

Análisis y Evaluación de Políticas Públicas: Programa Algodonero 2008/09

Octubre de 2009



Consejo Económico y Social de la Provincia del Chaco

Comité Ejecutivo CONES

Presidente	José Luis CRAMAZZI FE.CHA.CO.
Vicepresidente 1º	Enrique ORBAN Ministerio de Producción y Medio Ambiente
Vicepresidente 2º	Jorge Victor PILAR U.N.N.E.
Secretario General	José Francisco LOBERA U.I.CH.
Tesorero	Emir Saúl RECHE U.C.A.L.
Secretario de Actas	Noe Arnoldo KOHN F.A.P.I.F.
Vocal	Arnaldo Ricardo REARTE FE.CHA.SO.RU.
Vocal	Carlos Joaquín COVIC F.A.A.
Revisor de Cuentas	Carlos María de los Santos Nuevo Banco del Chaco S.A.

Unidad Técnica Ejecutora (UTE)

Coordinador Ejecutivo	Marcelo Emanuel NIEVAS
Investigadores a Cargo	Alejandro Emilio QUENARDELLE Alan Fabricio AGUSTINI
Investigadores Auxiliares	Alcira SORIA OJEDA Juan Martín FERNANDEZ Natalia Alejandra BALUK Martín Alfredo GONZALEZ DADONE

Sede Administrativa: Belgrano N° 425 – 2do. Piso – Oficina B – Pcia. Roque Sáenz Peña, Chaco. Te: 03732-428237. Correo: cones@arnetbiz.com.ar

Unidad Técnica Ejecutora: Av. 9 de Julio N° 1535 - Planta Alta – Resistencia, Chaco. Te: 03722-448491. Correo: cones@gigared.com

www.coneschaco.org.ar

Contenido

Introducción	4
El Proceso de la Política Pública.....	5
Programa Algodonero 2008/09	6
Marco General	6
Contenido	7
Objetivos Específicos	10
Operatoria	10
Evaluación de Pertinencia.....	15
Definición del Problema	15
Formulación y <i>elección</i> de las alternativas de solución.....	17
Evaluación de Eficacia	19
Dimensión y Distribución del Financiamiento – Primera Etapa.....	19
Dimensión y Distribución de la Siembra – Segunda Etapa	24
Incumplimiento de Siembra	27
Seguro Multirriesgo	29
<i>Trampas para Picudo</i>	32
Evaluación Cualitativa y de Implementación	35
<i>Opiniones de los beneficiarios del Programa Algodonero 2008/09</i>	35
Principales Consideraciones.....	37
Conclusión	41
Fuentes Consultadas.....	43
Índice de Cuadros	45
Índice de Gráficos	45
Anexo	46

Introducción

El objetivo de este documento es aportar elementos para el diseño y gestión de las políticas públicas provinciales mediante una evaluación formativa derivada del resultado de una medida de política concreta: el Programa Algodonero 2008/2009. La evaluación se enfoca en los resultados, sin dejar de lado las consideraciones del proceso de formulación, implementación y gestión de la política. Desde esta perspectiva, y dada la importancia que reviste acumular evidencia que respalde las decisiones de políticas orientadas a la producción en general y a los pequeños y medianos productores en particular, este primer documento de evaluación del CONES aspira a contribuir al mejoramiento del diseño de las políticas públicas.

Reconociendo que la multiplicidad de factores que intervienen en el proceso de diseño e implementación de las políticas públicas dota de complejidad al mismo, el análisis será realizado a partir de las evidencias que surgen de la implementación de una política concreta, no solo desde el análisis de la información secundaria sino también desde la posición de los potenciales beneficiarios de la medida.

Como sabemos, toda política pública busca generar algún efecto –deseado– en determinada variable o conjunto de variables. Junto a esto, su ejecución puede provocar efectos no previstos, sean positivos o negativos, que surgen a partir de la incertidumbre con que se formulan las políticas (por la falta de información, por deficiencias en la coordinación), de factores internos y externos a los formuladores de las políticas que son propios de la complejidad de la realidad económica y social. Aparte, la implementación de una medida de política implica destinar recursos (en tiempo, organización, dinero) y dejar de destinarlos hacia otros fines para cubrir otras necesidades o promover otras actividades, sean o no productivas.

Así, evaluar las políticas públicas asume gran importancia para mejorar la calidad de las mismas en el tiempo. Verificar el grado de cumplimiento de los objetivos planteados ex ante, las variables no identificadas como relevantes en la formulación, reconocer los efectos no deseados y sus alcances, entre otras, son contribuciones que la evaluación de una política pública puede aportar para optimizar el uso de los recursos y alcanzar de mejor manera los efectos deseados que se persiguen.

A partir de que una política nace para resolver un problema o un conjunto de problemas que se identifican como prioritarios, cualquier evaluación conlleva definiciones con cierto grado de subjetividad porque implican juicios de valor tanto de quienes las definieron, como de quienes las implementaron y de quienes fueron destinatarios de las políticas públicas. Esto implica que la lectura que podemos presentar del resultado de una

medida puntual o la que pueden hacer algunos de sus beneficiarios, sean interpretaciones subjetivas que deben ser consideradas como enriquecedoras.

Luego de una breve consideración respecto del proceso de las políticas públicas, se introducirán los objetivos del programa algodónero y su diseño; luego se realizará un análisis evaluativo en tres dimensiones: pertinencia, eficacia e implementación del programa.

El Proceso de la Política Pública

En un sentido amplio, podemos entender a las políticas públicas como el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que un gobierno adopta para solucionar los problemas que los ciudadanos y/o el propio gobierno consideran prioritarios.¹

De aquí se desprenden al menos dos cuestiones relevantes: una es la posibilidad de que el gobierno no interprete como problema prioritario determinada situación que sí lo es para la sociedad o para un conjunto de personas, o viceversa; la otra es que aún cuando puedan coincidir en la definición del problema, las medidas adoptadas pueden no ser compartidas por algunos de estos sectores.

La primera es un tema de definición de agenda, que implica ciertos niveles de articulación entre gobierno y sociedad y la capacidad para concertar en la priorización de los problemas. La segunda de definición de instrumentos, donde operan restricciones internas y externas a la definición, estas últimas asociadas a la disponibilidad de recursos y a la capacidad de intervención desde el organismo que diseña e implementa las políticas.

Del mismo modo, las políticas públicas pueden entenderse como un proceso que consta (o debería constar) de diversas fases o etapas: la primera de identificación y definición del problema; una segunda en la que se formulen las alternativas de solución; una tercera de elección y adopción de una de ellas; una cuarta de implementación de la alternativa seleccionada; y una última de evaluación de los resultados obtenidos.

Aunque las políticas públicas pueden no reflejar este proceso en todas sus fases por diversas razones, e incluso en algunos casos alterar el orden mencionado, esta construcción conceptual será de utilidad para nuestro análisis y evaluación.

Entonces, uno de los objetivos será describir y analizar las etapas del proceso de la política pública del Programa Algodonero 2008/2009 previas a la implementación y evaluación de resultados propiamente², y que se denominan evaluación de pertinencia. Como ya se mencionó, y a modo de estructurar el documento, se empleará la construcción conceptual del proceso de acuerdo a las etapas planteadas. Previamente, se esbozarán las características principales del Programa.

¹ Tamayo Sáez, M. (S/d). *El análisis de las políticas públicas*. Universidad Complutense de Madrid, Instituto Universitario Ortega y Gasset.

² Que serán tratadas en las evaluaciones de eficacia y cualitativa.

Programa Algodonero 2008/09

Marco General

El Programa Algodonero Campaña 2008/09 estaba inscripto en la Política de Promoción de la Cadena Algodonera-Textil, formulada a partir del reconocimiento de la importancia del Chaco en la producción de fibra de algodón a nivel nacional (el promedio anual del período 2001-2007 fue de 53% del volumen total nacional). Tiene por objetivo *“transformar la producción de algodón en una opción sustentable de inversión, principalmente para los pequeños y medianos productores, estabilizando su rentabilidad y de esta manera recuperar el área sembrada con algodón”*.³

En rigor, ninguno de los documentos del Ministerio de Economía Producción y Empleo (MEPyE) a los que se accedió describe especialmente el Programa Algodonero, ni hace mención del mismo bajo esa denominación. Por un lado, en el documento “Marco Lógico de la Estructura Programática” (MLEP) (de septiembre de 2008), donde se exponen los programas a ejecutar por parte del MEPyE, se halla el “Programa Complejo Algodonero-Textil” que apuntaba a “contribuir a la integración y desarrollo competitivo de la cadena de valor textil provincial”. Por otro lado, el documento “Propuesta de Asignación del Fondo Nacional Algodonero en la Provincia del Chaco – Campaña 2008/09”⁴ (de ahora en más Propuesta) expone los “componentes de la Política Algodonera Provincial a financiar con el Fondo Nacional Algodonero”. Estos componentes son presentados en el apartado siguiente como el contenido del Programa Algodonero, por dos razones: 1) en este documento se describen con mayor amplitud los objetivos y el diseño de estos componentes, que se pueden entender como el núcleo central del Programa Algodonero⁵, habilitando una mejor evaluación; y 2) la base de datos a la que se tuvo acceso estaba relacionada específicamente a estos componentes.

Los componentes de la Propuesta habían sido delineados en el documento MLEP. Para ser precisos, el Programa Complejo Algodonero-Textil contaba con tres componentes asociados al eslabón primario de esta cadena de producción: Control y Fiscalización Sanitaria; Asistencia Financiera; y Asistencia Técnica-Gestión del Riesgo. Como se verá, estos dos últimos componentes coinciden con los de la Propuesta.

Sin embargo, no se halla en el documento MLEP⁶ la fundamentación del marco lógico del “Programa Complejo Algodonero-Textil”, es decir, un diagnóstico que defina el problema que busca resolver el programa respectivo y un análisis de las posibles soluciones y de las consideraciones que llevaron a la selección de las medidas finalmente adoptadas. Tampoco

³ El contenido de este párrafo se extrajo de la página web del Ministerio de Economía, Producción y Empleo del Chaco.

⁴ El “Convenio de Aportes al Sector Algodonero de la Provincia de Chaco” celebrado entre el MEPyE y la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (SAGPyA) establece que la remisión de fondos estará sujeta a la aprobación de la SAGPyA de una Propuesta de Utilización.

⁵ Se rotulan estos componentes como “el núcleo central” porque fueron seleccionados por los policy makers del MEPyE para ser financiados con el importante Fondo Nacional Algodonero, de 32 millones de pesos.

⁶ Ni se tuvo acceso a información adicional al respecto en el MEPyE.

se hallan en el documento componentes que estén orientados en particular a la integración de la producción de algodón en bruto con el resto de los eslabones de la cadena.

Si bien los argumentos subyacentes en la política del Programa Algodonero pueden resultar socialmente compartidos, tal información es relevante para la identificación y evaluación de las distintas etapas, por lo cual debió ser cubierta a partir de entrevistas a los actores participantes y de la interpretación del CONES, aunque esto solo se logró parcialmente.

Estas deficiencias aparentes en el proceso de la política pública no sólo representan un obstáculo para su evaluación sino -sobre todo- para su eficacia y eficiencia, tanto por el menor rigor en el diseño de la misma como por las dificultades que presentan para consensuar y comunicar los objetivos. No obstante ello, cabe rescatar el esfuerzo evidenciado en el “Marco Lógico de la Estructura Programática” como un paso en el sentido correcto a mejorar la manera en que se planifican y diseñan las políticas públicas en el Chaco.

Contenido

Según consta en el documento Propuesta, el Programa Algodonero se compone de los siguientes tres subprogramas o líneas de acción:

1. Subprograma de Innovación Tecnológica en Cultivo de Algodón;
2. Subprograma de Financiamiento del Cultivo del Algodón en Surco Convencional; y
3. Subprograma de Seguro Multirriesgo y Estabilización de Precios.

El Subprograma de Innovación Tecnológica tiene como objetivo contribuir al mejoramiento de la rentabilidad de la producción de algodón y a la expansión del área sembrada a través del apoyo y promoción de la utilización de la tecnología de surco estrecho, según puede interpretarse de la “Propuesta”. A su vez, este subprograma está conformado por los siguientes componentes:

- Compra anticipada de algodón a productores como mecanismo de financiación reintegrable;
- Asistencia técnica al productor, a fin de asegurar el adecuado manejo del cultivo que exige el surco estrecho, respetando los tiempos y las prácticas necesarias de cada etapa del proceso productivo;
- Servicio de cosecha mecánica a través de cooperativas.

De estos componentes solamente fue ejecutado el primero. Aunque en la Propuesta figura el segundo componente, en apariencia no recibió un lugar primordial en el Programa, ya que ante las restricciones de recursos (humanos, de tiempo, económicos) quedó sin ejecución. Y no se constituyó en el marco del Programa un fondo destinado a créditos exclusivos para que las cooperativas compren equipos de cosecha en surco estrecho, en rigor para la compra de 15 plataformas de cosecha en surco estrecho.⁷

⁷ Sin embargo Fiduciaria del Norte S.A. se encuentra administrando un fondo fiduciario de 5 millones de pesos, conformado con dinero proveniente del Consejo Federal de Inversiones (CFI), destinado a otorgar créditos para la compra de equipos de cosecha y para capital de trabajo, aunque no orientados especialmente a cooperativas, sino en general a entidades intermedias y a productores.

En cuanto a la asistencia financiera, se previó que se efectuara en dos etapas. En la etapa inicial los productores recibirían la mitad del importe estipulado, en función de las hectáreas declaradas como intención de siembra. Luego, se realizarían las verificaciones a campo de las hectáreas efectivamente sembradas, en función de las cuales se procedería a la entrega de los fondos restantes.

También recibirían obligatoriamente trampas para detección de picudos (a razón de una por hectárea declarada -según la Propuesta-, que finalmente fue de una trampa por hectárea sembrada), con el fin de identificar áreas críticas por su grado de infestación, para poder así reforzar los tratamientos. Y el MEPyE contrataría especialistas en manejo de plagas de algodón que trabajarían con los productores en la detección oportuna y el tratamiento de plagas nocivas para el cultivo.

El Subprograma de Financiamiento apunta a promover la producción de algodón también en surco convencional para la recuperación de la superficie sembrada con el cultivo, ya que constituye una precondition para la adopción de paquetes tecnológicos, seguro multirriesgo y cobertura de precio según lo expresado en la Propuesta. El esquema de financiamiento, verificación y entrega de trampas para los productores en surco convencional es el mismo que se emplearía en el subprograma de innovación tecnológica.

El Subprograma de Seguro Multirriesgo y Estabilización de Precios persigue el objetivo de permitir que los productores se cubran de dos tipos de riesgo: de producción (en particular del riesgo climático⁸) y de mercado (principalmente del precio del producto), con el fin de reducir la variabilidad de la rentabilidad.

Para la cobertura del riesgo climático se aplicó un modelo tradicional de aseguración con “gatillo sobre rendimientos”⁹, destinado a los productores participantes del Programa, con subsidio parcial de la prima y reintegro en producto de la parte del costo a cargo del productor.

Para la cobertura del riesgo de mercado, en particular del precio del producto, se elaboró un esquema de cobertura estacional de precios que consistía en firmar un contrato con el productor por el cual entregaría su producción de fibra al final de la campaña en garantía de una línea de crédito a su favor.¹⁰ El pago de la línea de crédito correspondería al monto equivalente a la cantidad producida en fibra por el precio normal del producto de la campaña; el precio se determinaría quitando los efectos de estacionalidad para el productor. Luego, tendría dos opciones para la venta de la fibra: venderla a la institución financiera por el precio recibido en adelanto o venderla a otro agente, retirando la fibra y devolviendo el anticipo recibido. La demora para acceder a los fondos nacionales para el Programa hizo que este esquema finalmente no haya sido implementado.

⁸ Se consideran riesgos climáticos y/o biológicos a la ocurrencia de aquellos fenómenos que afectan el rendimiento, calidad y/o supervivencia de un cultivo en forma verificable.

⁹ En este modelo se establece un rendimiento cubierto para cada departamento. Cuando el rinde de un productor asegurado es menor al cubierto a causa de granizo, incendio, exceso de lluvias, heladas, inundación, sequía y/o vientos, procede la indemnización por la diferencia entre dichos rindes a un precio preestablecido (\$1200/tonelada de algodón en bruto), según lo establecido por el Convenio entre el Gobierno de la Provincia del Chaco y Empresas Aseguradoras para la Conformación de Seguro Multirriesgo para Cultivo de Algodón.

¹⁰ No se debe confundir este esquema de cobertura de precios con la forma en que se instrumentó la asistencia financiera, que fue mediante una *compra anticipada de algodón en bruto al principio de la campaña*.

Por lo tanto, la modalidad de financiamiento mediante la compra anticipada y canje de algodón en bruto atraviesa a los tres subprogramas descritos.

A continuación se discuten brevemente los fundamentos de las medidas de distribución de trampas para combate del picudo y de conformación del seguro multirriesgo que fueron implementadas. La medida de financiación se analiza detenidamente en la sección de Evaluación de Pertinencia.

En cuanto a las **plagas**, para mantener controlado este problema en un predio no es suficiente el buen manejo agrícola en el mismo, sino también en lotes aledaños. Esto implica que la sanidad vegetal no es sólo responsabilidad individual del productor, sino una empresa colectiva en la que es necesario coordinar acciones a varios niveles. El carácter “público” del problema de las plagas justifica que el gobierno asuma la distribución de las trampas para picudo estableciendo su adquisición como condición para participar en la operatoria de la compra anticipada de algodón (CONES, 2008).

Además, hasta el momento solamente el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) asumía la distribución de las trampas exhibiendo un déficit notable en la cantidad de trampas instaladas.¹¹ Con el agravante de que el productor en forma individual no puede acceder en el mercado a trampas de picudo porque deben importarse ante la ausencia de proveedores locales. Y la importación está sujeta a dificultades administrativas y costos que no pueden ser afrontados por un productor individual. Sin embargo, se vislumbra una falta de articulación entre esta medida y los componentes del Programa de Prevención y Erradicación del Picudo del Algodón (PNPEPA) del SENASA.

Con respecto al **seguro multirriesgo**, la falta de información es una de las razones más importantes de la inexistencia de un mercado de seguros a nivel provincial, ya que el relevamiento de datos para el cálculo actuarial es uno de los principales costos de las empresas aseguradoras. Por lo tanto, que el Estado Provincial asuma la responsabilidad de la provisión de información remueve dicho obstáculo. Además, el estudio actuarial implica costos fijos para las empresas aseguradoras, que por lo tanto requieren de la adhesión de una cantidad suficiente de productores para alcanzar una escala de producción económicamente conveniente. Y esta suscripción masiva al seguro se logra a través de la coordinación proveniente de una institución que los agrupe (como las cooperativas algodonerías, Federación Agraria Argentina, entre otras) o que esté vinculada a ellos en forma masiva (como el Estado Provincial). Asimismo, la conformación de un seguro multirriesgo de alcance provincial requiere de varias empresas aseguradoras para afrontar un volumen de negocios de esta magnitud. Y el Estado Provincial tiene la envergadura en términos económicos y políticos para realizar tal convocatoria. Adicionalmente, el subsidio de una fracción de la prima del seguro y el pago en producto de la parte a cargo del productor facilita económica, financiera y operativamente la aseguración.

¹¹ El déficit es la diferencia entre las trampas que deberían instalarse de acuerdo a la estrategia de monitoreo prevista por SENASA y las trampas efectivamente instaladas, que en 2007 fue del **65%**.

Objetivos Específicos

Reuniendo e interpretando el contenido de varios documentos del MEPyE, arribamos a que la operatoria de la compra anticipada de algodón asume los siguientes objetivos específicos:

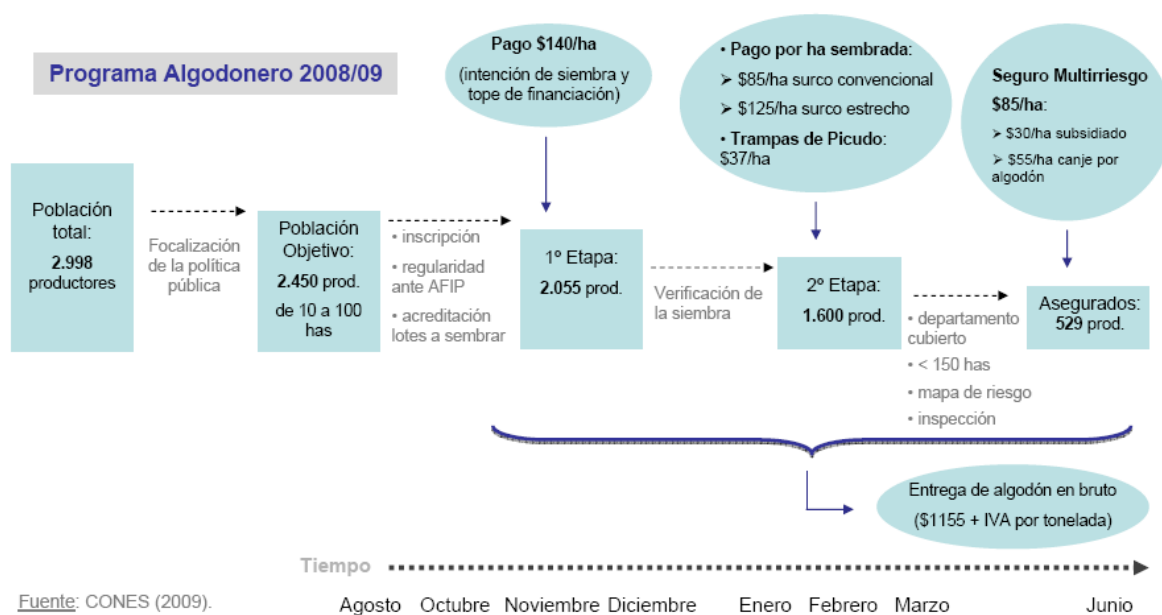
- a. Dar **liquidez a los pequeños y medianos productores** para llevar adelante la campaña algodонера; la Propuesta indica que la operatoria estaba dirigida a pequeños productores (predios de entre 10 y 100Ha) que no se encontraran incluidos en el Subprograma de Innovación, cuya cantidad se estimaba en 2.200 y quienes producirían alrededor de 100.000 Ha en surco convencional.
- b. **Fijar un precio sostén** del cultivo, a fin de evitar maniobras especulativas por parte de algunos actores de la cadena textil ante la situación de debilidad financiera de los pequeños productores;
- c. **Revitalizar el rol de las sociedades cooperativas algodonerías**, por su capacidad para nuclear a los productores primarios de cada jurisdicción debido a la importancia de su distribución geográfica en la provincia;¹²
- d. **Duplicar la superficie sembrada en surco estrecho** financiada en el estrato de productores asistidos; la Propuesta señala que, inicialmente, los beneficiarios serían pequeños productores asociados a seis cooperativas algodonerías de la provincia, cuya cantidad estimada era 250 y producirían 15.000 hectáreas en tecnología de surco estrecho. No obstante, señala que se trabajaba para ampliar el espectro de beneficiarios.
- e. Permitir que **los pequeños productores accedan a la cobertura de riesgos climáticos** que brinda el Seguro Multirriesgo (el gobierno del Chaco centralizó la contratación de un seguro multirriesgo para determinados departamentos de la provincia); y
- f. Lograr la **adquisición e instalación de trampas de picudo** por parte de los productores para monitoreo de la plaga.

Operatoria

Para ofrecer una visión panorámica de la operatoria del Programa que permita una impresión global de las características de su implementación en relación a diseño, beneficiarios, actividades y tiempos de ejecución, a continuación se presenta un esquema-síntesis y su explicación. Los detalles de la operatoria se desarrollan en el resto del apartado.

¹² Los objetivos a, b y c fueron extraídos de las consideraciones de la Resolución 860/08 del Ministerio de Economía, Producción y Empleo de la Provincia del Chaco. El resto se obtuvieron o infirieron de la Propuesta.

Gráfico N° 1: Esquema - Programa Algodonero 2008/09



Fuente: CONES (2009).

Los rectángulos señalan la cantidad de productores algodoneiros correspondientes a las diferentes fases. Las flechas discontinuas y las expresiones situadas debajo indican y explican el paso de un grupo de productores a otro, entre fases. Los círculos encierran las acciones que recayeron sobre los productores participantes en las distintas fases. Por último, en la parte inferior del gráfico aparece una línea de tiempo que informa sobre los meses en que transcurrieron las actividades de la operatoria.

La población total se define como la cantidad total de productores que cultivan algodón y que por lo tanto son susceptibles de políticas destinadas al eslabón primario de la cadena algodoneira-textil. Las políticas públicas se focalizan en determinados segmentos de la población total, que son priorizados por alguna razón. En este caso, y en un principio¹³, el Programa se enfocó en los productores con predios de 10 a 100 Ha, tal cual se expresa en la Propuesta sin explicitar el criterio de la selección.

Luego, de agosto a octubre, los productores que se inscribían, acreditaban regularidad ante la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y la propiedad o arrendamiento de los lotes a sembrar accedían al pago de la primera etapa de la operatoria, la cual se efectivizó entre noviembre y diciembre -inclusive- de 2008. La verificación de las hectáreas sembradas (en diciembre y enero) fue empleada para determinar los pagos de la segunda etapa y la entrega de trampas de picudo (ambos realizados en enero, febrero y marzo). A la vez, se abrió la suscripción al Seguro Multirriesgo para los productores de menos de 150 ha que se encontraran en departamentos cubiertos. Finalmente, de marzo a junio los productores participantes debían entregar la cantidad de algodón en bruto equivalente a los pagos recibidos y al valor de las trampas de picudo y de la parte de la prima del seguro a su cargo.

¹³ Se expresa que la focalización mencionada ocurrió “al principio” puesto que luego se amplió el espectro de beneficiarios, como se desprende del documento “Utilización del Fondo Nacional Algodonero en la Provincia del Chaco – Campaña 2008/09 – Ley 26.060”.

A continuación se expondrá en detalle la operatoria. La modalidad de financiación consistió en la compra anticipada y canje de algodón en bruto para financiar tanto la campaña algodonera como la prima del Seguro Multirriesgo y la adquisición de los kit de trampa para picudo. Esto resulta equivalente al otorgamiento de créditos reintegrables en producto.

Se instrumentó a través de la firma de “Contratos de compraventa a futuro y canje de algodón en bruto”, mediante el cual el productor se comprometió a devolver el algodón correspondiente a la cantidad adquirida por el monto de la financiación al precio para la fibra tipo D½ vigente al momento de suscribirse los contratos (\$1.155 + IVA por tonelada de algodón en bruto). Sin embargo, según algunos testimonios recogidos en las entrevistas realizadas, los contratos mencionados no estipulaban la calidad de la fibra del algodón a devolver.

La cantidad máxima de hectáreas que fueron financiadas por productor se determinó en función de la superficie total del predio, de acuerdo al siguiente esquema:

Cuadro 1: Esquema de Financiamiento

Superficie Total del Predio (Ha)	Máximo de Financiación de Hectáreas de Intención de Siembra
de 10 hasta 50	50
más de 50 hasta 100	90
más de 100 hasta 150	75
más de 150	60

Fuente: CONES 2009, en base a la Propuesta.

De la estratificación de los máximos de financiación se evidencia que la operatoria estaba orientada preferentemente a productores con explotaciones de 10 a 100 Ha. Este sesgo en la orientación parece incongruente con el objetivo de aumentar el área sembrada de algodón ya que el grueso de la producción agrícola provincial está determinado por productores medianos y grandes.¹⁴ Aunque sí parece mostrar relación con el objetivo de convertir la producción en una opción sustentable para los pequeños productores ya que implica aseguración del precio del cultivo, acceso al seguro ante adversidades climáticas y financiamiento blando de la campaña.

Los pagos se realizaron en dos etapas. En la primera etapa se desembolsó \$140/Ha de acuerdo a la intención de siembra declarada y a los topes de financiación establecidos. Fueron condiciones imprescindibles para que proceda el pago: i) la suscripción al respectivo contrato de compraventa; ii) el reconocimiento y promesa de pago de saldos adeudados a la Provincia por operaciones similares en campañas anteriores¹⁵; iii) acreditación impositiva ante la AFIP; y iv) acreditación de la posesión de los lotes a sembrar por propiedad o arrendamiento.

¹⁴ Del Censo Agropecuario de 2002 se obtiene que solamente 8% de la superficie implantada (en la primera ocupación) corresponde a explotaciones agropecuarias de 10 hasta 100 Ha.

¹⁵ Se refiere a la reprogramación de la deuda vencida e impaga de los productores respecto al Fondo Fiduciario de Desarrollo algodonero y Fondo Fiduciario de Asistencia Agrícola y se instrumentó a través de un convenio de reconocimiento de la deuda y promesa de pago en producto a junio de 2010.

En la segunda etapa, se adicionó la suma de \$85/Ha para surco convencional y \$125/Ha para surco estrecho en función de la cantidad de hectáreas sembradas, que informó la verificación efectuada mediante inspecciones a los predios asistidos. Adicionalmente, los productores participantes debían adquirir obligatoriamente trampas para picudo (a razón de una por hectárea sembrada). El costo del kit de trampa para picudo era de \$37 por hectárea y debía reintegrarse en algodón. Además, los productores de hasta 150Ha podían suscribirse al Seguro Multirriesgo (siempre que se encontraran en los departamentos cubiertos¹⁶): parte de la prima del seguro se subsidiaba (\$30 del costo de la prima que era de \$85/Ha) y la otra parte debía pagarse en algodón al final de la campaña (los restantes \$55). La cantidad total de algodón en bruto adeudada se entregaría a las cooperativas algodoneras y entidades privadas que oficiaran de intermediarias¹⁷.

La operatoria se financió por un lado con los aportes realizados por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (SAGPyA) en cumplimiento de la asignación financiera prevista en la Ley Nacional N° 26.060 de creación del Plan de Desarrollo Sustentable y Fomento de la Producción Algodonera (Convenio N° 12/08 celebrado entre la Provincia del Chaco y la SAGPyA el 1º de septiembre de 2008), que se conoció como el Fondo Nacional Algodonero. Por este concepto la Provincia del Chaco recibió la suma de 32 millones de pesos posteriormente transferidos al fideicomiso público denominado *Fondo Fiduciario de Fortalecimiento del Mercado Algodonero*, creado en 2005 con el objeto de intervenir en el ciclo productivo del algodón desde su fase primaria hasta la industrialización y comercialización, y administrado por Fiduciaria del Norte S.A.¹⁸ Por otro lado, se financió con aportes de la Provincia a través del MEPyE que estuvieron previstos en \$9.600.000 (según la Propuesta se destinaría \$4.600.000 a financiar la producción en surco convencional, y los \$5.000.000 restantes al Subprograma de Seguro Multirriesgo).

En cuanto a los responsables de la implementación, según la Resolución 860/08 del MEPyE, se encargó a Fiduciaria del Norte S.A. comprar a futuro algodón en bruto en una primera etapa, a los productores y entidades intermedias, en las cantidades y precio que informó el MEPyE; comprar a futuro en una segunda etapa algodón en bruto a los productores y entidades intermedias cuyas verificaciones de las superficies de siembra declaradas ante el MEPyE hayan arrojado resultado positivo; adquirir trampas para picudo y dispensadores de feromonas e insecticidas.

Además se instruyó y autorizó a Fiduciaria del Norte S.A. a suscribir convenios de intermediación con las cooperativas algodoneras y entidades privadas que le informara el Subsecretario de Producción Agropecuaria a fin de ejecutar la operatoria; y a remitir a los delegados extensionistas del MEPyE el listado de productores y entidades comprendidos en

¹⁶ El convenio entre el gobierno provincial y las empresas aseguradoras explicita que la cobertura ampara a los siguientes departamentos: 12 de Octubre, 9 de Julio, Chacabuco, Comandante Fernández, Dos de Abril, Mayor Fontana, General Belgrano, Independencia, O'Higgins, Quitilipi, San Lorenzo, Sta. M. de Oro. Además, se estipuló un límite de superficie cubierta por departamento.

¹⁷ Participaron como intermediarias las cooperativas de Charata, Villa Ángela, Gral. San Martín, Pampa del Indio, Las Breñas, Machagai, Pcia. de la Plaza, San Bernardo, Sta. Sylvina, Quitilipi, las dos cooperativas de Castelli y las tres de Sáenz Peña; y también las dos desmotadoras del Fondo Fiduciario de Fortalecimiento al Mercado del Algodón de Villa Ángela y Margarita Belén.

¹⁸ El fideicomiso público mencionado fue creado por el Decreto Provincial 260/05, y el incremento del patrimonio fideicomitado se ordenó en la Resolución 774/08 del MEPyP.

la operatoria y los respectivos contratos de compraventa a futuro otorgando a estos mandato suficiente para que procedan a la recepción de las firmas.

Por su parte, la Oficina de Fomento y Financiamiento de la Producción Agropecuaria (OFFPA) fue la repartición del MEPyE encargada de la gestión del Programa Algodonero.

En cuanto a los tiempos y acciones de la implementación, la primera etapa comenzó con la inscripción de los productores interesados, que se extendió desde agosto a fines de octubre de 2008. Los delegados extensionistas del MEPyE se encargaron de completar la planilla correspondiente de acuerdo a lo que declaraba cada productor, que contenía datos personales del productor, ubicación y superficie total del predio, e intención de siembra de algodón. El resultado fue de aproximadamente unos 4.000 productores inscriptos en el Registro de Participantes - Programa Algodonero - Campaña 2008/09. Al cerrar la inscripción se remitieron las planillas a la OFFPA que se ocupó de examinar la situación de los productores con la AFIP y otorgar un plazo para la regularización de quienes no estaban enmarcados en los requerimientos dispuestos. De este proceso fueron admitidos un total de 2.055 productores que recibieron los montos de la compra anticipada, acreditada por Fiduciaria del Norte S.A. De esta manera concluyó la primera etapa.

La segunda etapa comenzó con la verificación de las hectáreas sembradas, del tipo de surco, y de la ubicación tanto del predio como de las hectáreas sembradas, requisitos para la obtención del pago de la segunda etapa y para la suscripción al seguro. Los delegados del MEPyE inspeccionaron a los productores de más de 150 hectáreas y los ingenieros del Consejo de Ingenieros Agrónomos a los restantes. Finalizada la verificación, Fiduciaria del Norte S.A. procedió a computar la deuda de los productores que no sembraron, a la recepción de las firmas del segundo contrato de compraventa a futuro y del contrato del seguro cuando correspondiera; y finalmente al pago de la segunda etapa. Los delegados extensionistas se encargaron de la entrega del kit de trampas de picudo.

Por otro lado, la cobertura del seguro comenzaba cuando el cultivo alcanzara 10 centímetros de altura y finalizaba el 30 de junio de 2009. Desde aquel momento hasta este último, los productores que sufrieran siniestros podían ser indemnizados si cumplían las obligaciones correspondientes y se daban las condiciones pactadas.

Finalmente, los productores debían entregar en las cooperativas y desmotadoras que oficiaban de intermediarias la cantidad de algodón en bruto equivalente (en base al precio preestablecido) a los pagos recibidos y al valor de las trampas adquiridas y de la parte de la prima de seguro a su cargo.

En síntesis: la OFFPA se ocupó de la gestión del Programa; Fiduciaria del Norte S.A. de la administración de los fondos del mismo; los delegados extensionistas del MEPyE se encargaron de informar y de inscribir a los productores, de la recepción de firmas en los contratos de compraventa y del Seguro Multirriesgo, de las inspecciones a predios mayores a 150Ha y de las entregas de trampas para picudo; un conjunto de ingenieros del Consejo de Ingenieros Agrónomos de las inspecciones a predios menores a 150Ha; y las cooperativas y desmotadoras privadas que officiarían de intermediarias iban recibir y desmotar algodón en bruto entregado por los productores en el marco del Programa, y acopiar la fibra resultante hasta su retiro por parte de Fiduciaria del Norte S.A.

Evaluación de Pertinencia

Partiendo de analizar los objetivos planteados por el Programa Algodonero, la estrategia de intervención fue en la dirección acertada de reducir las probabilidades de pérdidas económicas para los productores y asegurar cierto nivel de producción de algodón que permita satisfacer la demanda de los demás eslabones de la cadena textil.

A continuación, y a modo de dimensionar el alcance de la medida, analizaremos dos etapas del proceso de políticas públicas previamente mencionadas: la definición del problema, y la evaluación y selección de las alternativas de solución.

Definición del Problema

Una clara definición de las diversas situaciones problemáticas y los problemas respectivos permite un planteo más preciso de las alternativas de solución al poder dimensionarlo, caracterizarlo y entender sus factores explicativos. Su ausencia (explícita) constituye –sin dudas– una debilidad del planteamiento de política por la dificultad de apropiación por parte de los actores intervinientes, principalmente.

En este sentido, debe decirse que para el Programa Algodonero no se encontraron documentos en los que se encuentre plasmada la línea de base sobre la que ha sido diseñado; la política, por ende, fue instrumentada sin explicitar un diagnóstico de la problemática que intenta solucionar. El acceso a información al respecto se vio, entonces, dificultado.

Para definir el problema conviene repasar el contexto dentro del cual el programa fue diseñado. A fines de la década del noventa la superficie provincial destinada a la producción de algodón se vio reducida de modo apreciable, manteniéndose en los años posteriores en niveles relativamente bajos. Diversos son los factores que explican este fenómeno: precios internacionales deprimidos y volátiles (sobre cuya formación los productores chaqueños no ejercen influencia), inclemencias climáticas, incremento de la rentabilidad de cultivos rivales en el uso de la tierra, innovaciones tecnológicas incorporadas en la producción de los mismos, sólido y vertiginoso proceso de concentración de la tierra¹⁹, etc. Concomitantemente, la superficie chaqueña sembrada con soja aumentó en forma significativa (CONES, 2008). Como veremos, los minifundistas y pequeños productores algodoneiros fueron los más expuestos y perjudicados.

La definición de pequeños productores en la que se sustenta el Programa comprende explotaciones en superficies de entre 10 y 100 Ha. La estratificación se basa en un único criterio, el total del área de la explotación, que si bien permite una identificación rápida de los beneficiarios potenciales deja de lado otras consideraciones igualmente relevantes para identificar a los productores. A modo de ejemplo, se han propuesto clasificaciones alternativas de los productores algodoneiros basadas en más de un parámetro como la del

¹⁹ Según datos del Censo Nacional Agropecuario, las explotaciones agropecuarias de pequeños productores (que representan un 77% del total) sólo poseen el 28% de la superficie de tierras ocupadas.

Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), que en *Clasificación de los Sistemas de Producción Algodonera en la Provincia del Chaco* (diciembre 2004) propone una estratificación basada en el tamaño de las explotaciones, pero también en las tecnologías utilizadas y grado de mecanización, permanencia en la actividad, y cantidad y tipo de mano de obra empleada.

Más allá de la clasificación de los potenciales beneficiarios de la medida, y a modo de esbozo de los argumentos subyacentes en el diseño del Programa, podemos agrupar los problemas de los pequeños productores algodoneiros en tres dimensiones estrechamente vinculadas entre sí: **vulnerabilidad económica; escasa capitalización y tecnificación; y dificultoso acceso al financiamiento.**²⁰

Los pequeños productores son muy vulnerables ante las bruscas oscilaciones del precio del algodón y ante las eventualidades meteorológicas. Esta situación se debe principalmente a la reducida posibilidad de diversificar su producción o sustituir cultivos ante variaciones importantes en los precios relativos, pues la cantidad y la calidad de las tierras que poseen no lo permiten²¹, o la escala y los recursos disponibles (sean éstos cognitivos, tecnológicos y/o de capital) resultan exiguos. La variabilidad térmica y pluvial hacen particularmente riesgosa la actividad agrícola, pues las bruscas oscilaciones térmicas y el irregular régimen de lluvias generan severos perjuicios a los cultivos. Estas condiciones atentan contra la magnitud y estabilidad de los beneficios de la actividad.

El grado de capitalización de los pequeños productores algodoneiros en la Provincia es, en la mayoría de los casos, bajo (p. ej. según datos del Censo Nacional Agropecuario 2002, en nueve de cada diez explotaciones de entre 10 y 50 Ha se lleva a cabo únicamente cosecha manual); a esto se suma la escasa inversión realizada en infraestructura y equipamiento. Quedan en evidencia así las dificultades que, en general, enfrentan aquellos para capitalizarse, debiendo acudir en ocasiones al alquiler de equipos para trabajar la tierra, otro factor que repercute negativamente en la rentabilidad de sus actividades. La aplicación de tecnología también es baja (aunque creciente), ya que debido a la escasa disponibilidad de medios económicos y/o a la falta de información sólo se llevan a cabo prácticas agrícolas elementales y se utilizan insumos básicos (Revista Geográfica, 2007).

Las dificultades para obtener financiamiento, incluso para enfrentar los costos de la campaña, exacerbaban los problemas señalados; y recíprocamente, éstos tornan más dificultoso el acceso al crédito. Durante años, el financiamiento de las campañas se canalizó por medio de diversas instituciones (en especial, el Banco del Chaco y el Banco Nación). Pero adversas condiciones climáticas en sucesivas campañas y bajos precios llevaron a los productores a incurrir en cesaciones de pagos masivas y elevados niveles de endeudamiento.

²⁰ Las dificultades consignadas no agotan la problemática de los pequeños productores algodoneiros en la Provincia. La descripción se llevó a cabo en base a pertinencia respecto del objeto y propósito del informe.

²¹ Una mejor calidad de las tierras implica limitaciones climáticas y edáficas menos severas para diversificar la producción agropecuaria. Y cuanto más extensas son las explotaciones, mayores son las probabilidades de abarcar tierras de calidad heterogénea, posibilitando la diversificación productiva y favoreciendo la sustitución de cultivos ante adversidades meteorológicas y económicas. Los pequeños productores algodoneiros son propietarios de extensiones de tierras relativamente pequeñas y, en general, de calidad deteriorada a raíz de la implantación del monocultivo durante largo tiempo.

En consecuencia, en la actualidad son pocos los pequeños productores algodoneros que acceden a financiamiento otorgado por el sistema bancario.

En este orden de cosas, las desmotadoras privadas y las cooperativas algodoneras juegan un rol importante al canalizar el financiamiento de agroquímicos por parte de las distribuidoras, principalmente, con el fin de asegurar una superficie sembrada mínima que posibilite el funcionamiento de aquellas. Pero este financiamiento es relativamente oneroso²² y se encuentra atado a la evolución del tipo de cambio, un elemento que acentúa el grado de incertidumbre.

La presencia y avance del picudo del algodonero constituye otro flagelo que impacta con fuerza sobre la sustentabilidad de la producción del textil en la provincia donde, pese a la fuerte sequía que afectó a la plaga, el grado de infestación (en particular al este) es muy importante, registrándose un elevado número de capturas. El picudo del algodonero se caracteriza por ser sumamente destructivo, comprometiendo en los lotes afectados entre un 30 y un 50% de los rendimientos generados; reproducirse y dispersarse rápida y eficientemente, posibilitando un muy veloz proceso de infestación y, en consecuencia, acentuando la naturaleza pública del fenómeno; y una alta capacidad de supervivencia; p. ej. se requieren, en promedio, tres pulverizaciones de insecticidas para que no sobreviva hasta la campaña siguiente.

El estrato de los pequeños productores (junto al de los minifundistas) es el más perjudicado por el flagelo, pues su restringida disponibilidad de recursos les impide llevar a cabo todas o algunas de las prácticas de erradicación y control recomendadas (que se caracterizan por ser costosas, de baja efectividad, de compleja aplicación y poco difundidas).

La producción de algodón no es sostenible bajo estas circunstancias, por lo que los pequeños productores tienden a abandonar actividades a las que se han dedicado tradicional e históricamente, ya sea para practicar la siembra de cultivos con retornos más importantes, o bien para vender o arrendar sus tierras (posibilitando la ampliación de grandes explotaciones).

Las dificultades económicas y financieras aquí analizadas tienen una implicancia social relevante: el éxodo rural; pero las ciudades encuentran serias restricciones para absorber laboralmente a los productores emigrantes y para brindarles vivienda, infraestructura y servicios básicos. La complejidad que subyace requeriría de una formulación de alternativas de solución no menos compleja.

Formulación y elección de las alternativas de solución²³

Aunque inicialmente el objetivo pareció estar puesto en la producción de algodón en cantidad y calidad de acuerdo a las especificaciones de un “protocolo de producción” que

²² La tasa de interés exigida es 2,5% mensual que transformada en tasa efectiva anual es 31,6%.

²³ El planteo del apartado se obtuvo de una entrevista con integrantes del equipo de trabajo del Ministro de Economía, Producción y Empleo de la Provincia del Chaco que participaron en el diseño y gestión del Programa Algodonero 2008/2009.

sería promovido por el MEPyE²⁴, la intervención finalmente tuvo como objetivo financiar parcialmente la campaña algodonera de modo de mitigar la falta de financiamiento de los productores. La prioridad se centraba en la asistencia financiera a pequeños productores (con predios entre 10 y 100Ha) con el objetivo de incrementar la superficie sembrada de algodón en este segmento.

Entre las alternativas específicas para atender la situación de los productores algodoneros se destacan dos mecanismos de financiamiento: el préstamo monetario y la compra anticipada.

El préstamo presenta varios inconvenientes dada la historia de la actividad. La idea misma de deuda en dinero atemoriza a los productores por las malas experiencias transitadas en el pasado. Además, obliga al productor a ocupar parte de su tiempo en trámites de tipo bancario, lo cual provoca rechazo. También constituye una alternativa con alto riesgo implícito para los productores ya que si disminuye el precio del algodón, quedan obligados a destinar una mayor cantidad de su producción al reembolso del préstamo. Por otro lado, el préstamo remedia los defectos de las prácticas de subsidios, algunos de ellos son: que los fondos no se recuperan para ser reutilizados; que la probabilidad de que personas que no son productores intenten y logren obtener recursos del gobierno es mayor, ya que no genera deuda y los mecanismos de control y sanción son débiles o inexistentes; que se presentan incentivos a disminuir la eficiencia en la producción.

La compra anticipada es una alternativa que conserva el aspecto positivo del préstamo y permite resolver algunos de sus aspectos negativos. Es una operatoria, que aunque tiene un importante componente financiero, es eminentemente comercial y reduce la percepción de los productores de esta como una deuda. Al productor sólo le demanda la firma de un contrato de compraventa a futuro y la posterior entrega del algodón, actividades que están a su alcance, que conoce y realiza con frecuencia. Además tiene como contrapartida la entrega del producto, en este caso del algodón en bruto, por lo que no hay elemento monetario en la devolución. Adicionalmente, para que se efectúe la operación debe establecerse previamente el precio del producto, lo que constituye una variante de aseguramiento de precio.

Posee la ventaja de que permite reactivar el eslabón industrial del desmote, y en particular a las cooperativas algodoneras, debido a que el algodón en bruto comprado debe ser desmotado para su posterior comercialización como fibra de algodón y el gobierno celebrará contratos en este sentido con desmotadoras privadas y cooperativas algodoneras del Chaco. No obstante, desde el punto de vista de la implementación, la compra anticipada es más compleja y costosa. Requiere definir la calidad del algodón a comprar, determinar el precio de la operación y el lugar de entrega del producto. Exige firmar convenios de intermediación y desmote con desmotadoras privadas y/o cooperativas algodoneras. E implica administrar transporte, almacenamiento y comercialización de la fibra de algodón.

Para el éxito de la política pública es fundamental la aceptación de los productores. Y la compra anticipada, aunque tiene dificultades operativas, presenta notables ventajas en aquel sentido. Por esto, fue elegida la alternativa de compra anticipada de algodón en bruto.

²⁴ Tal información fue proporcionada por el Ministro de Economía, Producción y Empleo, Eduardo Aguilar, en la primera reunión (23 de abril de 2008) de la Mesa Algodonera organizada y coordinada por el CONES.

De esta manera se puso en marcha un esquema que beneficiaría a los productores algodoneros, y que conjuntamente permitiría revitalizar el rol de las cooperativas y desmotadores, según se preveía en el programa.

Evaluación de Eficacia

El objetivo de esta sección es determinar la eficacia de la política pública comparando los impactos previstos con los resultados observados de la implementación.

Dimensión y Distribución del Financiamiento – Primera Etapa

1. Dimensión General del Financiamiento y Tipo de Surco

En la primera etapa de la operatoria fueron financiadas 106.536Ha, que implicaron desembolsos por \$14.915.040, la mitad del importe total presupuestado en la Propuesta de Asignación del Fondo Algodonero que era de \$29.040.000²⁵. El total de hectáreas financiadas representan 56% de la superficie sembrada en 2007, 190.000Ha, según estimaciones de la SAGPyA. Sin embargo, esta superficie dista considerablemente del objetivo del gobierno provincial de alcanzar 300.000 Ha sembradas con algodón.

Según lo declarado por los productores al inscribirse en el Registro Nacional Algodonero-Ley 26.060, de la totalidad de hectáreas financiadas, 62.689Ha (59%) serían destinadas a surco convencional, 20.849Ha (20%) a surco estrecho y 22.998Ha (21%) en esquema mixto, es decir una parte a surco convencional y otra a surco estrecho.

El total de productores financiados fue de 2.055, alrededor de la mitad de los inscriptos (4.000 aproximadamente). Los productores asistidos entre 10 y 100Ha resultaron 1.028, es decir 33% menos que en la campaña 2007-2008, que según el Registro Nacional Algodonero habían sido 1.564. Del total de productores financiados, 1.196 (58%) declararon intención de sembrar en surco convencional, 398 (19%) sembraría en surco estrecho y 461 (23%) tanto en surco convencional como en estrecho.

Cuadro 2: Productores y Ha. Financiadas por tipo de surco- 1º Etapa

Tipo de Surco	Productores	%	Ha Financiadas	%
Total	2.055	100%	106.536	100%
Convencional	1.196	58%	62.689	59%
Estrecho	398	19%	20.849	20%
Mixto	461	22%	22.998	22%

Fuente: CONES 2009, en base a los registros del Programa Algodonero 2008/09.

En la Propuesta se estimó que serían asistidos 250 productores con predios de 10 a 100Ha que producirían unas 15.000Ha en surco estrecho; los beneficiarios resultaron cómo

²⁵ Sin incluir la suma presupuestada para el Seguro Multirriesgo.

mínimo 60%²⁶ más de la cantidad prevista. Aunque en la misma Propuesta se advertía que se trabajaba activamente para ampliar el rango de beneficiarios, este resultado manifiesta que el Subprograma de Innovación fue formulado en una magnitud mucho menor a la necesaria para atender a la cantidad resultante de beneficiarios. Los productores asistidos que sembraron en surco estrecho de 10 a 100Ha fueron 181 y los de más de 100Ha fueron 217, por lo cual el incremento es consecuencia de la incorporación de este último segmento al Subprograma.

Por otra parte, en la Propuesta se estimaban que cerca de 2.200 productores de 10 a 100Ha serían asistidos, quienes producirían alrededor de 100.000Ha en surco convencional. La cantidad de beneficiarios resultó como máximo un 80%²⁷ de la prevista, aun habiendo sumado como beneficiarios a productores de más de 100Ha.

2. Ubicación Geográfica del Financiamiento

El alcance geográfico de la medida puede considerarse significativo: el financiamiento en la primera etapa asistió a productores de 52 localidades del Chaco, entre las cuales se hallan 35 municipios y algunos parajes, que pertenecen a 23 departamentos de la provincia.

Pero la distribución geográfica del financiamiento es desigual en términos absolutos: las hectáreas financiadas en cada departamento son distintas. Aunque el análisis en términos absolutos es inapropiado puesto que la dimensión de la producción algodonera (superficie sembrada) es distinta en cada departamento; y el “alcance” del financiamiento en cada zona debe medirse en relación a esta dimensión. El *alcance del financiamiento* se define como la proporción que representan las hectáreas financiadas respecto a las hectáreas sembradas en una campaña anterior (cercana en el tiempo para que refleje la situación actual). Utilizando este indicador aproximamos la desigualdad *en términos relativos* de la distribución geográfica del financiamiento.

El Cuadro 3 que se presenta a continuación muestra la cantidad de departamentos por intervalos de alcance del financiamiento (la información se completa en el Anexo).

²⁶ Se afirma que “cómo mínimo 60% más” porque el desvío porcentual se calcula suponiendo que los productores que siembran en ambos surcos sólo aplican surco convencional, lo cual es evidentemente falso, pero sirve para establecer un límite mínimo de la desviación respecto a lo previsto.

²⁷ Este porcentaje se calcula suponiendo que los productores que utilizan surco mixto aplican a todas las hectáreas surco convencional, lo que evidentemente no es cierto, pero –nuevamente– nos sirve para calcular un límite superior.

³¹ Definidos como aquellos cuya superficie sembrada de algodón en 2006/07 supera 8% de la superficie explotable (la diferencia entre la superficie total y el monte o bosque nativo del departamento).

Cuadro 3: Alcance del Financiamiento en Dptos. del Chaco - Total de productores

Alcance del Financiamiento	Dptos.	Acum.	%	% Acum.	Dptos. Espec.
5% - 35%	7	7	30%	30%	1
35% - 50%	5	12	22%	52%	3
50% - 65%	3	15	13%	65%	1
65% - 75%	4	19	17%	83%	2
75% - 200%	4	23	17%	100%	0
Total	23	-	100%	-	7

Fuente: CONES 2009, en base a registros del Programa Algodonera 2008/09 y al Registro Nacional Algodonero 2006/07.

En promedio el alcance del financiamiento es de 64%. Sin embargo, alrededor de un tercio del total de departamentos se sitúa por debajo de 35% y dos tercios por debajo del promedio, evidenciando la desigualdad mencionada.

Otra manera de corroborar la desigual distribución geográfica del financiamiento consiste en observar en particular el alcance del financiamiento en los departamentos “especializados” en la producción de algodón³¹. En la última columna del Cuadro 3 se computan en cada intervalo de alcance del financiamiento los departamentos mencionados. Siete departamentos verifican la condición de especialización; y cuatro de ellos tienen alcance del financiamiento menor a 50%: Comandante Fernández (Sáenz Peña), Maipú (Tres Isletas), O’Higgins (San Bernardo) y Quitilipi (Quitilipi). De los restantes, Independencia (Campo Largo) se halla en el intervalo de 50% a 65% y Mayor Fontana (Villa Ángela) y Santa María de Oro (Sta. Sylvina) en el intervalo de 65% a 75%.

El Programa Algodonero 2008/09 se había focalizado inicialmente en productores con predios entre 10 y 100Ha según señala la “Propuesta”. Luego se ampliaron los posibles beneficiarios a través de los topes de financiamiento ya mencionados. No obstante, la estratificación de los límites de financiamiento implicaba la posibilidad de financiar una mayor proporción de la superficie total de productores de hasta 100Ha respecto a los restantes. Por lo tanto, es procedente analizar el alcance del financiamiento en los distintos departamentos en este estrato de productores.

El promedio del alcance del financiamiento en los departamentos³² es menor para este segmento de productores que para el total: 52% contra 64%. Este resultado es notable: cabía esperar un mayor alcance del financiamiento en este segmento debido a la estratificación de los máximos a financiar.

El Cuadro 4 posee los mismos intervalos que el anterior, pero se aplica al segmento de productores de 10 a 100Ha. En ese estrato se observa un mayor porcentaje de departamentos en el intervalo menor del cuadro (45%) respecto al del total de productores (30%). También se halla una mayor variabilidad (desigualdad) relativa del alcance del financiamiento: el coeficiente de variación es 80% para los pequeños productores y 70% para la totalidad.

³² Se posee información desagregada por estratos de productores de 20 de los 23 departamentos donde se ubican los productores asistidos.

Cuadro 4: Alcance del Financiamiento en Dptos. del Chaco - Productores 10-100Ha.

Alcance del Financ.	Dptos.	Acum.	%	% Acum.	Dptos. Espec.
5% - 35%	9	9	45%	45%	3
35% - 50%	2	11	10%	55%	0
50% - 65%	5	16	25%	80%	3
65% - 75%	1	17	5%	85%	1
75% - 200%	3	20	15%	100%	0
Total	20	-	100%	-	7

Fuente: CONES 2009, en base a registros del Programa Algodonera 2008/09 y al Registro Nacional Algodonero 2006/07.

En cuanto a los departamentos “especializados”, Comandante Fernández se mantiene en el intervalo de menor alcance. Quitilipi y Maipú bajan a este intervalo. O’Higgins asciende al intervalo de 50% a 65% de alcance del financiamiento, mientras que Independencia permanece en el mismo, y Mayor Fontana cae desde el intervalo siguiente a este último. A su vez, Sta. María de Oro conserva su posición en el intervalo de 65% a 75% de alcance del financiamiento. Los movimientos de un intervalo a otro evidencian cierto aumento de la desigualdad entre los departamentos especializados, aunque no de manera concluyente.

3. Tamaño del Predio de los Productores Financiados

En este apartado, en primer lugar, se describe la cantidad de productores asistidos y las hectáreas financiadas según el tamaño de las explotaciones, importante dada la especial focalización de la política en pequeños productores. En segundo lugar, se establece una comparación entre la cantidad de productores asistidos en 2008/09 y la cantidad de productores inscriptos en el Registro Algodonero 2006/07, a fin de ofrecer una estimación de la extensión de la asistencia por estratos de productores. A la vez se realiza una comparación entre las hectáreas financiadas en 2008/09 y las hectáreas sembradas en 2006/07 según el Registro Algodonero, para examinar el alcance del financiamiento en términos de hectáreas por estratos.

En el Cuadro 5 se exhiben la cantidad de productores asistidos en la primera etapa, de los inscriptos en el Registro Algodonero 2006/07 y el ratio (en porcentaje) entre estas dos variables, que denominamos *alcance del financiamiento* (en términos de productores). En el segmento de 10 a 50Ha se encuentran 15% de los productores asistidos y en el de 51 a 100Ha el 35%, por lo cual los pequeños productores (entre 10 y 100 Ha) comprenden 50% del total de participantes en la primera etapa.

Cuadro 5: Cantidad de Productores – Alcance del Fciamiento

Estratos	Registro Algodonero 08/09	%	Registro Algodonero 06/07	%	Alcance del Financiamiento en prod. (%)
10-50	300	15%	1666	56%	18%
51-100	728	35%	814	27%	89%
101-150	414	20%	293	10%	141%
+150	613	30%	225	8%	272%
Total	2055	100%	2998	100%	69%

Fuente: CONES 2009, en base a registros del Programa Algodonero 2008/09 y al Registro Nacional Algodonero 2006/2007.

En el Cuadro 6 a continuación se presentan las hectáreas financiadas en la primera etapa, las hectáreas sembradas en 2006/07 y el ratio entre estas dos variables, es decir, el *alcance del financiamiento* (esta vez en términos de hectáreas). A los productores asistidos con predios de hasta 100 hectáreas corresponden 45% del total (47.941Ha), de las cuales 37% pertenecen al estrato de 51-100Ha y 8% al estrato de 10-50Ha. El segmento de productores de 101-150Ha posee 24% de las hectáreas financiadas, mientras que los productores de más de 150 hectáreas, que en promedio tienen 350Ha pero con alta variabilidad, cuentan con 31% del total.

Dado que la suma de dinero pagada por hectárea es igual para todos los productores en la primera etapa, estos porcentajes corresponden a la proporción de fondos destinados a cada estrato en la primera etapa. Esto nos permite decir que los productores con predios de hasta 150Ha obtuvieron casi 70% de los desembolsos de la compra anticipada en la primera etapa.

Entre los pequeños productores cabe destacar el bajo alcance del financiamiento en el segmento de 10 a 50Ha en relación a los demás productores, tanto en términos de productores asistidos como de hectáreas financiadas (18% en ambos casos). Este resultado puede deberse a situaciones de irregularidad en la tenencia de la tierra y/o impositiva ante la AFIP, requisitos indispensables para participar del Programa. El alcance del financiamiento es notablemente mayor en el intervalo de 51 a 100Ha: los productores asistidos representan casi 90% de los que habían sido registrados en 2006/07. Sin embargo, la diferencia no es tan marcada en términos de hectáreas financiadas, que alcanzan 64% de las que fueron sembradas en 2006/07.

Cuadro 6: Cantidad de Hectáreas Financiadas – Alcance del Financiamiento

Estratos	Registro Algodonero 08/09	%	Registro Algodonero 06/07	%	Alcance del Financiamiento (%)
10-50	8.204	8%	46.000	24%	18%
51-100	39.167	37%	60.981	31%	64%
101-150	25.731	24%	36.488	19%	71%
+150	33.434	31%	51.934	27%	64%
Total	106.536	100%	195.403	100%	55%

Fuente: CONES 2009, en base a registros del Programa Algodonero 2008/09 y al Registro Nacional Algodonero 2006/2007.

En el estrato de productores con predios de más de 100Ha, la cantidad de productores asistidos en 2008/09 es significativamente mayor a los registrados en 2006/07. Esta situación puede explicarse por las condiciones climáticas (escasas precipitaciones) y de mercado (menores precios relativos) de la campaña 2008/09 particularmente adversas a los cultivos alternativos al algodón (soja y girasol). No obstante, en este segmento de productores las hectáreas financiadas son menores a las sembradas en 2006/07, a causa de los límites al financiamiento de la intención de siembra. Aún así, las hectáreas financiadas como porcentaje de las sembradas en 2006/07 para este segmento es igual o mayor al porcentaje correspondiente al estrato de productores con 51 a 100Ha. El notable crecimiento de la cantidad de productores en este segmento genera que la comparación entre las hectáreas financiadas, aún con los topes de financiamiento, y las sembradas arroje este resultado.

Dimensión y Distribución de la Siembra – Segunda Etapa

La operatoria de la compra anticipada de algodón fue ideada como mecanismo de financiamiento de la campaña algodonera, enfocado principalmente en pequeños productores con el objetivo puesto en incrementar la producción de algodón en bruto. Para ilustrar la medida en que se lograron los objetivos propuestos es fundamental analizar las hectáreas efectivamente sembradas, intentando controlar los resultados con el desempeño de otras variables influyentes (como precipitaciones y precios). Asimismo, los desembolsos de la segunda etapa proceden en base a las hectáreas financiadas cuya siembra se verifica, y según el tipo de surco empleado; por lo tanto, la distribución del financiamiento en la última etapa también se deriva del análisis de las hectáreas sembradas.

Con la verificación se constató que **los productores participantes en el Programa sembraron 79.050 hectáreas de las 106.536 que habían sido financiadas en la primera etapa.**

En el cuadro siguiente (Cuadro 7) se exponen por tamaño de productores: las hectáreas financiadas en la primera etapa; las hectáreas sembradas; y el porcentaje de las hectáreas financiadas que fueron sembradas, que se designa como *realización de siembra*. De las 79.050Ha efectivamente sembradas, 41% corresponden a los productores de 10 a 100Ha, es decir 32.600Ha, magnitud alejada de las 115.000Ha previstas para este segmento.³⁴

³⁴ La previsión se extrae de la Propuesta de Asignación del Fondo Nacional Algodonero en la Provincia del Chaco para la Campaña 2008/09.

Cuadro 7: Ha Financiadas en la 1ª Etapa y Sembradas, por Estratos de Productores

Estratos	Ha Financiadas (1)	%	Ha Sembradas (2)	%	Realización de Siembra (2)/(1) [%]
10-50	8.204	8%	6.059	8%	74%
51-100	39.167	37%	26.573	34%	68%
101-150	25.731	24%	18.585	24%	72%
+150	33.434	31%	27.833	35%	83%
Total	106.536	100%	79.050	100%	74%

Fuente: CONES 2009, en base a los registros del Programa Algodonero 2008/09 y al Registro Nacional Algodonero 2006/2007.

En promedio la realización de siembra de los diferentes estratos de productores fue de 74% de las hectáreas financiadas. No se observa un estrato que se encuentre significativamente por debajo del promedio.

En cuanto al tipo de surco (Cuadro 8), de las 79.050Ha sembradas, al menos 19.302Ha (24%) se sembraron en surco estrecho; de hecho, la extensión en surco estrecho es mayor ya que unas 22.898Ha corresponden a productores que realizan tanto siembra convencional como en surco estrecho (siembra mixta), sin que exista información sobre sus respectivas proporciones.

Por su parte, los productores en el rango 10-100Ha sembraron 7.532Ha en surco estrecho y 4.755Ha en siembra mixta, de lo que se desprende que incluso si toda la siembra mixta es en surco estrecho, no alcanza las 15.000Ha previstas para ese estrato por el gobierno provincial.³⁵ El mismo estrato de productores sembró 20.345Ha en surco convencional, magnitud considerablemente menor a las 100.000Ha previstas.³⁶

Cuadro 8: Siembra por tipo de surco y por estratos de productores

Estratos	Siembra (Ha y porcentajes)			Total
	Convencional	Estrecho	Mixto	
10-100	20.345	7.532	4.755	32.632
	62%	23%	15%	100%
101-150	12.407	4.147	2.031	18.585
	67%	22%	11%	100%
> 150	4.097	7.623	16.113	27.833
	15%	27%	58%	100%
Total	36.850	19.302	22.898	79.050
	47%	24%	29%	100%

Fuente: CONES 2009, en base a los registros del Programa Algodonero 2008/09 y al Registro Nacional Algodonero 2006/2007.

No obstante, cabe matizar las observaciones realizadas aludiendo a la gravedad de la sequía que afectó a la provincia y a la caída notable en los precios internacionales de la fibra de algodón. Las precipitaciones acumuladas en octubre, noviembre y diciembre de 2008, los

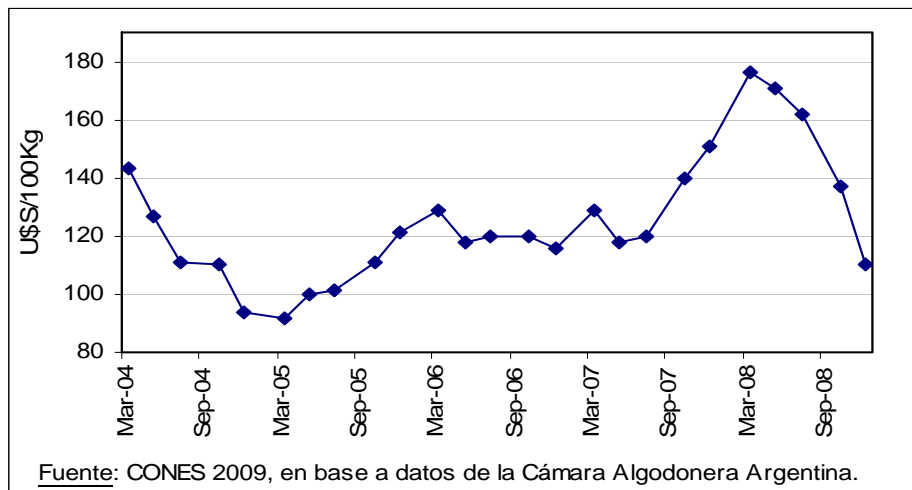
³⁵ Propuesta de Asignación del Fondo Nacional Algodonero en la Provincia del Chaco para la Campaña 2008/09.

³⁶ *Ibíd.*

meses en que se realiza la siembra, representaron 60% de la media histórica, en promedio, entre las distintas localidades.

En cuanto a la caída del precio, podemos apreciar a continuación en el Gráfico N° 2 la serie del precio en dólares cada 100Kg de fibra de algodón (calidad C1/2, promedio mensual), donde se aprecia un descenso brusco desde marzo de 2008.

Gráfico N° 2: Precio de la fibra de algodón Tipo C1/2



Retomando el análisis previo, en los rangos de productores con menos de 150Ha de superficie total, las hectáreas sembradas se reparten en proporciones similares a los anteriores entre los diferentes tipos de surco: prevalece el uso del surco convencional con 64%, corresponde 22% a surco estrecho, y 15% a siembra mixta, en promedio. Por otro lado, el segmento de productores con predios de más de 150Ha se distingue porque siembra 15% en surco convencional, notablemente menos que los otros grupos; 27% en surco estrecho, por encima de los demás segmentos; y 58% mediante sistema mixto, lo que significa que en dicho estrato es probable que predomine el surco estrecho.

Con esta información -junto con la distribución de la siembra financiada por estrato- es posible estimar **la cantidad de dinero empleada en la segunda etapa: \$7.500.000**. De dicho monto, 39% corresponde a los productores con menos de 100 Ha y 38% a productores con más de 150 Ha.

Dado que el objetivo del Programa es que se lleve a cabo la siembra, estimamos el porcentaje que representan las hectáreas sembradas respecto a las financiadas por departamento, que se denominará nuevamente *realización de siembra*. En el Cuadro 9 que sigue se presentan por departamento las hectáreas financiadas en la primera etapa, las hectáreas sembradas y la realización de siembra. Los departamentos se encuentran ordenados de mayor a menor realización de siembra y los diferentes colores (tonos de gris) marcan distintos intervalos de la misma variable.

Cuadro 9: Hectáreas financiadas, sembradas y realización de siembra por Dptos.

Departamentos	Ha Financiadas	Ha Sembradas	Realización de Siembra
Libertad	82	82	100%
San Fernando	398	383	96%
O'Higgins	7.923	7.084	89%
Maipú	8.063	6.893	85%
Dos de Abril	5.586	4.701	84%
Chacabuco	2.988	2.487	83%
1º de Mayo	243	194	80%
Sta. María de Oro	9.099	7.211	79%
San Lorenzo	1.428	1.115	78%
Gral. San Martín	2.858	2.212	77%
Quitilipi	6.677	5.051	76%
Pcia. de la Plaza	3.478	2.631	76%
My. Fontana	29.611	22.170	75%
25 de Mayo	1.131	830	73%
Sargento Cabral	226	158	70%
Independencia	4.641	3.102	67%
Gral. Donovan	47	31	67%
9 de Julio	3.328	2.134	64%
Cte. Fernández	4.613	2.671	58%
12 de Octubre	2.666	1.459	55%
Gral. Güemes	9.580	5.222	55%
Gral. Belgrano	1.255	564	45%
Almirante Brown	613	252	41%
Total	106.536	79.050	74%
Promedio			73%

Fuente: CONES 2009, en base registros del Programa Algodonero 2008/09 y al Registro Nacional Algodonero 2006/2007.

En promedio, se sembró el 73% de las hectáreas financiadas. Hallamos 13 de los 23 departamentos por encima del promedio, lo que significa que la mayoría de los departamentos tiene una realización de siembra relativamente alta. Sin embargo se observan 5 departamentos que siembran menos de 60% de las hectáreas financiadas, entre los cuales se destaca Comandante Fernández por su rasgo de “especialización” en algodón.

Incumplimiento de Siembra

El incumplimiento de la siembra no sólo compromete la entrega de algodón correspondiente a la compra anticipada, de forma tal que los fondos obtenidos con la venta de la fibra puedan emplearse en la campaña siguiente en nuevas medidas de política.

También indica los recursos que no pudieron canalizarse hacia donde apunta el Programa, que es la financiación de la campaña algodonera. Es, por lo tanto, pertinente el análisis del incumplimiento de la siembra para describir la distribución del incumplimiento y aproximar una justificación si correspondiera (por las inclemencias climáticas de la campaña, por ejemplo).

Del total de hectáreas financiadas (106.536) en la primera etapa, 1 de cada 4 hectáreas no fue sembrada. Esta situación se debe a que 35% de los productores que participaron de la primera etapa no cumplieron con la promesa de siembra: la mitad no sembró (18%) y la otra mitad (17%) sembró menos que la intención de siembra declarada.

En el último grupo de productores debemos distinguir entre aquellos que sembraron, por ejemplo, 90% o más de la intención de siembra y los que sembraron menos del 10%. El

Cuadro 10 a continuación computa la cantidad de productores según diferentes intervalos de realización de siembra y las hectáreas financiadas que no fueron sembradas correspondientes a cada intervalo.

La situación de incumplimiento se debe principalmente a los productores que no sembraron, ya que implicaron el grueso de las hectáreas financiadas no sembradas (73% del total). En el intervalo de 1% a 25% de realización de siembra encontramos una baja proporción de productores (1%) y en el resto de los intervalos se hallan cantidades similares (entre 5% y 6% del total). Los productores del intervalo de 25% a 50% de siembra, luego del grupo que no sembró y aunque con un peso mucho menor, son los que tienen mayor cantidad de hectáreas no sembradas (con 12% del total).

Es oportuno, igualmente, analizar la distribución geográfica del incumplimiento, teniendo en cuenta que el factor climático (en particular las precipitaciones) varía de una localidad a otra. Se comparará el promedio histórico de las precipitaciones acumuladas en octubre, noviembre y diciembre respecto a las observadas en los mismos meses de 2008 como referencia de la sequía a partir de la información suministrada por la Dirección de Suelos y Agua Rural de la Provincia del Chaco.

Cuadro 10: Grados de realización de la siembra

		Cantidad de Productores	%	Ha Financiadas y No Sembradas	%
No sembraron	0%	373	18%	19.151	73%
Sembraron	1% - 25%	21	1%	785	3%
	25% - 50%	101	5%	3.022	12%
	50% - 75%	132	6%	2.410	9%
	75% - 99%	124	6%	848	3%
	100%	1.304	63%	0	0%
Totales		2.055	100%	26.216	100%

Fuente: CONES 2009, en base a registros del Programa Algodonero 2008/09 y al Registro Nacional Algodonero 2006/2007.

El promedio del porcentaje de hectáreas financiadas y no sembradas de las 17 localidades con mayor cantidad de productores en el Programa es de 29%.⁴⁰ De estas localidades consideradas hay tres que tienen entre un 40% y 50% de hectáreas financiadas no sembradas. Dos de ellas se encuentran en los primeros puestos del ranking de gravedad de la escasez de las precipitaciones: General Pinedo y Charata. La localidad restante es Castelli, con casi la mitad de las hectáreas financiadas no sembradas y con 30% de los productores que no sembraron, y que tuvo precipitaciones cercanas al 58% del promedio histórico, levemente por debajo del promedio general de 60%, pero con grave sequía en noviembre (las precipitaciones fueron 8% del promedio histórico para ese mes).

Otras tres localidades más se encuentran por encima del promedio general: Campo Largo, Coronel Du Graty y Las Breñas que tienen entre 35% y 40% de hectáreas financiadas no sembradas. Las Breñas es la localidad que experimentó la mayor escasez de precipitaciones y, en oposición, Campo Largo es la que mejor posicionada estuvo al respecto. De Coronel Du Graty no se encuentra disponible información histórica, pero en Santa Sylvina, una localidad aledaña, las precipitaciones rondaron el 43% del promedio histórico.

A continuación, se encuentran cuatro localidades que exhiben entre 20% y 25% de hectáreas financiadas no sembradas: son Pampa del Indio, Quitilipi, Villa Berthet y Villa Ángela. Las localidades de Quitilipi y Villa Berthet, luego de Campo Largo, son las mejores situadas en términos de precipitaciones, mientras que Villa Ángela se halla sobre el promedio general (70%).

De las localidades consideradas, las que menor porcentaje de incumplimiento de siembra evidencian son seis, que tienen entre 10% y 20% de hectáreas no sembradas. En tres de ellas (Sta. Sylvina, Hermoso Campo y Pcia. de la Plaza) se contaron con precipitaciones por debajo del promedio respecto a la media histórica. Y las otras tres (Sáenz Peña, Tres Isletas y San Bernardo) quedaron por encima.

En conclusión, del análisis se deriva que hay una diversidad de casos, sin un patrón definido. Entre las localidades con alta proporción de incumplimiento de la siembra algunas atravesaron una grave sequía, mientras que en otras no se observa una escasez considerable de precipitaciones.

Lo mismo puede decirse para las localidades con baja proporción de incumplimiento: se observan localidades que aunque experimentaron la sequía tuvieron un buen desempeño en la siembra de las hectáreas financiadas. **Por lo tanto, se puede afirmar que la falta de precipitaciones es sólo uno de los determinantes del grado de incumplimiento de la siembra.**

Seguro Multirriesgo

Los productores con predios de hasta 150Ha de superficie total que cumplieran, al menos parcialmente, con la siembra, y que se encontraran en los departamentos cubiertos

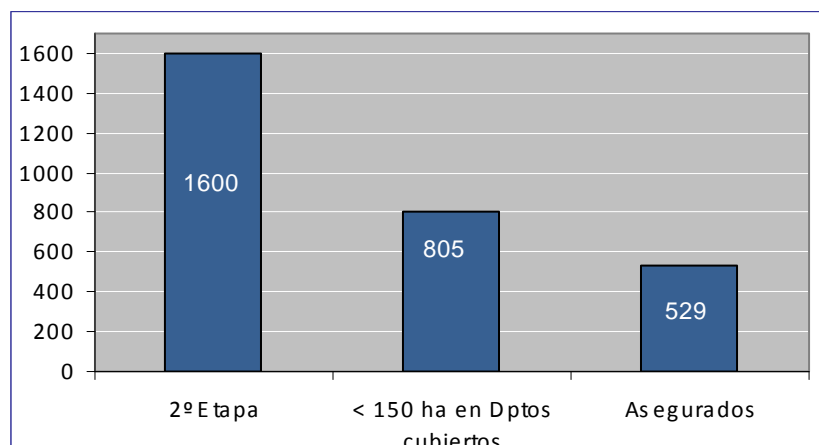
⁴⁰ Se tomaron solamente doce localidades de aquellas con mayor cantidad de productores en el Programa, dado que acumulan casi 90% del total de productores. Y principalmente porque se cuenta con información de las precipitaciones acaecidas en las mismas.

dentro de las zonas aptas para el desarrollo del cultivo podían autorizar la suscripción al Seguro Multirriesgo Climático.⁴¹

No se disponen en los documentos del MEPyE las metas que se deberían lograr en cantidad, calidad y tiempo, mediante la ejecución del Subprograma de Seguro Multirriesgo.⁴² Por este motivo se expondrá sólo una descripción de los resultados sin determinar el grado de cumplimiento del mismo.

Mientras fueron 1.600 los productores que participaron en la segunda etapa, 1.099 (69%) eran productores con predios hasta 150Ha, de los cuales 805 se hallaban en departamentos cubiertos. **Los que resultaron finalmente asegurados fueron 529 productores, es decir 66% de los que podían suscribirse al seguro y aproximadamente la mitad de los productores de hasta 150Ha que participaron en la segunda etapa** (ver Gráfico N° 3). El hecho que no todos los productores con predios hasta 150Ha estén cubiertos se explica por varias razones. En primer lugar, no todos los departamentos están incorporados al Convenio de Seguro Multirriesgo. En segundo lugar, solamente los establecimientos ubicados en zonas aptas para el desarrollo del cultivo podían ser asegurados. Finalmente, el pool de empresas aseguradoras, previo a la inclusión en el Subprograma, podía inspeccionar cada campo en el momento que creía conveniente y rechazar a aquellos que no reúnan los requisitos mínimos para ser asegurados.

Gráfico N° 3: Cantidad de Productores Asegurados



Fuente: CONES 2009, en base a los registros del Programa Algodonero.

Además la proporción de productores cubiertos varía entre departamentos. En el Cuadro 11 que se muestra a continuación se presentan por departamento: la cantidad total de productores; la cantidad de productores con predios de hasta 150Ha; la cantidad de productores asegurados; y el porcentaje que representan los productores asegurados

⁴¹ El contenido del párrafo se deriva del Convenio entre el Gobierno de la Provincia y Empresas Aseguradoras para Conformación de Seguro Multirriesgo para Cultivo de Algodón. Las zonas consideradas como aptas surgen del mapa de riesgo elaborado conjuntamente por el MEPyE, la Administración Provincial del Agua, el INTA y la Universidad Nacional del Nordeste, según lo establece el mencionado Convenio.

⁴² La única referencia a metas se encuentra en el Marco Lógico de la Estructura Programática. El Programa Complejo Algodonero-Textil posee como uno de sus componentes a la "Asistencia Técnica-Gestión del Riesgo", cuyo indicador señala como meta o resultado que "al menos 50% de los productores toman seguro de riesgo en 2011". No queda claro si hace referencia a todos los productores o solamente a un segmento de los mismos. Y el año de referencia no permite aplicar esta meta a la evaluación del Subprograma en la campaña bajo análisis.

respecto a los que tienen 150Ha o menos, que se denomina porcentaje de cobertura. Los departamentos marcados con color son los comprendidos en la cobertura. Y los diferentes colores refieren a distintos intervalos de cobertura que se explicitan en la última columna del Cuadro 11.

El promedio de cobertura de los 12 departamentos asegurados es 63%. De los doce departamentos incluidos en la cobertura, tres se encuentran en el intervalo de mayor cobertura (80%-100%), entre los cuales se destacan en cantidad de productores O'Higgins y Cte. Fernández. Otros tres departamentos se encuentran en el intervalo siguiente (60%-80%), en el cual se halla My. Fontana, que tiene la mayor cantidad de productores, con cobertura levemente por encima del promedio. En el intervalo de cobertura de 50% a 60%, ya por debajo del promedio, se hallan tres departamentos entre los que sobresale, por cantidad de productores, Sta. María de Oro con 50% de cobertura. En el último intervalo de cobertura se computan tres departamentos. Por lo tanto, la extensión de la cobertura varía entre los departamentos incluidos en el Seguro Multirriesgo.

Ahora bien, 11 departamentos de los 23 alcanzados por el Programa Algodonero no tienen cobertura, algunos de los cuales tienen una cantidad considerable de productores como los departamentos Maipú, Gral. Güemes y Gral. San Martín.

Cuadro 11: Cobertura del programa por Dptos.

Dptos.	Cantidad de Productores			% de cobertura [(2)/(1)]	Intervalos de Cobertura
	Total	≤ 150 ha (1)	Asegurados (2)		
Gral. Belgrano	15	11	10	95%	80%-100%
Cte. Fernández	86	74	66	89%	
O'Higgins	133	121	101	84%	
Quitilipi	108	75	57	76%	60%-80%
San Lorenzo	28	20	14	70%	
My. Fontana	395	255	166	65%	
Chacabuco	28	17	10	59%	50%-60%
9 de Julio	40	21	11	52%	
Sta. María de Oro	122	81	41	50%	
12 de Octubre	40	24	11	45%	30%-50%
Dos de Abril	91	45	19	42%	
Independencia	76	60	18	30%	
Maipú	157	111	-	-	Sin Cobertura
Gral. Güemes	111	78	-	-	
Gral. San Martín	66	51	-	-	
Pcia. de la Plaza	55	24	-	-	
1º de Mayo	8	8	-	-	
San Fernando	9	6	-	-	
Sargento Cabral	7	6	-	-	
25 de Mayo	20	5	-	-	
Libertad	2	2	-	-	
Gral. Donovan	1	1	-	-	
Almirante Brown	3	0	-	-	
Totales	1600	1.099	529	-	

Fuente: CONES 2009, en base a registros del Programa Algodonero 2008/09.

A continuación el

Cuadro 12 expone la cantidad de productores por tamaño del predio, el porcentaje que representan respecto al total y el porcentaje de cobertura de cada uno de los grupos.

Cuadro 12: Productores por tamaño del predio y cobertura - 2º Etapa

Tamaño de Productor	Cantidad de Productores	% del Total	% de Cobertura
10-50	241	15%	45%
51-100	545	34%	52%
101-150	313	20%	52%
+150	501	31%	0%
	1.600	100%	-

Fuente: CONES 2009, en base a registros del Programa Algodonero 2008/09.

La proporción de productores asegurados en los estratos de 51 a 100 Ha y de 101 a 150 Ha es similar, mientras que el estrato de menos de 50 hectáreas tiene un porcentaje de cobertura menor, aunque no sustancialmente. **Esto implica que no se observa un estrato de productores que se destaque significativamente en cuanto al porcentaje de cobertura.**

Trampas para Picudo

La instalación de trampas para picudo constituye una de las actividades de erradicación que abarca monitoreo y control. El monitoreo consiste en la instalación, mantenimiento de trampas y registro de capturas; además, comprende la centralización y el procesamiento de la información para la toma de decisiones. El control consiste en la aplicación de insecticidas en los lotes infestados; por lo tanto requiere la adquisición de insecticidas, la disponibilidad de herramientas y la ejecución de labores. Y previamente es necesaria la capacitación de los productores y/o de los tramperos y de los operarios en las acciones correspondientes.

Tomando como referencia lo expuesto en el párrafo anterior se analizarán la definición de objetivos y la planificación de las actividades de combate contra el picudo en el Programa Algodonero. El documento *Propuesta* expresa que se entregarían trampas para la detección de picudos que debían recibir obligatoriamente los productores que participaran del Programa con el objetivo de identificar áreas críticas por su grado de infestación, donde reforzar los tratamientos, además de contribuir a la reducción de la población del insecto. Adicionalmente, el MEPyE “financiaría con aportes propios la contratación de cincuenta especialistas en manejo de plagas de algodón que tendrían dependencia funcional de los delegados extensionistas y que trabajarían con los productores en la detección oportuna y el tratamiento de plagas” según la *Propuesta*. Por lo tanto se preveía quiénes realizarían el

monitoreo de las trampas y el control, pero en ambos casos no se programó claramente la división de tareas entre los productores y los especialistas mencionados. Asimismo se podría admitir que se prevén capacitaciones a los productores ya que trabajarían con especialistas y esto implicaría transferencia de conocimientos; sin embargo esto es difuso en el documento propuesta.

La falta de planificación se debe a que el componente de lucha contra el picudo es mencionado en tal documento dentro de la descripción del Subprograma de Innovación Tecnológica, sin contar con un apartado propio que le confiera un tratamiento detallado. Y si bien existen arreglos institucionales a nivel provincial destinados a coordinar el conjunto de actividades que implica la lucha contra el picudo, es necesario que el Programa prevea que dichas instituciones se encargarán de consensuar y organizar tales actividades. La Coordinación Provincial de Control y Prevención del Picudo del Algodonero, dependiente de la Subsecretaría de Producción Agropecuaria y por ende del MEPyE, tiene las funciones de acordar e implementar junto a los demás integrantes de la Comisión Provincial de Sanidad Vegetal (COPROSAVE) las acciones necesarias para el combate contra el picudo. De hecho, la COPROSAVE fijó el 29 de enero de 2009 una serie de estrategias para aprovechar al máximo las trampas de feromonas que fueron distribuidas entre los productores. No obstante, insistimos en la importancia de que la planificación sea completa para asegurar la previsión de todas las actividades que afectan el logro de los resultados.

Dentro de este cuadro de insuficiente planificación e implementación se vislumbra asimismo una aparente falta de coordinación de este componente del Programa Algodonero con los distintos componentes del PNPEPA de SENASA, y sobre todo con el de monitoreo, que serviría para potenciar ambos.

En el plano de la implementación y los resultados, a partir del análisis de la información recabada, se encuentra que Fiduciaria del Norte S.A. importó de Estados Unidos 115.000 kit de trampas para picudos, cada uno de los cuales incluye una trampa, 9 dispensadores de feromonas y otros 9 de insecticida, que sirven para el monitoreo durante 180 días, con recambios cada 20 días. La compra se realizó por la suma de \$2.700.000 pesos, que constituye 10% del presupuesto de los Subprogramas de Innovación y de Financiamiento en Surco Convencional. En total fueron entregados aproximadamente 71.000 kit de trampas para picudo en canje por producción, equivalente a un kit por hectárea sembrada por los productores participantes del Programa, aproximadamente. Cada kit de trampa tenía un costo de \$37 para los productores que debía ser pagado con algodón en bruto al final de la campaña.

Para ofrecer una dimensión de la importancia de la cantidad de trampas para picudo entregadas en el marco del Programa se hará referencia a la distribución de trampas por parte del PNPEPA. Este programa de SENASA identificó una zona de trabajo pleno que se encuentra en el límite de infestación de la plaga, para frenar el avance hacia las zonas libres. En el Chaco esta zona comprende departamentos del centro-oeste y sudoeste⁴⁶ donde

⁴⁶ La zona de trabajo pleno abarca los departamentos de Alte. Brown, Belgrano, 9 de Julio, Chacabuco, 12 de Octubre, 2 de Abril, O'Higgins, My. Fontana y Sta. María de Oro.

deberían instalarse según la estrategia técnica de SENASA unas 45.500 trampas, mientras que en febrero de 2009 había solamente 11.900 instaladas, lo que arroja un déficit elevado de 33.600 trampas (73,84%). En el marco del Programa Algodonero fueron entregadas a los productores participantes situados en la zona de trabajo pleno 42.800 kit de trampas, cubriendo el déficit existente y generando un superávit de trampas según las recomendaciones técnicas de SENASA. Por otro lado, en la zona de alta infestación, denominada zona roja, se entregaron 28.600 kit de trampas.

Sin embargo, la cobertura del déficit existente de trampas difiere entre los departamentos de la zona de trabajo pleno. Esto se debe a que la distribución de trampas no se efectuó de acuerdo a un criterio técnico, sino a la mera participación de los productores en el Programa. La entrega se realizó a razón de un kit por hectárea sembrada por los productores participantes del Programa. A continuación se presenta en el cuadro la cantidad de trampas que deberían instalarse en la zona de trabajo pleno en la campaña según la estrategia técnica del PNPEPA, el déficit existente⁴⁷, la cantidad de trampas entregadas por el Programa Algodonero y la cobertura del déficit que implica (en porcentaje). Los distintos colores indican diferentes estratos de cobertura del déficit. En el cuadro coexisten situaciones de muy baja cobertura del déficit (como en el Dpto. 12 de Octubre) y de superávit alto respecto a las recomendaciones de SENASA (Dpto. 2 de Abril y My. Fontana).

Cuadro 13: Entrega de trampas - Dptos. de zona de trabajo pleno PNPEPA

DEPARTAMENTO	Cant. Trampas Prescritas- PNPEPA	Déficit de trampas [1]	Trampas Entregadas Progr. Alg. 08/09 [2]	Cobertura del Déficit [2/1 en %]
12 de Octubre	7.500	5.813	1.620	28%
Belgrano	1.667	878	685	78%
Sta. Ma. de Oro	7.500	6.886	6.139	89%
Chacabuco	2.000	1.611	1.439	89%
O'Higgins	6.667	5.706	6.307	111%
9 de Julio	2.667	1.438	1.630	113%
2 de Abril	4.250	2.158	4.007	186%
My. Fontana	13.333	10.110	21.002	208%
Total	45.583	34.599	42.829	124%

Fuente: Elaborado a partir de informes de SENASA, Registros del Programa Algodonero, Registro Nacional Algodonero 2006/08.

Por último el resto de las actividades de monitoreo, el control y la capacitación que realizarían los productores con especialistas contratados con el MEPyE, según los testimonios de los productores entrevistados, aparentemente no fue implementada⁴⁸. Por lo tanto la entrega de trampas parece ser una medida aislada, esto es sin el acompañamiento de las demás acciones necesarias para lograr el objetivo de reducir el riesgo fitosanitario manteniendo la plaga bajo control.

⁴⁷ El déficit de trampas se calcula como la diferencia entre la cantidad de trampas prescritas y la cantidad de trampas instaladas por SENASA en virtud del PNPEPA. Se toma el déficit en febrero de 2009 debido a que la entrega de las trampas en el marco del Programa Algodonero se inició el 14 de febrero de 2009.

⁴⁸ A lo sumo los delegados extensionistas instruían a los productores sobre el uso de las trampas para picudo.

Evaluación Cualitativa y de Implementación

La evaluación cualitativa busca valorar una política pública a partir de las percepciones y apreciaciones de los actores involucrados en la misma, en especial de sus beneficiarios. Esto permite valorar si la política satisfizo las expectativas de los beneficiarios, de modo de comprender mejor aspectos favorables y desfavorables de su formulación e implementación.

Esta valoración de los productores (beneficiarios) no pretende ser exhaustiva sino que busca aportar elementos no provistos por el análisis de la información disponible. En este caso, participantes del Programa de Villa Ángela y Santa Sylvina opinaron respecto de los tiempos de implementación del Programa, la operatoria en general, el alcance y algunas otras consideraciones sobre el funcionamiento, con el propósito de contrastar los aspectos del programa previamente desarrollados.

Opiniones de los beneficiarios del Programa Algodonero 2008/09

A continuación se presenta un resumen de las opiniones vertidas por productores y gerentes de cooperativas sobre el funcionamiento del Programa Algodonero 2008/09.⁴⁹

En primer lugar, el precio fijado para la compra del algodón (de \$1.155,00 por tonelada) fue considerado un aspecto positivo por parte de productores y cooperativas, más aún teniendo en cuenta la caída del mismo durante la campaña a aproximadamente \$800,00 por tonelada.

También recibió aprobación el esquema de devolución en producto (algodón en bruto) del dinero adelantado a los productores, por la facilidad que implicaba la operatoria y porque no implicaba endeudarse en dólares con las distribuidoras de agroquímicos, como es frecuente en la actividad, disminuyendo así el riesgo cambiario al que están expuestos.

Asimismo, en virtud de que permite reducir el riesgo, la iniciativa de facilitar el acceso a un seguro multirriesgo fue destacada como positiva, aunque en el plano de la operatoria surgieron más inconvenientes que facilidades.

El Programa también tuvo un impacto considerable en la reactivación de las cooperativas. Aunque habría sido notable si se hubiera devuelto la totalidad o una proporción considerable del algodón adquirido por medio de la operatoria. El Programa implicó una magnitud considerable de desmote en ciertas cooperativas. Se observan tres grupos de cooperativas en cuanto a la magnitud del desmote efectuado en el marco del Programa: las cooperativas con alto desmote en relación a su producción anual promedio, aquellas que tuvieron desmote considerable y aquellas con bajo desmote.⁵⁰ En el primer

⁴⁹ Las entrevistas fueron realizadas el 18 de mayo y el 3 de junio de 2009 en Villa Ángela y Santa Sylvina, respectivamente.

⁵⁰ Esta afirmación resulta del análisis descriptivo de una muestra de cooperativas agropecuarias que fueron: Villa Ángela, Castelli, Sáenz Peña, La Unión, El Progreso, Quitilipi y Santa Sylvina. La información se obtuvo a través de consultas telefónicas a gerentes y presidentes de las cooperativas.

grupo se ubica la Cooperativa Agropecuaria de Villa Ángela (CARVAL) donde las toneladas desmotadas de algodón en el marco del programa representan 20% del promedio desmotado por año. En el segundo se encuentran las cooperativas Santa Sylvina y Castelli donde el desmote representa alrededor de 5% del promedio anual. Y en el tercer grupo hallamos a las cooperativas Sáenz Peña, La Unión y Quitilipi donde el desmote representó entre 1% y 2% del promedio anual.

Adicionalmente, sobre el final de la campaña se incorporó al Programa una compra anticipada de fibra a las mismas cooperativas que convinieron actuar como intermediarias entre los productores participantes y Fiduciaria del Norte, con el objetivo de dotarlas de liquidez para que realicen los anticipos a los productores por las compras del algodón que comenzaba a cosecharse. Se adquirieron de cada una 35 toneladas de fibra de calidad C ½ al precio de U\$S 1,04 por kg. Tal medida permitió vender la fibra a un precio superior que el vigente en el mercado local.

Respecto al esquema de desembolsos, la mayoría de los productores consideraron apropiado que se desdoblén los pagos en dos etapas, puesto que los gastos están repartidos y necesitan inyecciones de liquidez en al menos dos momentos (en septiembre, para la preparación de la cama de siembra, y en noviembre, para el tratamiento de plagas). Aunque otros preferían que se efectivicen en el mes de septiembre, previo a las acciones de laboreo de la tierra para el cultivo.

También en el orden operativo, los productores beneficiarios reconocieron como positivo el desempeño de los delegados encargados de asistirlos aunque con limitaciones debido al desconocimiento de precisiones en algunos casos.

En cuanto a los elementos que los actores calificaron como desfavorables o negativo, podemos mencionar cinco relevantes. El primero refiere a los tiempos de los pagos y la entrega de comprobantes; el segundo a la cantidad de hectáreas financiadas; el tercero al seguro multirriesgo; el cuarto a la entrega de trampas para picudo; y el último al esquema de devolución.

El pago de la primera etapa se efectuó en algunos casos a fines de diciembre, mientras que la siembra debe realizarse en octubre y noviembre, por lo cual los productores necesitaban contar con los recursos en el mes de septiembre. Con respecto a la segunda cuota, en muchos casos se pagó en marzo cuando la cosecha ya estaba en marcha, y no sirvió para afrontar costos sino para cancelar las deudas contraídas por los productores para la siembra. Los pagos a destiempo impiden el uso óptimo de los recursos, porque deben recurrir a otras fuentes de financiación más costosas (su mayoría en dólares), reduciendo así los beneficios que el programa pretendía ofrecer. La ventaja del pago en dos partes, aún cuando resultaba apropiada para los productores, se diluyó por los retrasos operativos.

Adicionalmente, en algunos casos los comprobantes de la operación fueron entregados luego de transcurrido un tiempo considerable de efectuado el pago, por lo cual los productores tuvieron que realizar una rectificación en sus declaraciones juradas, y por ende incurrir en costos adicionales para cumplir con las normas impositivas y exigencias de la AFIP.

Respecto de las hectáreas financiadas, los productores con explotaciones de más de 100 Ha expresaron la necesidad de que el financiamiento se extienda sobre una mayor

proporción de hectáreas respecto a la superficie total, especificando que debe cubrir entre 80% y 85% porque consideraban que no beneficiaba a aquellos que se encontraban sobre los límites de los rangos establecidos.

La operatoria del seguro multirriesgo es quizá uno de los principales aspectos deficientes del Programa. Los beneficiarios aducen una falta considerable de publicidad de los requisitos para adherirse al seguro, de las zonas que estarían cubiertas, de los criterios empleados para determinar los beneficiarios, entre otros aspectos administrativos. De hecho, no fueron pocos los productores que desconocieron la posibilidad de suscribirse hasta avanzado el desarrollo del programa; y en los casos que gestionaron la suscripción, la falta de transparencia acerca de las razones del rechazo también fue otro elemento de descontento respecto al procedimiento.

Por su parte, las trampas para la lucha contra el picudo no fueron entregadas en término, por lo cual en la mayoría de los casos no pudieron ser utilizadas en esta campaña; y la capacitación sobre su manejo se dio solo a algunos productores. Este aspecto reviste de una relevancia considerable en cuanto revela que la distribución de trampas no forma parte de un programa integral de combate al picudo que comprenda a todos los productores: parece ser una medida desarticulada, aislada, y que involucra solamente a los productores que participaron en la segunda etapa del Programa Algodonero, con la gravedad de la situación del Chaco en cuanto a la posibilidad de avance de la plaga.

Finalmente, sobre uno de los aspectos positivos como la devolución en algodón en bruto, los productores que ya habían entregado el algodón según lo convenido, manifestaron preocupación ante la posibilidad de que la compra anticipada se convierta en subsidio, en particular considerando las dificultades que provocó la sequía en la campaña. Los productores reclamaron que como medida para la continuidad del Programa, solamente los que cumplan con los pagos reciban asistencia para las próximas campañas. Este aspecto también resulta de interés para la redefinición del programa, en cuanto está fuertemente arraigada en la cultura de los productores primarios la posibilidad de que las deudas les sean condonadas con lo cual la efectividad de las medidas como éstas se reducen considerablemente; y al mismo tiempo perjudican las posibilidades de un colectivo de productores que subsiste con los recursos de los programas que puedan replicarse en las próximas campañas con lo producido por ésta.

Principales Consideraciones

Del análisis del diseño, implementación y resultados del Programa Algodonero surgen un conjunto de elementos cuya consideración pueden resultar más que apropiada para el rediseño de éste programa y la formulación de otros.

El Programa Algodonero fue diseñado persiguiendo varios objetivos, algunos más explícitos que otros, para promover la producción de algodón en la Provincia del Chaco. Fundamentalmente, el Programa se planteaba como parte de una política de promoción de la cadena algodонера-textil, con **dos objetivos centrales: 1) que el cultivo del algodón sea una alternativa rentable de inversión, en especial para pequeños y medianos productores,**

mejorando y estabilizando su rentabilidad; y 2) que se recupere el área sembrada con el cultivo.

En cuanto a la **focalización** del Programa en determinado grupo de productores, si bien no se dispone de información cierta para evaluar el alcance del Programa respecto de la proporción de productores que se vieron beneficiados, podemos decir que entre un 40% y no más del 50% de los productores algodoneros del Chaco de hasta 100Ha participaron del programa completando la segunda etapa (es decir, sembraron algodón); también que en el estrato de 100-150Ha probablemente los 313 beneficiados representen una proporción cercana a la totalidad de productores en ese estrato. La mitad de los beneficiarios del Programa fueron productores del primer estrato, un 20% del segundo estrato, y un 30% de productores con más de 150Ha. Estas cifras indican que se cumplió en una medida considerable el objetivo de beneficiar a pequeños productores.

En relación al objetivo de **mejorar la rentabilidad**, el Programa tuvo impacto positivo sobre los productores en cuanto sirvió para aliviar la necesidad de financiamiento, especialmente en el estrato de pequeños productores, ya que sus posibilidades de diversificación productiva y acceso a fuentes de financiamiento alternativas (bancaria, comercial) se encuentran severamente restringidas. El estrato de pequeños productores (con explotaciones de hasta 100Ha) implicó un 50% de los beneficiados por el Programa a quienes destinó el 42% de sus recursos para financiamiento, casi diez millones de pesos.⁵¹ Esta medida contribuyó a mejorar la rentabilidad de los productores en tanto permitió que accedan a financiamiento blando de una parte de los costos de producción, aunque cubría sólo 25% del costo de producción por hectárea.

Según el Subprograma de Innovación Tecnológica, el Programa Algodonero pretendía mejorar la rentabilidad de los productores mediante la promoción del sistema de producción en surco estrecho. Los resultados evidencian la dificultad del surco estrecho como medio para tal propósito, especialmente para los pequeños productores, que se refleja en el porcentaje de hectáreas sembradas por los distintos estratos en diferentes tipos de surco: los productores de hasta 150Ha siembran 64% en surco convencional y 22% en surco estrecho, mientras que los que poseen más de 150Ha siembran 15% en surco convencional, 27% en estrecho y 58% en mixto. Esto ocurre por varias razones: prácticas culturales arraigadas para la siembra en surco convencional, falta de asistencia técnica para cubrir el déficit de conocimiento en las prácticas de manejo necesarias, condiciones de suelo y clima poco propicias para el surco estrecho en algunos casos, más potenciales problemas en las etapas de cosecha (disponibilidad de cosechadoras) y desmote (problemas de costos y calidad de fibra, entre otros). Además, un elemento del Programa que permitiría a las cooperativas brindar servicio de cosecha mecánica vía créditos para la adquisición de equipos no fue implementado. Estos factores, tal como expresaron algunos productores, dejan dudas respecto a que dicha tecnología sea rentable bajo cualquier condición y en particular para los pequeños productores.

⁵¹ Entre la primera etapa y la segunda se destinaron al estrato de pequeños productores para financiamiento \$9.556.940. La primera implicó \$6.631.940 y la segunda \$2.925.000. El total de fondos para financiamiento del Programa fue de \$22.415.040.

Asociado al planteo anterior, el total de fondos destinados a financiamiento, menos del 25% se destinó a productores que implementaron surco estrecho, cuando más del 50% corresponde a surco convencional y la diferencia a explotaciones con sistema mixto de producción.

En cuanto al cumplimiento del objetivo de **estabilizar la rentabilidad** de los productores, los resultados son menos claros. Por un lado se mejoró la ecuación económica de los productores al establecer en la operatoria de compra anticipada de algodón en bruto un precio superior al precio de mercado, aunque este regía sólo para la cantidad de algodón equivalente al monto pagado por hectárea. Sin embargo, por otro lado, el mecanismo de cobertura estacional de precios, aún cuando las alternativas estaban técnicamente elaboradas, no se implementó principalmente como consecuencia de restricciones financieras y del retraso de los fondos nacionales destinados al Programa. Ello implicó que en muchos casos los productores, frente a la necesidad de liquidez, tuvieron que vender su producción en el momento de sobreoferta en el mercado local, con un precio considerablemente inferior, por ejemplo, al establecido en el Programa para la compra anticipada de algodón en bruto.

La cobertura del riesgo productivo, en especial del riesgo climático, otro componente clave para la estabilización de la rentabilidad, también evidencia resultados dispares. Por un lado, la implementación del seguro multirriesgo constituye un avance fundamental para disminuir el riesgo en la actividad. Dado que el seguro estaba destinado exclusivamente a productores de hasta 150Ha, de los 529 asegurados casi el 75% corresponde a pequeños productores que fueron cubiertos en diferentes regiones de la provincia. Por otro lado, las fallas de implementación restaron utilidad a la herramienta. Problemas en los flujos de información desde y hacia los productores generaron incertidumbre en éstos, en particular sobre las zonas cubiertas, condiciones de aseguración y requisitos para suscribirse, que asociados a los problemas de gestión en general del Programa dejan en evidencia las fallas de implementación mencionadas por los productores.

El objetivo de **recuperar el área sembrada con algodón** a partir del Programa es discutible. Porque la forma de tomar decisiones de producción en el sector algodonero cambia con el tamaño de las explotaciones, siendo los pequeños productores el estrato con menor importancia relativa en el área implantada; y otros factores ajenos al algodón también repercuten en la decisión de destinar la tierra al cultivo del algodón, como la situación climática y las expectativas de precios de otros cultivos. Por lo tanto, el Programa puede impactar en las decisiones de un grupo de productores, pero difícilmente sea disparador de las decisiones de los principales participantes en el área sembrada total, los medianos y grandes productores.

Entre los **objetivos específicos** subyacentes al Programa, además de los tratados hasta aquí, aparecen otros no menos relevantes.

El objetivo de **revitalización de las cooperativas** como reguladoras y promotoras de la economía social *en las condiciones actuales* presenta dudas. En los últimos años se produjo un debilitamiento de las cooperativas como núcleo de productores que puede evidenciarse en el crecimiento que tuvieron en las mismas los servicios a terceros y en que procesan actualmente sólo 15% de la producción algodonera. En este proceso, las cooperativas

sufrieron el debilitamiento de sus estructuras administrativas y la pérdida de socios. Por lo tanto, bajo las condiciones actuales no parece apropiado canalizar exclusivamente los distintos tipos de financiamiento del Programa a través de las cooperativas.

La visión desde las cooperativas es que el Programa ha sido favorable para el sector. Teniendo en cuenta que fue un año atípico por las situaciones climática y de mercado, el desmote que efectuaron las cooperativas en el marco del Programa fue considerable. Por otro lado, las cooperativas plantean que el financiamiento debe orientarse no sólo a la siembra como se hizo en el Programa, sino también a la cosecha. Por ello fue importante, aunque insuficiente, la compra anticipada de fibra, de 35 toneladas por cooperativa, que dotó de liquidez a las mismas para afrontar los pagos que involucra la cosecha.

La **adquisición e instalación de trampas para picudo** constituía otro objetivo implícito. Por la relevancia que implica la lucha contra esta plaga para la producción de algodón debería haber formado parte de un subprograma específico que contemple la totalidad de las acciones necesarias vinculadas como mínimo al monitoreo, dado el carácter público del problema del picudo ya mencionado, que conlleva a la necesidad de coordinación de acciones individuales. Si bien en el marco lógico del MEPyE habían sido previstas las actividades de inspección de trampas y de capacitación, en el primer caso no fueron realizadas y en el segundo sólo en contados casos.

Debe destacarse que la cantidad de trampas adquiridas y entregadas fue importante en términos del déficit de trampas existente según el SENASA. Sin embargo, la entrega se efectuó por la mera participación en el Programa y no de acuerdo a un criterio técnico, una estrategia cuestionable.

Esta circunstancia se explica en parte por la falta de coordinación entre el Gobierno Provincial y el SENASA en relación a esta medida, que de lo contrario permitiría diseñar una estrategia conjunta técnicamente fundamentada, evitando la superposición de acciones y por ende ahorrando recursos, y aprovechando las sinergias de la articulación institucional.

La **visión de cadena algodonera-textil** evidentemente no estaba contemplada en la definición del Programa, aún cuando éste estaba inmerso en dicha política. Ello puede constatarse, por ejemplo, a partir de la ausencia de precisiones en la devolución del algodón en bruto por parte de los productores beneficiados, cuyos incentivos a ofrecer algodón de mala calidad eran elevados ante el vacío contractual al respecto, situación que dan cuenta con claridad las desmotadoras. La mala calidad del algodón devuelto altera las cualidades de la fibra, al distorsionar el proceso de desmote, lo cual eleva los costos para producir una fibra de calidad inferior. Tampoco se hallan componentes que estén orientados en particular a la integración de la producción de algodón en bruto con el resto de los eslabones de la cadena como sería de esperar.

En cuanto al **diseño del Programa** se presentan también otros problemas. Uno de ellos es la **selección de los beneficiarios**: 26% de las hectáreas financiadas en la primera etapa no fueron sembradas, siendo que 18% de los productores decidió no destinar su explotación al cultivo de algodón (finalmente no sembró algodón). Las condiciones climáticas adversas y la caída del precio de la fibra desalentaron la continuidad de parte de los beneficiarios, aunque no alcanzan a explicar totalmente el incumplimiento mencionado.

El reclamo de **publicidad y transparencia** por parte de los actores involucrados también evidencia deficiencias en la planificación de las actividades del Programa. La implementación del seguro multirriesgo es muestra de ello, dado que los productores no supieron si formaban parte del área cubierta hasta avanzado el Programa, en algunos casos luego de sufrir pérdidas por siniestros climáticos.

Finalmente, en la última etapa del Programa se aprecia la ausencia de una **estrategia** definida **para la recuperación del crédito** que explica en parte la dificultad que tiene este tipo de Programas para autofinanciarse en el tiempo. Una proporción baja de los beneficiarios cumplió al menos parcialmente con el pago de los fondos prestados, situación que genera al menos dos consecuencias: debilita la posibilidad de continuidad de las políticas para las próximas campañas reduciendo así la capacidad de respuesta del Estado por un lado, y complica aún más la situación de endeudamiento de los productores, aspecto que el Programa pretende revertir, por otro.

Los problemas de disponibilidad de recursos y de planificación y gestión del Programa explican otra falla: el **“timing” de la implementación**. Los desembolsos en ambas etapas (en la segunda, más de la mitad de los fondos fueron pagados recién en el mes de febrero) y la entrega de las trampas para picudo se realizaron a destiempo respecto a la campaña algodonera.

Conclusión

En una provincia con tradición algodonera todo gobierno se enfrenta ante la obligación de diseñar y aplicar políticas para el sector, ya sea por su relevancia económica y social (para el sostenimiento de pequeños productores, para frenar el desarraigo rural) o por una decisión estratégica para el desarrollo de la provincia. Cualquiera sea el caso, esta obligación hizo que –en parte– el Programa sea concebido como una política inercial que no tuvo un proceso de formulación preciso, y con fallas en la etapa de implementación que dejan elementos claros para su rediseño. Pero, tal como lo reconocen los integrantes de la cadena algodonera, el Programa introdujo elementos innovadores (y necesarios) a las políticas para el sector cuya revisión y mejora podría conducir a un diseño e implementación óptimos.

Las limitaciones en la información y en los recursos disponibles (en personas calificadas y en dinero, principalmente), las presiones de grupos de interés, su viabilidad política, entre otros factores, restringen o condicionan la elaboración de las políticas en general, y en particular son los factores que explican el diseño e implementación del Programa Algodonero. Incluso bajo tales condiciones, el diseño de la política resulta fundamental para su ejecución y éxito.

Asimismo, deben reconocerse que son considerables las dificultades para corregir los problemas de diseño e implementación, dadas la ausencia de sistemas de información adecuados, las reticencias de funcionarios públicos a conceder información pública, la falta de continuidad de las medidas por factores políticos, administrativos y/o restricciones presupuestarias, la ausencia de evaluación sistemática durante y después de los programas,

entre otros factores, muchos de los cuales son transversales a este y otros programas. Y estos problemas no son solo de corto plazo porque políticas públicas mal diseñadas y/o deficientemente ejecutadas comprometen la capacidad de decisión futura de los hacedores de políticas (*policy makers*) y sobre todo el éxito de las políticas presentes y futuras.

Es probable que una parte importante de los problemas no se resuelvan en lo inmediato, pero los elementos aportados por este documento de evaluación dejan en claro la orientación de los cambios.

Fuentes Consultadas

- CONES. *Situación de la Producción Algodonera del Chaco. Documento de Diagnóstico*. Octubre de 2008.
- CUFRE, David. *Lamento sojero adonde antes había algodón*. Artículo publicado el 10 de mayo de 2008 en el sitio web de Página 12.
- Departamento Nacional de Planeación de Colombia. Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados. *Evaluación de Políticas Públicas. Programa Empleo en Acción. Impactos sobre los beneficiarios y sus familias*. Serie Evaluación de Políticas Públicas Nro. 5. Enero de 2008.
- ELENA, Graciela; IMFELD, Eugenio; PASICH, Luis; RICCIARDI, Aldo y RUSSO, José. *Estudio de la cadena nacional agroindustrial algodón*. Estación Experimental Agropecuaria, INTA Sáenz Peña, Chaco. Octubre de 2000.
- ELENA, Mirta; PIEDRA Diana y D`ANGELO, María L. *Cadena agroindustrial del algodón (primera etapa)*. Área de Investigación en Ecología y Manejo, Estación Experimental Agropecuaria, INTA Sáenz Peña, Chaco. Junio de 2008.
- FORCLAZ, María A; MAZZA, Silvia y GIMENEZ, L. *Clasificación de los sistemas de producción algodounera en la provincia del chaco, mediante el uso de análisis de conglomerados*. INTA, Argentina. Diciembre de 2004.
- INDEC. *Censo Nacional Agropecuario 2002*.
- Ministerio de Economía Producción y Empleo de la Provincia del Chaco. *Marco Lógico de la Estructura Programática*. Septiembre de 2008.
- Ministerio de Economía Producción y Empleo de la Provincia del Chaco. *Propuesta de Asignación del Fondo Nacional Algodounero en la Provincia del Chaco. Campaña 2008/09*. (¿?)
- Ministerio de Economía Producción y Empleo de la Provincia del Chaco. *Utilización del Fondo Nacional Algodounero en la Provincia del Chaco. Campaña 2008/09*. (¿?)
- Ministerio de Economía Producción y Empleo de la Provincia del Chaco. *Convenio entre el Gobierno de la Provincia del Chaco y Empresas Aseguradoras para Conformación de Seguro Multiriesgo para Cultivo de Algodón*. (¿?)
- Ministerio de Economía Producción y Empleo de la Provincia del Chaco. *Resolución 860/08*. 9 Octubre de 2008.
- NUEVO SIGLO. Revista Agropecuaria y de Producción. *Algodón: El Chaco apuesta al crédito recuperable*. Número 53, página 3.
- PÉRTILE, Viviana. *Características sociales del pequeño productor del centro y sudoeste chaqueño a fines de los 90*. Revista Geográfica Digital N° 5. Instituto de Geografía de la Universidad Nacional del Nordeste (IGUNNE). Resistencia, Chaco. Enero – Junio 2006.
- PÉRTILE, Viviana. *Capacidad productiva del pequeño productor del centro y sudoeste chaqueño a fines de los 90*. Revista Geográfica Digital N° 7. Instituto de Geografía de la Universidad Nacional del Nordeste (IGUNNE). Resistencia, Chaco. Enero – Junio 2007.
- PETERLIN, Oscar; SOSA, María; SOSA, Mario. *Propuesta de manejo del cultivo de algodón relacionado con la presencia del picudo del algodounero en Argentina*. Boletín para el Sector Algodounero. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación. 2007.
- SENASA. *Estrategia Técnica Campaña 2008/09*. Programa Nacional de Erradicación y Prevención del Picudo del Algodounero. Diciembre de 2008. Resistencia, Chaco.
- SENASA. *Informe Julio de 2009-Chaco*. Programa Nacional de Erradicación y Prevención del Picudo del Algodounero.

- TAMAYO SÁEZ, M. (S/d). *El análisis de las políticas públicas*. Universidad Complutense de Madrid, Instituto Universitario Ortega y Gasset.
- VALERA, Horacio. *Gestión integrada y desarrollo sostenible para reducir la degradación social, económica y ambiental en el Gran Chaco Americano*. Dirección de Conservación del Suelo y Lucha contra la Desertificación. Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación. Agosto de 2007.
- VARTPARONIAN, Jorge. *El picudo, ese gran escollo para el algodón*. Artículo publicado el 20 de junio de 2009 en La Nación on line.

Entrevistas

- Julieta Gonzáles. Oficina de Fomento y Financiamiento de la Producción Agropecuaria (OFFPA). Ministerio de Economía Producción y Empleo de la Provincia del Chaco.
- Nadia Paredes. Oficina de Fomento y Financiamiento de la Producción Agropecuaria (OFFPA). Ministerio de Economía Producción y Empleo de la Provincia del Chaco.
- Carlos Covic. Federación Agraria.
- Productores Agropecuarios de Villa Ángela.
- Roberto Guzowsky. Cooperativa Agropecuaria Villa Ángela.
- Comisión Directiva y Productores Agropecuarios de la Cooperativa Agropecuaria Santa Sylvina.
- Gustavo Blanco. SENASA.
- Emir Saúl Reche. UCAL.
- Alejandro Cucher. Fiduciaria del Norte S.A.

Índice de Cuadros

Cuadro 1: Esquema de Financiamiento	12
Cuadro 2: Productores y Ha. Financiadas por tipo de surco- 1º Etapa	19
Cuadro 4: Alcance del Financiamiento en Dptos. del Chaco - Productores 10-100Ha.	22
Cuadro 5: Cantidad de Productores – Alcance del Fciamiento	23
Cuadro 6: Cantidad de Hectáreas Financiadas – Alcance del Financiamiento ..	23
Cuadro 7: Ha Financiadas en la 1º Etapa y Sembradas, por Estratos de Productores	25
Cuadro 8: Siembra por tipo de surco y por estratos de productores.....	25
Cuadro 9: Hectáreas financiadas, sembradas y realización de siembra por Dptos.	27
Cuadro 10: Grados de realización de la siembra	28
Cuadro 11: Cobertura del programa por Dptos.....	31
Cuadro 12: Productores por tamaño del predio y cobertura - 2º Etapa	32
Cuadro 13: Entrega de trampas - Dptos. de zona de trabajo pleno PNPEPA	34

Índice de Gráficos

Gráfico N° 1: Esquema - Programa Algodonero 2008/09.....	11
Gráfico N° 2: Precio de la fibra de algodón Tipo C1/2	26
Gráfico N° 3: Cantidad de Productores Asegurados	30

Anexo

Departamentos	Total de Productores		
	Ha Financ. 08/09	Ha Sembr 06/07	Alcance del Financ.
Sargento Cabral	216	1180	18%
Libertad	78	330	24%
General Belgrano	1197	4800	25%
Comandante Fernández	4400	15159	29%
Nueve de Julio	3174	9294	34%
Doce de Octubre	2543	7430	34%
Veinticinco de Mayo	1079	3078	35%
Maipú	7690	21543	36%
O'Higgins	7557	19760	38%
General Güemes	9137	22412	41%
Quitilipi	6368	15302	42%
Almirante Brown	585	1230	48%
General Donovan	45	80	56%
Independencia	4427	7483	59%
General San Martín	2726	4319	63%
Promedio	-	-	64%
San Lorenzo	1362	2033	67%
Dos de Abril	5328	7711	69%
Mayor Luis Jorge Fontana	28243	40098	70%
Santa María de Oro	8679	11554	75%
Chacabuco	2850	3136	91%
Presidencia de la Plaza	3317	2350	141%
Primero de Mayo	232	130	178%
San Fernando	380	201	189%

Fuente: CONES 2009, a partir de los registros del Programa Algodonero 2008/09 y del Registro Algodonero 2006/07.

Departamentos	Productores de 10 a 100 ha		
	Ha Financ. 08/09	Ha Sembr 06/07	Alcance del Financ.
Veinticinco de Mayo	140	1955	7%
Sargento Cabral	114	689	17%
Comandante Fernández	2456	10314	24%
General Güemes	4210	15415	27%
Quitilipi	2719	9589	28%
Maipú	3715	12987	29%
Nueve de Julio	1578	5387	29%
San Lorenzo	553	1750	32%
Doce de Octubre	1136	3472	33%
Dos de Abril	1635	3874	42%
Almirante Brown	90	210	43%
General San Martín	1768	3456	51%
O'Higgins	4833	9351	52%
Promedio	-	-	56%
Independencia	2576	4298	60%
Mayor Luis Jorge Fontana	10032	16502	61%
Santa María de Oro	3245	4710	69%
Presidencia de la Plaza	1267	1577	80%
San Fernando	190	201	95%
Chacabuco	1925	1114	173%
Primero de Mayo	232	130	178%
General Belgrano	690	-	-
General Donovan	0	-	-
Libertad	78	-	-

Fuente: CONES 2009, a partir de los registros del Programa Algodonero 2008/09 y del Registro Algodonero 2006/07.



Consejo Económico y Social de la Provincia del Chaco

www.coneschaco.org.ar