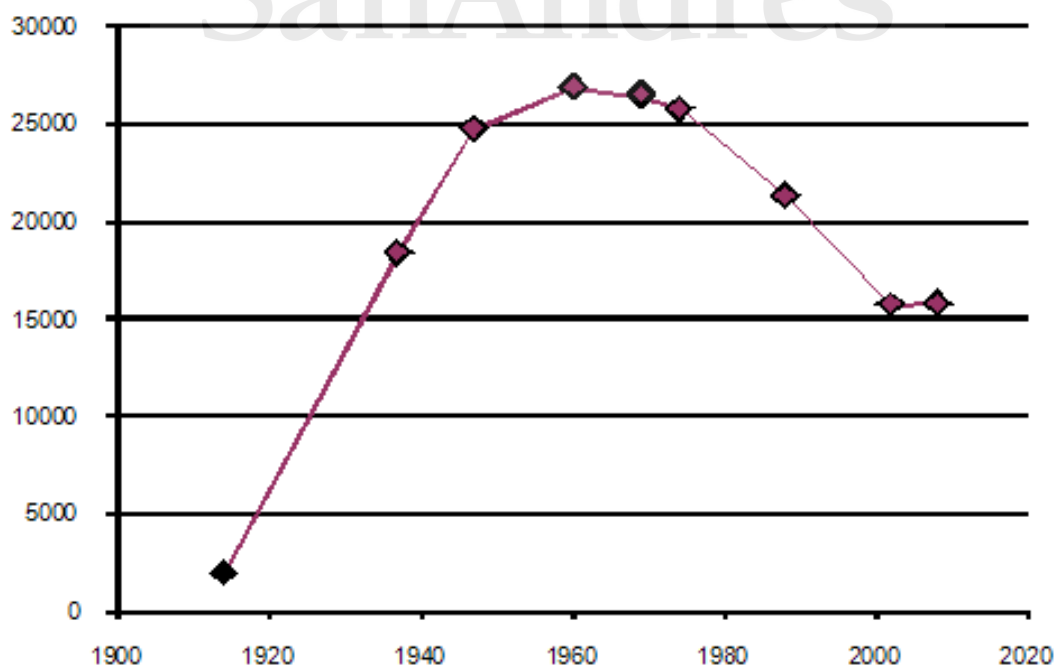
En la actualidad, hay consenso en la literatura sobre la coexistencia de dos modelos productivos en sector agrario del Chaco¹. Por un lado, se encuentra un grupo

¹ Valenzuela, C. O., & Vito-Scavo, Á. (2009); Valenzuela, C. (2005); Rofman, A., *et al.* (2008); Barsky, O., & Fernández, L. (2005). Ver Gras, C., & Hernández, V. (2008) sobre cambios en los modelos productivos y perfiles identitarios luego de la liberalización económica de la década de 1990.

compuesto por pequeños productores, que se dedican primordialmente al cultivo del algodón y necesitan ayuda del Estado para subsistir. Por otro lado, se observa un grupo de grandes productores diversificados que son altamente productivos y, por tanto, no necesitan del Estado. Este apartado describe, de manera breve, algunas de las causas de este fenómeno.

Si se establece una serie temporal a partir de los datos del total de unidades productivas de Chaco, se pueden advertir dos etapas en su evolución en el siglo XX (gráfico 1): una que desde su inicio hasta la década de 1960, caracterizada por un aumento del número de unidades productivas, es decir, una tendencia general a la desconcentración de la tierra productiva, y una etapa posterior que abarca los últimos 50 años, donde se invierte el sentido, hacia la concentración respecto del número y la superficie de las unidades productivas, a un ritmo menos pronunciado que el proceso de la etapa anterior.

Gráfico 1
Evolución del número de unidades productivas agropecuarias en Chaco

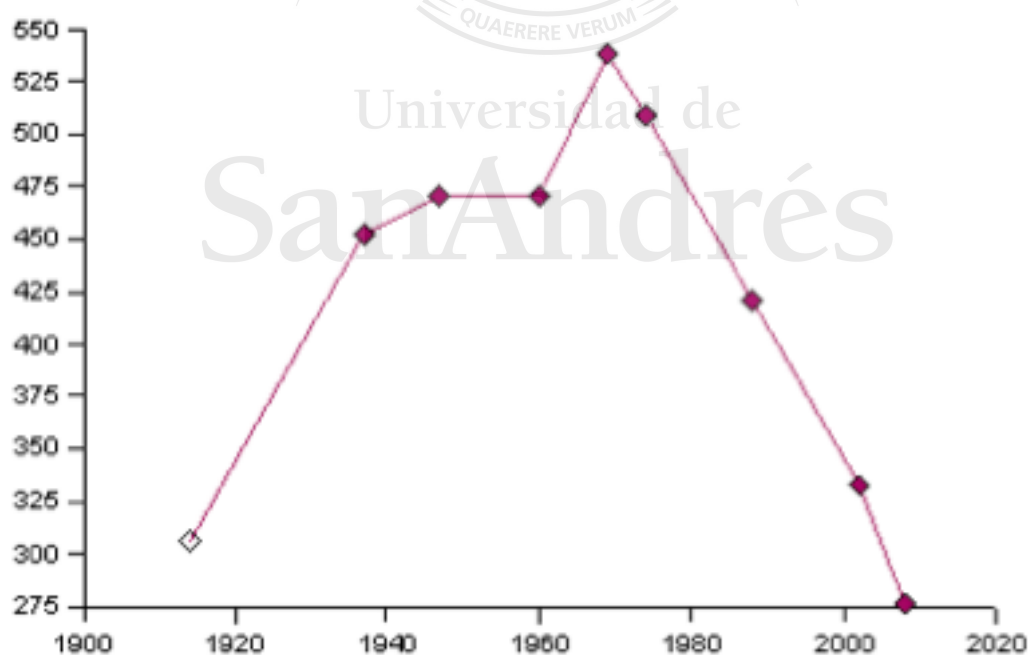


Fuente: INDEC –Censos Nacionales Agropecuarios.

Este desarrollo cíclico se verifica también a escala nacional (gráfico 2), aunque la primera etapa resulta más prologada y con un crecimiento a una tasa inferior a la chaqueña, presumiblemente como resultado de la ocupación tardía del territorio. Se considera que hacia el año 1884, la totalidad del territorio pampeano ya se encontraba apropiado. No obstante, debido a su localización y condiciones agroecológicas, la ocupación del Territorio del Chaco para la producción agropecuaria fue tardía respecto al resto del país. Mientras que en 1914 la superficie ocupada por establecimientos agropecuarios el Chaco correspondía al 1,46% de la nacional, esta proporción creció hasta el 2,89% en 1969 (INDEC, Censos Nacionales Agropecuarios).

Gráfico 2

Argentina. Evolución del número de unidades productivas agropecuarias (miles)



Fuente: INDEC, Censos Nacionales Agropecuarios

Si bien desde principios de siglo se puede encontrar tendencias hacia la polarización del sector agropecuario (por un lado, los colonos que eran pequeños y

medianos productores se dedicaban a la agricultura, en especial a la producción de algodón; por otro, los grandes productores que se dedicaban mayormente a la ganadería extensiva y al desmote), esta tendencia no era tan marcada dentro del sector agrícola que se dedicaba a la producción de algodón.

Desde 1960 comienza una etapa de reducción progresiva del número de unidades productivas en la provincia. Aunque la superficie productiva aumenta un 17% entre 1960 y 2002, el número de establecimientos se reduce en un 40% (cuadro 1). Por un lado, se verifica una disminución en el número de unidades productivas y en la superficie en los estratos menores (hasta 100 ha). Por otro lado, el estrato de más de 10.000 ha crece en número (7%) pero disminuye en superficie (17%). Como resultado, se observa una mayor concentración en la distribución de la tierra bajo producción.

Cuadro 1

Variación en la cantidad y la superficie de establecimientos agropecuarios

	1960		2002		Diferencia 1960-2002	
	EAPs	Sup (ha)	Eaps	Sup (ha)	EAPs (%)	Sup (%)
0-5 ha	1762	5888	818	2692,2	-54	-54
5 - 25	6188	99321	1776	27237,4	-71	-73
25 - 100	13599	945129	5124	343325,9	-62	-64
100 - 200	2362	366946	2656	405957	12	11
200 - 1000	1510	664125	4129	1815742,9	173	173
1.000,1 - 2.500	616	1115630	901	1432254,6	46	28
2.500,1 - 5.000	132	490627	190	667928,5	44	36
5000 - 10.000	50	372963	68	470581,6	36	26
Más de 10.000	30	995243	32	734011,7	7	-26
Total	26249	5055872	15694	5899731,8	-40	17

Fuente: INDEC, Censos Nacionales Agropecuarios

La caída en la demanda de algodón produjo que se acumulasen stocks sin colocación, al tiempo que la insuficiente calidad de la fibra local hacía difícil su exportación. Todo ello llevaría a una crisis económica y social manifestada en toda su crudeza en la década de 1960. El impacto de la crisis algodonera invitaba a la

diversificación de la base productiva agrícola, que tuvo como principales opciones al trigo y al girasol. De cualquier modo, la inclusión de nuevas actividades fue mérito sólo de aquellos productores medianos y grandes con acceso al capital necesario para afrontar las nuevas tecnologías para emprender la diversificación (maquinaria especializada, prácticas de manejo y rotaciones, uso de semillas seleccionadas, entre otras).

En este mismo período aparecen cultivos transgénicos de siembra directa y mejoras en la información y comunicación que dan origen a la agricultura de precisión (Gras y Hernández, 2008). La aparición de las fibras sintéticas, así como el estancamiento del mercado interno, comenzarían a influir en las ventas y en una correlativa disminución de los precios de la fibra de algodón, lo que llevó al endeudamiento de muchos productores minifundistas.

No es objetivo de este trabajo indagar sobre las causas del proceso de concentración. Simplemente, vale la pena notar que hay una correlación entre el tamaño de la unidad productiva, la tecnología que utilizan y la diversificación en la producción. Los productores más grandes son capaces de mejorar el rendimiento del cultivo por hectárea (gracias a la tecnología incorporada) y, por tanto obtienen más ganancias por hectárea (gracias a los rendimientos de escala).

Cuadro 2

Algodón en Argentina. Productores, superficie cosechada, producción, rendimiento según sistemas de producción

Sistemas de Producción	Productores		Superficie media agrícola ha	Superficie cosechada de algodón			Producción		Rendimiento promedio kg./ha.
	Cantidad N°	%		Total ha	%	Promedio ha	Total tn	%	
<i>Minifundio</i>	21.700	60,38	(-) 20	95.106	11,73	4,38	89.000	8,71	930
<i>Pequeños Productores</i>	9.110	25,35	21 - 90	192.726	23,77	21,15	216.000	21,15	1.120
<i>Medianos Productores</i>	5.000	13,91	91 - 800	386.992	47,73	77,40	522.400	51,15	1.345
<i>Grandes Productores</i>	130	0,36	(+) 800	135.969	16,77	1.045,9	194.000	18,99	1.420
TOTAL	35.940	100	---	810.793(*)	100	22,50	1.0121.400(*)	100	1.259

(*) Promedio campañas 1994/99

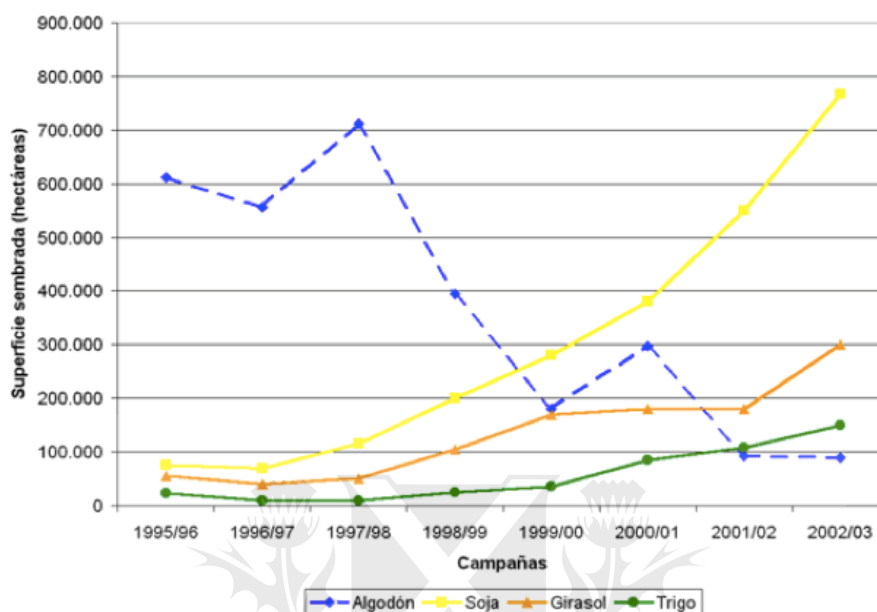
Fuente: INTA

Por su parte, los productores más pequeños no cuentan ni con el financiamiento para adquirir la nueva tecnología, ni con la escala para diversificarse. Si intentan “ponerse al día” (*catch-up*) para mejorar la productividad, contraen deudas. El problema es que ante una mala campaña o una crisis como la de la década de 1960, los productores más pequeños no tienen forma de pagar esa deuda. Entonces quedan sólo dos caminos, continuar endeudándose o vender el campo.

Hay que mantener en mente, sin embargo, que todo este proceso de mejora tecnológica y de concentración no tiene lugar solamente en Chaco (como se puede apreciar en los gráficos 1 y 2), sino que afectó al sector agropecuario de otras provincias. Sin embargo, la tendencia de la polarización en el sector agrario chaqueño se vio reforzada por un nuevo fenómeno: la “sojización” de la provincia a finales de la década de 1990 (ver gráfico 3).

Gráfico 3

Hectáreas sembradas con los principales cultivos (1995-2003)



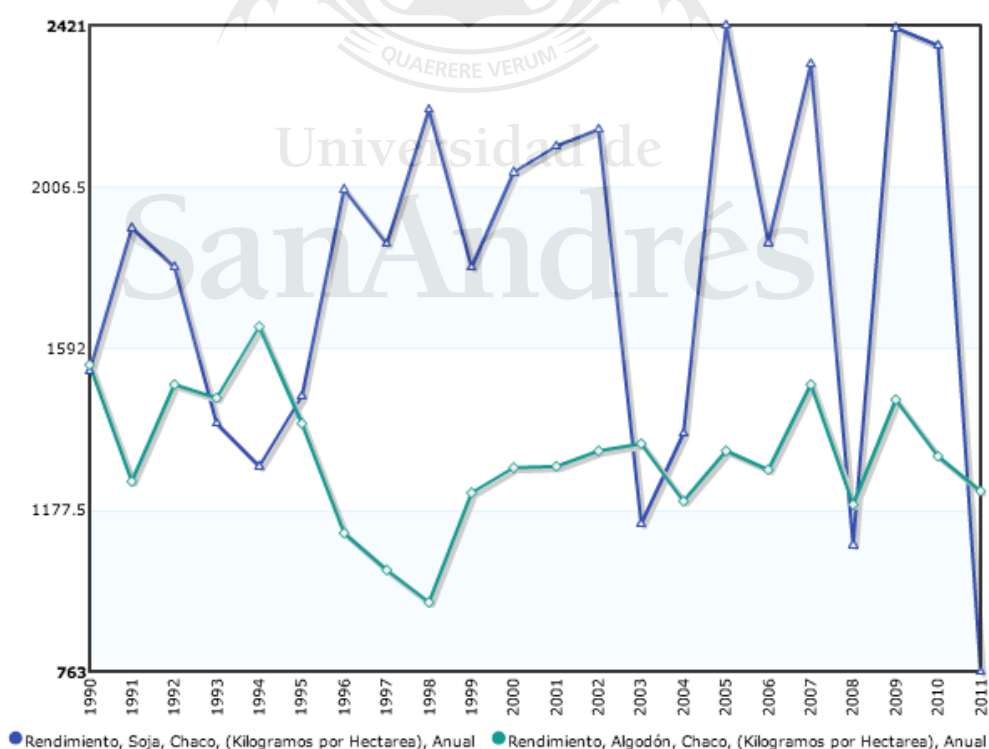
Fuente: Valenzuela (2005)

La tecnología agrícola continuó desarrollándose y el paquete tecnológico (que incluía la siembra directa y la semilla de soja *Round-Up Ready*) permitió la expansión de la soja a áreas extrapampeanas, entre ellas a Chaco. Asimismo, la consolidación del proceso de liberalización económica en el mismo período, con la consecuente desregulación, favoreció la producción orientada al mercado internacional, y la retirada por parte del Estado del mercado financiero dejó a los pequeños y medianos productores sin créditos blandos y, como único recurso al mercado de capital privado (Gras y Hernández, 2008).

Nuevamente, el cambio del cultivo del algodón al cultivo de la soja requería una inversión para adquirir el paquete tecnológico que hacía posible su producción. Sin ningún tipo de apoyo estatal, la conversión o la diversificación se volvió ostensiblemente más complicada para los productores más pequeños. Por su parte, los más grandes pudieron adaptarse con mayor facilidad.

La posibilidad de sembrar soja en Chaco conlleva a la aparición de productores originarios de la región pampeana. Los nuevos agentes productivos (mayormente cordobeses y santafesinos) encontraron en el área sudoeste del Chaco extensiones suficientes para expandirse. Combinaron la tecnología de insumos y procesos con la toma de tierras en arrendamiento por uno o dos años, disponiendo de la liquidez para pagar la renta del campo antes de comenzar la implantación (Valenzuela, 2005). Los nuevos productores y los productores de la provincia reconvertidos o diversificados obtienen más ganancias por hectárea, ya no sólo por la escala sino también porque la soja, en promedio, tiene un mayor rendimiento (medido en kilogramos) por hectárea que el algodón (gráfico 4).

Gráfico 4
Rendimiento de la soja y el algodón Kg/Ha (1990-2011)



Fuente: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca

En suma, la interacción entre la concentración de la tierra destinada a la producción, la llamada “sojización” de la provincia y la liberalización de la década de

1990, reforzaron la tendencia a la polarización dentro del sector agrícola chaqueño. En efecto, se puede encontrar dos tipos de modelos de producción que coexisten en el campo chaqueño: el familiar o de subsistencia y el empresarial (Rofman *et al.*, 2008). Estos modelos de producción tienen características bien distintas: uno es altamente eficiente y no necesita ayuda del Estado; el otro, menos eficiente, es altamente dependiente de subsidios.

2.3 Algunas consecuencias de la polarización del sector

Se explicó anteriormente que la economía de la provincia de Chaco se caracterizó, durante el siglo XX, por la producción de algodón. Este cultivo era de gran importancia tanto para la provincia como para la región del NEA, como muestra la imagen más abajo. Esto cambia a fines del siglo como consecuencia de la polarización del sector agrícola chaqueño.

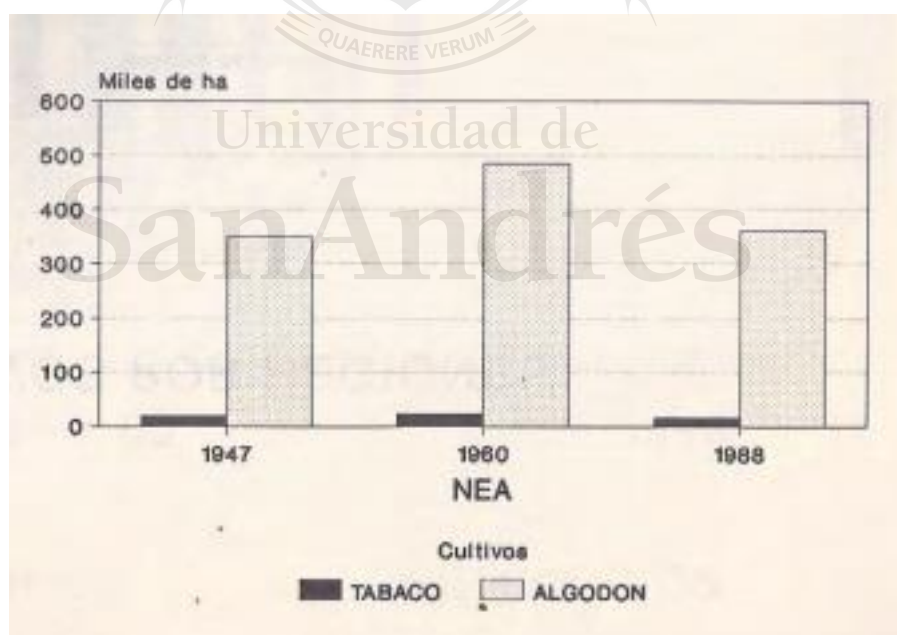


Imagen capturada del informe del Censo Agropecuario de 1988

Una de sus consecuencias es la reducción en la cantidad de mano de obra que necesita para llevar adelante la cosecha del algodón. La tarea de recolección de los capullos de algodón fue tradicionalmente una actividad intensiva en fuerza de trabajo y

estacional que ocupaba contingentes de braceros o recolectores de la misma provincia, de provincias vecinas y hasta de países vecinos. En 1981, en una cosecha récord, se llegaron a movilizar 85.000 trabajadores temporarios a la zona aldonera del Chaco. No obstante, la irrupción de la cosechadora mecánica a principios de la década de 1990 disminuyó el número de trabajadores a pesar del aumento en la superficie sembrada. Pocos años después las cosechadoras mecánicas ya cubrían un 80% de la producción, quedando la cosecha manual para zonas marginales. Los costos de contratar a los contratistas de cosecha bajaron alrededor de un 40% para los productores, con lo que era cada vez más accesible (Barsky y Fernández, 2005).

Se estima que para la campaña 1980/1, con prácticamente toda la cosecha realizada manualmente, la provincia demandaba una fuerza de trabajo equivalente a casi 33 mil cosecheros durante un promedio de cinco meses. De haberse mantenido la participación en la cosecha manual, el volumen de producción correspondiente a la campaña 1997/8 habría demandado el equivalente a 123 mil cosecheros. Sin embargo, con la cosecha mecánica cubriendo casi el 90% de la producción provincial, la demanda de cosecheros manuales a penas supera los 12 mil trabajadores, mientras que la demanda de cosecheros mecánicos (maquinista y ayudante) no alcanza a ser de 3 mil obreros, por tres meses de trabajo. En suma, la cuadruplicación de la escala de la producción provincial a lo largo de dos décadas no sólo no demandó más fuerza de trabajo, sino que redujo la demanda a menos de la mitad (Carrera 2000, en Barsky y Fernández, 2005).

Cuadro 3

Evolución de la población de 14 o más años ocupada en la rama de Agricultura, ganadería, caza y silvicultura (1991-2001)

Año	Categoría ocupacional						Población ocupada
	Obrero o empleador		Trabajador por cuenta propia	Patrón	Trabajador familiar sin remuneración fija	Familiar con remuneración fija	
	Sector público	Sector privado					
1991	664	52.648	24.510	8.533	31.630	141	118.126
2001	923	17.387	13.231	4.441	7.292	532	43.806

Fuente: INDEC. Censos Nacionales de Población y Vivienda 1991 y 2001.

Como se observa en el cuadro 3, hubo una reducción en la mayoría de las categorías ocupacionales. Esto está ligado a la disminución de explotaciones agropecuarias antes explicada. Los productores que fueron agrandando sus campos utilizarán la cosecha mecánica, ya que se supone tienen más recursos para utilizar la nueva tecnología disponible.

Cuadro 4

Chaco. Evolución de la cantidad de personas que trabajan en las explotaciones agropecuarias permanentemente (1988-2002)

Año	Total	Productor	Familiares del productor	No familiares del productor
1988	46.288	16.214	21.332	8.742
2002	37.526	18.135	13.152	6.239

Fuente: INDEC. Censos Nacionales Agropecuarios de 1988 y 2002.

Otra forma de medir la ocupación es la los censos agropecuarios, en la que no se registran los obreros transitorios, por lo que la reducción en las categorías no es tan dramática (cuadro 4). Cabe notar que, respecto de los 18.135 productores que se contaron en 2002, casi 11.000 trabajan unidades productivas menores a las 200

hectáreas (cuadro 5). Éstos constituyen el grupo de productores que no son lo suficientemente productivos como para no depender de la ayuda gubernamental.

Cuadro 5

Productores o socios que trabajan para las EAPs, según extensión (2002)

Escala de extensión de las EAP (ha)	Cantidad de personas
Total	18.135
Hasta 5	823
5,1 - 10	631
10,1 - 25	1.210
25,1 - 50	2.198
50,1 - 75	1.069
75,1 - 100	2.122
100,1 - 150	1.605
150,1 - 200	1.261
200,1 - 300	1.587
300,1 - 500	1.599
500,1 - 1.000	1.417
1.000,1 - 2.500	1.050
2.500,1 - 5.000	221
5.000,1 - 10.000	98
Más de 10.000	35

Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC. Censo Agropecuario 2002.

Por otro lado, otra consecuencia de la polarización del sector agrícola fue la disminución en el aporte del algodón al PBG de Chaco y a la agricultura a fines de la década de 1990 (Cuadro 6). Esto tiene que ver por un lado, con la caída de precios que se produce a partir de 1996 y con la opción de diversificar la producción y apostar más a la soja, disponible sólo para los productores más grandes y capitalizados (ver gráfico 3).

Cuadro 6

Participación (en %) del algodón en agricultura y en el PBG de Chaco

Años	Algodón/agricultura (%)	Algodón/PBG (%)
1990	78.72	12.57
1991	90.01	10.20
1992	52.79	3.31
1993	65.59	4.19
1994	73.05	6.13
1995	80.18	8.42
1996	75.35	7.55
1997	71.42	4.68
1998	66.50	2.70

Fuente: Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación².

En suma, por el proceso de polarización el cultivo del algodón pierde su importancia relativa con otros cultivos que se siembran en la provincia, tanto en términos de producción como en términos de mano de obra que es capaz de absorber. No es un fenómeno reciente el hecho de que el gobierno (tanto provincial como nacional) brinde ayuda a los productores algodoneros; lo hizo en muchas ocasiones durante el siglo XX. Lo sorprendente es que, dada la pérdida de importancia del cultivo y, en ese sentido, del poder político de los algodoneros (dado que la actividad absorbe menos trabajadores) es que continúen ejerciendo presión sobre el gobierno y sean capaces de conseguir políticas favorables para el grupo.

²http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/PBVyAP/file/A3/PIARFON%20PCHsh/ESTRUCTURA_ECONOMIA.pdf (visitado el 15/05/2014).

3. Dos grupos de interés ¿ganadores y perdedores?

El hecho de que un empresario invierta recursos en intentar influenciar el proceso de policymaking no es algo obvio. Esta actividad consume recursos que son limitados y que se pueden utilizar para otras actividades. Si asumimos que los productores son actores racionales, entonces invertirán en las actividades que le reporten mayores beneficios. En el caso de los productores en Chaco, vemos que los algodoneros se distinguen de los sojeros en tanto buscan activamente que se escuchen sus demandas de *policies*. Los segundos, por su parte, no lo hacen, o al menos no con tanta intensidad (aunque sí pueden ejercer presión en circunstancias excepcionales). Asimismo, es posible observar una diferencia en la elección de canales de influencia, en tiempos de normalidad.

¿Qué hace que a los primeros les convenga influenciar el policymaking mientras que los segundos no? ¿Hasta qué punto los sojeros no intervienen? ¿Qué canales de influencia es más adecuado para cada grupo? Los próximos apartados darán respuestas a estas preguntas.

3.1. La teoría de grupos de interés

Los modelos del proceso de decisión política se basan en alguna de los siguientes supuestos: un planificador social maximiza la función del bienestar social, un dictador maximiza la riqueza de la dinastía o el proceso de decisión democrático hace al votante medio decisivo (Deepak Lal, 1993; Olson, 1990; Squire, 1993). Las tres reglas de decisión pueden ser vistas como casos especiales de equilibrio entre grupos de interés, en el que grupos de interés usan recursos para influir en los resultados de política (Binswanger y Deininger, 1997).

Grupo de interés refiere a cualquier grupo que, en base a una o más actitudes compartidas, realiza ciertas afirmaciones sobre otros grupos de la sociedad para el establecimiento, mantenimiento o mejora de formas de comportamiento que están implicadas por las actitudes compartidas. De la interacción entre grupos emergen ciertos hábitos comunes de respuesta, que se pueden llamar normas o actitudes compartidas. Éstas proveen a los participantes marcos de referencia para interpretar y evaluar eventos y comportamientos. Además de ser un marco de referencia, estas son actitudes compartidas sobre lo que es necesario o deseable en una situación dada, por tanto emergen como demandas o pronunciamientos sobre otros grupos en la sociedad (Truman, 1960).

Bajo condiciones ideales todos estos sistemas pueden ser consistentes con la maximización de eficiencia y crecimiento. Estas condiciones son: que los políticos sean imparciales antes que actores auto-interesados; que los grupos de interés estén predeterminados y sean igualmente capaces de utilizar tecnologías de producción de presión que transformen recursos en influencia política; que los costos de la producción de influencia sean convexos en la cantidad de recursos redistribuidos; que los participantes tengan información perfecta y por tanto están conscientes de los efectos distorsivos de la redistribución adicional; y que las restricciones presupuestarias impliquen que los políticos puedan aumentar el gasto sólo si aumentan los impuestos; como se necesita el consentimiento de todos los grupos para cambiar el statu quo, éstos no adoptan políticas que no aumenten el bienestar agregado (Binswanger y Deininger, 1997).

Sin embargo, estas condiciones ideales raramente se encuentran en la realidad. El resultado es una redistribución ineficiente porque toda la sociedad pierde recursos financiando a un sector de la economía en declive, y cuya mano de obra se podría

trasladar a un sector en expansión; esto significa que la economía no crece todo lo que podría crecer. Esta situación se observa en Chaco. Los shocks que provocaron la polarización del sector agrícola dejaron como resultado la ineficiencia de la producción en la pequeña escala. Los subsidios otorgados para paliar la situación no son eficientes: logran la subsistencia de los productores, pero no son suficientes para que accedan a tecnologías que los harían más productivos. En consecuencia, son muy dependientes de la ayuda del gobierno.

Ahora bien, si los productores pequeños son débiles políticamente en el sentido que no son lo suficientemente numerosos como para ser atractivos como grupo para un político, y son débiles económicamente, ¿cómo obtuvieron los subsidios en primer lugar? ¿Por qué los políticos escuchan las demandas de los algodoneros si, nuevamente, no son poderosos? ¿Por qué ambos, productores y políticos son reacios a llevar adelante una reacomodación en la economía, trasladando la mano de obra a un sector en expansión?

3.2. La paradoja de los perdedores

En el corazón del enfoque de grupos de presión se encuentra el supuesto de que grupos de intereses especiales que gastan más en lobby u otras actividades políticas son, *ceteris paribus*, los que obtienen más apoyo del gobierno. Dada esta perspectiva, el éxito de las industrias en declive o de grupos “perdedores” dentro de una industria en obtener apoyo del gobierno resulta paradójico. Después de todo, los políticos deberían valorar el dinero del lobby de las industrias en expansión tanto como el de las industrias en declive. Es más, la habilidad de una industria para financiar los gastos de lobby deberían estar positivamente relacionados con su tamaño, su porcentaje de empleo y/o su rentabilidad. Por eso, uno esperaría niveles más altos de apoyo en los sectores más grandes y fuertes, en vez de los más débiles. En la misma línea, el síndrome NYMBY

(*Not In My Back Yard*) por el que los grupos de intereses parecen pelear más para evitar pérdidas que para alcanzar más ganancias es un poco curioso, dado que el lobby para evitar pérdidas y el lobby para asegurar nuevas ganancias deberían ser igual de atractivos para los grupos de presión (Baldwin y Robert-Nicoud, 2007).

En contra de las expectativas, los perdedores que forman partes de sectores en declive tienen más éxito en obtener apoyo del gobierno que los grupos que están en industria en expansión. Esto se conoce como la “paradoja de los perdedores” y es aplicable al caso de los pequeños productores de Chaco.

Surgieron muchas explicaciones para la paradoja del perdedor. Una de las primeras tiene que ver con la función de bienestar social conservadora de Corden (1974). Según el autor, cualquier reducción real de los salarios de algún sector importante de la comunidad debería ser evitada. Aunque este tipo de descripción de una especie de “gobierno con corazón” puede tener algún poder explicativo, casi asume el resultado. Asimismo, los gobiernos de muchos países cuentan con políticas para redistribuir el ingreso y para suavizar los shocks (seguros contra el desempleo, impuesto al ingreso, etc.). Por tanto, incluso si “preocuparse” fuera un motivo importante para las políticas gubernamentales, un gobierno optimizador separaría el apoyo industrial de consideraciones de redistribución. Por otra parte, otra crítica muy importante a la versión conservadora es la función de bienestar social es que no puede explicar por qué algunas industrias en declive no obtienen apoyo del gobierno (Baldwin y Robert-Nicoud, 2007).

Una explicación más intuitiva de la paradoja del perdedor es la de Krueger (1990). La autora usa la categoría de “sesgo de identidad” para dar cuenta de lo que llama “asimetrías en el mercado político”. El sesgo refleja el hecho de que las personas se preocupan más por el bienestar de individuos conocidos e identificables que por

individuos no identificables. Para ver como ese sesgo explica la asimetría en el apoyo que se logra por parte del gobierno, la autora contrasta el impacto de un subsidio a un sector en declive con otro en expansión. Ambos subsidios alterarán la distribución del empleo, pero en el sector en declive los puestos “salvados” son identificados *ex ante* con individuos específicos, mientras que los trabajos creados en el sector en expansión no pueden ser identificados con individuos específicos. Este modelo sugiere procesos psicológicos a nivel micro, ya que se basa en la forma de la función de los políticos, y por tanto no comparte las fallas de la solución de la función de bienestar social conservadora.

Un trabajo relacionado que se apoya en el comportamiento microeconómico más estándar es el de Fernandez y Rodrik (1991). Estos autores utilizan un mecanismo relacionado a la noción de sesgo de identidad de Krueger para dar cuenta de lo poco que los gobiernos tienden a adoptar cambios en políticas (esto es, llevar adelante reformas). Por ejemplo: se tiene un sector de la economía que absorbe el 45% de los trabajadores y otro 55%, y se lleva adelante una reforma que ayudará a los trabajadores del primer sector y perjudicará a los del segundo. Esta reforma cambiará la distribución del empleo tal que el 60% de los trabajadores están ahora en el sector que inicialmente fue ayudado (el sector inicialmente pequeño). Si cada trabajador supiera cual va a ser su destino *ex ante*, entonces la reforma ganaría apoyo por parte de la mayoría de los trabajadores. Sin embargo, los trabajadores que inicialmente se encontraban en el sector grande tienen poca probabilidad de moverse ya que no conocen su destino, por lo que se opondrán a la reforma. Si bien el sesgo de identidad opera a través de la psicología de los policymakers, el modelo de Fernández y Rodrik se basa en nada más que la racionalidad individual.

Otro trabajo que explica por qué es muy difícil que los grupos perjudicados por algún cambio se “muden” a otra actividad o sector de la economía es el de Dixit y Londregan (1995). Los autores explican que la situación está minada con un problema de compromiso. En ausencia de mecanismos de compromiso creíbles, en el intercambio entre productores y políticos no se plantea el tema de la productividad. Los políticos, por un lado, no están dispuestos a otorgar una compensación por adelantado, ya que los productores ineficientes pueden retirar su apoyo en la próxima ronda. Los productores, por otro lado, saben que para seguir obteniendo el subsidio en las próximas rondas no es necesario que sean productivos, sino que cuenten con *recursos políticos*. Por lo tanto, no tienen incentivos a cambiar de actividad, pues esto involucra un costo que no se verá reflejado en poder de negociación extra en las próximas rondas. Esta intuición es muy parecida al *hold up problem* de economía industrial (Williamson, 2005).

En otras palabras, ni el beneficiario del subsidio se puede comprometer a garantizar apoyo sostenido a cambio de una suma de dinero, ni el político a que va a seguir transfiriendo dinero una vez “mudado” el productor. Por tanto éste, adverso al riesgo, no tiene incentivos a cambiar, especialmente si tiene ayuda asegurada en la actividad en la que se encuentra. Prefieren seguir como están, donde están y haciendo lo que sus padres le enseñaron a hacer hasta que sus recursos políticos se lo permitan. Prefieren lo seguro a pesar de que no puedan, con la escasa ayuda otorgada, alcanzar a un proceso de acumulación.

Acemoglu y Robinson (2001) complementan este argumento explicando por qué las compensaciones adquieren formas especialmente ineficientes, es decir, formas que desincentivan aún más a los productores a cambiarse a una actividad más productiva. Los autores sostienen que, empíricamente, los beneficios no son una suma de dinero (*lump-sum*), sino más bien precios mínimos, subsidios al producto X (y no a los

productores en general), aranceles, etc. Explican que, mientras aceptemos el supuesto de que el poder político depende del tamaño del grupo, es lógico que los productores van a pedir medidas que sean *self-reinforced*, es decir, que generen incentivos a no abandonar la actividad. Mientras las mismas políticas garanticen que un número crítico de productores permanecerá en la actividad, seguirá existiendo el poder político para mantener beneficios económicos en el futuro.

Por su parte, Baldwin y Robert-Nicoud (2007) dan una explicación a la paradoja del perdedor pero desde el punto de vista de la demanda. Esto es, ponen el foco en los incentivos de los grupos de interés para influenciar la política a su favor. Los autores parten de la base de que los grupos de interés gastan dinero para crear rentas de las que se pueden apropiar. Sostienen que hay, sin embargo, una notable asimetría en la habilidad de las industrias en expansión y las de las que están en declive para apropiarse de los beneficios del lobby. En una industria en expansión, las rentas creadas por las políticas atraerán nuevos individuos que reducirán las rentas. En el extremo, la entrada libre e instantánea cancelaría todas las rentas. Esto no aplica a las industrias en declive.

Como los costos hundidos de entrar en el sector (inversiones irrecuperables en el desarrollo de un producto, capacitación y marketing) crean cuasi-rentas, las ganancias en las industrias en declive pueden aumentar sin atraer nuevos individuos siempre que el nivel de las cuasi-rentas no aumente por encima de una tasa de retorno normal sobre el capital hundido. Esto significa que una asimetría en la apropiación de las rentas implica una asimetría en el incentivo a hacer lobby. El resultado es que los perdedores encuentran más rentable hacer lobby que los ganadores. Un corolario de este razonamiento da cuenta de la tendencia de los grupos de intereses especiales a pelear más para evitar pérdidas que para ganar más.

Ahora bien, los autores anteriores nos muestran que los perdedores tienen más incentivo a influir en política que los ganadores. Sin embargo, dan por sentado que el canal de influencia será el lobby. Esto seguramente es así porque estos modelos están pensados para contextos con alta institucionalización. Esto es, que se aplican a países en los que las decisiones de política y la formulación de políticas tienen lugar en escenarios formales. Esto no se cumple en Argentina y tampoco en Chaco (este punto se desarrollará en el capítulo siguiente). En el país y en la provincia la elección de canales disruptivos de influencia política (como los paros, las protestas, los cortes de rutas, etc.) es algo frecuente entre los distintos grupos de presión.

Dejando a un lado el contexto institucional, un principio económico simple (pero no adecuadamente apreciado) también puede mostrar por qué algunos grupos llevan adelante actividades disruptivas. Hirshleifer (1991) reconoce la existencia de lo que él denomina la “paradoja del poder”, pero para explicarla pone más atención al lado de la demanda de los subsidios y en sus incentivos³. El autor sostiene que en luchas sobre un pool común de recursos, los grupos tienen intereses opuestos en cuanto a su división. Estos intereses opuestos los llevan a desarrollar actividades conflictivas para obtener una porción más grande de la torta (como las mencionadas en el párrafo anterior), aunque también tienen incentivos a desarrollar actividades productivas con el objetivo de aumentar el ingreso social total todo lo posible. Los grupos deciden entonces los niveles en los que destinarán recursos a actividades conflictivas vis-a-vis actividades productivas.

La intuición principal de Hirshleifer es que hay diferencias entre los pagos marginales de las actividades conflictivas y los de las actividades productivas para los distintos grupos. Aquellos con menos recursos tienen ventajas comparativas mayores si

³ En ese punto el autor es distinto a los anteriores.

eligen la estrategia conflictiva, mientras que los grupos más aventajados encuentran más redituable perseguir la estrategia productiva. De un lado, los esfuerzos de apropiación hacen que sea posible *taxar* al esfuerzo productivo del oponente, por lo que la estrategia conflictiva es efectiva; del otro, es más redituable *taxar* a un oponente rico que a un oponente pobre, por lo que no es muy fructífero para los ricos pelear por recursos de un pool común si esto significa un pool común ostensiblemente menor. Por tanto, si bien el proceso conflictivo disminuye el ingreso social total, también da lugar a la redistribución progresiva cuando la paradoja de poder aplica.

Los dos modelos anteriores iluminan la situación de los productores primarios de Chaco. Se explicó en el primer capítulo que la producción de algodón no es tan redituable como la producción a gran escala. Por tanto, por más de que los productores pequeños inviertan todos sus recursos –tiempo, dinero, etc.- en producir, esto probablemente no alcanzaría siquiera para asegurar su subsistencia en tiempos de crisis, (que son frecuentes en la producción algodonera en particular). Los subsidios obtenidos por estos productores no hacen atractivo el ingreso a esta actividad para nuevos actores (como probablemente lo harían si se tratara de una actividad en expansión) y en este sentido la producción a pequeña escala tiene la característica de una industria en declive. Los beneficios obtenidos no se repartirán hasta volverlos prescindibles, por lo que los pequeños productores tienen más incentivos a influir en la política (*policy*) que los grandes. De hecho, los productores de algodón persisten *porque* el Estado les provee ayuda, gracias a la presión ejercida.

Asimismo, destinar recursos a actividades conflictivas –como ser las protestas- les reporta mucho más beneficios ya que obtienen una “porción de la torta” más amplia. Adoptar una estrategia productiva en detrimento de la conflictiva no es redituable: por más de que se dediquen exclusivamente a la producción, lo cierto es que los

minifundistas (menos de 25 hectáreas) no se garantizan su subsistencia, y los productores familiares (hasta 200 hectáreas) no se garantizan el pago de las deudas contraídas en malas campañas. Invertir recursos en actividades conflictivas al menos garantiza su supervivencia.

Los productores de soja, en cambio, tienen menos incentivos a invertir sus recursos en actividades conflictivas como las protestas. Se trata de productores altamente eficientes que no necesitan ayuda del gobierno. No tienen tantos incentivos como su contraparte a *luchar* por llevarse una “porción más grande de la torta”. Por el contrario, tienen más incentivos a invertir sus recursos en producir y de esa manera se garantizan no sólo su supervivencia, sino muchos más beneficios de los que les proporcionaría involucrarse en un conflicto porque aumentan el ingreso total.

Esto no significa que las estrategias van a ser las mismas a lo largo del tiempo bajo cualquier circunstancia (esto es, que ninguna coyuntura histórica los haga moverse de sus estrategias dominantes respectivas). En efecto, en muchas ocasiones vemos que los productores más grandes intentaron influenciar la política, y por medio de actividades conflictivas, como la crisis del campo de 2008. Sin embargo, justamente en esta misma ocasión como en otras anteriores, vemos que los grandes productores intentaron influir como reacción a una amenaza concreta, representada por una política (*policy*) particular. La acción proactiva no es su equilibrio en tiempos normales: en ese sentido, lo único que necesitan del gobierno es “no ser molestados”.

Lo mismo es válido para los productores más pequeños, que muchas veces pierden más apostando al conflicto que produciendo. Si el costo impuesto a los demás no es lo suficientemente alto como para sensibilizar a los políticos, entonces su inversión no tendrá los resultados esperados. Por el contrario, se pierden recursos que se podrían haber destinado a actividades productivas. Sin embargo, los costos asociados

con la acción colectiva de los aldoneros en general son bajos: ante crisis productivas (muy frecuentes) la coordinación es más sencilla porque los incentivos selectivos positivos a “pelear” aumentan.

3.3. Un ejemplo de organización: Mujeres de la producción

Es posible observar que los pequeños aldoneros recurren frecuentemente a las protestas para realizar sus demandas, las cuales logran organizar mediante asociaciones. Una de las principales, que a su vez abarca a otras más pequeñas, es *Mujeres de la Producción*. La organización se fundó en enero del año 2001 a partir de la reunión de cinco mujeres provenientes de familias productoras de algodón, de la ciudad de Roque Sáenz Peña (la segunda ciudad más importante del Chaco). Surgió cuando se estaba agudizando el desplazamiento del cultivo tradicional por el de la soja, ya que los aldoneros estaban altamente endeudados y por esto estaban seriamente comprometidas sus probabilidades de innovación y diversificación. En ese contexto, el remate de tierras de pequeños y medianos productores (de 100 a 250 ha.) eran cada vez más frecuentes debido a la imposibilidad de pagar sus deudas (Scavo y Valenzuela, 2009).

El objetivo del movimiento es luchar por “la protección, el desarrollo y crecimiento de la familia rural, lograr la permanencia de la familia en el medio rural y mejorar su calidad de vida” (Entrevista a Juana Vukich, presidente de la organización mujeres en lucha, en Valenzuela y Scavo, 2009). Vukich sostiene que los medianos productores –de 100 a 200 hectáreas- constituyen el sector más golpeado ya que producen en condiciones de atraso tecnológico, con carencia de recursos desde el principio y durante la campaña, por lo que trabaja en base al endeudamiento. Los aldoneros pasaron a ser los *nuevos pobres*, con capacidad de organización y acceso a

los medios de comunicación de masas para expresar sus protestas y organizar sus reclamos (Lattuada, 2001).

Si bien la organización tiene socios activos que abonan una cuota mensual (cuyo número es oscilante), la membresía no es muy significativa (en 2006 era de 103 socios). No obstante, se suman adherentes y seguidores que, si bien no contribuyen con la cuota societaria, participan de las movilizaciones y acompañan al movimiento. El movimiento abarca toda la provincia, con comisiones de delegadas que operan como elementos aglutinantes y captan las problemáticas locales. Las reuniones de productores oscilaron entre 150 y 300 asistentes. En abril de 2005 se alcanzaron a reunir 500 productores frente a la plaza de la localidad de Roque Sáenz Peña (entrevista a Vukich realizada el 21/11/2006, en Scavo y Valenzuela, 2009).

Desde sus inicios, esta organización basó su expresión pública en la “acción”, entendiendo por ello la *movilización* de sus integrantes y simpatizantes para generar o impedir determinados actos o eventos (Scavo y Valenzuela, 2009). Todo esto es consistente con la afirmación de un funcionario del ministerio de producción provincial acerca de Mujeres de la Producción: “*utilizan la amenaza de protesta como un modo de ejercer presión para obtener lo que piden*”⁴.

4. El contexto institucional

Las prácticas que se consolidan a nivel subnacional no son independientes del contexto institucional general en el que están inmersas. Las instituciones formales e informales moldean las prácticas y los incentivos de los grupos de presión de tal modo que es más conveniente para ellos invertir en ciertas actividades y arenas, y no en otras. Como se explicó anteriormente, el grupo de productores pequeños, que son en este caso

⁴ Entrevista llevada a cabo en febrero de 2012.

los “perdedores”, encuentra más redituable en general apostar por estrategias conflictivas en detrimento de producir. Esto además está reforzado por los incentivos que son moldeados por el contexto institucional.

Hay cierto consenso en que las instituciones argentinas cambian frecuentemente y son utilizadas de manera irregular o esporádica. Murillo y Levitsky (2007) introducen el concepto de debilidad institucional, siendo instituciones débiles aquellas que no tienen estabilidad y/o no tienen capacidad para hacer cumplir sus reglas. Estos autores argumentan que la estabilidad institucional y la capacidad para hacer cumplir las reglas son *dimensiones* que no se pueden dar por sentadas, y según las cuales cada caso varía. Esta especificación es especialmente útil para estudiar las instituciones latinoamericanas y, en particular, las argentinas.

Chaco es una de las 23 provincias argentinas. Para analizar sus instituciones es necesario, primeramente, analizar la dinámica política general que tiene lugar en el nivel nacional. El proceso de policymaking en Argentina tiene lugar en un contexto en el que: 1° el Congreso no es un espacio importante de debate y elaboración de políticas públicas; 2° el Ejecutivo tiene excesiva discrecionalidad, lo que le permite impulsar políticas públicas unilateralmente; 3° Poderes provinciales (gobernador especialmente) son actores muy relevantes en la arena política nacional; 4° hay una interacción simbiótica entre política y políticas en el nivel nacional; 5° cuestiones del federalismo fiscal se entrelazan con decisiones de políticas; y 6° hay un débil *enforcement* del Poder Judicial y de la burocracia argentina (Tommasi, 2010).

Esta sección pone foco en dos elementos del sistema político argentino: la (baja) institucionalización de los procesos de policymaking y la cuestión del federalismo político y fiscal. Estos dos rasgos son útiles para entender las dinámicas que se configuran a nivel provincial, en las cuales están subsimidos los dos grupos del sector

agrícola. Los siguientes apartados intentarán dar respuesta a tres preguntas interrelacionadas: ¿por qué la elección del canal conflictivo es un equilibrio para los perdedores desde el punto de vista institucional? ¿qué características institucionales les permite a los gobernadores subsidiar a los productores perdedores? ¿por qué los productores algodoneros pueden conseguir políticas que los beneficien a nivel nacional?

4.1. La (baja) institucionalización del policymaking

Si bien existe un cuerpo de literatura muy rico acerca del impacto de las instituciones legislativas y electorales en los diversos resultados de política, en esta literatura toda la acción relevante tiene lugar en arenas institucionales formales. Sin embargo, los sistemas institucionales difieren significativamente en su capacidad para absorber y procesar el conflicto. Además de votar, formar partidos políticos, negociar en la legislatura, entre otros, existen tecnologías políticas alternativas (como las amenazas de violencia y de disrupción de la actividad económica) que los individuos y grupos pueden utilizar para influenciar las decisiones colectivas (Przeworski 2009, en Scartascini y Tommasi, 2010). Machado, Scartascini y Tommasi (2009) muestran que en Argentina la institucionalización de la formulación de políticas es baja. Esto implica que la utilización de las tecnologías políticas alternativas son un canal de influencia frecuentemente utilizado.

Dado este contexto, resulta comprensible que los productores elijan el camino de las protestas en detrimento de otras actividades del portfolio de inversiones empresariales que sugiere Schneider (2009). Este mismo autor sostiene que, para el caso argentino, la inversión en canales de influencia como partidos, lobby, organizaciones empresarias y redes empresariales son bajas, mientras que el grado de corrupción es alto, lo cual desvía la atención de los canales institucionalizados de influencia. En este sentido, Fairfield (2011) aporta la categoría analítica de protesta empresarial, que define

como acción colectiva disruptiva y/o pública instigada por actores empresariales por fuera de las arenas formales del proceso de formulación de políticas, como una alternativa de influencia.

Este contexto de baja institucionalización en el policymaking se replica en Chaco, donde muchos grupos de “perdedores” recurren a actividades disruptivas para expresar sus demandas. En otras palabras, los pequeños algodoneros no son los únicos que recurren a este medio de influencia. Es un fenómeno más bien extendido. Desde grupos caracterizados por determinada etnia (los QOM) hasta grupos formados dentro de un sector económico o con determinada ocupación (docentes y policía recientemente) recurren a estos canales. En el período de años 2002-2006, se registraron en la provincia 1.288 protestas llevadas adelante por distintos grupos, un promedio de 322 protestas por año (Moscovich, *working paper*).

4.2. Federalismo

El sistema federal establece una multiplicidad de puntos de acceso a la toma de decisiones de políticas. Permite la existencia de múltiples centros de poder descentralizados y más o menos independientes (Truman, 1968). En este sentido, actores particularmente importantes del sistema son los gobernadores provinciales. Éstos pueden influenciar el policymaking nacional mediante tres canales: el electoral/partidario, legislativo y fiscal. De esta manera, se configura una relación de intercambio entre gobernadores y el Ejecutivo Nacional. Básicamente, estos intercambios consisten en apoyo por políticas a cambio de transferencias fiscales (Ardanaz, Leiras y Tommasi, 2014). Esto hace de los gobernadores actores más o menos independientes y con recursos disponibles para repartir.

De este modo, los distintos grupos de presión gravitan alrededor de puntos de decisión sensibles a las demandas de los grupos locales que cuenten con tecnologías

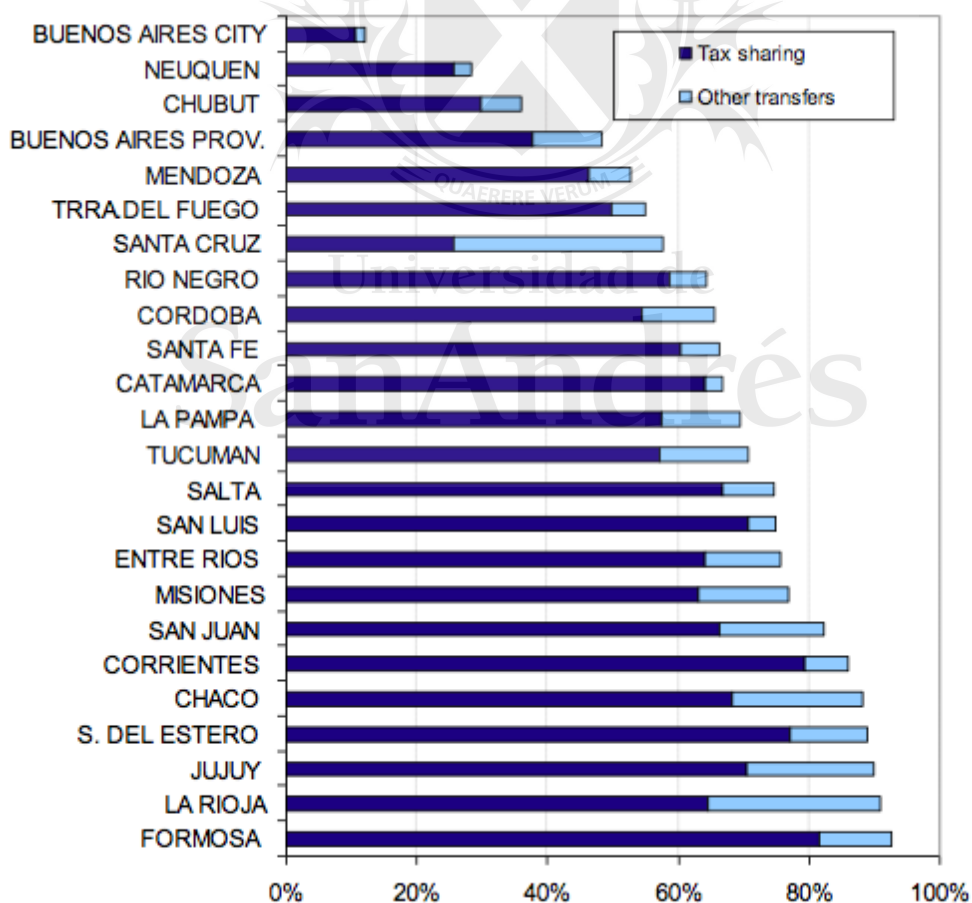
efectivas para ejercer presión. Esto explica cómo éstos logran acceder al proceso de decisión y formulación de políticas tanto a nivel subnacional como a nivel nacional.

Gobernadores con recursos

Los gobernadores provinciales se llevan una gran proporción del gasto total en Argentina, aunque recaudan pocos impuestos. Por tanto, los políticos provinciales cuentan con el beneficio político que implica gastar sin pagar el costo político de recaudar impuestos. En promedio, las provincias financian sólo un tercio de sus gastos con sus propios recursos (Ardanaz, Leiras y Tommasi, 2014).

Gráfico 5

Desequilibrio Fiscal Vertical. Transferencias federales como % del ingreso provincial



Fuente: Ardanaz, Leiras y Tommasi (2014)

Chaco no es una excepción en ese sentido (gráfico 5). Es más, a lo largo de la década del 2000 se observa un aumento de la participación de ingresos nacionales en los ingresos de la provincia: en 2003 constituían un 83% mientras que en 2010 constituyen un 90% (cuadro 7).

Cuadro 7

Participación de ingresos según procedencia

Ingresos Totales	Miles de pesos corrientes		
	2003	2009	2010
Tributarios nacionales (RON)	912.265	3.686.174	4.979.744
Transferencias corrientes	71.790	731.578	1.141.294
Transferencias de capital (desde 2009 incluye FOFESO)	12.714	762.938	951.320
Ingresos provenientes de Nación	996.769	5.180.690	7.072.358
Tributarios provinciales	140.238	525.454	710.936
Ingresos brutos	117.579	384.157	526.221
otros	22.659	141.297	184.716
No tributarios (incluye regalías)	27.586	52.564	45.884
Otros ingresos	37.103	49.484	56.848
Ingresos provenientes de la Provincia	204.926	627.501	813.669
TOTAL	1.201.695	5.808.191	7.886.027

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas del Chaco, Subsecretaría de Planificación Económica

Siguiendo a Desai *et al.* (2005), si el presupuesto que maneja el gobierno provincial es en gran medida proveniente del gobierno nacional en forma de transferencias, entonces esas regiones se convierten en rentistas. Esto desincentiva a los gobiernos subnacionales a tomar las medidas necesarias para proteger a las instituciones de mercado, lo que tendría como consecuencia el crecimiento económico. Por el contrario, los incentiva a proteger a algunos sectores y a algunas firmas en particular a cambio de favores. Esta intuición aplica a las unidades subnacionales de Rusia, en las que el gobierno coopera con ciertas firmas de manera que ambos obtienen beneficios del *rent-seeking*.

Esta conclusión no se puede extrapolar tal cual a los productores del Chaco, que para obtener beneficios recurren más al conflicto que a la cooperación. Pero la intuición fundamental es: donde los ingresos públicos no dependen de la recaudación, los gobernantes *pueden* proteger a firmas o sectores no competitivos⁵. Si lo hacen o no depende, entre otras cosas, de la capacidad de producción de presión de los distintos grupos de interés.

Política multinivel: ¿jugar en la provincia para ganar en la nación?

A fines del año 2005, el Congreso Nacional aprobó la Ley 26.060 de Fomento de la Producción Algodonera y de creación de un Fondo Compensatorio. Asimismo, en 2007 la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos dependiente del Ministerio de Economía y Producción de la Nación acordó con la Mesa Algodonera Nacional aportar 100 pesos por hectárea de algodón sembrada en la campaña anterior por los productores chaqueños⁶. Este tipo de políticas desarrolladas en el nivel nacional implica que los intereses de los algodoneros se están promoviendo en ese nivel. ¿Por qué se escuchan sus demandas a nivel nacional?

Son conocidos los distintos canales, relacionados al sistema federal, que moldean los incentivos de los políticos nacionales de tal modo que hagan concesiones a determinados intereses subnacionales. Según a Ardanaz, Leiras y Tommasi (2012) estos canales son electorales y legislativos. Los primeros tienen que ver con la regulación de los calendarios electorales, que permite a los líderes provinciales preservar la autonomía local y decidir si afectar el ciclo electoral nacional; los segundos tienen que ver con el control en la selección de los candidatos y la representación legislativa distorsionada

⁵ Esto es consistente con las teorías rentistas aplicadas al nivel subnacional en Argentina.

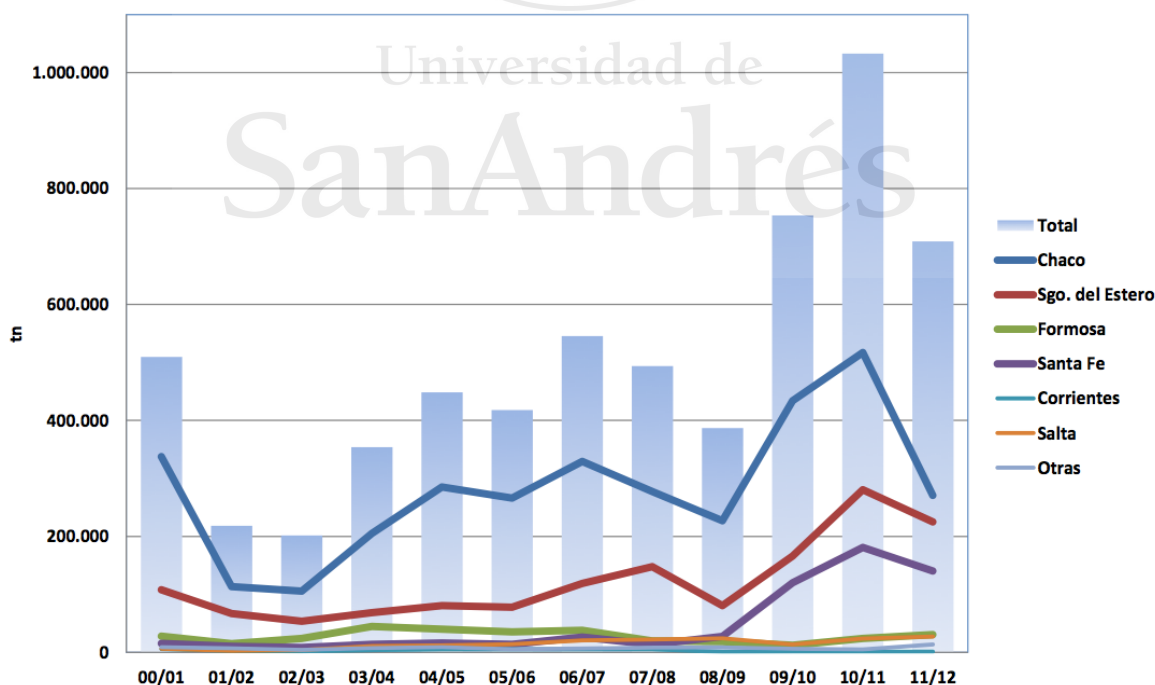
⁶ Algunas de las políticas favorables a los pequeños productores se encuentran más especificadas en el apéndice.

(*malapportionment*), que dan a ciertos gobernadores poder de negociación en el nivel nacional.

Como el sistema político están configurado de manera tal que otorga poder político significativo a los gobiernos subnacionales, los grupos que buscan hacer escuchar sus demandas preferirán evitar los costos de organizar grandes coaliciones regionales y concentrar sus esfuerzos en el nivel subnacional. Esta lógica es reforzada por el hecho de que en Chaco se produce la mayor cantidad de algodón, respecto del total producido en el país. Por tanto, parece razonable para los productores algodoneros invertir en recursos para jugar en la arena local: la concentración geográfica les otorga cierta ventaja organizativa y la estrategia es efectiva, ya que los gobernadores tienen la capacidad de interceder por ellos en el nivel nacional.

Gráfico 6

Concentración de la producción algodonera en Chaco. Toneladas de algodón por provincia (2002-2012)



Fuente: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Producción

En cuanto a los productores más grandes, se explicó anteriormente que ante situaciones especiales, actúan reactivamente para bloquear ciertas *policies* que puedan constituir una amenaza. Sin embargo, esta acción concertada tiene por objeto influenciar políticas nacionales: cuando “juegan”, lo hacen en la arena federal.

¿Por qué no tienen incentivos en influenciar la política subnacional? El hecho de que no ejercen influencia a nivel subnacional tiene que ver, primero, con que las políticas amenazantes a sus intereses (básicamente, la legislación impositiva) tiene lugar en el arena nacional; segundo, con el hecho de que la soja no es un cultivo propio de Chaco, sino que se produce en varias provincias. Como agravante, la provincia de Chaco sólo produce un pequeño porcentaje del total, que proviene mayormente de la región pampeana. En este sentido, ocurre lo contrario con el algodón (cuadro 8). Todo esto hace que la coordinación de la acción entre grandes productores tenga que ocurrir a nivel nacional.

Cuadro 8

Participación de los sectores productivos chaqueños en el total nacional

Producto	U.M	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Participación en el total nacional (en %) (*)	Fuente
Stock bovino	miles de cab.	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	2.627	2.578	2.379	2.333	4,9	INTA-SENASA
Faena bovina	miles de cab.	179	257	246	210	239	278	328	243	193	1,8	ONCCA
Stock caprino	miles de cab.	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	320	342	365	8,6	INTA-SENASA
Algodón en bruto	miles de tn	106	205	285	266	329	278	227	434	517	50,1	MAGyP
Soja	miles de tn	1.606	841	878	1.396	1.307	1.750	655	1.551	1.655	3,4	MAGyP
Girasol	miles de tn	501	430	188	655	570	471	125	37	366	10,0	MAGyP
Sorgo	miles de tn	144	92	252	438	384	463	142	357	309	6,9	MAGyP
Leña de bosque nativo	miles de tn	716	865	824	859	688	713	753	818	s/d	69,7	SAYDS
Rollizos de bosque nativo	miles de tn	418	433	480	453	368	399	315	367	s/d	52,7	SAYDS
Postes de bosque nativo	miles de tn	34	35	38	44	19	19	15	18	s/d	45,6	SAYDS
Carbón	miles de tn	204	234	213	216	199	245	250	246	s/d	49,4	SAYDS
Tanino (extracto de quebracho)	miles de tn	41	50	50	57	58	51	37	57	s/d	83,8	SAYDS
Ocupación hotelera	miles de pernотaciones	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	219	260	0,7	INDEC

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas del Chaco, Subsecretaría de Planificación Económica

5. Conclusión

El fenómeno de adopción de políticas económicamente ineficientes no es excepcional, ni siquiera en países desarrollados. Los costos asociados con aquellas son, de hecho, muy altos para la sociedad. Por dar un ejemplo, las veintiún industrias más protegidas en Estados Unidos hacen que los consumidores tengan que pagar alrededor de u\$s23.3 billones en forma de precios más elevados. Incluso luego de separar las ganancias de los productores equivalentes a u\$s15 billones y u\$s10.5 billones en tarifas, el costo neto de toda la economía es de u\$s10.7 billones (Hufbauer y Elliot, 1994).

¿Cómo se llega a ese punto? Si bien el progreso tecnológico puede traer beneficios económicos a la sociedad en su conjunto, crea perdedores: en este caso, los perdedores son aquellos que no pueden ser parte de ese progreso y por tanto son afectados adversamente por la competencia. La pregunta que surge entonces es si estos grupos de perdedores deben ser compensados, y de ser así cómo. Algunos afirmarían que esta compensación es éticamente deseable, pero casi nadie discutiría que es políticamente necesaria.

Las políticas adoptadas para compensar perdedores, como los subsidios y los precios mínimos, son Pareto ineficientes en el sentido de que los ingresos de aquellos podrían ser mantenidos, y el resto de la sociedad estaría mejor, si se adoptara una forma de redistribución que asignara eficientemente los recursos. No obstante, el punto que intenta subrayar este trabajo, en línea con la literatura de industrias en declive, es que el proceso por el cual se redistribuye el ingreso tiene características *políticas*. Algunos análisis destacan, en este sentido, la importancia

de los votantes pivotaes; otros, como este trabajo, se enfocan en grupos de presión con ciertas características, inmersos en determinados contextos institucionales.

Más allá de los elementos en los que se hace más énfasis, lo importante es que las características que tienen éxito políticamente no están equitativamente distribuidas en la población; e igualmente importante, no siempre coinciden con las características económicas que son premiadas por el mercado. Los políticos, por su parte, no pueden ignorar dichas características. El caso de los productores algodoneros chaqueños es ilustrativo de esta intuición.

6. Bibliografía

- Acemoglu, D. and J. A. Robinson (2001), "Inefficient redistribution," *American Political Science Review*, vol. 95, no. 3.
- Ardanaz, M., Leiras, M., & Tommasi, M. (2014). The Politics of Federalism in Argentina and its Implications for Governance and Accountability. *World Development*, 53, 26-45.
- Baldwin, R. E., & Robert-Nicoud, F. (2007). Entry and asymmetric lobbying: Why governments pick losers. *Journal of the European Economic Association*, 5(5), 1064-1093.
- Barsky, O., & Fernández, L. (2005). Tendencias actuales de las economías extrapampeanas, con especial referencia a la situación del empleo rural. *RIMISP, Buenos Aires*.
- Binswanger, H. P. and K. Deininger. (1997). "Explaining agricultural and agrarian policies in developing countries." *Journal of Economic Literature* 35 (4): 1958-2005.

- Desai, R. M., Freinkman, L., & Goldberg, I. (2005). Fiscal federalism in rentier regions: evidence from Russia. *Journal of Comparative Economics*, 33(4), 814-834.
- Dixit, A., & Londregan, J. (1995). Redistributive politics and economic efficiency. *American Political Science Review*, 89, 856-866.
- Fairfield, T. (2011). Business power and protest: Argentina's agricultural producers protest in comparative context. *Studies in comparative international development*, 46(4), 424-453.
- Fernandez, Raquel and Dani Rodrik (1991). "Resistance to reform: Status quo bias in the presence of individual-specific uncertainty." *American Economic Review*, 81, pp. 1146-1156
- Gras, C., & Hernández, V. (2008). Modelo productivo y actores sociales en el agro argentino. *Revista mexicana de sociología*, 70(2), 227-259.
- Hufbauer, G. C., & Elliott, K. A. (1994). *Measuring the costs of protection in the United States*. Peterson Institute.
- Hirshleifer, J. (1991). THE PARADOX OF POWER*. *Economics & Politics*, 3(3), 177-200.
- Krueger, A. O. (1990). Asymmetries in policy between exportables and import-competing goods.
- Lal, D. (1993). *The repressed economy: causes, consequences, reform*. E. Elgar Publishing Company.
- Lattuada, M. (2001). Articulación de intereses y movimientos sociales en Argentina: el caso del Movimiento de Mujeres Agropecuarias en Lucha (MMAL). *Revista Internacional de Sociología*, (3), 107-137.

- Levitsky, S., & Murillo, M. V. (2012). Building Institutions on Weak Foundations: Lessons from Latin America. In *conference "Guillermo O'Donnell and the Study of Democracy," in Buenos Aires, March* (pp. 26-27).
- Machado, F., C. Scartascini, and M. Tommasi (2009), *Political Institutions and Street Protests in Latin America*, IDB Working Paper Series #110, Inter-American Development Bank.
- Olson, M. (1965). *The logic of collective action: Public goods and the theory of group* (p. 176). Cambridge: Harvard University Press.
- Olson, M. (1993). Dictatorship, Democracy, and Development. *American Political Science Review*, 87(03), 567-576.
- Rofman, A., García, A., García, L., Lampreabe, F., Rodríguez, E., & Vázquez Blanco, JM. (2008). Subordinación productiva en las economías regionales de la posconvertibilidad. *Revista Realidad Económica*, (240), 97-132.
- Schneider, B. R. (2009). A comparative political economy of diversified business groups, or how states organize big business. *Review of International Political Economy*, 16(2), 178-201.
- Squire, L. (1993). Fighting poverty. *The American Economic Review*, 377-382.
- Tommasi, M. (2010). Un país sin rumbo. Política, políticas públicas y desarrollo en la argentina: (con una breve comparación con el caso chileno). *Desarrollo Económico* 50(199): 391-421
- Truman, D. B. (1960). *The Governmental Process* (New York, 1951). *SM Lipset, Political Man*, 88ff.
- Valenzuela, C. (2005). Transformaciones y conflictos en el agro chaqueño durante los 90. Articulaciones territoriales de una nueva racionalidad productiva. *Mundo agrario*, 5(10), 0-0.

- Valenzuela, C. O., & Vito-Scavo, Á. (2009). La resistencia de la agricultura familiar tradicional en el Chaco, Argentina. *Economía, Sociedad y Territorio*,9(30), 397-433.
- Williamson, O. E. (2005). *Transaction cost economics* (pp. 41-65). Springer US.

7. Apéndice

Políticas obtenidas por los algodoneros en la última década

A nivel nacional

- Entre las acciones del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación vinculadas con el desarrollo de la cadena algodonera, se destaca la Ley 26.060, mediante la cual se creó en 2005 el Plan de Desarrollo Sustentable y Fomento de la Producción Algodonera. El Plan está conformado por un Fondo Compensatorio de un total de \$50.000.000, y la duración es de diez años.
- En julio de 2007, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos dependiente del Ministerio de Economía y Producción de la Nación se comprometió de aportar 100 pesos por hectárea de algodón sembrada en la pasada campaña por los productores Chaqueños.
- A fines de 2008 se implementó el Subsidio Algodonero de Subsistencia para los productores de menos de 10 hectáreas. La Ley 6225 tuvo una vigencia de dos años a partir de su publicación en el Boletín Oficial. El monto del mismo fue igual al valor de 2,5 toneladas de algodón, tomando como parámetro el precio de un algodón tipo C 1/2 con 33 % de rinde cuyo valor lo determina la Cámara Algodonera Argentina.
- Otro programa del mismo año se destinó al grueso de los algodoneros que configuran el estrato de 10 y 100 hectáreas, que recibieron entre 250 y 300 pesos

por hectárea de siembra. Aquí se incluyen entre 8.000 y 12.000 productores, dependiendo el número del ajuste de padrones. La novedad en este esquema es que el productor firma una operación similar a la de una venta anticipada al gobierno, como un plan canje. El beneficiario recibe el combustible necesario para la siembra y, fundamentalmente, productos contra la plaga del picudo algodonero.

A nivel provincial

- En el transcurso de 2006 el gobierno provincial intervino en el mercado de comercialización del algodón para garantizar un precio mínimo a los productores chaqueños, medida que permitió tener un valor de referencia en el mercado y la opción de venderle al Estado provincial.
- A fines de marzo de 2008 la administración provincial acordó el pago de subsidios a aldoneros (siendo 2.122 los productores beneficiados) que consistió en 45 pesos por hectárea, hasta 100 hectáreas, a todos aquellos productores cuya área sembrada hubiese sido verificada por los técnicos del Ministerio de la Producción.