

intervención estatal más allá de las retenciones. Las regulaciones ante la soja en el Chaco.

Heredia, Mariana y Pérez, Marianela.

Cita:

Heredia, Mariana y Pérez, Marianela (2017). *intervención estatal más allá de las retenciones. Las regulaciones ante la soja en el Chaco. XVI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia. Facultad Humanidades. Universidad Nacional de Mar del Plata, Mar del Plata.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-019/556>

XVI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia

Mar del Plata – 9 al 11 de agosto de 2017

Mesa 102. Tierra, producción y actores sociales en el largo plazo. De territorios nacionales a provincia.

Coordinadoras: Graciela Blanco (COHIR-ISHIR-CONICET/UnCo), Alma Tozini (IIDyPCA-CONICET/UNRN) y Adrián Alejandro Almirón (IIGHI-CONICET-UNNE)

PARA PUBLICAR EN ACTAS

“La intervención estatal más allá de las retenciones. Las regulaciones ante la soja en el Chaco”¹

Mariana Heredia (IDAES-UNSAM/CONICET)
y Marianela Pérez (Escuela de Gobierno de Chaco)

Resumen

Territorio nacional hasta entrados los años cincuenta, la provincia de Chaco fue integrándose económicamente al país como productora forestal primero y de algodón más tarde. En la última década, los avances tecnológicos permitieron un corrimiento de la frontera agrícola y al hacerlo contribuyeron a redefinir en el Chaco los modos de explotación de la tierra (Rosatti, 2013). Así, acompañando el boom de la soja, se agudizaron tres procesos: la modificación del medioambiente, la expulsión de población rural y la concentración en productores medianos y grandes de la producción agrícola.

A nivel nacional, el avance de la soja ha sido objeto de diversos análisis que rara vez dialogan entre sí. Mientras la ciencia económica destaca los logros de la agricultura de exportación en lo que respecta a la innovación productiva y sus aportes en divisas y tributos (Bisang, 2011), los ambientalistas subrayan los efectos nocivos para la naturaleza y las poblaciones (síntesis en: Arancibia, 2011) y los sociólogos observan el carácter más bien regresivo para los trabajadores y los pequeños productores (entre otros, Hernández y Gras, 2016). Ante visiones y reclamos divergentes, ha sido el Estado el que ha debido laudar en torno a los efectos y reclamos observados. Si bien las retenciones y en particular el proyecto de 2008 dieron lugar a masivas movilizaciones y una intensa controversia pública (Barsky y Dávila, 2008), el gravamen a las exportaciones no fue la única política estatal vinculada con la agricultura de exportación. El objetivo de esta ponencia es analizar las regulaciones propuestas y/o establecidas por el Estado (nacional y provincial) para intervenir en este proceso de cambio. El foco estará puesto en la reglamentación sobre el acceso y usufructo de la propiedad rural y sus frutos. La provincia del Chaco constituye un caso de particular

¹ Esta ponencia recupera y profundiza algunas de las primeras conclusiones del informe “Sojización del Chaco: balance del conocimiento” elaborado en la Escuela de Gobierno del Chaco y del que también participaron Miguel Alegre, Renzo Balbiano, Carlos Cuenta, Macarena Mauriño e Ignacio Ossola. A ellos y muy especialmente a la directora de la escuela, Mirta Merlo, nuestro agradecimiento.

interés porque su incorporación reciente a la lógica de gestión característica de la región pampeana permite analizar impactos y reacciones en un territorio acotado y en un plazo más corto.

Sobre la base de material documental, estadístico y testimonial, se considerarán tanto los proyectos de sostén a los productores como los de extracción de impuestos provinciales, las reglamentaciones ambientales (protección del bosque nativo y las poblaciones lindantes) como las iniciativas sociales (intentos de retención de los pequeños productores algodoneros). Se brindará una aproximación a los diversos criterios de justicia y las diversas tentativas estatales orientadas a articular una actividad económica exitosa con el bienestar general.

Introducción

Para fines de la década del '90, la soja era el primer producto agrícola de la Argentina, y había generado una larga cadena agroindustrial dirigida fundamentalmente a la exportación. La llegada de gran cantidad de divisas se sumó a la importancia posterior de la soja como fuente de ingresos para el gobierno a través de fuertes retenciones implantadas luego de la crisis de 2001. Fue el aumento en el precio del producto y el crecimiento de la demanda a nivel internacional lo que llevó a muchos productores a asignar a la soja un lugar central. En este sentido, la soja reemplazó en la zona pampeana a otros cultivos y a la ganadería. Pero, además, las nuevas formas de producción permitieron que el cultivo se expandiera en terrenos anteriormente impensados para la agricultura, tanto por sus características ecológicas específicas como por los vaivenes climáticos que aumentaban el riesgo (Reboratti, 2008; Cadenazzi, 2009; Valenzuela, 2005). La soja avanzó así en dos direcciones diferentes: una, hacia el piedemonte de las montañas andinas y hacia el bosque chaqueño (desde Catamarca hasta la frontera con Bolivia); la otra, años más tarde, hacia la provincia de Santa Fe, el sector central del Chaco y el noreste de Santiago del Estero (Reboratti, 2008: 5; Solivéz, 2006:1,11).

En esta expansión geográfica jugaron factores de larga data. A partir de los años 1970, en la región nordeste, la existencia de una estructura agraria considerada obsoleta (con bajo valor de tierras), la dinámica de los mercados internacionales y la existencia de un ciclo húmedo que aumentó la superficie potencialmente apta para cultivos de secano, generaron una nueva frontera agraria. Sobre ella, se extendió la producción de soja, generando lo que se dio en llamar la “pampeanización” de la agricultura del norte (es decir un simple traslado, sin mayores reparos en la diferencia de ambientes, de las

tecnologías propias del cultivo de cereales en climas templados y sobre suelos profundos sin cobertura leñosa, cf. Reboratti, 2008; Cuadra, 2016; Krapovickas, 2009).

En la provincia del Chaco, la introducción de la soja se dio en un principio, con la sustitución de otros cultivos (en particular el algodón) y más tarde avanzando sobre los montes naturales. Varios fueron los factores que influyeron, por un lado, el marcado descenso de los precios del algodón en el mercado internacional y las contingencias climáticas adversas que llevaron al cultivo a ocupar una mínima superficie sembrada; y por el otro, la búsqueda de mayores ingresos por parte de los productores pampeanos, mencionada anteriormente.

La soja transgénica fue así reemplazando al algodón, primero en la zona central de la provincia caracterizada por ser la zona algodonera más importante (Villa Ángela, Presidencia Roque Sáenz Peña, etc. que corresponden a los departamentos Mayor J L Fontana, Comandante Fernández, entre otros) y luego en el sudoeste, donde las tierras compartían algunas características con las de la pampa húmeda (la zona de Charata, General Pinedo y Las Breñas, correspondiente a los departamentos 12 de octubre, Chacabuco, 9 de julio, etc., cf. Reboratti, 2008; Valenzuela, 2005). Para la campaña 1996/97 (fecha de la aprobación del nuevo paquete tecnológico) el desarrollo del cultivo de la soja en el Chaco empezó a cobrar importancia hasta constituir en la campaña de 2007/2008 un 50,2% de las hectáreas cultivadas. El departamento de Almirante Brown pasó a constituirse en el departamento con mayores superficies implantadas con soja y allí el avance de la soja no se logró sustituyendo al algodón sino incrementando la frontera agrícola mediante el avance sobre los bosques nativos (Ortega, 2009: 18). Para la campaña 2015/2016, el Chaco aportaba ya, según datos del Ministerio de Agricultura de la Nación, el 93% de la producción total de soja del NEA.

Aunque el boom sojero tuvo como principal protagonista a agentes del sector privado, las regulaciones estatales no permanecieron pasivas frente a esta gran transformación. Si bien las retenciones y en particular el proyecto de 2008 dieron lugar a masivas movilizaciones y una intensa controversia pública sobre el tema (Barsky y Dávila, 2008), el gravamen a las exportaciones no fue la única política estatal vinculada con la agricultura de exportación. El objetivo de esta ponencia es analizar las regulaciones propuestas y/o establecidas por el Estado (nacional y provincial) para intervenir en este proceso de cambio. El foco estará puesto en la reglamentación sobre el acceso y usufructo de la propiedad rural y el de sus frutos. La provincia del Chaco constituye un caso de particular interés porque su incorporación reciente a la lógica de

gestión característica de la región pampeana permite analizar impactos y reacciones en un territorio acotado y en un plazo más corto.

Sobre la base de material documental, estadístico y testimonial, se considerarán tanto los proyectos como las regulaciones efectivamente adoptadas con el fin de conciliar el boom económico con el bienestar general. Para ello, el documento se organiza en los cinco grandes aspectos contemplados por la regulación: el primero, trata las regulaciones vinculadas con el acceso a la propiedad rural. El segundo, se dedica a las medidas tendientes a dar protección de los pequeños productores algodoneros amenazados de abandonar sus explotaciones frente a la productividad del nuevo cultivo. El tercero se focaliza en los intentos de protección del bosque nativo. El cuarto analiza los esfuerzos por incentivar la regularización de los trabajadores rurales. El último se centra en la política tributaria tendiente a retener para las arcas estatales locales un porcentaje de la riqueza producida. El orden de las secciones es cronológico y en todos los casos se buscó identificar la legislación, sus fechas de adopción y contenidos; precisar las agencias y recursos comprometidos y proponer un balance sobre la capacidad de las mismas de cumplir con los objetivos definidos.

1. Regular el acceso a la propiedad rural

Una de los riesgos asociados con la valorización de ciertos activos es que sus tenedores originarios sean expropiados ilegalmente de los mismos. La valorización de las tierras chaqueñas antecedió el boom reciente de la soja. Por ello, tenemos que remontarnos a la década de 1980 para identificar las primeras regulaciones sobre la asignación y usufructo de terrenos fiscales. A partir del año 1984, la administración de la tenencia de las tierras fiscales rurales provinciales² comenzó a ser regulada por la ley 2.913 denominada: “Régimen de Tierras Fiscales”. A través de esta ley se crea, como organismo de aplicación, al instituto de Colonización.

El régimen de división o adjudicación de la tierra pública remitía, según la norma, a planes de colonización, con fines de fomento, desarrollo y producción. La entrega y adjudicación³ de la tierra debía privilegiar a los aborígenes, ocupantes, pequeños productores y su descendencia así como a grupos de organización cooperativa. Actualmente, según datos proporcionados por la Dirección de Catastro Provincial, en el Chaco, más del 70% (6.306.522 has) de las hectáreas loteadas tienen

² Incluye además las tierras de dominio privado que pasen a formar parte del dominio público provincial.

³ Según la ley las adjudicaciones se efectuaran por los sistemas de concurso público o en forma directa según como lo establezca la ley, y las parcelas o lotes para adjudicación deberán constituir preferentemente una unidad económica.

titularidad. La superficie de tierras fiscales, en cambio, alcanzaba las 2.436.808 hectáreas. Parte de esta superficie se encuentra concesionada, es decir, fue adjudicada por el Estado a particulares⁴, las mismas ascienden a 1.128.493 hectáreas, aproximadamente la mitad de la superficie total de tierras fiscales.

Luego de más de treinta años de aplicación de esta Ley, se hacen visibles sus limitaciones. Dado el contexto de los agronegocios, se evidencia un proceso de transformación de la estructura agraria y la obsolescencia de la normativa resulta innegable. En particular, la demanda de tierras por parte de los productores agropecuarios, a partir del boom de la soja aumentó considerablemente con dos consecuencias. Por un lado, la progresiva desaparición de pequeños productores y/o campesinos. Por el otro, la fuerte concentración de la tierra en menos manos (Domínguez, 2009; Slutzky, 2011; Cuadra, 2012; Reboratti, 2008).

En este sentido, diversos autores remarcan que en los últimos años se han denunciado una gran cantidad de operaciones poco claras por parte del Instituto de Colonización en relación con el otorgamiento de tierras fiscales a particulares y a grupos empresariales incumpliendo los presupuestos de la ley de tierras fiscales. Al respecto, Barbeta (2015) menciona que 1.400.000 hectáreas de tierras fiscales fueron otorgadas a firmas adulteradas, a través de expedientes paralelos o a la reventa de tierras que se compraban por valores irrisorios y rápidamente se vendían a precios millonarios. Según su diagnóstico, el Instituto de Colonización ha tendido a profundizar los procesos de exclusión de pequeños productores, campesinos y comunidades indígenas. En el año 2007, el Instituto de Colonización fue intervenido a causa de estas irregularidades. Llama la atención la tardanza de la intervención: aunque el proceso fue iniciado en 2002 por empleados del organismo que denunciaron los hechos, la investigación del Fiscal del Tribunal de Cuentas, Raúl John París, y la movilización de actores sociales (en particular: el Foro Chaco Sustentable, Organizaciones No Gubernamentales, entre otros) dieron lugar a medidas judiciales recién 5 años más tarde (Barbeta, 2015: 136). Según Cuadra (2012: 13), la lentitud de los procesos judiciales que se han desarrollado en los últimos años tienen tres orígenes: el mal desempeño de funcionarios y personal de organismos públicos, las atribuciones no pertinentes de estamentos del Estado en el otorgamiento de tierras y las maniobras ilegales de particulares o grandes empresas, que

⁴ Es el paso previo antes de lograr la titularidad de las tierras.

implican la usurpación de tierras fiscales, la explotación de las mismas, la fraudulencia de documentos públicos, el despliegue de acusaciones y denuncias contra funcionarios.

A nivel nacional, a finales de 2006, el Congreso de la Nación sancionó la Ley N° 26.160 donde declaraba la emergencia en materia de “posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas y suspende la ejecución de sentencias, actos procesales o administrativos, cuyo objeto sea el desalojo o desocupación de las tierras”. Además, establecía que durante los primeros tres años de vigencia de la ley, el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) debía realizar el relevamiento técnico-jurídico-catastral de la situación dominial de las tierras.

Lejos de contrarrestar la situación identificada, un informe presentado por el Endepa (2013)⁵, advirtió siete años después de aprobada la ley, sobre el mal uso y desvío de los fondos, la desinformación por parte de funcionarios públicos, la falta de ejecución de los relevamientos y la continuidad de atropellos a los derechos de los indígenas. Esta situación se revelaba particularmente grave en las provincias con mayor presencia de comunidades originarias y de mayor conflictividad territorial. La provincia de Chaco tiene registradas 101 comunidades, de las cuales se relevaron sólo dos. Un caso emblemático de la provincia fue la venta irregular de tierras en la zona del Departamento General Güemes. Allí desde el año 1995, fueron vendidas unas 1658 hectáreas de tierras fiscales que terminaron en propiedad de René Secundino Vicentín. El conflicto se presentó cuando una familia de campesinos que habitaban la zona, se negaron a abandonar sus tierras. Se efectuaron varias denuncias penales cruzadas y el predio quedó finalmente en manos de Vicentín.

Ante la vulnerabilidad sufrida a sus derechos, los aborígenes y las organizaciones campesinas y de pequeños productores desplegaron una serie de acciones y estrategias, tanto judiciales como político administrativas, para frenar los procesos de exclusión por los que atravesaban como consecuencia de los procesos desatados por la hegemonía del modelo del agronegocio (Barbetta, 2015: 128).

En este marco, las leyes de expropiación fueron parte importante dentro del universo de leyes que regulan la tenencia de la tierra en zonas rurales, pero en este caso, logradas en respuesta a reclamos específicos que van sentando precedentes en la jurisprudencia chaqueña. En la provincia de Chaco, las expropiaciones están reguladas por la ley 2289, que sostiene en su artículo 1 que “el fundamento legal de la

⁵ Equipo Nacional de Pastoral Aborigen.

expropiación es la utilidad pública que comprende todos los casos en que se procure la satisfacción del bien común, sea éste de naturaleza material o espiritual”.

Analizando los diversos ejemplos de aplicación de leyes de expropiación en la provincia y siguiendo el criterio de Barbetta (2015) se puede clasificar a las mismas en tres grupos. El primer grupo, contiene aquellas leyes que buscan revertir la entrega ilegal de tierras fiscales; el segundo grupo engloba a aquellas que buscan facilitar el acceso a la propiedad de la tierra por parte de sujetos que se han visto excluidos de ella y el último grupo está conformado por expropiaciones que tenían por objeto la regularización de posesiones. Dentro del primer grupo se buscó enmarcar las condiciones de entrega fraudulenta que se realizaron en su momento en la provincia. En este caso, se anularon dos adjudicaciones realizadas por el Instituto de Colonización, que sumaban 10 mil hectáreas por razones de ilegitimidad, ya que no cumplían ninguno de los requisitos establecidos en la ley 2913 (Barbeta, 2015: 136). Dentro del segundo grupo, el autor incluye a los “Banqueros” de Gral. San Martín quienes, con la ley 6332 del año 2009 y luego de más de cinco años, lograron la expropiación de 498 hectáreas para 18 familias de campesinos sin tierra. Otro caso es el de la disputa histórica para la provincia y que llevaba más de diez años entre comunidades indígenas y las familias criollas del “Programa de Desarrollo Integrado del Interfluvio Teuco-Bermejito”. Mediante la ley 5994 del año 2008, se expropiaron 20 mil hectáreas para ser adjudicadas en venta (a un precio simbólico de un peso) a las familias criollas que habitaban en forma real y permanente en la “Reserva Aborígen”, propiedad de la Asociación Comunitaria Aborígen “Meguesoxochi”. Por último, la ley 4086 de 1995⁶ expropia y reserva 10 mil hectáreas en los departamentos General Güemes y Almirante Brown para hijos de productores caprinos que se adjudicarán de acuerdo a la ley 2913. En el tercer grupo de leyes de expropiación (aquellas que tienen por objetivo lograr la titularidad de los predios en los que habitan y trabajan pequeños productores, campesinos y/o indígenas), se encuadran las leyes 4285 (1997) y 4668 (2000) que tienen como común denominador la venta a particulares de tierras pertenecientes al Instituto Provincial de Recomposición Financiera⁷ pero que estaban en posesión de productores agropecuarios sin tierra para su explotación. Una situación similar se da en la sanción de la ley 6680 del año 2000. Ésta fue impulsada por el gobernador Capitanich

⁶ Se dictó en el marco de la ley provincial 3758 que declara de interés provincial la reproducción, cría, explotación comercial e industrialización del caprino en todo el territorio de la provincia.

⁷ Dicho Instituto se creó a través de la ley 2664 del año 1981 con el objetivo de que se haga responsable de la cartera considerada irrecuperable del Banco del Chaco.

en el marco de la ley nacional 26160⁸ y expropia 299 hectáreas en Colonia Pampa Chica (Pampa del Indio). Los fundamentos esgrimidos por el legislador en el tratamiento de la ley en la Cámara de Diputados provincial resaltaban el hecho de que las tierras debían ser adjudicadas “en concepto de reparación histórica a familias indígenas que, actualmente, se encuentran ocupando esas parcelas”⁹ (Barbetta, 2015: 137).

Algunas causas judiciales tuvieron como antecedente la venta de tierra pública por parte del Instituto de Colonización sin verificar el estado de ocupación real de esas tierras. En este sentido, dos leyes de expropiación merecen destacarse. En la primera, la 6453 del año 2006, permitió que ocho familias pertenecientes a la UNPEPROCH¹⁰, con una posesión de más de 45 años que estaban a punto de ser desalojadas a través de un interdicto, recobrarán la posesión¹¹ interpuesta por una empresa. En la segunda de ellas, la 4726 del año 2000, se intentó revertir una trama compleja de venta irregular de un campo por parte del Instituto de Colonización poniendo al descubierto irregularidades por parte de dicho organismo¹². Pero también el apoyo y movilización de una gran cantidad de actores locales y nacionales ayudaron a que la ley fuera sancionada y que el gobernador provincial, luego de vetarla por razones de carácter presupuestario, la promulgara (Barbeta, 2015: 139).

2. Relanzar el algodón para retener a los pequeños y medianos productores

En la figura 1 se muestra la evolución de la superficie implantada con soja y algodón desde la campaña 1979/80 hasta 2015/16, en la misma, se ve reflejada la gran caída de la superficie implantada por el cultivo tradicional de la provincia a fines de los

⁸ Dicha ley, sancionada en 2006 y prorrogada en 2013, declara la emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas originarias del país, cuya personería jurídica haya sido inscrita en el Registro Nacional de Comunidades Indígenas u organismo provincial competente o aquéllas preexistentes.

⁹ Versión taquigráfica de la Sesión Ordinaria N° 32 de la Cámara de Diputados, págs. 249-249.

¹⁰ La Unión de Pequeños Productores del Chaco es una de las principales organizaciones de carácter provincial. Nació a mediados de la década de 1980, con el objetivo de contribuir a la mejora de la producción y comercialización de las familias campesinas. Frente a las amenazas y expulsión de las familias de sus tierras, la lucha por la tierra se convirtió en un eje central. Durante estos años de lucha la UNPEPROCH ha logrado recuperar alrededor de 18 mil hectáreas para sus asociados (Barbetta, 2015: 130).

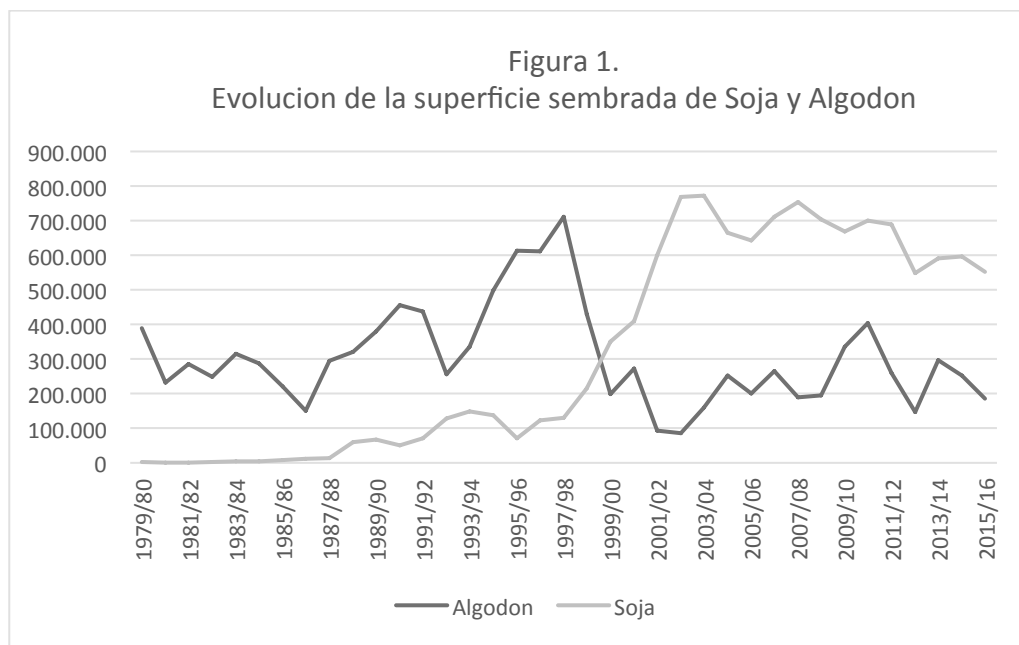
¹¹ En las causas por interdicto lo que se juzga es la posesión misma. Para los interdictos de recobrar se requiere que “quien lo intente, o su causante, hubiere tenido la posesión actual o la tenencia de una cosa mueble o inmueble” y “hubiere sido despojado total o parcialmente de la cosa, con violencia o clandestinidad” (artículo 614 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación –CPCC).

¹² En 1961 se realiza una adjudicación en venta de dos lotes aún cuando en un expediente de la ex Dirección de Tierras del entonces Territorio Nacional del Chaco se establecía que dicho lote estaba poblado por indígenas; en 1971 un decreto provincial destinaba el lote en cuestión en reserva para ser entregado a las poblaciones indígenas; en 1986, es adjudicado en venta a un miembro de la comunidad, aún cuando dicha venta se superponía, en parte, con la realizada en la década de 1960.

'90 y el aumento sustancial de las hectáreas ocupadas por la oleaginosa. En los departamentos del centro de la Provincia como Comandante Fernández, O'Higgins, Comte y Luis Fontana, los años de retroceso de algodón fueron contrarrestados por una mayor dedicación a la soja (Ortega, 2009: 20). Sobre esto un productor de soja de la zona central de la provincia (Villa Angela) que antiguamente producía algodón, relata cuáles fueron los motivos de la sustitución:

“La soja se inició en esta zona en el 2000/1, por el tema del algodón buscamos otra alternativa, porque siempre era algodón y el cultivo de la soja nos pareció más práctico, más rentable, hasta el 2008. Desde el 2008 empezaron las retenciones (...) por la siembra directa y tienen menos plagas que el algodón. Es más manejable que el algodón (...) Es menos el costo, y la soja tiene menos intermediarios, ósea el productor y el acopiador directamente. En cambio el algodón tiene más manoseos, desde el inicio hasta la cosecha y en el proceso de venta (...) Se dejó de sembrar algodón por los malos precios y las malas políticas desde el estado y el picudo. Pero lo principal fueron los malos precios. Lo que es cereales es internacional cuando, vos estas sembrando ya sabes lo que va a valer y haces tus números. En cambio el algodón vos no vas a saber cuáles son tus números (...)”

Pero esta reconversión a la soja no era una opción para todos los productores. El nuevo esquema de agricultura comercial requiere grandes inversiones de capital y su avance tendió a desplazar a los pequeños y medianos productores. El endeudamiento financiero al cual estaban sumidos, hizo el resto. En muchos casos, las deudas redundaron en la adquisición de sus tierras por los mega productores extrarregionales (Ortega, 2009: 11).



Pero no sólo la expansión de la soja amenazó a los pequeños productores. El cultivo de la oleaginosa contribuyó a instalar un nuevo modelo productivo que agudizó, incluso entre los productores de algodón, el desplazamiento de los menos capitalizados. En efecto, la tecnologización característica del paquete de la soja RR, avanzó sobre el resto de los cultivos, incluyendo el cultivo histórico de la provincia. A esto se refiere el Ministro de Producción de la provincia al sostener que hubo una “sojización del algodón”:

“la baja de los rendimientos del algodón frente a la soja se debió a las condiciones climáticas desfavorables (inundaciones) para el cultivo del algodón, a la caída de su precio en el mercado internacional, ante la competencia con la fibra sintética y al picudo algodonero que requiere la utilización de una mayor proporción de pesticidas, que son importados y por ende encarecieron en el último tiempo con la suba del tipo de cambio, lo que genera que el algodón lo cultiven medianos productores, siendo dificultoso que lo hagan productores pequeños. Ya nadie hace menos de 70 has de algodón. La soja es el gran salvador, ya que se trata de un cultivo 100% mecanizado. Todas las manos de los pequeños productores empleadas en el cultivo del algodón, sufrieron la decadencia del mismo” (Ministro de Producción del Chaco, entrevista con las autoras el 11 de agosto de 2016).

Para proteger a los pequeños y medianos productores y a la producción de algodón (base de la industria textil de la provincia), tanto desde el gobierno nacional como desde el provincial se implementaron diversas medidas dirigidas al sector. En este sentido coexisten políticas dirigidas a mejorar el cultivo en términos productivos, sanitarios, tecnológicos, y socioeconómicos.

Dentro de las medidas destinadas a mejorar y sostener al cultivo en términos productivos, se destacan la ley provincial 5129 (2002), la ley nacional 26.060 (2005) y el programa Cambio Rural II¹³. Desde fines del año 2002, a través de la ley 5129 se declaró la prioridad productiva de la producción y la multiplicación de semillas de algodón, la fiscalización y control de los semilleros de este cultivo así como también la comercialización de la misma en todo el ámbito de la Provincia del Chaco. Además se estableció que el Ministerio de Producción a través de la dirección de sanidad vegetal desarrollaría un plan operativo de control y fiscalización de todas las actividades relacionadas con la semilla de algodón, dotando de recursos humanos, edificaciones y materiales adicionales. Más tarde, en 2005, con la ley 26.060, se aprobó la creación de un Plan de Desarrollo Sustentable y Fomento de la Producción Algodonera (García,

¹³ El Programa Cambio Rural surgió en 1993, debido al éxito del mismo se impulsó el lanzamiento del programa Cambio Rural II en 2014.

2007). En ella se contempla, por un lado, la contratación de seguros agrícolas algodonereros (artículo 3) contra las caídas extraordinarias de la producción debido a las adversidades climáticas, físicas, telúricas y biológicas que afecten un área geográfica algodонера. Y, por otro lado, se creó el Fondo de Compensación de Ingresos para la Producción Algodonera (FCIPA)¹⁴ (artículo 7) con el objeto de garantizar la sustentabilidad del cultivo del algodón. Resultarían beneficiarios los productores que se inscribieran voluntariamente y en forma anticipada a la siembra de cada año calendario (entre julio y agosto). Sus tierras debían estar en el área de aplicación¹⁵ y los beneficios deberían solicitarse entre febrero y agosto de cada año¹⁶.

Según las estadísticas algodonereras de la provincia para el año 2015, el Chaco recibía la mayor proporción del Fondo Algodonero del país. El índice de participación fue de 45,5%, este esquema de reparto implicó un ingreso de \$72.800.000 para la provincia, por lo que esta ley nacional constituye la principal herramienta de financiación con la que cuenta el estado provincial para el sostén de los productores algodonereros. Asimismo, enmarcado en las metas del Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial (PEA) 2020, el programa Cambio Rural II se aplicó en la provincia en el año 2014, con el objetivo central de lograr que las PyMEs agroalimentarias y agroindustriales, el sector cooperativo y los agricultores familiares innovaran, se asociaran y fortalecieran.

Dentro de la legislación destinada al control sanitario, se implementó el Programa Nacional de Prevención y Erradicación del Picudo Algodonero (aprobado desde 1993 por el IASCAV¹⁷), aplicado en la provincia en forma conjunta por el INTA y el SENASA. En cuanto a las medidas destinadas al mejoramiento tecnológico, se pueden mencionar al Programa Nacional de Mejoramiento Genético (gestionado por el INTA), y el PROCALGODÓN¹⁸ de 2008, que tiene como finalidad mejorar el proceso productivo y tecnológico del algodón, desde el inicio de la producción hasta la salida de la fibra a los mercados nacional e internacional, contribuyendo a valorizar el producto en función de la calidad y a elevar la competitividad del sector.

¹⁴ La constitución inicial del Fondo fue de \$ 50.000.000 y tendría una duración de 10 años a partir de su aplicación. En el año 2014, mediante la ley N° 26.933, se extendió la constitución del fondo (FCIPA) por un término de diez años más y se amplió el mismo a \$ 160.000.000.

¹⁵ Regiones o zonas que por sus características ecológicas, cultura productiva y áreas sembradas reúnan el carácter de "especialización algodонера".

¹⁶ En los momentos de venta de algodón en bruto y/o fibra o semilla efectivamente realizadas y verificadas.

¹⁷ Instituto Argentino de Sanidad y Calidad Vegetal

¹⁸ (Programa de Asistencia para el Mejoramiento De la Calidad de Fibra de Algodón)

Por último, como una medida relacionada a atender aspectos socioeconómicos (empleo rural, fortalecimiento de la agricultura familiar), se puede mencionar al PRODAF¹⁹ que fue formulado en 2012 en el Ámbito de la Unidad para el Cambio Rural del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación. Bajo este esquema, se busco establecer los mecanismos para maximizar los efectos ambientales y sociales positivos del Programa y prevenir y minimizar eventuales impactos negativos. EL mismo fue promovido por el Ministerio de Producción del Chaco, con el objetivo de contribuir a aumentar el ingreso de los agricultores familiares de la provincia²⁰. Las áreas de gobierno provinciales involucradas decidieron orientar los recursos del programa a dos cadenas productivas: la textil, es decir, al sector algodonero, especialmente a aquellos productores que cultiven entre 60 y 150 has y a la cadena cárnica.

A nivel provincial, en el año 2015, el nuevo gobierno tomó la decisión de conformar la Subsecretaría del Algodón para reimpulsar el cultivo y mejorar la calidad del mismo. Desde la Subsecretaria, se planteó como políticas de Estado, a la lucha contra el picudo algodonero y la intervención en la cadena (entre productores primarios y desmotadoras, mediante un sistema de comercialización para garantizar liquidez a los productores algodoneros y permanencia de las desmotadoras). Además, se invirtió en la consolidación de los eslabones de la industria textil dentro de la provincia (subsidios a empresas textiles, de importancia a nivel nacional y regional, para que se asienten en la provincia). Esta medida consolida todos los aspectos antes mencionados, y a partir de la misma se puede percibir el protagonismo que representa este cultivo para la nueva gestión de gobierno provincial.

¿Hasta qué punto esta diversidad de políticas logró retener y reconvertir a los pequeños y medianos productores algodoneros chaqueños? No existen datos concluyentes que permitan responder a este interrogante. Tenemos un diagnóstico bastante certero de la situación en 2015, a casi una década de la autorización y la expansión de la soja transgénica. El Consejo Profesional de Ingenieros Agrónomos del Chaco (CIPIACH) realizó un censo algodonero donde se mapeó la situación de los campos donde se cosechó algodón con la destrucción de rastrojos (práctica agrícola que es considerada fundamental para evitar la presencia y expansión del picudo del

¹⁹ Programa de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar

²⁰ Para este fin, el Proyecto apoyará la incorporación de nuevas tecnologías por parte de los productores y facilitará su acceso al financiamiento. Para mejorar la efectividad de este apoyo se proveerá asistencia técnica y capacitación en materia de gestión asociativa, comercial y acceso al financiamiento.

algodonero). Según este informe, existían en la provincia un total de 760 productores entre chicos, medianos y grandes.

Cuadro 1. Estratificación del total de productores algodoneros (2015/16)

ESTRATO	PRODUCTORES			
	CPIACH	PRODAF	TOTAL	%
1-20 ha	32	5	37	5%
21-50	87	43	130	17%
51-100	127	102	229	30%
101-150	78	115	193	25%
151-200	35	3	38	5%
201-250	23	3	26	3%
251-300	17	5	21	3%
301-400	24	1	25	3%
401-500	15	-	15	2%
Más de 500	45	-	45	6%
Total	483	277	760	100%

Fuente: Censo Algodonero Ministerio de Producción de la Provincia del Chaco

El cuadro 1, muestra que la relación entre el algodón y la pequeña propiedad que tanto preocupó a las autoridades sigue teniendo asidero: la mayoría de los productores algodoneros chaqueños (52%) poseían hasta 100 has. Según un informe del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas de la Nación (2015), los productores pueden dividirse en cuatro estratos bien diferenciados según la cantidad de hectáreas sembradas: minifundistas (0,1-10 ha), pequeños (10,1-50 ha), medianos (50,1-100 ha) y grandes (más de 100 ha). Los resultados del censo también permiten identificar cuáles son las zonas donde sigue cultivándose el algodón y donde la asistencia pública interviene en la viabilidad de estos emprendimientos. A pesar de los esfuerzos estatales por retener e incentivar a los productores de algodón, en los departamentos donde se instaló la producción de la oleaginosa, como es el caso del Almirante Brown, El Belgrano, el 9 de Julio, la hegemonía de la soja queda en evidencia dada la baja presencia del algodón.

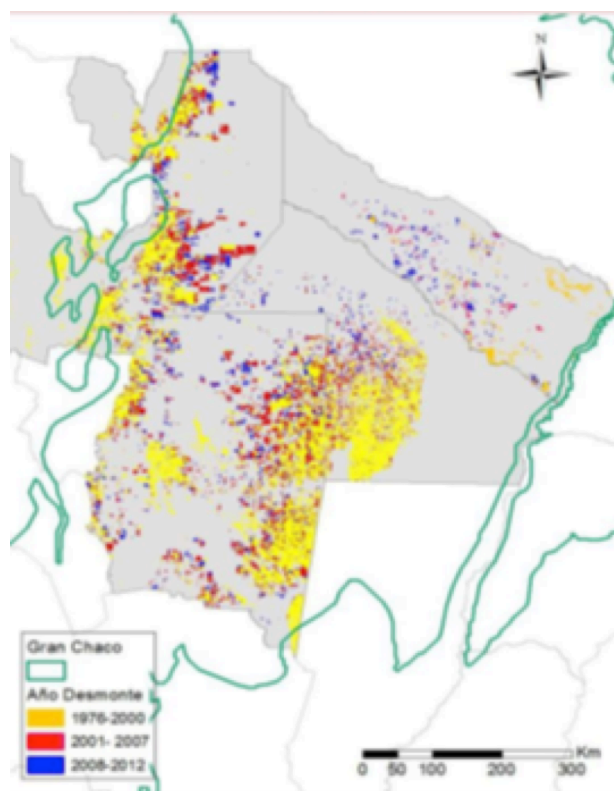
Así, mientras la expansión de la oleaginosa tanto en términos tecnológicos como geográficos fue liderada por agentes privados, con asesoramiento internacional y altamente concentrados (Gras y Hernández, 2016), las leyes, programas y recursos destinados a mejorar la producción del algodón y el arraigo de pequeños y medianos productores provinieron del Estado (nacional y provincial). Ante la crisis del algodón y la expansión de la soja, uno de los principales riesgos identificados fue el desdoblamiento de los pueblos del interior de la provincia y la pauperización de los

productores más pequeños. Los datos del censo algodonero parecen indicar que, a pesar de los esfuerzos realizados, el avance de la oleaginosa resulta impactante.

3. Regular el uso del suelo para preservar el bosque nativo

A lo largo del siglo XX, una gran proporción del bosque nativo fue explotado (eliminado, degradado y fracturado) a través del accionar de empresas productoras de tanino, de la instalación de hacendados y del avance de la frontera agrícola (Cuadra, 2016). La figura 2 resume el fenómeno de la deforestación entre 1976-2012. Según puede observarse, gran parte de la deforestación en la zona de la región chaqueña y particularmente en la provincia del Chaco, se dio en la primera etapa, hasta el año 2000 (la superficie cubierta de color amarillo). La deforestación que va desde el año 2001 hasta el año 2007 es la que se observa en color rojo, y finalmente la superficie de color azul representa la deforestación sufrida en 2006-2012.

Figura 2. Deforestación en el norte Chaqueño 1976 y 2012.



Fuente: Cuadra (2016)

En suma, la soja vino a sumarse a otros factores y a afectar sobre todo a ciertas regiones: al oeste y al norte de la provincia donde se encontraba la mayor concentración del monte nativo remanente. La contracara del avance de la soja hacia el norte son los datos surgidos de las imágenes satelitales de la Dirección de Bosques de la Secretaría de

Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación. Para el período 2002-2006, se desmontaron 127.491 has, la tasa de deforestación en la provincia fue de $-0,65\%$ (casi el triple de la tasa promedio mundial de deforestación entre 1990 y 2000, que alcanzó un valor de $-0,23$). Siempre siguiendo la misma fuente, puede afirmarse que, en el Departamento 12 de octubre, correspondiente a la zona de General Pinedo y Hermoso Campo, se eliminaron, entre 2002 y 2004, 12.000 de las 71.000 has. existentes de bosques, lo que implica una tasa de deforestación de $-9,34$. En el departamento de General Güemes (Castelli, Nueva Pompeya, el Zauzalito) se eliminaron 7.000 has en el mismo período, pero dada la gran cantidad de monte existente al inicio (1.900.000 has), la tasa alcanzó un valor de $-0,19$, inferior al promedio provincial. Finalmente, en el Departamento Almirante Brown (Los Frentones, Pampa del Infierno, Bermejo, Taco Pozo) se observa la más alta deforestación absoluta (25.700 has), aunque, nuevamente, debido a las grandes extensiones de bosque existentes al inicio (1.389.000 has), la tasa de deforestación (en $-0,94$) se ubica apenas por arriba del promedio provincial.

La magnitud y rapidez del desmonte despertó el interés de las autoridades nacionales. Tal fue así, que en diciembre de 2007 se sancionó la Ley Nacional N° 26331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos, que establece cierta protección ambiental para el enriquecimiento, restauración, conservación, aprovechamiento y manejo sostenible de los bosques nativos y de los servicios ambientales que estos brindan. Esta ley estableció la necesidad de realizar un Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos (OTBN) y suspendió la autorización de desmontes hasta tanto se realizase dicho Ordenamiento Territorial. Además, dispuso la obligación de realizar estudios de impacto ambiental y audiencias públicas para la autorización de desmontes y creó el Programa Nacional de Protección de los Bosques Nativos (PNPBN). Estableció también que toda intervención en el bosque nativo debía estar sujeta a un Plan de Conservación o de Manejo Sostenible. Quien intentara transformar el bosque nativo, necesitaría a partir de entonces la aprobación de un Plan de Cambio de Uso del Suelo y su correspondiente Evaluación de Impacto Ambiental.

La primera medida fue la zonificación, es decir la realización del Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos (OTBN) existentes en el territorio. Cada jurisdicción debía por tanto establecer distintas categorías de conservación: CATEGORÍA 1 (Zona Roja), sectores de muy alto valor de conservación que no deben transformarse ni ser sujetos a aprovechamiento forestal, pueden realizarse actividades que no alteren sus atributos de conservación; CATEGORIA 2 (Zona Amarilla), sectores de mediano valor

de conservación, que no deben desmontarse, podrán ser sometidos a aprovechamiento sostenible, turismo, recolección e investigación científica; CATEGORÍA 3 (Zona Verde), sectores de bajo valor de conservación que pueden transformarse parcialmente o en su totalidad. Las categorías de conservación imponen restricciones en el uso de los bosques nativos y prescriben las actividades autorizadas en las distintas categorías de conservación: CATEGORÍA I: (no se pueden realizar desmontes ni aprovechamiento forestal) se aplica el plan de Conservación de Bosques Nativos. CATEGORÍA 2: (no se pueden realizar desmontes) se pueden aplicar el plan de Conservación de Bosques Nativos o el plan de Manejo Sostenible de Bosques Nativos. CATEGORÍA 3: (se pueden realizar desmontes) se puede aplicar el plan de Conservación de Bosques Nativos, el plan de Manejo Sostenible de Bosques Nativos y el plan de Cambio de Uso del Suelo.

La autoridad de ejecución de la Ley nacional 26.331 es, en la Provincia del Chaco, la subsecretaría de Recursos Naturales perteneciente al Ministerio de Producción y se regula con la ley provincial N° 6.409 (de 2009). La dirección de Bosques provincial, que depende de esta subsecretaría es la encargada de gestionar los permisos, aprobar los distintos planes previstos por la ley y auditar el sector Forestal de la Provincia desde el sector de producción primaria, (extracción de madera por parte de los productores forestales), hasta el sector Industrial.

El Ordenamiento Territorial de la provincia fue realizado en 2009 y con el mismo se buscaba tanto atenuar el proceso de deforestación como disminuir el desperdicio de madera y los incendios forestales. El actual Director de Bosques relata los cambios operados por la nueva normativa:

“en el año 2006 cuando Roy Nikisch era gobernador, se prohibieron los desmontes, en ese tiempo se llamaban planes de ampliación de la frontera agropecuaria, dejando abierta la posibilidad del silvopastoril. Si alguien quería desarrollar su campo, pedía un permiso de silvopastoril o lo desmontaba todo y le prendía fuego, el gatton panic (tipo de forraje con el que se alimenta a los animales en la ganadería) cuando se seca en la época de invierno se prende fuego enseguida, esa era la modalidad, porque no se permitían los desmontes. En esa época, si un productor tenía la posibilidad de desarrollarse, en el año 2006/07 plena época de apogeo de la soja, los productores cordobeses venían a invertir, querían desmontar para sembrar soja, y si no se los dejaba, lo hacían ilegalmente, pedían un silvopastoril, lo quemaban y hacían que pareciera un incendio natural, eso lo que provoca restringir las cosas o prohibir por prohibir sin un estudio de impacto ambiental. Después cuando sale la ley de bosques 26331, le da a las provincias un año para que hagan el ordenamiento territorial, el mismo se aprueba en 2009, y ahí recién se empiezan a hacer las reglamentaciones, se habilita de nuevo lo que es cambio de uso de suelo. El

hecho de que sean más accesible los permisos y los desmontes ayuda a que haya menos ilegalidad, de esta manera se puede aprovechar la madera, que es la materia prima de la industria forestal chaqueña, y además, se evita por otro lado la destrucción total de la flora y la fauna y la contaminación del aire que provocan los incendios” (Director de Bosques del Chaco, entrevista con las autoras en octubre de 2016).

Pero no todos tienen una evaluación tan positiva. En el marco de un activo debate acerca de la conveniencia de continuar con el avance de la frontera agropecuaria, ha habido una intensa controversia sobre la rigidez o permisividad del ordenamiento territorial adoptado por la provincia. En la Figura 3 se puede observar, que las áreas rojas, donde no se pueden realizar desmontes, son muy reducidas, las zonas amarillas y verdes en cambio, son las más extensas. Así, las zonas de desmontes legales representan más del 30 % de la superficie cubierta con bosque nativo, mientras que las zonas donde está prohibido el desmonte representan solo el 6%. En este sentido, Cuadra (2012) plantea que la determinación de zonas verdes, amarillas y rojas, desde la visión de algunas organizaciones ambientalistas, dejó al patrimonio forestal de la provincia en situación de alta vulnerabilidad.

Partiendo de los mismos datos oficiales, las zonas rojas (intocables) representan superficies ínfimas, correspondientes a parques y reservas nacionales y provinciales, en tanto es muy amplia la zona verde, dentro de la cual quedan muy pocas, fragmentadas y empobrecidas áreas boscosas. Las zonas amarillas también son extendidas y abarca grandes áreas del Noroeste provincial, donde aún existe una importante riqueza forestal, pero si bien en ellas se prohíbe el desmonte, sí se permiten diferentes tipos de aprovechamiento forestal que implicará la eliminación, simplificación o transformación de las condiciones originales.

Las autoridades se muestran, en este sentido, mucho menos críticas del avance de la frontera agrícola que los ambientalistas:

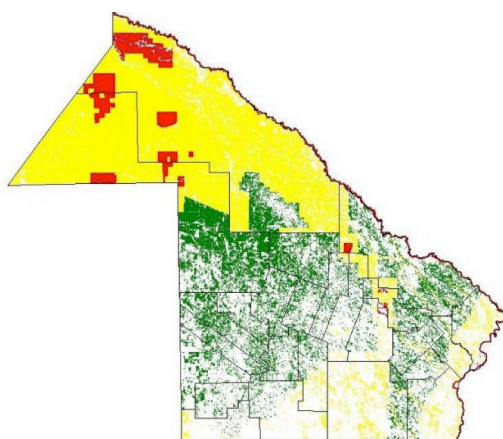
“por supuesto que el desmonte tiene implicancias negativas para el ambiente, pero también tiene implicancias positivas desde otro punto de vista, el tema de la siembra directa es algo positivo, el desarrollo productivo de la zona es algo positivo también, hay una industria forestal que es fuente de empleo de una parte importante de la provincia, pero si es verdad que tiene implicancias negativas con la fauna pero bueno es así, esa zona es verde y la zona verde está hecha para el desarrollo socio-económico y productivo” (entrevista citada)

La permisividad también radica en que la norma y las restricciones establecidas encuentran numerosas dificultades para implementarse. Por un lado, la gran cantidad de

actores involucrados dificulta la coordinación, en este sentido, el mismo Estado ha instituido una maraña de estamentos de distintas jerarquías y roles, a veces contrapuestos, con una pesada burocracia, que dificulta la gestión clara y eficiente. Vinculados a la suerte de los bosques nativos se encuentran: organismos públicos (como Dirección de Bosques, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, INTA; el Instituto de Investigaciones Forestales y Agropecuarias, IIFA; el Servicio Nacional de Sanidad Animal, SENASA), productores agropecuarios, madereros, industriales transportistas; la Policía rural y ecológica; las reparticiones ambientales, las organizaciones no gubernamentales (ONGs), los pueblos originarios y las empresas de desmontes. Como manifiesta el director del IIFA, el trabajo conjunto no es fácil ni siquiera para las agencias estatales:

“Actualmente, estamos trabajando de forma aislada. En su momento, hubo convenios. Pero depende de cada funcionario. Hoy está trabajando Dirección de Bosques y la Subsecretaría de Recursos Naturales con Cedetema, pero IIFA no tengo conocimiento de que esté participando” (entrevista al director del IIFA, septiembre de 2015).

Figura 3: Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos en la provincia del Chaco.



Fuente: Ministerio de Planificación, Ambiente e Innovación Tecnológica.

El otro problema refiere a la gran superficie sobre la que se distribuyen los bosques. Se trata en muchos casos de zonas con escasa o nula población, caminos poco accesibles y, por ende, con dificultades para efectuar los controles de guías y cargas. A ello se agrega una gran propensión a cometer ilegalidades, por parte de muchos de los actores participantes, que evaden, falsean u ocultan información, dan o reciben coimas e, incluso, ejercen ciertos tipos de violencia para obtener los beneficios perseguidos.

Ante estas dificultades, el Estado aparece muy pobremente equipado. Por un lado, según Cuadra (2012), la Ley de Bosques se cumple con dificultades, dado que se carece de ciertas especificaciones técnicas, se requiere mayor presupuesto del orden nacional para su ejecución y, en términos funcionales y operativos, le toca convivir con otras legislaciones provinciales que, en ocasiones, generan interpretación diversas a la hora de su implementación. Por otro lado, el organismo de control cuenta con poco personal para fiscalizar la gran cantidad de superficie y los procedimientos se topan con problemas burocráticos e institucionales al momento de ejecutar las multas por incumplimientos a la ley forestal. A la hora de la fiscalización, el director de bosques constata que:

“los inspectores, son insuficientes, imagínate que hay que fiscalizar todo el Impenetrable. El problema que tenemos es que hay 100 empleados de planta, pero solo aproximadamente 40 somos los que andamos en la calle fiscalizando.” (Entrevista actual Director de Bosques, antes citada).

Pero incluso en los casos en los que logran imponerse sanciones, los costos para los productores penalizados parecen ser irrisorios en relación con las potenciales ganancias de contar con una superficie cultivable.

Cuadro 2: Porcentaje de superficie boscosa afectada a planes de cambio de uso de suelo. 2001-2014

Departamentos	Plan Cambio de Uso de Suelo							
	2001	2003	2004	2005	2011	2012	2013	2014
12 De Octubre	20%	11%	2%	8%	2%	2%		
9 De Julio	12%	11%	6%	9%	5%	3%	14%	
Almirante Brown	27%	33%	37%	34%	61%	72%	51%	69%
Gral. Belgrano	6%	2%	8%	6%				
General Güemes	9%	10%	18%	11%	13%			
Maipú	4%	9%	12%	11%				

Fuente: elaboración propia en base a estadísticas de La dirección de Bosques de la provincia del Chaco.

En efecto, como ilustra el cuadro 2, los departamentos correspondientes a la sureste de la provincia y el Almirante Brown, durante el periodo 2001-2003 presentaron la mayor superficie afectada a planes de cambio de uso de suelos, es decir desmontes legales. Esta zona corresponde a la superficie destinada a la agricultura, donde se observaron mayores tasas de deforestación. Siguiendo estos datos, se puede ver que, a medida que pasan los años, la frontera agrícola se expande hacia el departamento Almirante Brown y General Güemes, los departamentos que concentraban la mayor superficie de bosques. Tal es así que, para el 2014, casi el 70 % de los desmontes

legales se concentraron en Almirante Brown. Dicho de otro modo, para 2014, los desmontes legales se concentran en las zonas de mayor riqueza de bosque nativo, categorizados como zona Amarilla, donde deberían aplicarse planes de aprovechamiento forestal, silvopastoril, y planes de conservación. Pero para la misma fecha, la superficie de esa misma zona afectada a planes de manejo sostenible constituía menos del 20% del total.

La evaluación de los avances en esta materia son controvertidos. Para algunos autores, el Estado terminó dando amparo legal a la deforestación (Cuadra, 2012). Para otros, a pesar de limitaciones, la Dirección de Bosques logró frenar los desmontes ilegales, convirtiéndose en uno de los pocos organismos que controla, sanciona y obliga a regularizar el uso del suelo.

4. Facilitar el registro para regularizar a los trabajadores rurales

Es sabido que los trabajadores rurales padecen niveles particularmente altos de informalidad. En el marco de la expansión de la agricultura de exportación en el Chaco, el gobierno nacional y provincial buscaron, a través de un conjunto de herramientas, disminuir esta informalidad, aumentar el registro y mejorar las condiciones laborales para este sector.

A través de la ley nacional N° 26.377 sancionada en 2008, se estableció la posibilidad de celebrar Convenios de Corresponsabilidad Gremial en materia de Seguridad Social. Los mismos, tuvieron como finalidad determinar una tarifa sustitutiva de las cotizaciones sociales. Con esta ley se facultó a las asociaciones de trabajadores rurales con personería gremial y las entidades empresarias de la actividad rural, suficientemente representativas, fueran o no integrantes del Registro Nacional de Trabajadores Rurales y Empleadores (RENATRE) a celebrar entre sí convenios de corresponsabilidad gremial en materia de Seguridad Social. A casi 10 años de la sanción de esta normativa, en la provincia del Chaco, se encontraban vigentes los convenios para el sector Forestal primario, el sector foresto-industrial, el sector del Tabaco y el sector agrícola.

En diciembre de 2011, mediante el consenso entre las partes representativas del agro y los trabajadores rurales, se firmó el convenio de corresponsabilidad gremial para toda la producción agrícola en la provincia. El mismo se denominó “Convenio de Corresponsabilidad Gremial Multiproducto”. El documento fue firmado entre Uatre, la filial Chaco de Federación Agraria Argentina, Coninagro y la Asociación de Desmotadoras de la provincia, abarcando a todos los trabajadores rurales que se

encuentren en relación de dependencia de los productores de algodón, maíz, trigo, sorgo, soja y girasol²¹. El sistema establecido funcionaba y se financiaba de la siguiente manera: cada vez que un productor vendía su producción, debería aportar una tarifa sustitutiva por cada tonelada, destinada a cubrir los aportes de la seguridad social de sus trabajadores. Ese dinero, más aportes que hacen los Estados provincial y nacional, se utilizaría para conformar una caja social en la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) que posibilitaría el ingreso a la cobertura social por parte de los trabajadores.

Según lo que explicaba un delegado de Renatre de la provincia (entrevista con las autoras de marzo de 2017), al empleador que se inscribe al convenio, en lugar de tener que pagar en forma mensual las cargas sociales por sus empleados, le aplican una tarifa sustitutiva cuando vende la producción. Lo que resulta beneficioso para los empleadores es que lo que le retienen por los convenios es mucho menor de lo que se debería pagar si éste no existiera. Además, Osprera (la obra social de los trabajadores rurales) recaudaría mucho más por el sistema tradicional que a través de los convenios. Todas estas facilidades estaban orientadas a facilitar el registro y la formalización de los empleados rurales.

El monto de la tarifa sustitutiva²² y de los otros aportes sociales se calcula teniendo en cuenta el número de jornales necesarios para la siembra, cosecha y recolección de una tonelada de cada uno de los productos. En diciembre de 2016, la Secretaría de Trabajo mediante Resolución 940 - E/2016, aprobó la nueva tarifa sustitutiva y el monto de la misma quedó establecido en \$59,87 (\$/Tn).

A pesar de estos esfuerzos financieros y administrativos, los convenios adolecieron de ciertas limitaciones. Según el representante del RENATRE,

“Justamente, uno de los principales objetivos es tratar de registrarlos. Lamentablemente tampoco estamos logrando eso. Hoy tenemos un número de 7 mil trabajadores rurales titulares registrados²³, ese número varía entre unos

²¹ Extrajimos esta información del *Diario Norte*: <http://www.diarionorte.com/article/69459/la-agricultura-chaquena-firmo-el-convenio-de-corresponsabilidad-gremial>.

²² Según la ley nacional 26.377, los conceptos que reemplaza la tarifa sustitutiva son: Sistema Integrado Previsional Argentino (S.I.P.A.), la Ley N° 24.241 y sus modificaciones; Régimen de Asignaciones Familiares, Ley N° 24.714 y sus modificaciones; Sistema Nacional del Seguro de Salud, leyes número 23.660 y 23.661 y sus respectivas modificaciones; Prestación por Desempleo, (RENATEA), Ley N° 25.191 y su modificatoria; Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (I.N.S.S.J.yP), Ley N° 19.032 y sus modificaciones; Riesgos del Trabajo, Ley N° 24.557 y sus modificaciones. También comprende los aportes no reintegrables (A.N.R.) efectuados por el Gobierno de la Provincia del Chaco, en la forma y condiciones previstas en el Convenio.

²³ Se refiere a los empleados totales registrados en los diferentes convenios: Forestal primario, Foresto-industrial, multiproducto y de tabaco.

100 o 200 para arriba y para abajo (...) El número de trabajadores registrados no se mueve. Es un planteo que tenemos... que luchamos todos los días. Entonces no se entienden por qué si a mí me cobran por producción, yo no registró a la gente (...) Y eso tiene muchas cosas por detrás (...) hay un montón de cosas, primero y principal hay producción que se comercializa en negro, los planes sociales, la falta de información (...) El empleador me dice no se quieren registrar, y le preguntas al gaucho por qué no se quiere registrar y te dice que no porque cobra un plan social, una pensión por discapacidad (...) El monte es difícil, no es que uno tiene calles y timbres, ¡no! vos tenes que encontrar a la gente en medio del monte. El mismo trabajador se esconde cuando vos vas (...) Suponte que los multas a los empleadores ¿Qué haces con los trabajadores si los despide? ¿Qué van a hacer? Se quedan en la calle”.

Un productor de soja de Villa Ángela entrevistado el 13 de marzo de 2017 también planteaba en la entrevista que las pensiones resultan un problema para la formalización laboral de los empleados rurales:

“Yo declaro que tengo TRES PEONES permanentes, pero trabajo con varios, en forma temporaria. La mayoría tiene los planes sociales. El 90% tiene los planes sociales por eso es muy difícil conseguir personal estable (...)”. Cuando se le pregunto si consideraba que esta situación le sucede también a otros productores su respuesta fue clara: *“(...) Si pasa en la mayoría, muchos tienen las pensiones pero trabajan obvio y por eso no se les puede blanquear, porque en este momento para todos los productores sería mejor blanquearlos para descontar ganancias. Porque a los productores ya les están descontando, 51 pesos por tonelada de algodón, soja, trigo que yo lo podría blanquear a cualquier peón digamos y en eso corre todo la mutual, lo que es seguro social. Pero esta gente no quiere que les blanquee. Otros no tienen PENSIONES pero no quieren porque otro problema es que tienen hijos extramatrimoniales, y si los blanqueo les van a exigir la mantención viste. Es todo un tema”.*

Según información elaborada por el DIES²⁴ (Departamento de información económica y social del Chaco) sobre el empleo formal correspondiente a los diferentes convenios vigentes, para diciembre de 2012, 1175 productores efectivamente declaraban empleo a través de los convenios, de ellos (622) el 53% correspondía a productores del convenio agrícola. Los puestos de trabajo efectivamente declarados por estos productores agrícolas ascendieron a 1288, representando este valor el 38% del total (3417 puestos) del empleo formal declarado en los diferentes convenios vigentes. Para febrero de 2017, luego de 4 años de vigencia del convenio multiproducto, 887 productores efectivamente declararon empleo por dicho convenio, los mismos representaban más del 60% del total de productores que declaran empleo en los diferentes convenios. Además, del total de los puestos de trabajo declarados en los

²⁴Información en base al formulario 931 de AFIP, a través del cual los productores declaran a los empleados que serán inscriptos en el convenio de corresponsabilidad gremial.

distintos convenios (4671 puestos), más del 50 % pertenecen al convenio agrícola o multiproducto (2385 puestos).

5. Gravar la producción para nutrir las arcas públicas

La regulación pública más importante y conocida en relación con el boom de la soja son, sin duda, las retenciones impuestas por el gobierno nacional. Política pública de larga historia en la Argentina, esta medida fue reestablecida tras la crisis del 2001 y, con el boom de la oleaginosa, contribuyó a proveer de divisas al país y de recursos al Estado nacional.

El aporte del Estado Nacional es particularmente importante para las provincias más pobres que, como ocurre en el Chaco, tienen arcas que dependen centralmente de la coparticipación federal. De acuerdo con datos de Leiras (2013: 236), para 2008, los recursos tributarios chaqueños no llegan a cubrir ni el 20% del total de los recursos utilizados por el Estado provincial. En la medida en que, las retenciones a las exportaciones sojeras se constituyeron en una fuente primordial de los ingresos del Estado Nacional y éste coparticipó a las provincias una parte de lo recaudado, puede argumentarse que una parte de las transferencias recibidas por el Chaco desde 2002 reposaron, en gran medida, sobre la riqueza generada por la oleaginosa.

Pero la historia tributaria de la soja no solo tiene un capítulo nacional. Aunque sea menos conocida, también la política tributaria de distintas provincias buscó, en mayor o menor medida, asociarse a la gran prosperidad económica procurada por la oleaginosa. Este tema fue materia de análisis por parte de López Accotto, Martínez y Mangas (2014) quienes revelan grandes discrepancias según provincia en relación a la evolución de sus impuestos inmobiliarios rurales. El gobierno del Chaco también introdujo algunas modificaciones que intentaron retener en las arcas provinciales parte de la riqueza producida por la agricultura de exportación.

Así, en el año 2012, se llevó a cabo una reforma tributaria a partir de la cual los productores empezarían a pagar, en concepto de ingresos brutos, el 1% de su facturación mientras los pools de siembra, fondos de inversión o grandes empresas de otras jurisdicciones tributarían un 3,5%, por el mismo impuesto. La intención era, según Eduardo Aguilar²⁵ (presidente de la Legislatura), tanto tributaria y social en la medida en que se buscaba gravar más a los más grandes jugadores y menos a los pequeños productores locales. La distinción sobre la que se basaba la normativa (ley 7149) para

²⁵ Según versión taquigráfica de la sesión ordinaria N°34 de la Cámara de Diputados, reunión N° 47, 28 de Noviembre de 2012. Resistencia, Chaco.

reconocer si se trataba de un pool de siembra o de un productor, era la ubicación del establecimiento. Si el mismo tenía domicilio fiscal en la provincia y si la venta no se realizaba a sujetos que asumían el carácter de consumidor final, tributarían un 1%. En el caso de que el establecimiento se encontrara inscripto en Convenio Multilateral y no poseyera su sede central en la provincia, pagaría un 3,5%. Los acopiadores de los productos agropecuarios, por su parte, serían gravados por un 4,1%.

La sanción del proyecto se logró pese a la resistencia de los productores agropecuarios, quienes se movilizaron a las rutas exigiendo que para no se apruebe tal medida, que juzgaban perjudicial para la actividad. Aguilar, planteó entonces que los productores no reconocían los créditos otorgados por el gobierno provincial en reiteradas ocasiones por sequías, ni el rescate de la deuda del Banco Nación, que había consistido en la reestructuración de las deudas por veinte años y con sustanciales quitas.

El proyecto fue finalmente aprobado, sin el apoyo del bloque de la Alianza ni la presencia de Carlos Martínez, desde la banca de Libres del Sur, que tampoco respaldó el proyecto. Los argumentos de los opositores fueron diversos, desde el carácter precipitado de la medida hasta el hecho de que pacto fiscal (acordado entre la Nación y las Provincias en 1992) establece que la producción primaria, junto a otra actividades, debe estar exenta de ingresos brutos. La reforma podía impugnarse con planteos de inconstitucionalidad pero este vicio no se elevó a la Justicia. Frente a estas opiniones, los legisladores oficialistas contrapusieron que la comisión federal enmarcada en dicho pacto no desvinculaba a la provincia de su potestad para establecer tributos.

Podría decirse que la fijación de ingresos brutos a la actividad primaria y, en particular, a los pools de siembra, fue un intento del gobierno provincial por absorber parte de los fondos generados por la soja y otros cultivos producidos por los grandes productores extraprovinciales; ya que la mayor parte del derrame del boom de las commodities se lo llevó el Gobierno Nacional y solo llegó a la provincia por vías de la coparticipación.

En consonancia con otros casos provinciales, la reforma chaqueña de 2012 contempló también la actualización del impuesto inmobiliario rural²⁶. En este planteo, se trataba de una herramienta redistributiva dentro de la actividad primaria, en la medida en que se planeaba destinar el 75% de la recaudación del impuesto inmobiliario

²⁶ El Código Tributario establece, en su artículo 104, que la actualización del impuesto inmobiliario adicional (sobre la base imponible) se debe realizar mediante modificación de la Ley Tarifaria Provincial.

a los Consorcios de Servicios Rurales²⁷, un régimen destinado a “lograr contención, desarrollo y fortalecimiento de los pequeños productores chaqueños” (texto de la ley), para hacer frente al éxodo rural al que están expuestas las familias campesinas. En lo que respecta al impuesto inmobiliario rural, se realizaron también modificaciones del margen adicional que se aplicaba sobre la base imponible y también modificaciones de la base imponible.

En lo que refiere a la última actualización del margen adicional del impuesto inmobiliario rural, no se realizó de forma periódica como lo prescribe el Código Tributario. Se había realizado en 1994, luego en 2008 y finalmente en 2012-2013 acompañando la reforma aquí comentada. Por esta razón, algunos argumentan que el impuesto se fijó a valores insignificantes si se consideraban los valores de mercado reales (informe del Bloque Frente Grande, 2012). Asimismo, la base imponible sufrió su última modificación en el 2011, resultante del decreto 2008 de la Administración Tributaria Provincial, que establecía la aplicación de un coeficiente del 11,4 sobre los valores fiscales de las 21 zonas agroecológicas en las que se divide la provincia. Este aumento no se aplicó en su totalidad de una vez: en el 2008, se estableció aumentar la tercera parte del aumento (3,8) sobre unidades con más de 10 mil hectáreas; en el 2009 no se llevaron adelante actualizaciones, y en el 2010 se resolvió aplicar los dos tercios del aumento (7,6) a superficies con más de 5000 hectáreas; y en 2011, aplicar la totalidad del aumento a superficies que posean entre 2000 y 5000 hectáreas.

A la política nacional de retenciones desplegada desde 2002 y los esfuerzos provinciales por ajustar la legislación tributaria a las nuevas condiciones provocadas por la expansión de la soja, han de sumarse, a partir de 2009, los recursos provenientes del Fondo Federal Solidario. En efecto, tras el conflicto con los productores agropecuarios, el Estado Nacional creó un fondo específico que establecía que el 30% del total que el Estado Nacional percibiera en concepto de derechos de exportación de soja y todos sus derivados sería automáticamente coparticipado a las provincias. Por ley, el fondo tenía un destino específico: financiar, en provincias y municipios, obras que contribuyeran a la mejora de infraestructura sanitaria, educativa, hospitalaria, de vivienda y vial, en ámbitos urbanos y rurales. A su vez, la Nación a través de las provincias enviaría a los municipios dicho fondo en función a características propias de las comunas y su previa

²⁷ Los consorcios funcionan como asociaciones civiles que pueden actuar pública o privadamente con el objeto de colaborar y garantizar la permanencia de modelos sustentables para la agricultura familiar.

adhesión al decreto mencionado. La adhesión obligatoria al Fondo Federal Solidario, por parte de las Provincias y Municipios para recibir los recursos, legitimaba la medida y constituía el marco para un acuerdo federal.

El 31 de marzo mediante Dec. 570/09, el Gobernador del Chaco estableció que se destine a los municipios el 30% de los fondos recibidos en concepto de fondo federal, en función de los porcentajes e índices de distribución determinados por la Ley de la Provincia del Chaco N° 3188 de fecha 10 de octubre de 1986 – Fondo de Participación Municipal. Los índices que se obtendrían por el mecanismo de la Ley Prov. N° 3188 serían los que se emplearían para determinar los importes que cada municipio de la provincia del Chaco. Cada uno recibiría así de manera automática como recurso genuino los provenientes del fondo sojero.

Una vez adoptado el criterio de distribución, los recursos provenientes del fondo sojero se volvieron un notable alivio financiero para todas las provincias y se convirtieron en un pilar sustancial a la hora de la formulación de los presupuestos provinciales, en especial con respecto a las obras públicas a desarrollar. A lo largo del año 2015, según datos de la Subsecretaría de relación con las provincias del Ministerio del Interior de la Nación, el Chaco recibió en total \$757.699.774,62 (pesos), notándose un mayor nivel de ingreso en los meses de junio y julio de \$125.389.908,66 y \$125.245.596,40 respectivamente. Por su parte, la provincia del Chaco distribuyó a sus 69 municipios la suma de \$315.446.729,91 para el mismo año. Es interesante destacar que los municipios que más recursos provenientes del Fondo sojero obtuvieron, en el periodo en cuestión, fueron del bastión opositor del gobierno provincial y no eran productores de soja.

Consideraciones finales

Así, la intervención del Estado nacional y provincial fue variada y revistió objetivos diversos y hasta contradictorios frente al avance de la soja: intentó proteger los bosques, retener a los productores algodoneros, formalizar a la mano de obra rural, evitar la expulsión de poblaciones vulnerables de las zonas súbitamente valorizadas, retener una parte de la riqueza generada por el boom internacional de la oleaginosa. Este ponencia propuso apenas una primera identificación de estas iniciativas y un primer balance de sus alcances. De los materiales recogidos se concluye que no puede achacarse pasividad a las autoridades, sino falta de consistencia y efectividad en las

políticas implementadas. En análisis posteriores analizaremos las razones que pueden contribuir a explicar el éxito diverso de las políticas aquí reseñadas.

Referencias bibliográficas y documentales

Arancibia, F. (2012): Las palabras y “las sojas”: un enfoque desde la sociología de la ciencia y la tecnología. *Apuntes de Investigación del CECYP*, (22), pp. 83-95.

Barbetta, P. (2015): “Disputas jurídico –políticas en torno a las expropiaciones de inmuebles rurales en la provincia de Chaco”, *Derecho y Ciencias Sociales*, octubre (13), pp. 128-151 .

Barsky, O. y Dávila, M. (2008): *La rebelión del campo. Historia del conflicto agrario argentino*, Buenos Aires: Editorial Sudamericana

Bisang, R. (2011): “Agro y recursos naturales en la Argentina: ¿enfermedad maldita o desafío a la inteligencia colectiva?”, *Boletín informativo Techint*, nro. 336, pp. 63-83.

Cadenazzi, G. (2009). “La historia de la soja en Argentina. De los inicios al boom de los ‘90”. Ponencia presentada al XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología.

Cuadra, D. E. (2012): “La problemática forestal en la provincia del Chaco, Argentina. Un análisis desde la geografía”, *Revista Geográfica Digital*. IGUNNE. Facultad de Humanidades. UNNE, 9 (18).

Cuadra, D. E. (2016). “Regiones productivas de la Provincia del Chaco.” Ponencia presentada al XIV encuentro de Profesores y Licenciados en Geografía de Formosa.

Domínguez, D. (2009) “La lucha por la tierra en Argentina en los albores del Siglo XXI. La recreación del campesinado y de los pueblos originarios”, Facultad de Ciencias Sociales (UBA), Tesis Doctoral, mimeo.

Ministerio de Producción del Chaco (2015): “Estadística Algodonera” Subsecretaria del Algodón- Dirección de Desarrollo Algodonero.

ENDEPA (2013): “Nueva advertencia sobre la inejecución de la Ley 26.160” Disponible en <http://argentina.indymedia.org/news/2013/07/843753.php>

García, I. L. (2007) Los cambios en el proceso de producción del algodón en el Chaco en las últimas décadas y sus consecuencias en las condiciones de vida de minifundistas y trabajadores vinculados”. *Revista de estudios regionales y mercado de trabajo* (3), pp. 111-134.

Gras, C., y Hernández, V. (2016): *Radiografía del nuevo campo argentino. Del terrateniente al empresario transnacional*, Buenos Aires: Siglo XXI.

Krapovickas, J. (2009): *Cambio socio-ambiental en el Chaco Argentino y su relación con la expansión de soja en la década de 1990*. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona.

Leiras, M. (2013): “Las contradicciones aparentes del federalismo argentino y sus consecuencias políticas y sociales”, Acuña, C. (comp.) : *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*, Buenos Aires, Siglo XXI-Fundación Osde, pp. 209-245.

Lifton, S., Agular, E. (2007): “Producción forestal y explotación del monte en el Chaco”, Resistencia, Cones.

López Acotto, A.; C., Martínez y M. Mangras (2014): *Finanzas provinciales e impuesto inmobiliario en la Argentina*, Los Polvorines, UNGS.

Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas de la Nación. (2016). Informes productivos provinciales: Chaco.

Ortega, L. E. (2009): “¿Qué es la expansión de la frontera agropecuaria?: Aproximación al caso de Chaco”, *Documento del CIEA*, n° 6.

Reboratti, C. (2008): La expansión de la soja en el norte de la argentina: impactos ambientales y sociales. Disponible en: <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal12/Procesosambientales/Impactoambiental/16.pdf>

Rosati, G. (2013): “Patrones espaciales de expansión de la frontera agrícola: la soja en Argentina (1087-1988/2009-2010”, en Gras, Carla y Valeria, Hernández (coord.): *El agro como negocio. Producción, sociedad y territorios en la globalización*, Buenos Aires, Paidós,

Solivérez, C. E. (2006): "La revolución de la soja", *Las tecnologías en Argentina: breve historia social*, Editorial Capital Intelectual, Buenos Aires, pp. 79-94.

Valenzuela, C. (2005): “Transformaciones y conflictos en el agro chaqueño durante los '90. Articulaciones racionales de una nueva racionalidad productiva”, *Mundo Agrario*, 5(10).