

La Cadena de Valor Textil en Chaco

Condicionantes Estructurales



Artículo de
Investigación

Agosto 2017

Investigadores:

- Bonavida, Cristian
- Borda, Lucas
- Mauriño, Macarena
- Monzón, Camila

Colaborador:

- González Obregón, Lautaro

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	1
1. CARACTERIZACIÓN DEL SECTOR	3
1.1 SECTOR PRIMARIO	5
1.2 DESMOTADORAS:	10
1.3 HILANDERÍA Y TEJEDURÍA:	14
1.4 CONFECCIÓN	17
2. INTERVENCIÓN ESTATAL	20
2.1 INTERVENCIÓN EN LA ETAPA PRIMARIA	20
POLÍTICAS PARA EL ALGODÓN	20
APORTES Y ALCANCE	26
2.2 INTERVENCIÓN EN LA ETAPA INDUSTRIAL. APORTES Y PERCEPCIONES	32
PROMOCIÓN INDUSTRIAL EN LA CADENA TEXTIL	32
CHACÚ	39
LO PENDIENTE Y SUS CONDICIONANTES	40
3. PROPUESTAS Y ALTERNATIVAS	45
3.1 SUGERENCIAS DE LÍNEAS DE ACCIÓN POLÍTICA	45
CONCLUSIÓN	51
ANEXO METODOLÓGICO	54
BIBLIOGRAFIA	57
AUTORES	68

INTRODUCCIÓN

El algodón en el Chaco es un cultivo histórico que dinamizó la actividad económica regional durante muchos años. En sus inicios -y hasta no muchos años atrás- esta actividad productiva fue desarrollada por colonos productores de tipo minifundistas que trabajaban en conjunto con sus familias, realizando un trabajo de siembra y cosecha casi artesanal, en la que se incluyó a varias generaciones. La producción de algodón se convirtió en el cultivo característico de la provincia tanto por el volumen de cosecha, como por la cantidad de personas involucradas. Esta actividad traccionó la economía provincial, y permitió integrar a gran parte de la población rural -que pasó de ser meramente campesina-, a convertirse en agentes productivos. Estos agentes otorgan al algodón una valoración especial que va más allá de la valoración económica. Lo consideran como el producto emblema de la provincia y es por esto, que presentan resistencias a la rotación hacia otro tipo de cultivos a pesar de que sean más rentables. Lo anterior nos deja como punto de partida, el hecho de que toda transformación de la cadena productiva redunde, en una transformación de la estructura social y que por tanto los cambios y procesos económicos descritos en este informe están en permanente tensión e interacción con el aspecto social, fuertemente arraigado en esta cadena.

Dada su importancia económica y cultural, la cadena algodonera-textil es uno de los sectores que el Gobierno de la provincia ha intentado consolidar a través de diversas medidas, considerando el potencial económico del algodón para sustentar una industria que agregue valor a dicho cultivo.

Esta actividad ha configurado distintos vínculos a través de los años entre productores, desmotadoras, hilanderías, tejedurías y demás actores y establecimientos vinculados con la misma. Es por esto, que el presente documento se interesa en exponer y analizar los condicionantes estructurales de una cadena que aún tiene pendiente consolidarse por completo. El análisis pretende exhibir lo anterior desde la perspectiva de los distintos sectores intervinientes, basándose en entrevistas semi estructuradas a los mismos: desde productores, establecimientos textiles de distintas categorías, hasta quienes se encargaron y actualmente se dedican a la gestión de políticas públicas dirigidas a la cadena.

Dichos condicionantes estructurales se analizaron teniendo en cuenta:

a. Las impresiones sobre las medidas políticas que se tomaron y la visión de cada actor sobre el rol del Estado;

b. La lógica presente en el discurso que estructura algunas de esas medidas políticas que a su vez confrontan con la lógica enraizada en los actores que forman parte de los eslabones de la cadena,

c. Los factores que actúan como desafíos o amenazas para la instalación de los últimos eslabones de la cadena obstaculizando así su total desarrollo,

d. Las asimetrías entre los eslabones de la cadena y cómo factores externos impactan sobre las mismas.

Esta evaluación resulta fructífera no solo para conocer la morfología de la cadena en su conjunto y al interior de cada eslabón, sino que también contribuye al análisis de impacto de las políticas públicas y su elaboración, partiendo de la base de que las mismas no se implican en un vacío. Al contrario, lo hacen en un entramado preexistente de vinculaciones entre distintos sectores con disímiles grados de influencia en las mismas.

CAPÍTULO 1

1. CARACTERIZACIÓN DEL SECTOR

En esta sección se realizará una caracterización de la cadena productiva textil y de los actores en ella implicados, con el fin de comprender cómo se estructura la primera y el tipo de relaciones que existen entre los actores en su interior. Buscaremos profundizar sobre cómo las características propias de cada eslabón definen la estructura de la cadena textil, y cómo esta estructura productiva determina un tipo de relación entre los actores partícipes de la misma. Esto es, el tipo de actividad que realizan los actores implicados define ciertos rasgos que los diferencia del resto, otorgándoles mayor o menor fuerza en la negociación y comercialización de sus productos.

Con la intención de realizar una caracterización más acabada de la situación de la cadena se llevó adelante un trabajo de campo que incluyó la realización de entrevistas semi-estructuradas a una muestra representativa. El objetivo, es obtener una visión de la percepción de los actores de cada eslabón respecto de la posición que ellos ocupan en la cadena, su relación con los demás y cómo esto puede representar tanto una fortaleza o una amenaza para la consolidación de una cadena de valor integrada, que sea capaz de permanecer más allá de coyunturas desfavorables.

Como punto de partida para la descripción, resulta relevante mencionar que históricamente la provincia se destacó por ser la principal productora de algodón del país. Desde los años '70, obtuvo una participación promedio superior al 60% de hectáreas sembradas respecto al total país, alcanzando en la década de 1990 su pico máximo. Su participación fue decayendo en la última década, hasta alcanzar en la campaña 2015/2016 un valor del 38% en relación al total del país (Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas), esta evolución la podemos observar en el cuadro a continuación. Esta caída en la participación a nivel nacional, se debe en parte, a que el cultivo de la soja se ha incrementado a partir de la campaña 1996/97 (en 25 años incrementó su superficie sembrada en un 850%), reemplazando a las hectáreas que anteriormente eran exclusivas de la fibra, según datos provistos por el Ministerio de Producción de la Provincia.

Cuadro N° 1: Evolución de la participación del Chaco a nivel nacional. Años 2010-2016.

Año agrícola	Sup. Sembrada	Algodón bruto	Producción de fibra
2010/11	59%	37%	184%
2011/12	39%	34%	93%
2012/13	40%	30%	124%
2013/14	54%	29%	133%
2014/15	48%	32%	125%
2015/16	38%	22%	89%

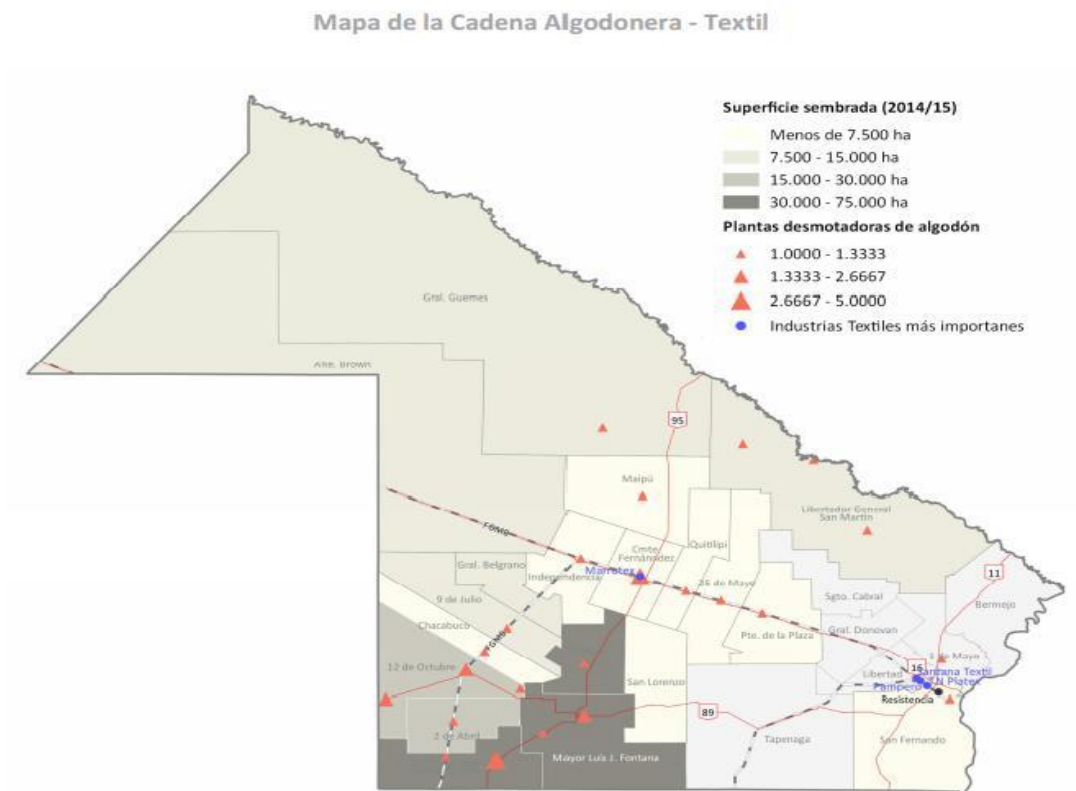
Fuente: Elaboración propia en base al Ministerio de Producción de Chaco.

Existe un consenso generalizado entre los actores implicados a la hora de mencionar los factores que influyeron en dicha caída. Entre estos se encuentran la expansión de la plaga del picudo algodonero en toda la provincia (siendo la zona más afectada el domo fértil central), los factores climáticos adversos, la variación de los precios internacionales de la fibra, como también de los costos necesarios para su producción y además la aparición de un cultivo más rentable y tecnificado: la soja.

En relación a la localización geográfica de la producción, se observa que, si bien el cultivo está presente prácticamente en toda la provincia, de acuerdo a datos provistos por el Ministerio de Agroindustria de la nación la mayor concentración se encuentra localizada en la zona centro-oeste. En el mapa presentado a continuación logra verse que los principales departamentos productores son: Comandante Luis Fontana, O'Higgins y Fray Justo Santa María de Oro.

Debido al fenómeno de sojización en la provincia, la localización de la plantación de algodón se vió afectada, por un lado por la expansión de la frontera agrícola dedicada a la oleaginosa y por el otro, a un reemplazo de hectáreas anteriormente destinadas al algodón que ahora se destinan a soja.

Figura 1: Localización geográfica de superficie sembrada de algodón y desmotadoras.



1.1 SECTOR PRIMARIO

Según datos consultados del Ministerio de Producción de la Provincia del Chaco, para la campaña 2015/2016, se registraron en la provincia 760 productores algodoneiros, entre pequeños, medianos y grandes.¹ Es notable cómo decayó la cantidad de productores algodoneiros, al menos aquellos beneficiarios de los créditos del Fondo Algodonero, ya que según Fiduciaria del Norte, en la campaña 2008/09, 2068 productores fueron beneficiarios de dicho sistema.

Sin embargo, resulta interesante mencionar que, si bien estos actores de la actividad primaria realizan la misma actividad, existen dos grupos bien diferenciados al interior de

¹ Censo de Productores algodoneiros de la Provincia y control de rastrojo del cultivo. 2015/2016. Ministerio de Producción de la Provincia de Chaco y Consejo Profesional de Ingenieros Agrónomos.

este eslabón. Cada uno con cualidades propias y lógicas de decisión diferente. Y un híbrido entre estos tipos, representados por los medianos productores.

Por un lado tenemos a los “pequeños productores”, que cuentan con hasta 100 ha de tierra, por lo que la escala de producción no resulta rentable. Estos se caracterizan por contar con un bajo nivel organizacional, aplicar un sistema productivo tradicional de baja tecnología, por contar con escasos niveles de capital tanto cultural como económico, y por detentar una lógica de producción de carácter familiar y de subsistencia que no se adapta a las exigencias de un sistema de producción capitalista basada en el uso eficiente de recursos. En el otro extremo y con una lógica de decisión completamente opuesta, se encuentran los “productores empresarios”. Es decir, aquellos que, en términos de Bourdieu, cuentan con grandes stocks de capitales económico, cultural y social lo que se refleja en el uso de tecnología de avanzada, conocimiento empresarial y mayor espalda financiera, además de contar con grandes extensiones de tierra. Esto, a su vez, redundo en un mayor poder de negociación: mayor capacidad de colocar su producción y de definir precios de compra y venta.

Es así que se conforma un esquema productivo dual, con lógicas diferentes de percibir una misma producción y por ende de actuar. Siguiendo a Bourdieu, esta diferenciación se debe a la existencia de una “matriz estructurante” de pensamiento que actúa como un filtro tanto de las percepciones y apreciaciones de cada agente. Dicha matriz es el resultado de vivencias pasadas de cada agente y se retroalimenta constantemente de las del grupo social a las que pertenecen. Lo anteriormente expuesto se ve reflejado en varios momentos de las entrevistas realizadas. En las mismas, se observan ciertos discursos que nos permiten identificar prácticas arraigadas -lo que Bourdieu define como Habitus- en el comportamiento de cada tipo de actor, que condicionan las decisiones económicas que éstos toman, afectando así a la dinámica de la cadena.

En relación a la percepción del Estado, logra apreciarse que ambos grupos de productores coinciden en que éste cumple un rol fundamental a la hora de dinamizar la cadena en su conjunto. No obstante, el modo apropiado de intervención difiere según el estrato al que pertenezca. Según la percepción de los pequeños productores es deber del Estado proveerles del financiamiento necesario para hacer frente a los diferentes costos de producción. Ya sea brindando liquidez o a través de la entrega de semillas o combustible. Esta provisión sin embargo, es concebida en muchos casos por los productores desde una óptica de asistencia. Esto se da así debido a la idea de vulnerabilidad que estos tienen de sí mismos frente a los demás eslabones con los que

deben relacionarse. Es por este motivo, que ellos demandan la gratuidad de estas asistencias y exigen que las entregas de insumos deben ser subsidiados en 100%. Cuando se preguntó a un productor de Villa Ángela al respecto de cómo superar la caída en la producción de algodón respondió:

“...Hoy si queremos volver al algodón el gobierno debería incentivar y ayudar a los productores dándoles para fumigar y no que sea el productor el que lo banque de su bolsillo...”. Más adelante al indagar sobre el beneficio recibido del programa PRODAF este reforzó la idea anterior diciendo que sí recibió los insumos pero que “...ellos (el programa) lo cobraban. Yo me refiero a que lo entreguen de manera gratuita.”.

Este tipo de prácticas están enraizadas en la gran mayoría de los pequeños productores y dan como resultado una baja tasa de devolución de los créditos brindados por el Estado al sector². A su vez, esto aumenta la carga que debe afrontar el Estado para poder llevar adelante políticas de promoción. Sumando evidencia sobre esta manera de percibir los beneficios, la historia de deudas en las que se vieron inmersas las cooperativas resulta ilustrativa. Esto es, dichas deudas son consecuencia principalmente de que sus socios productores no cumplían sus obligaciones para con las mismas, no entregaban el algodón para ser desmotados (para que luego la cooperativa venda la fibra y obtenga liquidez), hacían uso indiscriminado de ciertos insumos o hasta de mano de obra no retribuyendo los costos a la asociación.

Otra de las prácticas que se encuentran arraigadas en el accionar de los pequeños productores, y que se contrasta con el comportamiento que la lógica de racionalidad económica propone, tiene que ver con el sistema tradicional de producción, con la resistencia a incorporar insumos con innovación tecnológica, protocolos de calidad, y reorientar los recursos disponibles hacia otros cultivos más rentables. Cabe preguntarse si esta aparente resistencia al cambio es consecuencia de no contar con fondos propios para hacer frente al cambio tecnológico o de la imposibilidad de acceder al mercado financiero para proveerse de los mismos. Al interrogar sobre por qué algunos productores continúan eligiendo sembrar algodón y no otro cultivo más rentable, uno de ellos plantea una cuestión de idiosincrasia asegurando que *“la provincia fue siempre aldonera”*. Sumado a esto, se observa una fuerte confianza sobre este cultivo dado el hecho de que

² En la campaña 2008/09, de los 2068 productores aldoneros que recibieron los créditos otorgados a través del Fondo Aldonero, un 11% realizó la devolución total de los mismos, y un 22% de ellos realizaron una devolución parcial (informe de Fiduciaria del Norte, sociedad anónima que canalizaba los fondos)

es más resistente que las oleaginosas frente a oscilaciones climáticas temporarias. Finalmente, el tamaño de las tierras de los productores minifundistas constituye otro límite a la rotación de cultivos, por lo que la elección entre algodón, soja u otro cultivo, termina convirtiéndose en capacidad específica de los medianos y grandes productores. Al mismo tiempo ese tamaño es un condicionante ya que la incorporación de tecnología requiere cada vez escalas mayores de producción.

Esta realidad condiciona el progreso de los minifundistas siendo una traba el no poder obtener mayores rentas por alternar de cultivo y lograr así, mayor sustentabilidad del suelo. Si a eso agregamos el aumento de los costos de producción debido a la baja escala con la que trabajan (éstos aumentan a mayor velocidad que el aumento de los retornos) y el bajo nivel de tecnificación mencionado, podemos concluir que estos fueron factores que convergieron a la desaparición progresiva de los pequeños productores de algodón. Surge de la entrevista realizada en una cooperativa desmotadora de la localidad de Villa Ángela una frase que refleja lo anterior *“El agricultor chico ya desapareció. Quedan los medianos y grandes haciendo algodón.”*

En el medio de los productores tradicionales y los productores empresarios encontramos, en este eslabón de la cadena, a un grupo compuesto por aquellos quienes por la extensión de tierra con la que cuentan no califican como integrante de ninguno de estos grupos anteriores. Este conjunto de actores presenta un mix de características tanto de los productores pequeños como de los empresarios constituyendo así un híbrido de estos dos estratos. Si bien no cuentan ni con la capacidad financiera, ni con el nivel tecnológico y organizativo de los grandes productores, muestran mayor disposición de adaptación a los procesos de cambio, según las exigencias de la nueva matriz productiva del algodón que se pretende instalar en la provincia. Su mejor adaptación en comparación a los pequeños productores radica en el hecho de que no destinan la totalidad de sus recursos a la producción de algodón, sino que generalmente diversifican la actividad entre cultivo y ganadería, posibilidad derivada del hecho de contar con mayores extensiones de tierra.

La forma de trabajo de estos productores es que cultivan y cosechan el algodón con tracción mecánica, pudiendo realizarse con equipos propios o contratados; se manejan con por lo menos dos equipos completos de herramientas para las tareas agrícolas y dos o más tractores en estado de mantenimiento aceptable. (Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas, 2015)

Resulta relevante mencionar que, como consecuencia de lo anterior, la mayoría de los programas desarrollados por el Estado con la intención de mejorar la competitividad en la cadena algodonera incrementando la productividad de sus actores -a través de la incorporación de tecnología dura y de conocimiento- están mayormente destinados a este estrato de productores. Un ejemplo de ello es el programa PRODAF que está destinado a atender productores algodoneros de entre 50 a 150 has de tierra, los cuales representan el 71% del total de los productores de la provincia, según datos extraídos del Censo Algodonero 2015/2016.

Como fue mencionado anteriormente, encontramos dentro de este mismo eslabón, a los grandes productores que, si bien plantean necesaria la intervención del Estado para mejorar algunos aspectos de infraestructura o falta de recursos, perciben que dicha intervención no logra revertir el problema para el que fue pensada originalmente. De las entrevistas se desprende la impresión que tiene el conjunto de productores al respecto. A modo de ejemplo uno de ellos manifestó que las prácticas del Estado no funcionan al decir: *“No digo que el proyecto esté mal, sino mal ejecutado”*. En ese mismo sentido continuó diciendo que si bien el Estado cuenta con profesionales técnicos para realizar tareas de asesoramiento a éstos les hace falta *“gastar los zapatos, conocer más el campo”* haciendo referencia al hecho de que, según su visión, el trabajo en el territorio es el que brinda una visión integral de la cuestión.

Puede verse entonces que la demanda hacia el Estado es diferente a la de los pequeños productores. Estos solicitan la realización de obras de infraestructura, como la reparación de las rutas del interior de la provincia para lograr una mejora en el transporte de la producción, instalación de redes que aseguren la correcta provisión de energía y agua brindando así condiciones mínimas que le permitan llevar adelante su explotación, así como la necesidad de un plan de acción ante condiciones climáticas severas - inundaciones o sequías críticas-. En relación a esto, argumentan que el conjunto de programas existentes a la fecha no se adecuan a dichas necesidades.

A modo de síntesis, puede decirse que el eslabón primario de esta cadena de valor presenta un esquema productivo compuesto por un conjunto de productores con características y lógicas muy heterogéneas. Por un lado, encontramos a los pequeños productores; con escasos capitales y que dada su baja tecnificación y escala enfrentan una estructura de costos mayores y por lo tanto, la producción se vuelve poco rentable. Además estos actores enfrentan serios problemas de acceso al financiamiento sobre todo al privado, por lo que presionan al Estado para que supla ese rol por medio de

transferencias. Es decir, reclaman ayuda gratuita por parte de este último argumentando que “el bolsillo del productor” no puede afrontar tales erogaciones. Así mismo este conjunto de agentes mantiene una conciencia respecto de la valoración de la plantación del algodón considerándolo el producto emblema de la provincia que involucra el trabajo de familias enteras que se dedicaron históricamente a su cosecha. En el medio se encuentran aquellos que presentan características comunes a ambos grupos extremos. El proceso de producción llevado adelante por ellos es mucho más mecanizado que el que realizan los pequeños productores pero sin llegar a disponer de tecnologías de avanzada. Además tampoco cuentan con la capacidad financiera y de organización que caracteriza a los productores empresarios. Este grupo es además el destinatario principal de los programas de desarrollo planteados por el Estado, dada su mayor disposición a la incorporación de nuevas tecnologías y a la adopción de nuevos procesos de producción, siendo éstos los que traccionan el crecimiento del sector productivo algodonero de la provincia.

Este eslabón también se encuentra integrado por el grupo de productores empresarios con gran capacidad financiera y que se fueron orientando a la producción de otros cultivos como la soja, de mayor requerimiento tecnológico, aplicado a una extensión de tierra más grande. Lo que redundaría en menores costos de producción consistente con una lógica de maximización de beneficios. Es así, que se genera un ámbito en donde cohabitan actores cuyas acciones se ven tamizadas por estructuras de pensamiento no sólo diferentes sino que además, muchas veces son contrapuestas. Esto dificulta la planificación de políticas públicas y programas de desarrollo que logren abarcar los diferentes tipos de productores, ya que hacerlo implica la confección de una matriz de incentivos que sea capaz de contener las diferentes necesidades que surgen de cada una de esas maneras de concebir la realidad.

1.2 DESMOTADORAS:

Con el sector del desmote se inicia el primer proceso de industrialización del algodón que consiste en la separación de fibra y semilla para lo que se utiliza una máquina denominada desmotadora, que es de uso específico para algodón. El principal producto de este sector es la fibra y secundariamente, la semilla. Este eslabón es de suma importancia para el resto de la cadena ya que sin el proceso de desmote no puede existir

industria de algodón. Es por eso que el sector del desmote constituye el nexo clave para la transformación de un producto netamente primario y de muy escaso valor económico a productos que cuenten con un mayor agregado de valor.

El censo Procalgodón (Programa de Asistencia para el mejoramiento de la calidad de la fibra de algodón) realizado por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, refleja la preponderancia del Chaco a nivel nacional para la actividad de desmotado ya que contaba en 2010 con más del 65% de las desmotadoras totales que representaban casi el 70% de la capacidad de desmote por tonelada.³ Esta concentración refleja además la centralidad de la provincia en la producción algodonera, por cuanto estas desmotadoras se ubican y distribuyen en las cercanías de las hectáreas de algodón como se evidencia en la Figura N° 1.

Al igual que el eslabón anterior, este es heterogéneo a su interior, compuesto por dos tipos de actores que detentan lógicas de decisión diferente. Por un lado existe un conjunto de desmotadoras privadas muchas de ellas de propiedad de grandes productores primarios o de empresas hilanderas. Por el otro, se encuentran aquellas que operan bajo la forma de cooperativa nucleando en su mayoría a productores pequeños con la intención de dotarlos de mayor poder de negociación al actuar en conjunto además de proveerlos de ayuda financiera. Al respecto se expresa uno de los actores de este eslabón:

“el productor chico tiene las desmotadoras, que generalmente, son las cooperativas; el grande, tiene su propia desmotadora, cosecha, prepara las fibras y con las semillas prepara para la siembra nuevamente. Tiene la cadena completa. Concentra el 100% de la actividad”

ex propietario de desmotadora

La situación de heterogeneidad que caracteriza al primer eslabón de la cadena sumada a la asimetría que se observa con el resto de las partes justifican la existencia de un conjunto de organizaciones que se han conformado nucleando principalmente a aquellos actores que constituyen la “parte débil” de la etapa primaria de la actividad. Algunas de éstas son la Unión de Cooperativas Algodonera y la Federación Chaqueña de Asociaciones Rurales.

³ En 2010 Chaco contaba con 48 desmotadoras instaladas, siendo el total nacional de 72, por lo que su peso relativo fue del 67%. Al año 2016 la preponderancia de la provincia se mantuvo, representando el 64% del total de desmotadoras instaladas en el país.

Resulta importante destacar el rol central que este tipo de entidades ha tenido en el desempeño del sector algodonero, especialmente en lo que respecta a medianos y pequeños productores en dos aspectos fundamentales: por un lado, acopian y desmotan parte importante de la producción algodonera y por otro, constituyen un eslabón importante para el financiamiento de las campañas. Siguiendo a Gorenstein (2012), la notable participación de las cooperativas desmotadoras provinciales fue en ascenso a medida que la actividad productiva de algodón se expandía, es decir, desde la década del '70 hasta fines de los '90. Éstas fueron un elemento sostén y clave a partir de su función como mediadoras entre los productores y la industria. A partir del crédito público barato podían garantizar el pago de las materias primas y el costo financiero hasta su realización como fibra, retroalimentando el sistema local. Sin embargo, a fines de los '90, el rol fundamental de las cooperativas como mediadoras decae, dada la vulnerabilidad creciente de sus socios por todos los factores anteriormente explicados afectando así a los pequeños y medianos productores.

Con el objetivo de superar las restricciones de financiamiento al que se enfrentaban los pequeños productores, las cooperativas -fieles a su principio de ayuda mutua-, auxiliaron a sus socios mediante diferentes sistemas de crédito. Si bien este ha sido un gran aporte para los que recibieron los beneficios, también se ha convertido en un gran problema para la cooperativa porque no siempre los socios han cumplido con su deber cancelando estos pasivos dejando a la entidad en una situación de morosidad difícil de sobrellevar. (CONES, 2012). Sobre este tema se expresó uno de los entrevistados en una cooperativa de Villa Ángela diciendo:

“En algunos casos, fue el mismo socio el que provocó que las cooperativas se vayan a menos e incluso algunas cierren. (...) Las cooperativas empezaron a endeudarse, porque al productor le era más rentable venderle a un particular que a la cooperativa y de a poco, ir saldando su deuda con ella”.

Sumado a este contexto desfavorable, las cooperativas perdieron el financiamiento barato que lograban obtener del Banco de la provincia luego de la privatización del mismo en la década del '90.

En la actualidad, la baja rentabilidad del algodón, la desaparición del pequeño productor y la aparición del cultivo de la soja con un proceso de producción más práctico que el algodón, hizo que la mayoría de las cooperativas hayan reorientado su actividad hacia el embolsado de cereales o la producción de chacinados, alimento balanceado para animales, servicios de electrificación rural, entre otras actividades. De una entrevista

realizada a un directivo de la UCAL se desprende que de todas las cooperativas nucleadas por esta entidad solo una de ellas sigue desmotando algodón y lo hacen para el programa PRODAF.

Además de las cooperativas, existen en la provincia otro conjunto de desmotadoras de propiedad de particulares que se encuentran conformadas bajo un tipo societario diferente. Este grupo está compuesto por desmotadoras de alta producción, que en general fueron instaladas en la Argentina en las décadas del '70 y '90. Ellas cuentan con una tecnología e infraestructura de avanzada en relación al grupo compuesto por cooperativas, lo que redundará en una mayor capacidad operativa que estas últimas.

En las entrevistas realizadas se menciona la existencia de jugadores multinacionales que cuentan con la espalda financiera necesaria para operar como formadores de precios de compra del algodón. Según declaraciones de un directivo del sector industrial estos jugadores ofrecen al productor un precio que estos perciben como un beneficio generando estímulos suficientes para que ellos decidan venderles directamente el algodón en bruto. Esta situación hace que los demás desmotadores que quieran salir a comprar algodón en bruto tienen que ofrecer un precio similar lo cual implica estar en desigualdad porque no todos tienen la misma capacidad financiera que estos para comprar en los volúmenes y a los precios establecidos. En palabras textuales de este directivo:

“Estos son jugadores que cuando entran al mercado en una posición dominante, fuerte, y nadie puede entrar a competir con ellos y así como entran pueden salir o quedarse un tiempo largo no tienen definidos los períodos de estadía, y eso genera una posición dominante”.

Otro problema al que se enfrenta este eslabón de la cadena tiene que ver con el desplazamiento de la producción de algodón a la provincia de Santiago del Estero. Como se había mencionado anteriormente, las desmotadoras buscan ubicarse en las cercanías de los campos donde se produce su principal materia prima: el algodón. Sin embargo como consecuencia del aumento de los costos resultado de la aparición del picudo, gran parte de la producción de este cultivo se ha desplazado a provincias vecinas - Como Santiago del Estero- donde la plaga no se ha esparcido hasta el momento.

“Hay muchos productores de la provincia que siembran en Santiago del Estero, desmotan ahí y venden acá. Mucha de la documentación de las operaciones que recibimos viene de Santiago”

Referente de cooperativa en Villa Ángela

1.3 HILANDERÍA Y TEJEDURÍA:

La fibra obtenida es el principal insumo de este eslabón de la cadena de Algodón, que comprende los procesos básicos de hilado y tejeduría. Este sistema consiste en transformar a través de operaciones mecánicas la fibra de algodón primero en hilo y luego en tela. Dicho procedimiento de hilados y tejeduría se realiza en plantas especializadas, que se caracterizan por ser de capital intensivas y aplicar economías de escala. Esto demanda un alto nivel de inversión inicial para incorporarse como un actor en la cadena, lo que actúa como una barrera de entrada. Este tipo de barreras dan como resultado un alto nivel de concentración en este sector. Como consecuencia puede observarse un eslabón compuesto por pocas empresas de gran tamaño, altamente tecnificadas y con buen grado de nivel organizacional. Entre ellas puede nombrarse a Santana Textil, Fibranor y la recientemente cerrada TN Platex.

Además de las barreras de acceso que generan los grandes niveles de inversión demandados por la actividad, existen un conjunto de factores que hacen que el Chaco se encuentre en una situación de desventaja relativa frente a otras provincias a la hora de atraer la radicación de este tipo de empresas.

En primer lugar podemos nombrar la lejanía de éste respecto de los centros de consumo masivo. Como se mencionó anteriormente, en la etapa industrial del desmote las actividades se localizan cerca de la materia prima, debido a la complejidad que ocasiona su traslado. En cambio, en la etapa de las hilanderías y tejedurías, las mismas se localizan principalmente cerca de los centros de consumos. Cuando se consultó al directivo de una empresa del rubro acerca de los factores que hacen que las actividades industriales de este tipo no vengan a instalarse en el Chaco este dijo *“Creo que uno de los principales motivos es que estamos a mil kilómetros de distancia (...) el costo logístico es altísimo, absolutamente desmedido. Mover un contenedor desde Tirol, hasta el puerto de Buenos Aires sale más caro que desde el puerto de Buenos Aires a cualquier puerto del mundo. Es una incongruencia absoluta”*. Esto último constituye una desventaja para

el Chaco ya que desincentiva el establecimiento de actividades productivas en el territorio. El hecho de no contar con un mercado de consumo lo suficientemente fuerte como para absorber la producción y la significativa distancia a la que la provincia se encuentra de aquellos aglomerados urbanos que sí cuentan con dicha capacidad, conforman un obstáculo a superar si se pretende lograr el desarrollo de un sector manufacturero local.

En segundo lugar, otro de los factores que constituyen un atractivo para la radicación de actividades industriales en las provincias son los incentivos fiscales que brindan los regímenes de promoción industrial que distintos gobiernos del país pusieron en marcha. Estos se concentraron principalmente en la región de Cuyo - San Luis, Catamarca, La Rioja - y otorgaban un diferimiento impositivo que hacía conveniente para las empresas establecer sus actividades productivas en estas provincias en vez de industrializar la materia prima en donde naturalmente por cuestiones de cercanía a la misma hubiera resultado lógico hacerlo. En este sentido, y con la intención de ofrecer en el Chaco condiciones similares a las de las demás provincias, se sancionó en el ámbito provincial la Ley N° 4453. Esta normativa tiene como objetivo promover y fomentar la radicación de nuevas industrias y la ampliación de las ya existentes en todo el territorio local. Para ello ofrece una serie de beneficios tanto impositivos como crediticios que van desde la exención de impuestos provinciales -Ingresos Brutos, Inmobiliarios, Sellos- hasta el otorgamiento de avales o garantías de crédito ante organismos provinciales, nacionales o extranjeros. En relación a esto, se percibe desde la óptica los actores involucrados en este eslabón, que se hicieron esfuerzos para tratar de colocar a la provincia en un pie de igualdad con las otras provincias con las que competía.

Finalmente otro de los condicionantes a los que se enfrentaba la provincia en relación a la atracción de actividades industriales tiene que ver con el déficit de infraestructura necesario para el desarrollo de las mismas. Es por eso que por medio del mismo cuerpo normativo nombrado anteriormente se otorgaron beneficios referidos al reintegro de inversiones que se realicen en empresas nuevas radicadas en la provincia en materia de: caminos, redes eléctricas, provisión de agua y desagües, obras de infraestructura complementarias consideradas indispensables para cubrir servicios inexistentes (plantas potabilizadoras de agua, muelles, vías férreas), provisión de energía y otros servicios provinciales a precios diferenciales, adjudicación de tierras fiscales, entre otros. De todas maneras, si bien existen estas disposiciones legales, la sensación de los empresarios industriales es que todavía faltan obras por hacer. En relación a esta cuestión se expresa un directivo de una empresa del sector entrevistado:

“se hicieron muchas obras de infraestructura, (...), pero falta hacer todavía infraestructura en Parques Industriales. Sáenz Peña tiene un Parque, que es incipiente; muchas industrias fueron a radicarse ahí, pero tiene la limitante en la producción de agua, (...), que es un insumo básico, para cualquier parque industrial. O sea, lo primero que tiene que tener es energía, agua, y tiene que tener adentro tránsito, o sea, tenés que tener caminos internos en buen estado, tenés que tener tratamientos de efluentes o cloacas.”

No obstante, a pesar de las limitantes estructurales mencionadas, y motivados por los incentivos establecidos se logra concretar la instalación en la provincia de una serie de empresas industriales relacionadas a la cadena de valor textil. De entre estas, el caso más emblemático es el de Santana Textil. Al respecto de esto se refiere un directivo de la empresa diciendo: *“La empresa recibió un predio (casi 12 hectáreas) que era un campo, y cuando nos instalamos se hicieron las calles, el tendido eléctrico, agua corriente, fibra óptica”*. De acuerdo a la visión de este directivo fue la instalación de la empresa la que motorizó la inversión, beneficiando a otras pymes y haciendo que el parque industrial se vuelva exitoso en cuanto a la cantidad de empresas y empleo.

Aun así, si bien hubo casos de éxito -en lo referido a la radicación de empresas- el sector manufacturero todavía enfrenta una serie de desafíos a superar para lograr volverse sólido y competitivo. Uno de ellos tiene que ver con la productividad de la mano de obra local y su falta de calificación. Se observa, en las entrevistas realizadas a los empresarios del sector, un consenso generalizado en relación a la escasez de mano de obra calificada en la provincia y a su baja productividad. En el caso, de la hilandería y la tejeduría, donde el nivel de tecnificación de los procesos es muy alto, la disponibilidad de trabajadores con conocimiento técnico se vuelve indispensable. Sin embargo, los actores involucrados en este eslabón observan una dificultad a la hora de conseguir este tipo de obreros con calificaciones en la zona. El problema se torna aún peor debido a que además de la escasez la mano de obra local resulta ser menos productiva que la de otras provincias. Según un referente de la UICH entrevistado, una de las empresas instaladas en la provincia *“estaba trabajando con un índice del 20-30% de la productividad que tiene a nivel nacional la industria, porque era personal que estaba acostumbrado a ser empleado público y no privado.”* En ese sentido los empresarios del sector acusan al sector público de competir con ellos quitándoles competitividad interna en términos de tecnología, mano de obra y recursos humanos capacitados.

Otro desafío relacionado al encadenamiento de los eslabones del sector tiene que ver con la calidad de la fibra local. Según explican, empresarios del sector, en las entrevistas realizadas, el hilo tiene que ser flexible para que no se rompa, ni sea rígido. En ese sentido, el algodón chaqueño, a criterio de estos, presenta características de buena resistencia. Sin embargo, manifiestan que una de sus desventajas es el color (no es blanco, sino amarillo o gris). En relación a esto se describe un círculo vicioso donde en palabras de un representante de Santana: *“al no tener incentivo de calidad, el productor hace bulto, así descubrió la cosecha stripper (arranca todo), (...) y el algodón viene con toda esa suciedad dentro. La industria al descubrir que al comprar el algodón viene con todo eso adentro, paga menos y el productor sigue haciendo bulto. Entonces, el productor en vez de trabajar la calidad y la industria buscar y pagarla, es una guerra entre la industria de pagar más barato y el productor de vender porquería.”* Estos problemas de calidad obligan a los industriales a importar materias primas con la intención de asegurarse un estándar de calidad mínimo atentando así con el encadenamiento de la matriz productiva.

1.4 CONFECCIÓN

La etapa de confección constituye el último eslabón de la cadena textil algodonera. Esta etapa comprende la selección de modelos y telas, la preparación de moldes, el corte del material, cosido y armado de prenda. Este eslabón es el menos desarrollado en la provincia ya que, como se mencionó anteriormente, los talleres de confección se asientan en las áreas más cercanas a los centros de consumo masivo. Pese a ello, el Gobierno Provincial ha lanzado medidas tendientes a la consolidación de este sector, utilizando mano de obra local, para lograr de esta forma, una vinculación completa entre todos los eslabones de la cadena textil. En el marco de los programas de promoción de la cadena de valor y, dada la existencia de los eslabones anteriores en el Chaco, se buscó desarrollar este sector en la provincia. En palabras de un ex funcionario de gobierno cercano al sector textil-algodonero de la provincia:

“Tratamos de que la prenda se produzca acá. Tenemos el algodón, las desmotadoras, textil Santana; entonces dijimos de empezar la cadena de adelante hacia atrás. Desde la confección”.

En este sentido, el Gobierno de Chaco, ha puesto en marcha el Complejo de Producción Textil, un espacio integral-tecnológico que nuclea a empresas de confección con un centro de capacitación para obreros del sector. Allí se encuentra radicada la empresa Creaciones Chaco, que fabrica prendas de punto para marcas de primer nivel. Sumado a esto, encontramos también el programa Prointex. Este fue una herramienta creada para el desarrollo tanto de la industria textil como de las confecciones y cuenta con líneas de acción muy claras: capacitación, asistencia financiera, asistencia técnica, atracción de inversiones, comunicación institucional y asistencia a la comercialización. Una de las prioridades del programa fue la asistencia financiera y técnica a las pymes y empresas chaqueñas del sector. Mediante distintas herramientas, el Estado respalda y orienta a las firmas para mejorar sus niveles de calidad y producción. Así nace Chacú, como resultado de una línea de acción del programa que apoya a los diseñadores y microemprendedores de la industria textil. Inicialmente abrió sus puertas como un multimarcas, pero en poco tiempo se convirtió en una marca de indumentaria de diseñadores chaqueños, cuya característica particular es el quehacer colectivo, y donde hoy participan más de veinte diseñadores.

Sin embargo a pesar de los esfuerzos para desarrollar este eslabón llevados adelante por el gobierno provincial existen, al igual que en los eslabones anteriores, existen una serie de factores que operan como limitantes a este proceso de desarrollo. Uno de los más mencionados en las entrevistas tiene que ver con el “hueco” existente en este tramo de la cadena como consecuencia de la falta de un sector que brinde servicios de lavandería. Es por este motivo que la mayoría de los confeccionistas están radicados en grandes centros urbanos -Buenos Aires o Rosario- ya que los servicios de lavado se dan ahí. En palabras de uno de los funcionarios públicos involucrados en el programa Chacú: *“si confeccionas acá tenías que mandar a lavar, recibirlo lavado y hacerle la terminación, porque no puedes ponerle productos, botones antes de lavarlos, entonces después el producto terminado había que llevarlo al mercado a comercializar. Todo ese costo de ida y vueltas y el tiempo que se perdía hace inviable”* el desarrollo del sector. Según cuentan los entrevistados, existe un proyecto que busca superar este vacío, es decir, hay un proyecto de lavadero de la provincia. Este, está instalado dentro del parque industrial aunque todavía no está terminado ya que le faltan elementos adicionales además de quien los opere. Según explican los entrevistados, como durante el proceso de lavado de las telas se utilizan productos químicos, resulta necesario un tratamiento de esos productos químicos. En concreto lo que está faltando es la construcción de una planta de tratamiento de efluentes exclusiva para ese lavadero, porque consume gran caudal de

agua mezclada con productos químicos y hay que tratarlo antes de tirarlo al cauce normal de agua.

Otro de los obstáculos que se presenta a la hora de lograr un total encadenamiento del sector textil -sobre todo del sector de la confección con el sector de hilados- tiene que ver con la escasa variedad de tejidos producidos en la provincia. El denim, la principal variedad de tela producida en el Chaco, representa un uso casi marginal en las confecciones locales. Destinando mayormente para la realización de detalles y apliques en las prendas. Esto obliga a los confeccionistas, a importar la mayor parte de la materia prima utilizada en el proceso productivo ya sea de otras provincias o del exterior.

Finalmente cabe mencionar que en las entrevistas realizadas se observa la coincidencia de los entrevistados de que la provincia cuenta con una desventaja respecto de provincias como Buenos Aires en relación a lo que ellos mencionan como “beneficios de evasión”. En palabras de uno de los directivos de una empresa del sector industrial *“La lógica sería que si la producción de tela e hilos está acá, las confecciones se instalen acá, los laboratorios se instalen acá y la prenda terminada vaya al centro de consumo. Como todo eso no sucede por cuestiones de evasiones impositivas y competencia desleal, se van transformando en asimetrías”*. En otras palabras, la provincia del Chaco presenta la desventaja de contar con costos laborales para el sector más altos en relación a otras provincias donde este tipo de prácticas evasivas pueden llevarse a cabo. En ese sentido continúa diciendo el mismo directivo: *“Algunas empresas pueden llegar a venir por ciertos incentivos provinciales como la ley de formación industrial, pero que no les compensa los costos de la evasión que pueden hacer allá”*.

CAPÍTULO 2

2. INTERVENCIÓN ESTATAL

Una de las cuestiones que buscábamos verificar al realizar las entrevistas fue la percepción y la incidencia de las políticas nacionales y provinciales dirigidas a distintas etapas del sector.

2.1 INTERVENCIÓN EN LA ETAPA PRIMARIA

Como se menciona anteriormente, la concentración y tecnificación en la producción de algodón llevó a que los pequeños y medianos productores modifiquen la actividad que realizan, desde la horticultura, hasta dar en alquiler sus campos o migrar hacia localidades cercanas más urbanizadas, o que continúen trabajando el algodón en situación de sobrevivencia, un fenómeno que ha aparecido en la mayoría o casi todas las entrevistas como una cuestión transversal a la situación del productor primario.

“desaparición de muchos pequeños productores en el interior, abandonando las tierras, o vendiéndolas a productores más grandes o alguno que por su trabajo se convirtió en mediano. Es la realidad hoy de la provincia.”

Referente del Ministerio de Producción

Ante esta problemática el Estado Provincial y Nacional ha respondido con la configuración de ciertos programas o asociaciones de productores para sostener su actividad.

POLÍTICAS PARA EL ALGODÓN:

Una de estas figuras fue la creación de los Consorcios Productivos de Servicios Rurales⁴, entidades de bien público, integrados por vecinos con el objeto de aunar

⁴ Creados por ley provincial N° 6547 en 2008

esfuerzos y aportes económicos para lograr contención y fortalecimiento de los pequeños productores. Estas entidades surgieron a partir del desprendimiento del Ministerio de Producción de la atención a los pequeños productores algodoneros, aproximadamente 10-12 mil productores en la provincia, para pasar a manos del Ministerio de Desarrollo o Instituto de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar (IDRAF) que dispuso la creación de dichos Consorcios Rurales para los cuales se destinaron, según un ex referente del Ministerio de Producción, entre 30 y 40 millones de pesos. Sin embargo de la totalidad de estos consorcios, cerca de 100 en toda la provincia, apenas aproximadamente un 30% puede realizar adecuadamente sus actividades. La razón de ello, nos explicó un productor (al frente de un consorcio rural localizado al sudoeste de la provincia, con 140 productores minifundistas asociados) es que no les resulta fácil el trabajo por la irregularidad con que se perciben los fondos provinciales previstos por ley. Además de que productores asociados no suelen cumplir con sus aportes por falta de recursos o en algunos casos desinterés. Esta dificultad que enfrentan los consorcios genera la imposibilidad de trabajar sobre la situación por la que atraviesan aquellos productores minifundistas anteriormente algodoneros, en la actualidad horticultores, y aquellos que continúan cultivando el algodón, quienes deciden, por distintas razones, mantenerse en las zonas rurales y no se incluyen o no fueron incluidos totalmente al nuevo modelo productivo.

Otra política, en este caso nacional, destinada a fortalecer la competitividad de los productores algodoneros de entre 50 a 150 has de algodón, es el Programa de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar (PRODAF), mediante el cual se apoya la incorporación de nuevas tecnologías, tanto blandas como duras, por parte de los productores y se facilita el acceso al financiamiento. El PRODAF es financiado en casi su totalidad por el BID y es un programa a nivel nacional destinado únicamente a dos provincias, Chaco y Entre Ríos. El mismo está dirigido especialmente al sector algodonero, con especial interés en aquellos productores constituidos como familias agrícolas a quienes se provee asistencia técnica y capacitación a través del asesoramiento de ingenieros agrónomos distribuidos en toda la provincia. Al mismo tiempo el apoyo financiero se da por dos vías, por un lado un 35% en concepto de Aportes no Reintegrables (ANR) por única vez, al ingresar al programa y el restante 65% en forma de préstamo, el cual se otorga a través de los distintos insumos según la cantidad a sembrar estipulada por el productor.

Si bien el programa está destinado a productores algodoneros entre 50 y 150 hectáreas, incluye a productores que con esa cantidad de algodón alcancen en total hasta 500 ha destinadas a la agricultura. Es decir trabaja, tal como lo manifestó el coordinador del programa, con productores de perfil mediano mostrándose cada vez más reticente a

brindar asistencia a aquellos productores de menos de 100 ha. Como surge de la caracterización previa, este productor más pequeño es aquel más reacio a modificar sus formas tradicionales de cultivo, por lo tanto reacio a la asistencia técnica e incorporación de tecnologías y protocolos de calidad, punto esencial del PRODAF. Es un productor cuya actividad se vuelve casi inviable, quien se ve obligado a reconvertir su actividad pero al mismo tiempo se niega, debido a esa lógica propia que difiere de la lógica racional eficientista y que responde a prácticas más culturales que netamente económicas. En la entrevista con uno de los coordinadores, este manifestó que a lo largo de los años en que se desarrolló el programa, se tomó conciencia de que trabajar con productores de estas características era *“dilatarse su desaparición”* un destino que parece inevitable ante las nuevas formas de producción, y que por esto el programa se volcó hacia productores más capitalizados. Esta visión también se desprende de la investigación del CONES (2013):

“La ayuda del gobierno con insumos básicos los induce a seguir con un cultivo del que prácticamente no obtienen ingresos suficientes para vivir”

Referido a esta misma cuestión el entrevistado del PRODAF señaló la necesidad de reconvertir a este tipo de productor algodonero, al mismo tiempo que reconoció la inexistencia de un programa serio de reconversión debido a las dificultades estructurales y los recursos que demandaría. Más específicamente con respecto al programa PRODAF señaló dos grandes dificultades en cuanto a su implementación. La primera relacionada con el escaso porcentaje de productores que devuelven los créditos otorgados, aproximadamente el 10%, cifra y análisis que coincide marcadamente con el realizado por otros funcionarios relacionados al sector. Los productores especulan con una posible condonación de la deuda o refinanciación por lo que ubican el algodón por fuera del circuito comercial ofrecido por el PRODAF, aun cuando este le asegure un precio razonable, ya que al hacerlo, al momento de la liquidación se le descuenta el monto adeudado. O incluso trabajando por su propio canal de comercialización no devuelven los créditos una vez cobrada la venta. Esta práctica complica la continuidad del programa debido a que el Estado debe excluir a este tipo de productores del financiamiento para la próxima campaña, condonarles o refinar su deuda, lo que acentúa este tipo de prácticas especulativas en el futuro. El coordinador entrevistado se refirió a este punto como una cuestión cultural compleja propia del productor algodonero, quien percibe los créditos públicos como subsidios, como se destacó en la sección anterior.

La otra problemática señalada con respecto a la implementación son los tiempos burocráticos de la administración pública que retrasan el momento en que la ayuda para el productor se concreta, generando un desfasaje respecto a los tiempos naturales del ciclo del algodón. Este punto fue mencionado por un productor de la zona sudoeste de la provincia, quien en la entrevista afirmó haber recibido apoyo desde el PRODAF pero tiempo después del momento en que era necesario. Así también lo expresó un referente de la Unión de Cooperativas Algodoneras (UCAL) quien manifestaba cierta desconfianza con respecto al PRODAF ya que a su parecer “las ayudas igual que todos los créditos para el campo, llegan tarde”. También esta problemática la reconoció un importante director de la Subsecretaría de Algodón de la Provincia.

En cuanto al alcance del PRODAF, el programa logró incorporar a un tercio del total de productores algodoneiros, aunque la continuidad de dichos productores en el programa es mucho más conflictiva debido a la mora en la devolución del crédito. Al indagar sobre una posible evaluación, la respuesta del coordinador fue que hasta el momento no se había logrado una transformación profunda en cuanto al aumento del rinde por ha., si bien en casos particulares las diferencias son notorias, en el agregado son menos alentadoras.

Desde el ámbito provincial se creó luego del cambio de gestión en 2015 la Subsecretaría de Algodón como un órgano específico del ministerio de Producción a través del cual se busca incentivar y apoyar la producción algodoneira. El mismo se financia con los recursos recibidos del Fondo Algodonero creado por ley nacional 18656 que son transferidos a la Provincia. Concretamente la ayuda se materializa a través de la entrega de trampas y feromonas para el picudo, gasoil para destrucción del rastrojo y la entrega de semillas a los productores, todo esto en concepto de ayudas no reintegrables. Los destinatarios son productores de entre 100 y 500 ha quienes deben inscribirse previamente en un registro de intención de siembra y demostrar que en los últimos cinco años sembraron algodón. El entrevistado explicitó que la Subsecretaría no tiene ninguna injerencia en el trabajo con el pequeño productor, que es competencia del IDRAF, y que muchos de estos ya no hacen algodón, salvo algunas excepciones.

Para 2012, los fondos destinados al Chaco en concepto de este programa fueron de 32 millones de pesos; pasando a 2014 en 50 millones y en 2016 de 74 millones de pesos. Entre los inconvenientes del programa se mencionó que los recursos provenientes de dicho Fondo resultan insuficientes ante el aumento de costos que se ha dado en los últimos años, en particular para la compra de semilla que entregan desde la dirección, ya

que las mismas son fiscalizadas, lo que aumenta la calidad del algodón en comparación a las semillas “bolsas” utilizadas por los productores. Se destacó este tema como clave para la mejora de la calidad de la fibra al mismo tiempo que reconoció que la ayuda alcanza a menos de la mitad de las ha sembradas. Manifestó como cuestiones centrales además, el sistema de comercialización al que debe adecuarse el productor y el problema de la plaga. Con respecto a la primera expresó la necesidad de asegurarle un precio sostén al productor para no vender por debajo de su costo, y que sin el mismo el productor no es rentable. En esa línea se destaca la necesidad de devolverle al pequeño productor su capacidad de negociación a través de las cooperativas que hoy se encuentran fundidas, cerradas o inhibidas por sus deudas.

Además del PRODAF y del trabajo desde la Subsecretaría del Algodón existe otro Programa de Asistencia para el Mejoramiento de la Calidad de la Fibra (PROCALGODON), impulsado por el Gobierno Nacional, mediante el asesoramiento técnico y la creación de un protocolo de acción que permita la certificación de la calidad de la fibra. Su implementación se realiza en conjunto y en colaboración con el INTA. A su vez el PRODAF se maneja con los protocolos exigidos por el PROCALGODON, ya que mediante la asistencia técnica busca implementarlos en el ciclo de cultivo de los productores atendidos. En este punto como se mencionó previamente, se evidencia una resistencia por parte de los productores a modificar sus típicas formas de hacer el algodón.

Esto último quedó plasmado en la entrevista a un productor de Villa Ángela quien manifestó que en una oportunidad recibió desde PRODAF combustibles, herbicidas y bidones para fumigar y que no los volvió a requerir ya que ese tipo de sustancias no eran utilizadas por él y que no existía la posibilidad de cambiarlas por otros productos. El coordinador del PRODAF explicó que esta es una cuestión regular ya que los insumos que se le otorgan como parte de la financiación son aquellos estipulados por el PROCALGODON en sus protocolos, pero que aun así los productores intentan modificarlos por otros más baratos pero dañinos, o incluso prohibidos, resistiéndose a los productos recomendados y dificultando el éxito del programa que busca aumentar los rindes y mejorar la calidad de la fibra del algodón

Al mismo tiempo estos objetivos se evidencian como una cuestión central, ya que surge de las entrevistas con las hilanderías y con funcionarios la preocupación porque la fibra chaqueña no alcanza los estándares esperados y necesarios por hilanderías radicadas en la provincia, como es el caso de Santana Textiles. Es por esto que el

agregarle mayor calidad a la fibra a través de un cultivo más riguroso es de vital importancia para lograr articular los eslabones existentes en la cadena.

Más allá de los protocolos exigidos desde el PROCALGODON, la apreciación de algunos actores entrevistados es que las medidas sanitarias y de calidad no fueron lo suficientemente inclusivas. Las razones explicitadas están relacionadas a dos cuestiones. Por un lado que los insumos para fumigar son importados y no son accesibles a todos, por lo cual aquel productor que no puede hacer frente a esos costos, no puede evitar que esto afecte no solo a su producción sino también a los campos linderos.

Por otra parte la participación del INTA mediante la provisión de semillas ha sido un tema sobresaliente en la investigación. Años anteriores, el INTA ofrecía las semillas con las modificaciones genéticas pertinentes y las regalías que los productores tenían que pagar por ello eran menores a las regalías actuales que deben pagar a Gensus, la proveedora de semillas que en 2016 compró la planta de Monsanto en Avia Terai. Este punto se vuelve crucial en la cadena considerando que estos costos son inevitables, para asegurar la calidad de la fibra. La participación del INTA en las décadas pasadas en el cultivo del algodón había sido clave para asegurar la difusión y distribución del conocimiento y los avances técnicos a los productores chaqueños. Es por esto que se los diversos actores de la cadena han notado su ausencia en este rol clave y la falta de estrategia para generar investigación e innovación que permita mejorar la calidad del algodón y los rindes por hectáreas.

“Con el algodón venimos trabajando con una sola semilla hace años, la soja, en cambio, tiene variedad de semillas. Eso es una de las cosas que estamos pidiendo: que haya buena genética en las semillas de algodón”

Desmotadora Privada

Dicha ausencia tiene una fuerte implicancia en la calidad del algodón ya que el agricultor siembra una semilla que es muy buena, luego la embolsa y la guarda. A esta misma semilla se le realiza un poder germinativo y vuelve a utilizarse en la próxima campaña, luego cosecha y vuelve a realizar el mismo proceso:

“Y así, se llega a sembrar 12/13 veces la misma semilla, lo que provoca que puedas tener una planta gigante de algodón, pero que no produce, no puedes cosechar, porque la semilla está degenerada, no hay pureza varietal, que hace mejor desarrollo de la fibra, que sea más larga, resistente. La mayoría de los

pequeños y medianos hacen esto, salvo el productor grande, que puede ir a Monsanto y compra bolsas de semilla pura (original)”

Miembro de Coop. de Villa Ángela

Recientemente, durante este año, el INTA, lanzó nuevamente un proyecto para el desarrollo de semillas transgénicas aldoneras, para romper con el monopolio de la única empresa proveedora, Gensus. Sin embargo, entrevistados de la Subsecretaría de algodón reconocieron que todavía no tiene alcance, ya que se encuentra en un proceso de prueba y adaptación, aunque conforma un primer intento por retomar el protagonismo perdido.

APORTES Y ALCANCE:

Si se piensan los aportes de estos programas desde el proceso de transformación estructural del perfil productivo del algodón, sus contribuciones fundamentales parecen ser la búsqueda de volver sustentable a productores medianos y de mejorar la calidad del algodón que estos producen. Para esto se vuelve fundamental la rotación de cultivos y el manejo de la tierra, punto clave de ambos programas, ya que los mismos productores reconocen:

“la mayoría de los productores que estamos en carrera son los que hicimos soja, algodón, trigo girasol, que vamos rotando. Por eso estamos subsistiendo. Eso es importante porque el que era aldonero se fundió”

Mediano-Gran productor de la Zona Sudoeste

Los registros de la campaña de este año evidencia las mejoras obtenidas al aplicar los protocolos de control y de calidad logrando rindes de hasta 4000 kg/ha de algodón contra el promedio de 2000-2400 kg/ha obtenida en la provincia. Este último promedio resulta más revelador si se lo compara con los de Santiago del Estero, donde el rinde promedio que supera 3200 kg/ha lo que expone el diferencial de productividad entre ambas provincias. Al mismo tiempo los datos disponibles en el Boletín Oficial reflejan una característica sobresaliente por ejemplo en ámbito de la delegación Charata, la disparidad en los rindes entre aquellos lotes con alta tecnología (3.200 a 3.500 kg/ha) y los de bajo nivel tecnológico (1.600 a 1.800 kg/ha).

Es clave destacar cómo la gran mayoría de recursos volcados hacia el algodón (desde el PRODAF y desde la Subsecretaria del Algodón) están destinados a productores de

mediano tamaño y con cierta tecnificación, apuntando a sostener su actividad y mejorar la calidad de su producción.

Este sesgo no se debe tanto a un déficit de los programas, sino más bien a complejidad y profundidad de la transformación del proceso productivo que conlleva a la desaparición de los pequeños algodoneiros, por lo cual hoy se piensa en su reconversión más que en su sostén y se apunta al fortalecimiento del mediano productor.

“El que hace algodón hoy es un productor mediano, creemos que ya menos de 70 hectáreas de algodón ya nadie hace”

Funcionario del Ministerio de producción del Chaco

En esta transformación, el perfil algodoneiro mutó de un gran número de pequeños productores organizados en cooperativas y con una fuerte impronta social, hacia productores tecnificados, menos atomizados, de mayor extensión, capitalización y con una fuerte impronta empresarial, es decir un marcado proceso de concentración.

“en 2005/ 2006 lo que se pensó es que si nosotros queríamos hacerle competencia a la soja, teníamos que manejar al algodón como si fuese un cultivo de soja. Lo que se denominó “sojizar el algodón (...) Pero lo que implicó es que el algodón dejó de ser un cultivo social. La “sojización” significó el surgimiento de grandes empresas, empresarios con grandes superficies de algodón”

Funcionario del Ministerio de producción del Chaco

Este fenómeno se nos presentó claramente en la investigación al recorrer las zonas algodoneiras y evidenciar cómo en la zona sudoeste de la provincia las desmotadoras privadas, en muchos casos integradas a un grupo empresarial y ligadas a productores de mayor tamaño, estaban al máximo de su capacidad de desmote, con camiones esperando hasta dos días para ingresar la fibra. Mientras que las cooperativas estaban paradas, con gran capacidad ociosa, y muchas de ellas ya se habían vendido o cerrado, sobre todo en la región centro de la provincia, y las que estaban en funcionamiento, las menos, se encontraban en la zona sudoeste.

En este sentido la ubicación geográfica no es menor ya que junto a dicha transformación se dió un desplazamiento de las zonas algodoneiras fuertes, desde la zona tradicional central hacia el sudoeste de la provincia, avanzando hasta Santiago del Estero, que en la campaña pasada, superó al Chaco por primera vez en ha.cosechadas de algodón y donde muchos de los campos son explotados por productores chaqueños.

“El algodón nuestro acá en el centro del Chaco no quedó casi, si hubo 800 ha en dpto. Comandante Fernandez (centro) fue mucho, se trasladó mucho al sudoeste, allá en Hermoso Campo, Pinedo... Santiago, Santiago nos pasó en hectareas a nosotros ahora, hizo mucho más algodón que nosotros.”

Representante UCAL

Este mismo entrevistado manifestó que dicho desplazamiento se evidencia en las cooperativas al comentar que de las cooperativas asociadas (15), las cuales se ubican en la zona central tradicionalmente algodонера, solo una se encontraba desmontando ya que lo hacía por pedido del gobierno a través del PRODAF, mientras todo el resto de las cooperativas estaban paradas, habían vendido sus desmotadoras o estaban convirtiéndose hacia nuevas actividades.

Según el entrevistado *“por eso la pusieron en marcha nomas, porque la provincia le pidió nomas, porque ya no quedaba nadie más que desmote”*. Esto da cuenta en cierta forma en qué medida la situación se ha convertido en estructural y como alcanza a la gran mayoría de los pequeños productores, es decir como un programa específico no logra atacar un fenómeno ineludible de desaparición y reconversión, no solo del pequeño productor algodонера típico sino también de las entidades que nacieron por y para ese pequeño productor, las cooperativas algodoneiras. En la misma entrevista se manifiesta más claro aún al explicar:

“Lo que pasó fue que los que formaban parte de las cooperativas eran los productores pequeños y medianos, y muchas ya desaparecieron. Dejaron de hacer algodón por falta de rentabilidad, por la aparición del cultivo de la soja que es más rentable y más fácil de hacer. Ante el productor chiquito trabaja con toda la familia, hijo padre etc, entonces era fácil de hacer el cultivo no necesitaban mano obra casi porque era una actividad familiar. Hoy ya no hacen más porque por la rentabilidad para el chiquito no da y se complicó con la llegada del picudo”

Así también lo refleja un artículo periodístico de febrero de este año del Diario Norte de la región que expone:

“la realidad va mostrando que el cooperativismo agrario del Chaco va retrocediendo, con algunas caídas notables, como es el caso de las cooperativas El Progreso, que vendió todos sus terrenos e inclusive su desmotadora; La Unión, en proceso prácticamente de caída (...). La Sáenz Peña Limitada lucha con todo su esfuerzo para salir adelante y fortalece su

fábrica de alimento balanceado y no escatima esfuerzos en apuntar a reabrir su planta de biodiesel.”⁵

Centrándonos más en la percepción de los productores y su mirada, surge que los entrevistados que tienen conocimiento de alguno de estos programas, no consideran que hayan sido útiles o si lo consideran, piensan que no son suficientes. Algunos otros no reconocen directamente que hayan percibido los beneficios, por ejemplo, del Fondo Algodonero. Pero por otro lado una buena parte de la percepción de los entrevistados se apoya en opiniones corrientes, en consideraciones de tipo genéricas, de poca conformidad con respecto a la rol del Estado aun cuando no existe un conocimiento específico de las acciones o propuestas realizadas o a realizar, al mismo tiempo que existe una desconfianza en cuanto al éxito de las mismas. La percepción general es de ausencia estatal.

“El productor es el que “entierra” la plata, cosa que los gobiernos aún hoy no entienden”

Desmotadora Privada

Además, otro punto importante señalado por un referente de la Federación Agraria en la provincia, tiene que ver con la aplicación de las políticas, más concretamente con la falta de articulación entre el gobierno y los actores implicados. Los comentarios realizados, podrían resumirse en el siguiente:

“El problema es que el Estado viene a decirte cómo se deben hacer las cosas. Y la pregunta del millón es: ¿qué trabajo de campo o qué experiencia tiene el tipo que te viene a decir cómo hacer las cosas? Pero no se les puede decir nada porque son Ingenieros Agrónomos. No digo que el proyecto esté mal, sino mal ejecutado.”

Sin embargo, al mismo tiempo la perspectiva general sobre la intervención del Gobierno en la etapa primaria indicaría que los actores la perciben como imprescindible para la reactivación de la producción algodonera, desde la provisión de insumos para fumigar, hasta la fijación de un precio sostenible para el productor, o brindar la posibilidad de financiarse a una tasa más conveniente.

En este último punto, el Estado se enfrenta ante un problema de larga data, recurrente y complejo ya que, como se mencionó previamente, los productores consideran en

⁵ <http://www.diarionorte.com/article/148247/entre-pampero-y-la-union>

muchos casos los créditos como subsidios del Estado lo que genera una tasa de devolución muy baja, en torno al 10-15%, según afirmó un ex ministro de Industria entrevistado, quien agregó que *“ese tipo de ayudas termina en un decreto condonando la deuda”*. Esto genera una espiral problemática, ya que el productor percibe la ausencia del Estado porque éste se muestra reticente a prestar ya que no logra recuperar más del 20% de los créditos ante el incumplimiento de los productores. En este sentido se vuelve crucial un trabajo articulado y de seguimiento con datos precisos para evitar que se termine prestando siempre a los mismos, algo que ocurría con frecuencia según el ex ministro. Al mismo tiempo que los propios funcionarios son conscientes de que se encuentran frente a un problema de índole “cultural”.

En relación con la financiación un punto fundamental que surge en las entrevistas es la necesidad de contar con liquidez para los altos costos que implica combatir al picudo, es decir un punto específico de financiamiento. El picudo aparece como uno de los factores a la hora de explicar el porqué de la desaparición del pequeño productor y de la sustitución del algodón por otros cultivos. En este sentido según expresaban los productores, combatir al picudo implica realizar reiteradas aplicaciones de productos químicos con costos elevados por lo que se hace muy difícil contar con el dinero necesario o incluso vuelve inviable la actividad en cuanto a la rentabilidad percibida.

“Acá aún tenemos una cultura del productor medio y chico con 10/15 hectáreas, y que es muy difícil que sobreviva como unidad productiva, con tan poca extensión y teniendo que luchar contra el picudo, si no logra controlarlo, tendrá rinde muy bajo, y si lo controla, costos muy altos. De las 90 mil hectáreas producidas, te diría que la mitad está en manos de pocas personas”

Diputado Provincial

En este sentido parece haber sido una propuesta propicia la que surge de la opción de comercialización del PRODAF, mediante la cual se le adelanta parte del precio de la tonelada al momento de entregarla. Pero aquí nuevamente se presenta el problema de la incobrabilidad de los créditos ya que muchos no entregan al programa su cosecha para evitar que se le cobre lo adeudado y terminan mal vendiendo su producción a intermediarios informales, en busca de salvar el ahogo financiero o anticipar el dinero.

Este mecanismo de comercialización propuesto por el PRODAF es una prueba piloto según su coordinador, para implementar un precio sostén para el algodón, una demanda que aparece reiteradamente en las entrevistas realizadas a los actores primarios. Un

productor explicaba que a diferencia de la soja, que tiene un precio conocido por ser un commodity, el algodón no tiene un precio estable, conocido de antemano al momento de decidir sembrar y que por esto se vuelve clave que el Estado sostenga un precio razonable, salvando al productor de las oscilaciones que existen ya que el precio interno es manejado por grandes jugadores, hilanderías y corredores. Este punto se vuelve fundamental porque es un reflejo de las asimetrías existentes en las relaciones entre los distintos actores de la cadena, por lo que comercializar la fibra de algodón asegurando un precio medio es una forma de intervención que busca paliar dicha asimetría y que encuentra su justificación en el poder oligopólico de un conjunto de empresas y en el rol sensible de este cultivo para la provincia, considerando que es el primer eslabón de una cadena estratégica.

Además se debe tener en cuenta ciertos aspectos importantes, por un lado la diferencia en cuanto a la infraestructura que existe alrededor de la soja y la que existe para el algodón: desde la posibilidad de acceder a servicios especializados, rutas directas hasta canales de comercialización y de exportación estandarizados y articulados.

Por otro lado, relacionado a lo anterior, es crucial considerar la cantidad de procesos intermedios que se dan en la transformación de la fibra de algodón a diferencia de la soja, que es un cultivo más directo en la que solo intervienen el productor, el corredor y el transportista, ya que la agregación de valor de este cultivo es escasa, exportándose casi en su totalidad el poroto de soja.

“(..) lo que hay que ver es que el algodón, si bien es menor la superficie, genera mayor valor agregado dentro de la producción. Y es ahí la repercusión que tiene en la economía. En cambio, la soja, se carga al camión y se va al puerto.”

Funcionario del Ministerio de Producción

Por lo tanto desde una mirada integral, que considere todos los factores involucrados tanto al interior como hacia afuera del circuito productivo primario, se vuelve fundamental la acción estatal articulada con el sector privado para garantizar condiciones de certidumbre y de competitividad que a su vez aseguren la provisión y la calidad del algodón que posibilite un encadenamiento hacia adelante en el que se persiga una agregación de valor genuina.

Resaltan de toda la descripción anterior aspectos claves. Es de notar la cuantía de recursos estatales que se destinan al cultivo algodón a través de los diferentes programas y organismos y que atienden directamente a costos directos del productor, visto desde

otra perspectiva, cuanto de la rentabilidad del productor beneficiario de dichos programas, créditos y ayudas, está dada justamente por su inclusión en los mismos. Al mismo tiempo estos programas y atenciones se han encontrado con importantes dificultades para concretar sus objetivos y estrategias, no solo por defectos propios de su aplicación y ejecución, sino porque se topan con cuestiones estructurales y culturales, relacionadas a la idiosincrasia propia del típico productor de algodón, aquel que todavía no ha abandonado su actividad ni migrado a la ciudad. Dicha dificultad socava el intento de transformar su proceso productivo para evitar su exclusión de la cadena, un destino que parece ineludible por la inviabilidad que supone continuar en una actividad que cada vez requiere mayor escala de producción para hacer frente a los costos propios del avance tecnológico. Entonces termina siendo el choque de estas lógicas distintas, la de la racionalidad productiva en oposición a la lógica impregnada del propio “habitus”, la que determina su exclusión, que se ve reflejada en el hecho de que los programas y atenciones se han ido redireccionando cada vez con más fuerza hacia los medianos productores, centrándose en la calidad de su cultivo y la sustentabilidad de la tierra. Por último es de destacar la percepción extendida y corriente de los actores primarios de ausencia o insuficiencia por parte de las propuestas del gobierno, lo que expone una necesidad de mayor articulación entre la gama de posibilidades que pone a disposición el Estado y sus destinatarios.

2.2 INTERVENCIÓN EN LA ETAPA INDUSTRIAL. APORTES Y PERCEPCIONES

PROMOCIÓN INDUSTRIAL EN LA CADENA TEXTIL:

En cuanto a la etapa industrial, el punto de partida nos arroja una situación de desventaja o asimetría clara. Como se expuso anteriormente, por un lado la distancia del Chaco con respecto a los centros productivos del país genera mayores costos para las empresas, así como a su vez el menor tamaño comparado del mercado lo vuelve menos atractivo. Además las leyes de promoción industrial y diferimiento impositivo, hicieron que a las empresas les resultara más rentable ir a instalarse a otras provincias, principalmente las de Cuyo (San Luis, La Rioja, entre otras).

Ante este escenario los esfuerzos por agregar valor a la fibra de algodón a través de nuevos eslabones en la cadena es una tarea compleja y que requiere de grandes

esfuerzos de coordinación y de cuantiosos recursos estatales. La concepción de los funcionarios del gobierno provincial quienes participaron en las políticas de promoción industrial, explicitadas por uno de ellos en la entrevista realizada, era la de fomentar la radicación de grandes empresas o actores industriales aun cuando esto requiera de grandes costos, convencidos de que éstos tendrían un efecto multiplicador al atraer a otras empresas una vez instaladas las primeras. Considerando además que era más fácil atraer un gran jugador que coordinar a múltiples pequeños con menos fuerza para dinamizar la cadena. Esta orientación de la política industrial requería estar dispuestos a volcar cuantiosos recursos en forma de subsidios y exenciones fiscales para paliar las desventajas antes mencionadas, que volvían a la provincia menos atractiva.

El ejemplo más directo y más claro de este tipo de orientación fue la radicación de la empresa de capitales brasileros Santana Textiles que contó con numerosos incentivos por parte del gobierno provincial. Como se expuso previamente la empresa recibió el predio de 12 ha en el Parque Industrial de Tirol donde actualmente funciona la planta. Se le otorgaron créditos en 2007 para infraestructura, que actualmente se encuentra amortizado y la empresa se hizo cargo de los créditos para maquinaria con los propios proveedores. Adicionalmente en 2011, para ampliar la fábrica y comprar más maquinaria, la provincia financió a Santana con un crédito blando de 77 millones de pesos (financiado por Fiduciaria del Norte y el Nuevo Banco del Chaco), que vence en 2018 y que la empresa viene pagando en tiempo y forma. El Estado Provincial también financió las ampliaciones de 2013, que fue de 45 millones de dólares; y la del 2015, de 241 millones de pesos, a través del Programa FONDEAR.

Además se benefició a la empresa con una bonificación de electricidad y agua, la última irrelevante para sus costos ya que utilizan agua del subterráneo y en su propio proceso la reciclan. La exención de ingresos brutos es otro beneficio recibido por la empresa aunque explicaron desde la directiva que tiene poco peso relativo en los costos ya que la empresa vende a pocos clientes de la provincia, llevando en su mayoría la producción hacia Buenos Aires, Córdoba, Rosario, Santa Fe, Tucumán, Catamarca.

Por último el Estado se hizo cargo de parte del pago de las contribuciones patronales según la Ley de Promoción Industrial Provincial (4453) pero luego la empresa decidió desistir ya que las trabas burocráticas lo convirtieron en un problema más que en un beneficio. El caso resulta interesante de analizar ya que Santana aportaba el 30/35% correspondiente, pero la provincia demoraba en pagar su parte hasta 90 días (10/15%), por lo que AFIP realizaba las intimaciones ya que consideraba que la empresa estaba

evadiendo, lo que traía aparejado problemas con los Bancos que por esto terminaban cortando las líneas de crédito. Una vez más se evidencia como un instrumento de política potencialmente útil y con un correcto diseño termina siendo completamente ineficaz por una cuestión de coordinación intraestatal y por los inconvenientes burocráticos, un caso que también se presentó en el programa PRODAF con la entrega de insumos.

Actualmente Santana textiles se configura como el principal actor industrial en la cadena, su funcionamiento permitió reforzar el eslabón de hilanderías y agregar el de tejedurías, propiciando un mayor procesamiento industrial de la fibra. La percepción de los funcionarios sobre Santana es la de un caso exitoso, en el que la política industrial logró atraer a un actor que refuerza el entramado productivo. Se deben notar aspectos positivos en torno a esta firma, tal vez el más importante de ellos es que la empresa hoy en día es competitiva con independencia de los subsidios y promociones iniciales y puede sostenerse por sí misma. En este sentido un directivo de la empresa que fue entrevistado, expresó que se ha logrado competitividad interna a través de su tecnología, escala de producción y precios. La empresa actualmente continúa produciendo y funcionando más allá de la promoción industrial que se le otorgó al iniciar su actividad, que funcionó como incentivo y no como elementos sobre los que apoyar su competitividad; de hecho, más allá del predio otorgado y de la bonificación energética, la empresa no utiliza otros beneficios en la actualidad. Una muestra de esto es que ha podido sobreponerse a la coyuntura económica que golpea actualmente al sector textil nacional obligando al cierre o suspensión de actividades de muchos establecimientos, no estando exenta de tener que adecuar los niveles de producción y de una reducción de personal. Además debe considerarse el efecto importante que ha tenido Santana en cuanto a la mano de obra empleada, la formalidad de la misma y la tecnología de punta incorporada en su proceso productivo.

Al mismo tiempo, existen otros aspectos a resaltar que se presentan como negativos o sobre los cuales debería existir un análisis y un trabajo más profundo. En primer lugar, la incorporación de un jugador de tamañas características implica establecer una asimetría con el eslabón primario. Reforzar la cadena apuntando a estas grandes hilanderías/tejedurías, conlleva a que los actores pequeños -quienes al perder las cooperativas como punto de referencia para las negociaciones- terminen negociando los precios individualmente o de manera fragmentada.

“El problema es que el mercado algodonero lo manejan cinco empresas, hilanderías grandes y ellos hacen lo que quieren porque el gobierno no se

pone en el medio.”

Mediano-Gran Productor de la zona sudoeste

Los precios que pagan las hilanderías toman como referencia el precio fijado por la cámara algodonera en función al precio internacional, la demanda del mercado y otros factores considerados. De la cámara algodonera participan las grandes empresas del mercado, en su mayoría de los eslabones más industrializados, ya que está constituida mayormente por corredores e hilanderías. Las pocas desmotadoras y productores que participan, pertenecen a jugadores fuertes. Esto genera que los eslabones primarios estén sometidos a su mayor poder de negociación. Lo que se refuerza aún más si se piensa en la situación actual de los productores algodoneros medianos-pequeños.

“Hoy notamos que al mercado de algodón lo manejan los industriales, como que el foco de manejo en la cadena se ha corrido hacia ellos.”

Alto funcionario del Ministerio de Producción

Los precios estipulados por dicha cámara se toman como parámetros y sobre estos se negocia. Este mecanismo de comercialización y negociación es uno de los factores que contribuyen a la desaparición del productor mediano y todavía más del pequeño según explicaron también desde la subsecretaría de Algodón de la Provincia. Como expresó un diputado provincial con larga trayectoria en políticas para el sector algodonero-textil, el pequeño productor perdió su poder de negociación, que les permite acordar los precios y ponerse de acuerdo:

“Antes, en las asambleas de las cooperativas se discutía lo que se iba a sembrar, el precio sostén, la comercialización, etc., y tenían peso. Hoy eso no existe (...) están todos mirando televisión esperando que les llegue el alquiler, pero no definen, no participan en las decisiones, no pelean. Entonces hoy lo definen 4, 5 actores, cambió la matriz de quienes manejan el negocio agropecuario en la Argentina.”

Esta asimetría entre los jugadores de la cadena se refuerza aún más ya que las hilanderías realizan sus compras financiadas a una plazo de entre 90 a 120 días, lo que complica sobremanera al mediano y pequeño productor quien no tiene la espalda financiera necesaria para sostenerse hasta realizar el cobro. Esto ocasiona que muchos terminen mal vendiendo su producción a corredores informales quienes ofrecen un precio muy bajo pero al contado.

“Hace un par de años (4/5), las hilanderías han optado por tomarlo al productor de financista, porque le pagan en 60, 90 y 120 días. Está muy complicado el mercado interno en lo referente a pagos (...) El productor chico/mediano necesita la plata ya, y por la forma de comercializar, es imposible. El chico no tiene opción de oferta y demanda, tienen que ir a una desmotadora y vender a quien compre. Necesita la plata ya.”

Desmotador Privado

La segunda cuestión a tener en cuenta es la inclusión de ese primer eslabón en el encadenamiento. Este punto se conecta con lo descrito en el apartado anterior con respecto a la calidad del algodón. El representante de UCAL entrevistado dijo no haber participado en negociaciones con Santana para venderles fibra de sus productores asociados.

“Y si, yo creo que a Santana le pudimos vender desde que está instalado ahí en Tirol 5 equipos creo. No te querían comprar (...) es muy poco lo que ellos compraban acá en la zona, o al sector cooperativo no se lo dejo participar ahí en esa compra”

Lo mismo manifestó un trabajador del PRODAF quien explicó que Santana persigue una lógica de eficiencia por lo que no comercializa con el programa debido que a su criterio no cumple con la calidad exigida por la empresa. En este punto Santana argumentó que se abastece de algodón con alrededor de 70 productores locales, desmotadoras, productores directos, revendedores, acopiadores y cooperativas, aunque no especificó la participación relativa de cada uno en el total comprado ni las calidades que producen. Tampoco nos fue posible acceder a dicha información ya que es de carácter confidencial para la empresa.

De todos modos el directivo de Santana expresó que premian o castigan la calidad del algodón a través del precio que ofrecen y manifestó que existe un problema serio en cuanto a la calidad, debido que como ya se explicó previamente, la tecnología utilizada para la cosecha la fibra de algodón se junta con impurezas y desechos que disminuyen los atributos de la misma, por lo que se ven obligados a ofrecer menores precios. En este sentido cobra importancia afianzar programas como PRODAF y PROCALGODON que buscan mejorar la calidad de la fibra, al mismo tiempo que trabajar en la articulación de eslabones de la cadena a través de exigencias mínimas de compra de producción local que cumpla con la calidad exigida. Es decir, se vuelve indispensable la articulación por

parte del Estado entre los actores para motorizar acuerdos que a priori no existirían sin las gestiones pertinentes, dada la configuración asimétrica de la cadena.

Pero no todas las empresas a las que fueron dirigidos los beneficios de la promoción industrial provincial se han mantenido en actividad como Santana. En este sentido, la percepción de un entrevistado, que se encuentra al frente de una cámara empresaria industrial, es que no se le ha exigido a las empresas un desarrollo real de la actividad, un programa de desarrollo para garantizar que sea competitiva, con excepción de Santana Textiles a la cual si se le exigieron pautas de producción y que, debido a la imposibilidad de girar divisas al exterior, terminó reinvertiendo en su planta industrial del Chaco. No fue así para empresas como TN Platex o Pampero-Cardón.

La primera fue instalada en la provincia hace 20 años y desde entonces ha funcionado en Puerto Tirol hasta su cierre en septiembre del año pasado. Ante las dificultades que atravesaba el sector la firma comenzó un proceso de reajuste que implicó la decisión de despedir a los empleados y cerrar la planta ubicada en el Chaco ya que se encontraba entre las menos rentable del grupo y requería de inversiones importantes para seguir funcionando. Así lo manifestaba el CEO del grupo empresarial al mencionar que *“la planta funcionó durante varios años subsidiada por las otras fábricas del grupo, mientras se mantuvo un buen nivel de actividad y de ventas”*⁶, y que en 2014, ante la necesidad de modernizar esa planta, se solicitó un crédito de 80 millones de pesos, que nunca se materializó.

Por su parte Cardon-Pampero instaló su planta en Fontana en 2013, para la elaboración de ropa de trabajo. Si bien no se encontraron datos oficiales concretos sobre los subsidios recibidos por dicha empresa, lo cual es un punto que no se debe pasar por alto y que representa una falta de seriedad y transparencia, entre los entrevistados se menciona que han recibido ayuda en materia de capacitaciones, pago de sueldos, maquinarias y energía. La fábrica empleaba alrededor de 37 personas y tenía la intención de realizar un proyecto que estaba conformado por tres etapas: la primera: producción de jeans; segunda: fabricación de la tradicional ropa de trabajo; y tercera: producción de alpargatas. El mismo nunca pudo completarse ya que la empresa decidió cerrar en 2016 agobiada por problemas financieros del grupo controlante y por la crisis en el sector textil. Más allá de estas problemáticas coyunturales, la planta en la provincia nunca logró trabajar con los estándares productivos esperados ya que según expresó un

⁶ <http://www.diarionorte.com/article/143470/tn-platex-redujo-su-produccion-y-paga-a-sus-1500-trabajadores-solo-el-70-del-salario>

representante industrial en el mejor mes de producción se hicieron 9 mil prendas cuando el índice de la actividad eran 60 mil.

Pese a atravesar por situaciones y trayectorias distintas, en el caso de ambas empresas se evidencia que no se les establecieron condiciones claras y exigibles -como podrían ser metas de reinversión- de manera tal que los proyectos productivos se volvieran sostenibles y que asegurasen que su competitividad no se apoyara sobre una promoción industrial temporal o sobre factores coyunturales favorables. De esta manera lo expresa un importante actor de la unión industrial entrevistado:

“Y creo que de eso se trata: como política de estado, cuando protegés determinado sector, está bien hacerlo, pero en un marco de ida y vuelta, es decir, yo te protejo “x” tiempo, pero vos tenés que desarrollarte y ser competitivo y si no lo lográs, dedícate a otra cosa. Es una cuestión de definición política, de políticas de Estado y de exigirle al empresario. Cosa que acá no pasó, salvo en el caso de Santana. Por eso TN Plátex cerró, porque dejó de ser competitivo, no tenía chances de serlo, porque monetizaban toda la ganancia, no estaban comprometidos en devolver al Estado lo que se les había dado. Incluso en beneficio de ellos mismos, para poder durar”

Por otra parte se señala en la entrevista que las pocas condiciones que fueron impuestas difícilmente eran controladas, que en todo caso se refieren a metas de producción o cantidad de empleo, que son relativamente más fáciles de cumplir, evidenciándose la ausencia de un lineamiento más estructural pensado a largo plazo. Además de la inexistencia de un programa de desarrollo real para garantizar que tenga éxito la actividad, se menciona en más de una entrevista que la empresa Pampero fue convocada incluso forzando las situaciones, refiriéndose al hecho de que hubo un empeño por instalarlas sin un análisis y un estudio de costos y beneficios subyacente. Este es otro punto a señalar ya que, si bien el convencimiento político de intervenir para desarrollar una industria implica sus riesgos y costos, no debe por esto dejarse de lado el criterio de rigurosidad que exige una correcta evaluación ex ante de los proyectos productivos.

Marrotex es otra de las inversiones realizadas desde el Gobierno Provincial que ha rendido buenos frutos. La textil que realiza el ensamble y la confección de prendas femeninas, se instaló en Villa del Oeste, en la capital de la provincia, a fines de 2014. Es una de las empresas que realiza el servicio a Blue Star Group, la cadena de venta de accesorios de TodoModa e Isadora. Emplea a 47 personas en su planta, quienes fueron

capacitadas por el Programa de Empleo provincial, antes de que la planta inicie sus actividades en 2015.

Resulta interesante la percepción de uno de los funcionarios claves que participaron activamente en la promoción de la industria textil, en cuanto a los resultados, los beneficios y costos de las políticas implementadas. Se evidencia la noción de que industrializar al Chaco es un tarea que implica sus riesgos y su dificultad, que dicho proceso tiene su costo asociado y que es el Estado el motor del mismo. Así lo manifestó un ex ministro Provincial.

“(..)es cerrar los ojos y hacer el intento y forzarlo, porque o si no, quedás en la nada. Primero es revertir el círculo vicioso que todo se concentra en las provincias ricas (...) Hay casos que han funcionado y otros que no. Es el riesgo a tomar si quiere desarrollarlo. Por sí solos, no lo van a hacer. “

Al mismo tiempo se desprende de las entrevistas la falta de una evaluación ex-post rigurosa de las políticas implementadas, asentada en datos y en información que permita indagar acerca de los desvíos que se generaron y sus causas más allá de las percepciones individuales de los actores involucrados.

CHACÚ:

El objetivo elemental de estas políticas de promoción ha sido la consolidación del eslabón de diseño y confección a través de la marca estatal provincial Chacú. En este eslabón el gobierno provincial asumió un rol mucho más activo y se vinculó directamente en la actividad comercial. Chacú nació en el marco de PROINTEX, el cual fue una herramienta creada para el desarrollo, tanto de la industria textil como de las confecciones y cuenta con diversas líneas de acción: capacitación, asistencia financiera, asistencia técnica, atracción de inversiones, comunicación institucional y asistencia a la comercialización. Chacú particularmente se crea para articular a los diseñadores y microemprendedores locales que se dediquen al diseño y confección de indumentarias.

El programa está compuesto por dos líneas: “Autor” que consiste en otorgar el espacio para comercializar, en el que se realiza el testeado de los productos para la venta. El diseñador elige sus telas, las paga, hace su diseño y se las lleva a Chacú para comercializar, Chacú se queda con un porcentaje de las ventas (35%), mucho menos de lo que suelen quedarse otros locales. En la otra alternativa, la de “Colectivo” se trabaja

en grupo de diseñadores, con un mentor, que busca insertar conceptos de lo regional a las prendas que allí se produzcan. El proceso consiste básicamente en, primero cada diseñador presenta su creación, luego estos son evaluados y, posteriormente se realiza una selección. Por último el Estado entrega la tela según las cantidades necesaria para la confección de las prendas que conformarán la colección que posteriormente se expondrá a la venta. Según señaló una diseñadora entrevistada que formó parte del programa, las telas otorgadas se compraban en Buenos Aires o en su gran mayoría se importaban. Si bien, se llegó a trabajar con el denim de Santana, representaban poco del total porque la empresa hace un solo tipo de tela. También se intentó trabajar con telas de INIMBÓ pero por el tipo de confección no era adecuada.

En cuanto a la percepción de los actores involucrados, según la consideración de la diseñadora entrevistada, Chacú ayuda a visibilizar a los diseñadores, a nuclearlos en un espacio común que es profesional. A su vez el marco del trabajo en Chacú los diseñadores tienen la posibilidad de articular con otros organismos de gobierno para obtener créditos para máquinas y ampliación. Al mismo tiempo reconoció un ex ministro entrevistado:

“Siempre en la etapa intermedia alguien se queda con el margen, por eso abrimos puestos de venta para que el diseñador pueda acceder al público directamente y apropiarse de ese margen de diseño. Yo creo que es una cuestión de constancia. Y si me preguntas si el día de mañana vamos a tener una industria de confección, no creo. Va a ser muy difícil.”

El esfuerzo por crear una marca propia y volverla competitiva en el mercado es un paso importante si se piensa en el apoyo a los talleres y la industria de la confección y el diseño y la búsqueda por resaltar la tradición e identidad textil de la provincia. No obstante, en cuanto a la integración de la cadena queda mucho por hacer. El circuito logra cerrarse en el caso del denim porque la calidad del producto es muy buena, según explicaron diseñadores. Pero esto se da en solo un tipo de tela, para todo el resto de las muchas variedades existentes la tela se obtiene comprada desde otras provincias e importadas, por lo que esto marca en sí el camino por el cual se podría avanzar.

LO PENDIENTE Y SUS CONDICIONANTES:

En cuanto a los eslabones que no se han logrado incorporar a la cadena o empresas a las que se ha intentado fomentar para su radicación en el Chaco resulta interesante

reflexionar sobre las causas que actúan como impedimento. A través de las entrevistas realizadas se tomó conocimiento de que el Estado provincial tuvo acceso a la lista de clientes de las hilanderías con el fin de promover su radicación en la provincia. Según lo indagado la rentabilidad que le genera, a las empresas de confección y del rubro texti, tener gran parte de sus trabajadores y de su producción en el sector informal sería una de las causas fundamentales. La posibilidad de connivencia con los organismos de control y agentes públicos genera una competencia desleal en la que el Estado compite contra sí mismo en el intento por fomentar el desarrollo productivo. La imposibilidad de las empresas de reproducir el circuito informal cuando son beneficiarias de promoción industrial, subsidios provinciales y exenciones fiscales hace que todos estos últimos incentivos sean incluso insuficientes para compensar la pérdida de rentabilidad por declarar a sus trabajadores y sus actividades. Así lo manifestó un empresario del rubro.

“La lógica sería que si la producción de tela e hilos está acá, las confecciones se instalen acá, los laboratorios se instalen acá y la tela terminada vaya al centro de consumo. Como todo eso no sucede por cuestiones impositivas, evasiones impositivas, competencia desleal, se van transformando en asimetrías”

Al mismo tiempo, como se explicó en el apartado previo, la distancia del Chaco con Buenos Aires es uno de los principales impedimentos, dado los altos costos del flete terrestre y la falta de infraestructura fluvial y ferroviaria que permita transportar la producción hacia los centros de consumo.

“(…) les han ofrecido venir acá, pero no quieren porque está lejos, por el flete, no les dan las condiciones. Y los pocos que han venido, son los que han regalado todo, por ejemplo, Pampero.”

Esta misma dificultad se planteó al momento de adicionar un lavadero a la producción textil pero que todavía no comenzó a funcionar porque no se consigue operador ya que aquellas empresas que tienen clientes y que conocen el mercado no están dispuesta a asumirlo porque el Chaco les queda a trasmano, según explicó un ex ministro de industria. A raíz de esto se evidencia como central trabajar sobre las políticas de infraestructura provincial, y en ese sentido se revalorizan las gestiones y los avances emprendidos por el gasoducto y el acueducto, al mismo tiempo que se vuelve a plantear una vez más la cuestión acerca de las rutas ferroviarias, la reactivación del Belgrano Cargas y la situación de los puertos provinciales.

Otras de las cuestiones centrales esgrimidas por los actores industriales es la falta de capacitación de la mano de obra chaqueña, que tiene un diferencial muy marcado en cuanto a su productividad. Así lo entendía el ex funcionario de Industria quien expresaba que:

“Terminas necesitando 1-2 años para que el trabajador logre la productividad que hay en las principales empresas de Buenos Aires.”

Es por esto, que desde el Estado se encararon programas para la capacitación de la mano de obra para las empresas que se instalan en la provincia. Existían dos tipos de capacitaciones. Por un lado “Emprendedor Textil” nivel 1 y 2 destinado al rubro de la confección y “Operario Industrial” de nivel 1 y nivel 2 destinado a los operarios de hilandería. El Estado se encargaba de todo lo referido a la formación de los candidatos y luego la empresa realizaba una preselección de los mismos. En general, los cursos se realizaban en articulación con empresas textiles de diferente magnitud de manera que los capacitados seleccionados por su desempeño, puedan acceder de forma posterior a la etapa de inserción laboral que, a su vez se realizaba en dos tramos. Una de entrenamiento, similar a una pasantía, y luego ya dentro del Programa de Inserción Laboral de la Secretaria de Empleo y Trabajo, mediante el cual la provincia subsidia parte de la remuneración al empleador, dependiendo el importe según tamaño de la empresa, de manera de cerrar el círculo de formación e inserción. Este fue el caso de Pampero, Cooperativa Sanluiseños y Marrotex. Los cursos se realizaban en el establecimiento de Prointex que funciona como centro de formación continuo y donde además funciona el principal taller de Chacú junto con las oficinas. Al año 2016, se realizaron 23 cursos de los 40 previstos: 5 cursos de operarios industriales en 2013; 12 cursos de operarios industriales y 1 curso de emprendedores textiles en 2014; 3 cursos de operarios industriales y 2 cursos de emprendedores textiles en 2015. Es decir al año 2016 se había concretado el 57% del proyecto planificado para el cual se destinaron según informes del ministerio \$1.179.623,75.

En relación al alcance de los programa se destaca el aporte del gobierno provincial en cuanto la importancia de aumentar la productividad de la mano de obra de forma tal que las empresas puedan contar con trabajadores que compitan con los de otras provincias en pos de revertir las asimetrías existentes en la región. Al mismo tiempo que actúa como un beneficio implícito para las empresas que pueden contar con trabajadores que se forman con los criterios requeridos por la propia empresa y con su proceso específico de

producción, siendo solventado casi en su totalidad por el Estado. Aun así emergen las dificultades propias de un programa que busca trabajar sobre asimetrías fuertemente arraigadas en la matriz productiva provincial, es decir estructurales:

“Se intentó con talleres textiles que capaciten, formación de mano de obra... pero la gente tampoco se quiere formar todo un año sin un incentivo monetario. Si querés realmente tener una industria, tenés que formar 1000 tipos para que te tomen 300, y es un costo formal eso.”

Ex funcionario al frente del programa

Por otro lado, podemos observar que desde los hacedores de políticas públicas (quienes efectivamente lo son y quienes han sido) existen posturas disímiles sobre cómo fortalecer la cadena textil algodonera en la provincia. Por un lado, se identifica la posición que han tomado quienes tuvieron la visión de dirigir recursos a los grandes actores industriales, mencionado anteriormente. Pero esta visión se contrapone con otra que concluye que para fortalecer a la cadena, el Estado debe estar presente en la producción del algodón, asegurando su calidad y rendimiento.

A su vez en el eslabón industrial, se presenta la misma percepción de los actores que en la producción primaria, respecto a la necesidad de un Estado activo para, consolidar una cadena textil con mayor valor agregado y más integrada y, hacer frente a la competencia externa.

“La industria, la cadena, el sector es cómo una criatura: lo tenés que criar, hacer crecer y cuidar. Tenés que guiarlo, aconsejarlo y acompañarlo, y recién, luego de 15/20 años, recién soltarlo (...) A la industria hay que generarla, desarrollarla.”

Desmotador/Hiladero

En este punto es clave resaltar el campo limitado de las políticas provinciales en cuanto a la posibilidad de fomentar toda industria por cuanto choca con su propio ámbito de competencia ya que una tarea semejante requiere la coordinación de políticas de estricta competencia nacional y de coordinación general que posibilita el fomento sostenible de una industria. En esta línea, políticas cambiarias, comerciales, monetarias y fiscales resultan cruciales y exceden al ámbito provincial. Las mismas aparecieron a lo largo de ciertas entrevistas, de manera más marcada en el caso del segmento industrial, como eje de reclamos y percepciones de deseabilidad de los actores, notándose que

muchas veces la distinción entre ámbito provincial y nacional no se evidencia en el discurso.

Por último cabe mencionar un hecho que se desprende de la misma investigación, el rol esencial del Estado para fomentar y sostener un proceso de industrialización en la provincia por cuanto no puede esperarse que el mismo se dé de manera autónoma dada las asimetrías estructurales. Al mismo tiempo dicho proceso se vuelve deseable considerando la necesidad de establecer procesos productivos que se basen en la agregación de valor de los productos primarios, que a su vez sean capaces de absorber la mano de obra desempleada y que fomenten la incorporación de servicios anexos, tecnología y conocimiento, caminos viables por los que hacer transitar el desarrollo

CAPÍTULO 3

3. PROPUESTAS Y ALTERNATIVAS

De los apartados anteriores surgen una serie de características que representan tanto fortalezas como debilidades para el desarrollo de la cadena en la provincia. Es por eso que a partir de su análisis se busca encaminar algunas sugerencias respecto a una serie de líneas de acción que logren superar estos condicionantes estructurales y/o potenciar las fortalezas.

3.1 Sugerencias de líneas de acción política:

El rol del Estado en materia de promoción industrial, como se mencionó a lo largo del informe, posibilitó la existencia de casos positivos de radicación empresarial que lograron competitividad y escala tecnológica, como así también casos negativos que se apoyaron sobre los beneficios temporales. Surge entonces la necesidad de repensar e idear mecanismos que posibiliten imponer condiciones y metas sobre las que se puedan evaluar el desempeño de las firmas beneficiarias y por ende la continuidad de dicho beneficios. Este punto es fundamental por cuanto una política de promoción industrial necesariamente debe ir acompañada de una serie de objetivos no sólo deseables sino también cuantificables y factibles de medición por parte de un ente estatal. Esto permite aumentar las capacidades de gestión ya que ensancha la información sobre la que tomar decisiones, minimizando las posibilidades de casos negativos. Aún más reforzar la capacidad institucional será clave ya que no se trata solo de poseer los mecanismos institucionales para detectar los posibles casos negativos, sino de quitar los beneficios otorgados y si es el caso sancionar la conducta predatoria, para redireccionar los recursos hacia potenciales proyectos exitosos. Enviando así, señales al mercado acerca de la conducta esperable por parte de los empresarios: no la persecución del “*rent-seeking*” sino la búsqueda de inversiones productivas. En lenguaje técnico nos referimos aquí a la necesidad de contar con mecanismos institucionales adecuados para dotar a las políticas de consistencia intertemporal. Es decir, la posibilidad de sostenerse, ser dinámica y creíble para un conjunto de actores a lo largo del periodo de tiempo planificado.

En línea con las políticas de promoción industrial, resulta oportuno dar continuidad a los programas de capacitación a la mano de obra potencial que se habían iniciado en conjunto y en articulación con el fomento a los grandes actores industriales. Por la brecha de productividad descrita anteriormente, la capacitación de la mano de obra es un punto sensible a la hora de impulsar el desarrollo de la industria textil. La articulación con el sector privado en este punto resultó un mecanismo positivo a impulsar aunque sería deseable una mayor transparencia y conocimiento de su gestión.

Si nos enfocamos en los actores industriales más pequeños (cooperativa de hilandería y desmotadoras), una problemática muy resaltada por los mismos es la falta de acceso al crédito barato para continuar con su actividad normal. Las compras financiadas a más de 90 días que suelen realizar las hilanderías más grandes, afectan la financiación de toda la cadena. Para ello, sería pertinente que desde el Estado Provincial se fomente el acceso a los instrumentos financieros adaptados al perfil de los actores, en articulación con las entidades financieras adecuadas y extender el alcance de las líneas crediticias vigentes para este sector, como las que ofreció el Banco del Chaco a las desmotadoras (Línea Riesgo Cero).

En cuanto a la etapa primaria, se evidenció la existencia de programas que colaboran con los productores en la entrega de agroquímicos, fertilizantes y trampas para atacar el picudo. Un caso a destacar es el del PRODAF, el cual se diferencia por el hecho de que además de brindar los insumos, provee de asistencia técnica en terreno por parte de ingenieros para la correcta aplicación del PROCALGODÓN. De esta forma, se busca avanzar sobre las potencialidades de los medianos productores, aprovechando su mayor predisposición a tecnificarse y a adoptar formas de cultivo más modernas. Es relevante en este sentido, resaltar la pertinencia del diseño y aplicación en la provincia de dicho programa ya que tanto la provisión de productos, como las mencionadas intervenciones representan un gran aporte al proceso productivo al trabajar sobre la mejora de la calidad de la fibra y el rinde.

Cabe destacar que los fondos del PRODAF provienen tanto de aportes nacionales y provinciales como de organismos externos como el BID. Esta situación resulta deseable por cuanto redundaría en un mayor énfasis en la aplicación de mecanismos de control ex post, ya que son estos organismos externos lo tienen a su cargo la supervisión y evaluación de la intervención. Además, el hecho de que estos organismos cofinancian este tipo de programas libera presión sobre las partidas presupuestarias del estado provincial, dándole así la posibilidad de redireccionar dichos recursos hacia otros fines.

En ese mismo sentido, la creación de la Subsecretaría de Algodón ha sido otro punto interesante y a profundizar aún más, por cuanto aporta transparencia y mayor gestión de los recursos provenientes de la ley algodонера los cuales se utilizan para asistir a los productores con diversos insumos. El trabajo de este espacio también tiene potencial en cuanto al impulso al uso de semillas fiscalizadas y su control. Por último se destaca la necesidad de una mayor articulación y trabajo cohesionado entre los programas existentes.

No obstante lo anterior, estas potenciales fortalezas, cuenta con un problema que sobresale de la mayoría de los entrevistados: el atraso con el que generalmente se reciben estas ayudas. Es por ello que, para lograr una mayor efectividad de este tipo de asistencias resulta indispensable articular los tiempos de entrega con los tiempos naturales de producción. Esto demanda, un mayor contacto entre el Estado y los destinatarios del beneficio radicados en las distintas zonas algodoneeras de la provincia, de manera de conocer y relevar directamente las problemáticas, necesidades y demandas del sector primario. En esta línea sería deseable contar con una mayor participación de los entes provinciales en las zonas algodoneeras a través de centros de referencia.

Un aspecto particular que es necesario evaluar es la visión con las que se formularon las políticas adoptadas para los pequeños productores algodoneeros. A diferencia de las medidas dirigidas a los medianos productores, de carácter productivo, con los pequeños se adoptaron medidas de contención a partir de la asistencia. Esto es percibido por muchos funcionarios por lo que existe una crítica generalizada sobre las bajas tasas de devolución de los créditos otorgados. Una política de incentivos productivos, como fue el proyecto de consorcios rurales, es una medida que podría potenciarse, para generar espacios de asociación entre estos actores particularmente débiles ante un modelo productivo de gran escala. Profundizar este tipo de medidas que logren adaptar la experiencia de estos productores a las nuevas exigencias del mercado algodoneero será clave. Incluso parecería ser pertinente reconsiderar según las características de las unidades productivas, la conveniencia de sostener la producción de algodón o más bien, pensar en una política más amplia de reconversión hacia actividades compatibles con el perfil productivo de los productores más pequeños y menos sofisticados.

Una parte importante de los entrevistados mencionaron la necesidad de contar con Semilleros en la provincia. La falta de control sobre los tipos de semillas y su reutilización así como el escaso desarrollo tecnológico ha contribuido al deterioro en términos

generales la calidad de la fibra de algodón. Esta problemática fue identificada tanto por el Estado provincial y nacional, por lo que junto al INASE⁷ y GENSUS S.A -actualmente el único oferente de innovación en semillas-, y otros organismos públicos dedicados a la producción de algodón, se ha venido trabajando al respecto. Se ha logrado concretar un encuentro nacional para tratar el nuevo marco regulatorio que estipula el control de la semilla de algodón. Reconocieron la importancia de que el productor justifique la procedencia de la semilla que sembró, para asegurar así buen rinde y buena calidad, por lo que se está trabajando sobre la creación de un registro único de semilleros, a fin de evitar la heterogeneidad de variedades de la siembra.

Se considera destacable que se concrete este tipo de prácticas llevadas adelante en forma conjunta entre sectores públicos y privados, para así lograr posicionar la fibra de algodón chaqueña a nivel nacional y lograr reactivar la producción.

Avanzando en la relación del encadenamiento productivo se evidencia la necesaria presencia estatal para subsanar fallas de coordinación en los distintos actores. En este sentido, se observa un gran potencial en la gestión estatal para articular e incentivar encadenamientos más profundos entre el sector primario, el de desmote y el industrial. De las entrevistas se desprende que existe espacio para avanzar en cuanto a la posibilidad de conectar a los actores entre sí, generando vínculos económicos entre las distintas partes y buscar una mayor colaboración con el sector privado. Concretamente trabajar sobre un requerimiento de compra mínima a los sectores beneficiados por PRODAF y por la Subsecretaría de Algodón, parece ser una medida posible que articule el intento por mejorar la fibra con la demanda industrial que existe. También en cuanto a los destinatarios de las políticas públicas se evidencia la importancia de profundizar la comunicación y la llegada a los actores intervinientes, ya que gran parte de las impresiones recabadas en la entrevista daban cuenta de un significativo desconocimiento de los programas existentes.

Relacionado con la capacidad de coordinación, un punto que merece atención y sobre el cual es deseable avanzar es el referido al precio sostén. Encontrar mecanismos de liquidación y compensación que aseguren una comercialización transparente y con un precio estable para el productor resulta crucial. En el informe se destacan los avances realizados en esta línea con la propuesta de comercialización del PRODAF que funcionó como prueba piloto. Dado que es económicamente imposible asegurar un precio a todos los productores de algodón y que tampoco es deseable en términos de eficiencia, se debe

⁷ Instituto Nacional de Semillas

priorizar a los sectores más débiles de la cadena que presentan potencialidad en cuanto a la calidad y rinde de sus fibra, para asegurar que las asimetrías de poder en la negociación no terminen por truncar su actividad. La posibilidad de agrupar o de actuar en representación de actores permite el acceso a instrumentos financieros y seguros que posibilitan suavizar las oscilaciones en los precios y disminuir los riesgos.

La necesidad de lograr la institucionalización del control y seguimiento de las intervenciones estatales, es transversal a todos los programas y políticas. Al igual que fue planteado para el caso concreto de la promoción industrial, es realmente necesario contar con información que permita evaluar el desempeño de las políticas implementadas, para decidir su continuidad, sus modificaciones o la implementación de otras políticas. Dicha información es un insumo sensible al momento de rever, re asignar, modificar los objetivos, recursos y herramientas propias de cada intervención. La falta de una evaluación ex post es un aspecto con el que nos encontramos a lo largo de toda la investigación, en los distintos ministerios y reparticiones y con una amplia gama de entrevistados. Aún más, no solo se evidenciaba dicha falta sino que también en muchos casos la imposibilidad de acceso a la poca información existente, que por naturaleza debería ser pública.

En cuanto a las condiciones generales y la estructura regional, como se mencionó a lo largo del trabajo, urge continuar y desarrollar aún más políticas regionales que permitan acortar las brechas existentes con otras provincias. Para así lograr que los condicionantes actuales no trunquen el intento por fomentar la industrialización y el proceso de agregación de valor a la producción local. En concreto, es necesario avanzar en el acceso y distribución de servicios de agua, energía eléctrica, y mejorar la infraestructura de transporte y logística ya que estos puntos se presentan como críticos al momento de evaluar los proyectos productivos en la provincia. Por más dispositivos y mecanismos de promoción sectorial que se implementen, estos quedarán sujetos y subordinados a los condicionantes estructurales.

Las decisiones tomadas desde el Gobierno Nacional también influyen en la conformación de la cadena y en la efectividad de las políticas adoptadas. Los beneficios en materia impositiva que se pudieron tomar desde la provincia tuvieron un efecto neutral en la promoción industrial, ya que la mayor presión tributaria sufrida por los emprendimientos corresponde a impuestos nacionales. Asimismo, el avance en materia de infraestructura básica (en el acueducto, en provisión de energía eléctrica, gas natural

y caminos asfaltados) resulta clave para la instalación de nuevos eslabones, para lo cual sería favorable un acuerdo entre gobierno provincial y nacional.

Por otro lado, resulta necesario una coordinación con las políticas nacionales y de los otros gobiernos provinciales, al momento de trazarse un proyecto de desarrollo de una cadena. Si desde el Gobierno Nacional se contempla a la industria textil argentina como un sector que debería reconvertirse debido a su baja competitividad, o se promocionan regímenes industriales en otras provincias (como pasó en La Rioja y Tucumán donde se asentaron textiles), resulta más difícil para el Gobierno Provincial trabajar en pos del desarrollo en el Chaco.

CONCLUSIÓN

El trabajo de campo realizado permite obtener una caracterización acabada de la morfología de la cadena de valor textil en el Chaco, su composición, las relaciones que se dan a su interior y cómo estas pueden constituir tanto una oportunidad o una amenaza para la consolidación de la misma. Se observa entonces una fuerte tendencia a la concentración de las actividades productivas como resultado de la creciente tecnificación de la producción y la consecuente necesidad de contar con mayores escalas de producción para que la misma resulte rentable.

En el caso de la actividad primaria, esto da como resultado una estructura productiva en la que coexisten tres tipos de productores con características bien diferenciadas. Por un lado, encontramos a los pequeños productores con una lógica de producción tradicional y baja tecnificación en los procesos además de contar con escasos niveles de capital y serios problemas de acceso al financiamiento sobre todo al privado. Esto último los lleva a presionar al Estado para que supla el rol de financista por medio de transferencias. Este conjunto de agentes le otorga al algodón una valoración especial que va más allá de la valoración económica. Lo consideran como el producto emblema de la provincia y por eso presentan resistencias a la rotación hacia otro tipo de cultivos a pesar de que estos sean más rentables. Asimismo se niegan a reconvertirse hacia otras actividades más adecuadas a su escala y capacidad productiva. Al mismo tiempo no están dispuestos ni en condiciones económicas de enfrentar un cambio y/o mejora de las técnicas empleadas y de los insumos.

Este eslabón también se encuentra integrado por el grupo de productores empresarios con gran capacidad financiera, con grandes extensiones de tierra, que fueron diversificando su producción hacia otros cultivos mayormente, la soja. Cuentan con un capital tecnológico que los conduce a una mejor rentabilidad, consistente con una lógica de maximización de beneficios. Su escala de producción le permite ser competitivo y combatir las plagas de una forma más eficiente, al mismo tiempo que tiene mucho mayor poder de negociación al momento de comercializar su producción.

Finalmente, en el medio de los anteriores, se encuentra un grupo de productores que presentan características comunes a ambos grupos extremos constituyendo un híbrido de estos. Estos realizan la producción a través de un proceso más mecanizado que los pequeños productores pero sin llegar a disponer de tecnologías de avanzada. Además

tampoco cuentan con la capacidad financiera y de organización que caracteriza a los productores empresarios.

Es así que se genera un ámbito en donde interactúan actores cuyas acciones se ven tamizadas por estructuras de pensamiento no sólo diferentes sino que además, muchas veces son contrapuestas. En ese sentido la planificación de políticas públicas y programas de desarrollo que se adopten orientadas a desarrollar la cadena quedan condicionadas por las lógicas preexistentes. Este condicionamiento se evidencia fuertemente en el caso del productor pequeño cuyas características dificultan la aplicación de las políticas y por ende el sostenimiento y competitividad de su actividad. Como resultado de este choque de lógicas distintas, los programas se han ido reorientando en recursos y en diseño hacia los productores medianos dada su mayor disposición a la incorporación de nuevas tecnologías que le permite aumentar sus rindes y la calidad de la fibra, puntos clave para dinamizar la cadena.

Junto con el declive de los pequeños productores se evidencia también la desaparición de las entidades que fueron creadas con el fin de nuclearlos y dotarlos de poder de negociación: las cooperativas. Esto los deja en una posición de desventaja frente a los sucesivos eslabones de la cadena con mayor poder de mercado y que se benefician de un sistema de comercialización poco transparente. De esto surge la necesidad de la presencia del Estado para regular los desequilibrios existentes.

En relación al sector industrial el análisis deja ver una serie de condicionantes estructurales a los que se enfrenta la provincia para lograr consolidar su desarrollo. En principio, la distancia de la misma respecto a los centros de consumo masivo, y el reducido mercado interno con el que cuenta, actúan como desincentivos para la radicación de establecimientos que agreguen valor a la fibra de algodón. Además, no existió una articulación a nivel nacional de los regímenes de promoción industrial, lo que hizo que el Gobierno de Chaco deba competir con los incentivos planteados por otras provincias. A su vez, la provincia se vio afectada por las lógicas empresariales de las demás en donde domina la competencia desleal y la evasión fiscal. Por otro lado, el fuerte déficit en infraestructura básica (logística y transporte, tendido eléctrico y provisión de agua) y de mano de obra calificada, dificultan aún más el fomento a la instalación de establecimientos manufactureros, observando que particularmente las hilanderías y tejedurías precisan de recursos de tecnificación elevado.

Como consecuencia de lo anterior, se observa que toda medida política tomada, estuvo condicionada por este conjunto de factores iniciales que determinan la promoción

al desarrollo industrial en la provincia. Dicha promoción se planteó con el objetivo de dinamizar un entramado productivo industrial escaso, desde una lógica de incentivar a los grandes jugadores que funcionarían como motores del resto de los actores. En esta línea se idearon políticas tendientes a acortar las asimetrías existentes. En este sentido existieron casos positivos y negativos según si la competitividad de las firmas atraídas se apoyaron sobre la promoción industrial misma y la coyuntura económica, o si por el contrario, lograron volverse sustentables. El éxito o no estuvo en gran parte atado a las condiciones impuestas a las empresas para lograr una competitividad real dentro de un programa de desarrollo mayor, con metas de inversión y expansión claras. La ausencia de estas, determinó en gran parte el desempeño de las industrias atraídas.

Por otro lado la búsqueda por articular la cadena tuvo intentos de fomento de los últimos eslabones de la cadena textil con una fuerte presencia estatal para incentivar a los diseñadores y talleres de confección. Si bien esto significó un gran avance, aún está ausente el encadenamiento con los demás eslabones.

En cuanto a los lineamientos futuros algunas pistas y aspectos deseables fueron descritos en el trabajo. Si bien el espectro de puntos sobre los que se podría avanzar es amplio y demandante, se considera oportuno establecer prioridades en base a un plan estratégico. Pero por sobre todo será clave considerar siempre los impactos de las intervenciones en la configuración de la cadena y su estructura ya que afectan en las relaciones entre los distintos actores. De lo que se desprende que la participación y representación de estos actores serán fundamentales para lograr su compromiso y por tanto el éxito de las medidas implementadas.

En resumen, el futuro de la industria textil estará atado por un lado a la posibilidad de mejorar la calidad de la fibra y sus rindes permitiendo articular con el resto de la cadena, y por otro al avance que se pueda dar desde las políticas públicas en acortar las brechas existentes y condicionantes al desarrollo provincial.

ANEXO METODOLÓGICO

Como se ha mencionado, este informe tiene como objetivo profundizar sobre las conclusiones arribadas en un estudio preliminar de la cadena de valor textil realizado en base a datos cualitativos. Para cumplir con el mismo, se recurrió como técnica de recolección de datos a la entrevista. Esta decisión se justifica en la consideración de que la misma es una herramienta completa ya que brinda mayor libertad y flexibilidad en la obtención de información permitiendo profundizar en las características específicas de los actores que los datos meramente cualitativos no permiten observar.

Se realizaron un total de 32 entrevistas semi estructuradas a distintos actores vinculados con el sector textil. Abarcando desde productores algodoneros, administradores y propietarios de desmotadoras de tipos cooperativas y privadas, hilanderías, funcionarios públicos -del gobierno actual y de anteriores-, representantes de organismos relacionados a la cadena Unión Industrial de Chaco (UICH), Unión de Cooperativas Algodoneras (UCAL), Asociación de obreros textiles (AOT) -.

La selección de los entrevistados consistió en una búsqueda de nombres específicos en diversas fuentes, tanto oficiales como periodísticas, de actores que participan en los diferentes eslabones de la cadena; a su vez se intentó que la selección sea heterogénea dentro de los mismos eslabones. Se llevó a cabo un proceso de selección, considerando además factores como la ubicación geográfica tanto de los productores como de los establecimientos desmotadores de la provincia para lograr una mayor representatividad de los mismos.

En el caso de los productores, en el trabajo de búsqueda se encontró que la mayoría de ellos realizan cultivos de distinto tipo. Es por eso que se seleccionó a aquellos que trabajaban o trabajan actualmente con algodón. Estos productores tienen establecimientos de carácter mediano y la mayor parte de las tierras que trabajan son arrendadas. Respecto a los productores pequeños, sólo pudimos tener el contacto con uno que forma parte de un consorcio rural (asociación civil de productores).

Sobre los establecimientos desmotadores en particular, se podría decir que se buscó la heterogeneidad en términos de su conformación societaria: se entrevistaron desmotadoras que funcionan como cooperativas, y también aquellas (que generalmente eran de mayor escala) que funcionan con otras formas jurídicas. Incluso se contempló en entrevistar a aquellos establecimientos que dejaron de funcionar como desmotadoras y

actualmente realizan otra actividad, a fines de indagar sobre la decisión de dejar la actividad algodonera-textil.

Con respecto a los establecimientos que realizan las tareas de hilados o tejedurías, no fue necesario realizar una selección debido a la escasa presencia de estos establecimientos en la provincia. Se incluyó en las entrevistas al establecimiento textil más importante que está asentado en la provincia y que se mantuvo pese a una coyuntura desfavorable; no obstante, no se pudo conseguir entrevistas con dos textiles, cuya perspectiva hubiera sido más enriquecedora para el análisis: Alpargatas, que es de escala nacional, y Traversi, una hilandería de capitales chaqueños. Entre los entrevistados, también se contó con la opinión de aquellos que dejaron la actividad.

La etapa de diseño y confección fue cubierta por entrevistas a una diseñadora que forma parte del programa Chacú, y otra que trabajó por un tiempo pero que actualmente trabaja de forma independiente, de manera tal que abarquemos dos perspectivas diferentes. Al mismo tiempo que se entrevistó a dos funcionarios que trabajaron fuertemente en el programa y conoce sus pormenores a fondo.

Para observar la perspectiva de los funcionarios públicos sobre el sector, se partió en seleccionar a aquellos que formaban parte de la gestión anterior en el Ejecutivo Provincial, ya que fueron los autores y ejecutores de las medidas dirigidas principalmente al sector de industria y confección; y además se entrevistó a funcionarios de la gestión actual para tener conocimiento de las políticas recientes.

Otros actores institucionales que fueron entrevistados, figuran representantes de la UICH (como parte del sector industrial en general); de la UCAL, la cual ha tenido un desempeño histórico en la actividad textil durante los años de auge del algodón, con cientos de productores y trabajadores a cargo; y de la AOT, como gremio representante de los obreros textiles: al mismo tiempo que entrevistamos a un importante referente de la Federación Agraria.

El diálogo con estos actores se entabló por medio de entrevistas semi-estructuradas para lo cual se preparó un listado de temas de interés y se realizaron preguntas abiertas dándole al entrevistado cierta libertad para que pueda expresar sus opiniones. Los interrogantes giraron en torno a la situación actual del establecimiento, cómo ve la situación de su rubro, a las vinculaciones con el resto de los eslabones de la cadena, qué estimula y que frena el desarrollo de la cadena textil en la provincia actualmente, y la percepción sobre las políticas dirigidas al sector.

Para concretar lo anterior se realizó un viaje a distintas localidades del sudoeste chaqueño las cuales fueron: Villa Ángela, Sáenz Peña, Las Breñas, San Bernardo, Gancedo, Quitilipi, Puerto Tirol y Fontana.

BIBLIOGRAFIA

- Argentinas, A. d. (2013). *Chaco y su producción agrícola*.
- Bonavida, C., Fernández, F., González Obregón, L., & Monzón, C. (Abril de 2016). *La Industria Chaqueña en el siglo XXI*. Escuela de Gobierno de la provincia del Chaco.
- CONES. (2007). *Cadena Algodonera* (Vol. Cap 3). CONES.
- CONES. (2012). *Cooperativas Algodoneras Chaqueñas: análisis económico, social y organizacional de sus factores internos y externos*.
- Desarrollo, C. d. (2012). *Cadena Algodonera- Eslabón Primario y Desmotador: Fomento al Cooperativismo*. CONES.
- Económica, S. d.-S. (Diciembre de 2011). *Complejo Algodonero Textil. Serie: Producción Regional por Complejos Productivos*. (MECON, Ed.)
- Elena, M. G., R., P. D., D`Angelo, M. L., & Chaco-Formosa, I. C. (2007). *Cadena Agroindustrial del Algodón*.
- Heredia, M. (. , Fernández, F., Fresl, N., & Oviedo. (2015). *La Moernización del Chaco: Cambios demográficos y socio productivos en el largo plazo 1960-2010*. Escuela de Gobierno de la Provincia del Chaco.
- Kestelboim, M. M. (2010). Programa de Fortalecimiento Institucional de la Secretaría de Política Económica.
- MECON. (2015). *Chaco. Ficha provincial*.
- Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas de la Nación. (2016). *Informes productivos provinciales: Chaco*.
- Ministerio de Industria, E. y. (2015). *Cadena Textil Algodonera. Documento de Trabajo*.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, C. I. (2010). *Informe Sector Textil. Hilados y Telas*.
- Morales, J., Pont, M., García, N., Mauriño, M., Nasir, G., Greminger, M., & Paleari, M. (2016). *Ámbitos privilegiados de acumulación en la industria textil chaqueña*.
- Ortega, L. E. (2009). *¿Qué es la expansión de la frontera agropecuaria?: Aproximación al caso de Chaco*. CIEA(6).
- Públicas, M. d. (2016). *Informes Productivos Provinciales. Chaco*.
- TN&PLATEX. (s.f.). Obtenido de www.tnplatex.com
- Unión Industrial, A. (2003). *Diagnóstico Cadena del Algodón (Textil-Indumentaria) en la Región NEA*.
- Villalba, B., Bela, D., & Montenegro, A. C. (2010). Programa de Asistencia para el Mejoramiento de la Calidad de Fibra de Algodón (PROCALGODÓN). Parque Desmotador de la República Argentina.

DR. MARTIN SCHORR

Doctor en Ciencias Sociales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO Argentina). Magister en Sociología Económica, Instituto de Altos Estudios Sociales, Universidad de General San Martín. Licenciado en Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Miembro de la Carrera de Investigador Científico del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Investigador del Área de Economía y Tecnología de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Actualmente es Profesor en la Maestría en Gobierno y Economía Política dictada en la Escuela de Gobierno de la Provincia del Chaco.

CRISTIAN BONAVIDA

Tesista de la Licenciatura en Economía de la Universidad Nacional del Nordeste (UNNE). Integrante del equipo de Investigación de Escuela de Gobierno de la Provincia del Chaco.

CAMILA MONZÓN

Tesista de la Licenciatura en Economía de la Universidad Nacional del Nordeste (UNNE). Integrante del equipo de Investigación de Escuela de Gobierno de la Provincia del Chaco.

LAUTARO MARTIN GONZALEZ OBREGON

Licenciado en Economía de la Universidad Nacional del Nordeste (UNNE). Integrante del equipo de Investigación de Escuela de Gobierno de la Provincia del Chaco.

LUCAS BORDA

Estudiante de la carrera de Licenciatura en Economía de la Universidad Nacional del Nordeste (UNNE). Integrante del equipo de Investigación de Escuela de Gobierno de la Provincia del Chaco.

MACARENA MAURIÑO

Estudiante de la carrera de Licenciatura en Economía de la Universidad Nacional del Nordeste (UNNE). Integrante del equipo de Investigación de Escuela de Gobierno de la Provincia del Chaco.

