

Cómo revertir el legado neoliberal

Orientación regional

Actualidad y porvenir de las políticas públicas destinadas a aliviar o superar las desigualdades. La sojización y el corrimiento de la frontera agraria.

Por Ariel García*, Florencia Lampreabe**
y Alejandro Rofman ***

*Licenciado en Geografía (UBA) y Magíster en Estudios Sociales Agrarios (FLACSO) Becario tipo II CONICET/CEUR.

** Licenciada en Ciencias Políticas (UBA) y Becaria tipo I CONICET/CEUR.

*** Magíster en Regional Sciences (Pennsylvania University) y Doctor en Economía (UNC); Investigador Principal del CONICET/CEUR.

En este primer aporte intentaremos describir y explicar qué situación presentan actualmente las políticas públicas con orientación regional. No pretendemos ser exhaustivos, sí ilustrar a través del planteo de algunos casos concretos los aciertos, desaciertos y deudas que una agenda política con vocación de transformación debería, a nuestro criterio, tener en cuenta.

Una inquietud que moviliza el trabajo diario de quienes suscribimos este artículo es cómo lograr preservar los elementos resaltantes de la gestión de gobierno iniciada en 2003 –sobre todo la vuelta de la política y el Estado a la escena pública con sus principales aciertos en materia económica, legal y social– y al mismo tiempo aportar a un escenario superador.

En particular, nos interesa compartir con los lectores un recorrido en el que queden planteadas ideas ligadas con la desigualdad territorial de la Argentina. Para ello, antes de exponer algunos casos, debemos precisar qué entendemos por desigualdad territorial.

La palabra territorio nos suele remitir de inmediato a la idea de “Territorio-Nacional”, nos hace pensar en un mapa político. Esa noción nos ha sido legada por nuestras familias y a través de la enseñanza escolar. Está presente en cada instante, cuando cantamos el Himno o vemos la bandera argentina. Sin embargo, poco se conoce de otros posibles significados. El territorio también puede ser entendido como causa y resultado espacial del control y la subordinación que un grupo social impone tanto en términos materia-



les como simbólicos. El Estado puede pasar a un segundo plano o incluso ser utilizado por el grupo social con mayor poder para crear normativas y dinámicas económicas que lo favorezcan en detrimento de los intereses del resto. El resultado espacial de ello será la construcción de un territorio con determinadas características, donde pueden darse situaciones de segregación y/o expulsión de los grupos marginados.

Si tomamos esta segunda definición, la de territorio como causa y resultado espacial del control y la subordinación que un grupo social impone tanto en términos materiales como simbólicos, encontramos que la noción de desigualdad territorial empieza a adquirir un sentido particular: el de las relaciones de poder y las diferentes capacidades de los actores sociales de influir en la orientación de las políticas públicas y en la configuración del territorio. Entendemos a este último como un espacio en el que se dirimen intereses contradictorios entre actores sociales de distinto peso. Con esto no decimos que el conflicto sea en sí mismo negativo. Canalizado institucional y equitativamente puede ser un interesante modo de ajustar diferencias en una sociedad democrática. Desde esta perspectiva, analizaremos las políticas públicas como herramientas capaces de profundizar o contrarrestar –de acuerdo con la orientación que adopten– la desigualdad territorial.

En el plano de la desigualdad territorial, consideramos que las brechas y particularidades heredadas, sean recursos naturales o infraestructuras construidas, actúan atrayendo el capital de manera acumulativa. Esto es lo que señala David Harvey cuando sostiene que las leyes (coercitivas) de la competencia llevan a los empresarios a decidir o relocalizar sus negocios hacia sitios que les permitan ampliar las ganancias. Esto puede llevar a una especialización territo-

rial (en las actuales condiciones ningún “buen” empresario haría soja en Tierra del Fuego o se animaría a plantar araucarias en la meseta de Somuncurá). Y en esa especialización, no sólo amparada por ventajas “naturales”, hay quienes comandan y quienes los siguen. Las estrategias empresariales son dirimidas y gozadas por algunos pero sufridas por muchos.

Así llegamos a una de las principales fuentes de generación de capital hoy en día: la realizada a través de la acumulación por desposesión. Harvey entiende que tiene que ver con la acumulación de poder en relación y a través de la acumulación de capital, cuestión que iría más allá de la acumulación de poder de un grupo social en contra de otro. En tal sentido, la expansión de la frontera agropecuaria y de los proyectos mineros sobre áreas (y grupos) anteriormente marginales (y marginadas) para el capital son ejemplos elocuentes. Entonces, la acumulación por desposesión resulta un importante medio para adquirir y hacer circular el poder.

A través de todo lo antedicho repensamos nuestras ideas sobre territorio y poder, fuente primera de las desigualdades territoriales. En este marco estructurante se resuelven las acciones estatales y sus políticas públicas. En el escenario argentino actual de la “vuelta a la política y al Estado” (que nunca se había ido), Ricardo Forster considera que se han rescatado del olvido los recuerdos de una sociedad más equitativa e integrada. Pero esa memoria por sí sola no alcanza para construir un mejor futuro que el que nos depara este presente. Mirando 2003, nos preguntamos: ¿qué novedosos instrumentos de política pública colocan el acento en repensar los territorios de y para las mayorías? ¿Cuánto se habrá hecho por transformar procesos de desigualdad territorial? ¿Se habrá cuestionado el poder de los pocos para hacerlo circular y democratizarlo?

El legado neoliberal y las desigualdades territoriales

Deberíamos delinear un diagnóstico general de la situación actual de las economías regionales extrapampeanas para detectar aciertos y carencias en las políticas reguladoras de los últimos años.

El impacto del escenario posdevaluación ha sido desigual para la heterogeneidad de agentes económicos que componen los principales circuitos productivos regionales, en gran medida por sus características estructurales. El neoliberalismo dejó un legado en materia de desigualdades te-

“EL NEOLIBERALISMO DEJÓ UN LEGADO EN MATERIA DE DESIGUALDADES TERRITORIALES Y SUBORDINACIÓN DE LA PEQUEÑA PRODUCCIÓN EXTRAPAMPEANA. LAS POLÍTICAS DE DESREGULACIÓN Y LIBERALIZACIÓN FINANCIERA DERIVARON EN UN PROCESO DE CONCENTRACIÓN Y CENTRALIZACIÓN DEL CAPITAL EN EL SECTOR DEL AGRO.”

rritoriales y subordinación de la pequeña producción extrapampeana.

Como consecuencia general, las políticas de desregulación y liberalización financiera, que habilitaron el cambio en el modelo de acumulación y distribución del ingreso a partir de los '70, derivaron en un proceso de concentración y centralización del capital en el sector del agro que se extiende a todas las regiones del país y que se consolida fuertemente a partir de la devaluación de 2002.

La creciente orientación de la producción agropecuaria hacia los mercados externos por sobre el consumo interno fue acompañada por el crecimiento en la escala de producción y el aumento en el tamaño de las explotaciones. El impacto de los '90 sobre el agro se caracterizó por la profundización de un modelo centrado sobre su capitalización, es decir, la transición hacia una producción más intensiva. Los esfuerzos comenzaron a centrarse entonces sobre la reducción de los costos de producción mediante la incorporación de nuevas tecnologías (agroquímicos, maquinaria, siembra directa, sistema de riego, etc.) y formas de organización del trabajo y de la producción tendientes a reducir la fuerza de trabajo.

Simultáneamente, comenzó a expandirse el cultivo de soja que también se inicia en los '70 y crece a paso firme hasta constituirse en el boom que representa actualmente. El proceso de sojización concierne al mapa actual de las economías regionales porque, si bien en su origen era un tipo de cultivo que se implantaba en la región pampeana, su rentabilidad sumada a la introducción de variedades transgénicas –que lo han vuelto apto para otros climas y suelos– ha impulsado su expansión hacia regiones extrapampeanas.

Recordemos que a mediados de los '90 se autorizó la siembra de soja a partir de semillas transgénicas, o sea genéticamente alteradas de manera que permitan el crecimiento del cultivo en suelos y condiciones climáticas que naturalmente no serían propicios y que habilitan además una mayor rentabilidad por el aumento en la calidad del poroto cosechado. El productor que opta por estas semillas se ve además beneficiado por el ahorro en los costos de producción debido a que sumado a la siembra directa reduce la necesidad de mano de obra y de insumos (sobre todo fertilizantes y plaguicidas). Por otro lado, como ha sido ampliamente denunciado, cabe destacar que la misma empresa distribuidora de las semillas transgénicas –Monsanto– es la proveedo-

ra del herbicida glifosato.

La sojización derivó en el corrimiento de la frontera agropecuaria y en la reconversión de muchos productores que optaron por la soja en reemplazo de otros cultivos menos rentables.

Del mismo modo, las políticas de corte neoliberal favorecieron el crecimiento del arriendo, el subcontratismo y la multiplicación de pools de siembra que se han ido incorporando como actores ajenos al sector agropecuario tradicional con un papel cada vez más relevante en la configuración del agro argentino.

La devaluación de 2002 consolidó la orientación exportadora del sistema productivo y la posición privilegiada de los grandes productores –tanto de los tradicionales como de los nuevos actores surgidos al calor de las políticas neoliberales–. Como correlato, los pequeños productores son los grandes perjudicados de todo este proceso. Su incapacidad para modernizarse e insertarse en el circuito del comercio internacional en un esquema productivo orientado a la exportación, y la ausencia o escasez de políticas orientadas a contrarrestar la tendencia, fortalecieron su situación de subordinación estructural respecto del capital concentrado. Una gran cantidad de pequeños productores desapareció siendo directamente desplazados de sus predios o absorbidos por unidades productivas mayores.

Los que aún sobreviven padecen una creciente reducción de sus capacidades de capitalización y captación de renta que en muchos casos sumió su producción a la mera subsistencia. Esto no implica que se trate de una situación marginal porque no obstante su posición subordinada, la pequeña producción agraria extrapampeana representa cerca del 70 por ciento del total de los productores del país y provee casi el 50 por ciento de los alimentos de consumo interno nacional. Este dato también resulta iluminador respecto del habitualmente superficial tratamiento de los conflictos vinculados al mal llamado sector del “campo”, cuya heterogeneidad excede por mucho la representación de los grandes intereses sojeros.

Si se analizan los principales circuitos productivos regionales, se verifica como tendencia general una creciente concentración y centralización del capital, una mayor presencia de empresas extranjeras y un aumento de la integración vertical de estos circuitos.

Los intentos re-regulatorios tendientes a corregir la debilidad de los pequeños productores tuvieron escaso éxito por tratarse generalmente de

políticas de promoción o reconversión que, debido a las relaciones de poder y las desigualdades territoriales existentes, no lograron revertir la lógica concentradora del esquema productivo regional.

Políticas públicas con orientación regional: una propuesta

La cuestión de la regulación estatal en el proceso de distribución de la riqueza y el ingreso en los importantes sectores productivos característicos del perfil económico regional no puede ser materia de duda o negativa. El desafío es muy importante: revertir las condiciones de funcionamiento de los circuitos productivos más relevantes en cada una de las economías regionales del territorio nacional de modo tal de cerrar la brecha de la desigualdad entre los actores sociales que operan en ellos a fin de rebalancear el poder económico y la apropiación de excedente.

Esa parece haber sido la filosofía prevaleciente detrás de los tres intentos más articulados de regulación en tres circuitos típicos del norte y del oeste del país: la legislación que planifica el desarrollo de los procesos productivos de la vitivinicultura, del algodón y de la yerba mate. Y también fue la idea del Fondo Especial del Tabaco, varias décadas atrás.

En estas iniciativas se trata de sostener políticas de reconversión y adecuación de los pequeños productores (abrumadoramente mayoritarios en cada circuito) a los nuevos desenvolvimientos de los mercados internos y externos que exigen mayor eficiencia en los procesos de producción y elevada calidad en los bienes que se entregan al consumo. No solamente encaran planes específicos de reestructuración de la actividad en manos de las pequeñas unidades agrícolas tradicionales, sino que también otorgan la capacidad de generar y retener excedente a sus propietarios a fin de hacer frente al desafío de reconversión. Surgen acciones de clara intervención estatal como las que autorizan al ente de regulación a fijar precios mínimos o de sostén que garanticen ingresos o rentabilidades apropiadas a los productores más modestos, con bajo nivel de capitalización.

¿Fueron estas cuatro experiencias –una antigua y las otras de re-regulación posconvertibilidad– exitosas? El balance no es muy favorable. Se trata de avanzar por un proceso donde las desigualdades territoriales estructurales son barreras de muy difícil remoción. En tal dificultad juega un rol

fundamental el fuerte condicionante de los poderes territoriales constituidos, que traban los cambios estructurales necesarios y, a la vez, logran apropiarse desigualmente de los beneficios incorporados a la legislación reguladora.

¿Cómo avanzar? Una respuesta sujeta a amplia discusión consiste en tomar decisiones que permitan una construcción social de las nuevas políticas en terreno fértil. Es condición necesaria de una futura estrategia coordinada de políticas públicas que enfrente las desigualdades sociales desplegar una nueva concepción de la distribución y disfrute del poder territorial.

Para implementar regulaciones que alivien o superen las desigualdades hay que resolver los desbalances agudos de poder entre los “ganadores” y los “perdedores” de los procesos de transformación productiva en marcha. Los planes de desarrollo estratégicos, las políticas de otorgamiento de subsidios o los programas de reconversión asistida pueden ser piezas valiosas en la nueva política de re-regulación.

En los casos vistos han sido herramientas adoptadas para pretender distribuir equitativamente la riqueza y el ingreso en el plano territorial. Más allá de los instrumentos adoptados, los efectos reales fueron nulos o notoriamente insuficientes. En el trasfondo del proceso persisten las relaciones desiguales de poder para captar beneficios o excedentes, relaciones que incluyen diversos procesos, algunos relativos al poder negociador de los agentes económicos en el mercado y otros relacionados con el fortalecimiento indirecto de la capacidad de desenvolvimiento de dichos agentes.

Se debe observar con detalle cuáles son los procesos que persisten en debilitar a los débiles y fortalecer a los fuertes en el contexto del desarrollo de las fuerzas productivas y del desempeño desigual de los agentes económicos.

La cuestión a abordar es el avance hacia una política de desarrollo territorial que tienda a reducir o eliminar las desigualdades económico-sociales que se advierten en el espacio nacional. Esto implica desarrollar acciones y estrategias concretas para la modificación estructural del modo de producir, intercambiar y gestionar en los circuitos productivos más relevantes.

Veamos las estrategias de políticas públicas que conforman lo que denominamos “condición necesaria” del proceso transformador:

1. Revisión de la situación de propiedad, tenencia y tamaño de los predios producti-

vos. Subsiste, y en algunos espacios se acentuó, la existencia intolerable de pequeños productores sin título de propiedad o con tenencia precaria. Numerosos ocupantes de predios en esas condiciones o aun con legalidad absoluta en la posesión están imposibilitados de producir para el mercado por el muy reducido tamaño de su unidad productiva. En algunas actividades, como vitivinicultura y tabaco, esta situación invisible para los tomadores de decisiones engloba a segmentos muy numerosos aunque indeterminados en su exacta dimensión.

2. Soberanía alimentaria. Hay que preservar y fortalecer la estrategia de diversificación productiva, que garantiza al productor y su familia precaverse de contingencias desfavorables si se aferran a un monocultivo pasible de eventuales contingencias desfavorables en el mercado. Esta estrategia asegura alimentos para la familia ocupante del predio para el autoconsumo. Una política de predominio del monocultivo expulsor de otras opciones debe ser claramente desestimulada, asegurándole al productor su plena soberanía alimentaria.

3. Preservación ambiental. El uso apropiado y gratuito del agua para riego (si el cultivo central tiene esa exigencia) y el cuidado de la fertilidad de la tierra son factores de suma importancia en la búsqueda de condiciones de creciente capacidad de desenvolvimiento del pequeño productor.

4. Difusión intensiva del asociacionismo. Fortalecer el poder negociador de cada agente económico de condición débil en la estructura productiva es una estrategia irrenunciable e imprescindible a cargo del Estado. Las formas de subcontratación o subordinación tan difundidas hoy coartan la libertad de acción del productor: deben ser francamente desalentadas y el Estado tiene que actuar para que la relación adopte condiciones de igualdad efectiva entre todos los agentes económicos de un espacio productivo.

5. Provisión plena de bienes públicos. Satisfacer las necesidades básicas del núcleo familiar del pequeño productor es condición fundamental para que no abandone la finca en busca de otros horizontes. Lo mismo sucede con el acceso pleno e igualitario a la información, sin el cual el que más poder detenta goza de una capacidad diferenciada de suma magnitud con respecto al carente de datos y signos de la evolución de su actividad.

Para todo esto, es condición necesaria cambiar la capacidad de control sobre el Estado por parte de los que detentan mayor poder en la medida que son los que anulan todo intento transformador profundo.

"LA SOJIZACIÓN DERIVÓ EN EL CORRIMIENTO DE LA FRONTERA AGROPECUARIA Y EN LA RECONVERSIÓN DE MUCHOS PRODUCTORES QUE OPTARON POR LA SOJA EN REEMPLAZO DE OTROS CULTIVOS MENOS RENTABLES."

Es preciso modificar paulatina pero sustancialmente los mecanismos actuales de vinculación entre los actores sociales, donde se observan nítidas y –en muchos casos– crecientes brechas en las formas de procesar las actividades productivas y distribuir los excedentes a nivel territorial.

Se trata de una estrategia de re-regulación que tenga en cuenta el nuevo panorama internacional, la presencia de un paisaje económico dominado por grandes empresas de capital extranjero y un escenario donde el grueso del sistema productivo primario está conformado por miles de pequeños productores que en forma individual carecen de la capacidad de intervención y supervivencia necesarias.

El Estado, entonces, tiene que actuar como balanceador de un sistema de relaciones de poder altamente desigual. En definitiva, apoyar al sector mayoritario más débil y ofrecerle diversas posibilidades para fortalecer sus capacidades de inserción en el mercado. Por ejemplo, en el caso del circuito tabacalero, generar instrumentos de regulación que establezcan límites al accionar de los grandes oligopolios y a los intermediarios que los respaldan. O en el caso de la vitivinicultura, intervenir en las relaciones entre los grandes bodegueros y los productores viñateros, muchas veces condenados a la subordinación productiva a partir de prácticas de contratación lesivas para su independencia y capacidad de negociación. En todos los casos es preciso desarmar, con medidas oportunas y firme negociación, las tramas legales o informales que consagran tal subordinación.

Si el poder público actúa en la dirección señalada, es posible que la condición suficiente –las políticas de regulación de las formas de desenvolvimiento del mercado y de las relaciones de producción al interior de los procesos productivos– puedan avanzar en la dirección que postulamos. Es decir, consigan reducir o eliminar las desigualdades territoriales antes apuntadas.