



## MUTACIONES DEL ESTADO Y SU ACOPLAMIENTO FRAGMENTARIO A LA DINÁMICA DEL COMPLEJO ALGODONERO FORMOSEÑO.

### GIULIANO ERNESTO FABIÁN

• Mgter en Gestión Territorial y Desarrollo Local. Profesor Asociado, Macroeconomía, Microeconomía y Economía 1, de la Facultad de Ciencias Empresariales, UCP. Sede Formosa.

• *E-mail:* giuilanoerensto\_for@ucp.edu.ar

### Key words/Palabras claves

- Mutaciones del Estado
- Periferia Extrema
- Complejo Productivo Algodonero

### Abstrac/Resumen

El siguiente trabajo analiza los cambios a nivel funcional y espacial del Estado en el marco de su inserción periférico intra-nacional y supranacional, en su dinámica de acoplamiento fragmentario en el complejo productivo algodónero de la economía formoseña, en el período 1991-2012.

En ese contexto se manifiestan diferentes re-escalonamientos del Estado, que re-jerarquizan los escenarios y vínculos entre la escala regional/local y global, reduciendo el centralismo del Estado Nacio-

nal, configurando un “Estado de Competencia”. Esta perspectiva del Estado es la que habita en el denominado “modelo formoseño” alentado por las elites políticas de la provincia. Su núcleo de acción, no desplaza de raíz los parámetros neoliberales, impulsando una nueva lógica funcional que desplaza la perspectiva “welfarista” que promovió el Estado de Bienestar hacia la promoción de una intervención “workfarista”. Esta última supone, por sobre todo, la creación de ambientes productivos, donde el Estado y los dueños del capital, se aúnan en la vocación de generar espacios para la liberación de activos, favoreciendo la imposición de paquetes tecnológicos transnacionalizados para la producción algodónera en los espacios rurales o bien, sustentan la cualificación laboral precaria con programas de confección textil. Para ello, nos apoyarnos en la historia, la economía y el modo de regulación, como enfoques que nos ayudarán a observar los procesos dinámicos acaecidos en nuestro período analítico.

### Introducción

Formosa es una de las jurisdicciones sub-nacionales que integran la denominada “periferia rezagada” (Vaca y Cao, 2004) de la Argentina. Así, Formosa se caracteriza por producir bienes provenientes de las actividades intensivas en recursos naturales, por transitar un acentuado proceso de tercerización de la estructura de empleo (Giuliano, 2015), una escasa industrialización y “dependencia” con la región central del país, siendo su vinculación “subordinada” dentro de la matriz productiva nacional trazada a partir de grandes empresas nacionales y extranjeras (Schorr, Ferreira y Gorenstein, 2012. p. 55). Configura, en tal sentido, un caso palmario de “periferia extrema” de la Argentina.

En este escenario, siguiendo un enfoque histórico, económico y del modo de regulación, el presente trabajo se plantea analizar los cambios a nivel funcional y espacial del Estado en el marco de su



inserción periférico intra-nacional y supranacional, en su dinámica de acoplamiento fragmentario en el complejo productivo algodoneero de la economía formoseña, en el período 1991-2012.

## Desarrollo

La emergencia del denominado modo de desarrollo posfordista ha modificado la organización territorial de las formas de acumulación y del modo de regulación, que relativizan el ámbito nacional y jerarquizan el global – local o regional-, haciendo que los procesos de producción y acumulación del capital adopten patrones más dinámicos, flexibles, en redes e históricamente heterogéneos, constituyéndose en la base territorial de la producción de capital.

En ese contexto, durante los años 90 nuestro país profundizó el proceso de ajuste y reformas estructurales neoliberales impulsados por el denominado Consenso de Washington, que implicó el “roll back” del Estado en términos de Peck y Tickell (2007). Esto es, se redefinieron los modos de relación y articulación del Estado con la sociedad civil, las modalidades (y objetivos) de intervención, sus formas organizativas, y se modificó el modelo de **centralidad estatal** y las estrategias de desarrollo, que implicaron para esta década, la desaparición total de la Industrialización Sustitutiva de Importaciones (Fernández y García Puente, 2011). De este modo, se modificó drásticamente la presencia del Estado en la dinámica de acumulación nacional, que pasó de un “Estado de Bienestar” a un “Estado Subsidiario”: “*El primero, fue paulatinamente retirándose de su función intervencionista y reguladora, a fin de liberalizar la relaciones económicas en un mercado abierto a las corrientes internacionales de bienes y dinero*” (Rofman, y Romero, 1997. p, 253).

Al calor de estas transformaciones y concomitantemente al dominio creciente de las reformas neoliberales, comenzó a desarrollarse un conjunto de contribuciones académicas originado en los países centrales. Estas contribuciones se agruparon dentro de la

denominada *Nueva Ortodoxia Regional* (NOR) (Fernández, 2012. p, 12). Con el tiempo, también en los países periféricos se propagó esta lectura neoliberal del desarrollo capitalista, constituyéndose una plataforma común en torno al NOR. Se abre con ello una nueva arquitectura regulatoria, que en Ibíd (2007, p. 33) denominan las formas reconstructivas (*roll out*) del proceso neoliberalizador; esto es, el despliegue de “*nuevas formas estatales, nuevos modos de regulación, nuevos regímenes de gobernanza, con el objetivo de consolidar y manejar tanto la mercantilización como sus consecuencias*”.

Es esta perspectiva estadual la que se impone y se institucionaliza en Formosa en el marco del denominado “**modelo formoseño**”. Toda la dirigencia política y la burocracia lo admite como el camino inexorable para el desarrollo regional/local competitivo e integrado al mundo. Es así que su implementación en el territorio, ha implicado el surgimiento a nivel meso regional, de espacios institucionales creados por la provincia, desde las cuales se ponen en práctica políticas, funcionales a la nueva ortodoxia regionalista. Se crea así ambiente donde, el Estado y los dueños del capital, tienen el interés común de generar espacios propicios para la liberación de un conjunto de activos, incluida la fuerza de trabajo a un costo muy bajo, posibilitando mayores desigualdades y acentuando la acumulación del capital.

En el Cuadro N°1 presentamos la institucionalización de la NOR en la provincia de Formosa. Aquí nos detenemos solo en el detalle de las instituciones que lideran el proceso, proveniente de organismos internacionales, financieros supranacionales, Instituciones gubernamentales y no gubernamentales.

También, se puede observar el conjunto de instrumentos de políticas que operan a nivel de distintas escalas del territorio, reflejados a través de los Programas de competitividad y desarrollo, iniciaciones de *clusters*, plan estratégico territorial, planes estratégicos de desarrollo local, programas feriales, de entrenamiento gerencial y financiamiento al empresariado local.

La impronta de las políticas regionalistas/localistas afinadas en



el espacio-social formoseño, nos habla, asimismo, del funcionamiento de un andamiaje de dispositivos fragmentarios de diferentes características y de articulación de objetivos, pero que tienen como principio rector, una construcción inspirada en las líneas embasadas por la nueva ortodoxia de base “participativa” “universales” y “comunitarista”.

**Cuadro N°1:**

**Institucionalización de la NOR, en la provincia de Formosa.**

Instituciones Líderes	Escala Meso Regional	Escala Micro Regional o Local
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Banco Interamericano de Desarrollo – <b>BID</b>.</li> <li>• Ministerio de Agricultura y Pesca de la Nación. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos de la Nación– <b>SAGP</b> y A.</li> <li>• Programa de Servicios Agrícolas Provinciales – <b>PROSAP</b></li> <li>• Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Secretaría de Política Económica de la Nación.</li> <li>• Ministerio de la Producción y Ambiente. Prov. de Formosa.</li> <li>• Universidad Nacional de Formosa.</li> <li>• Ministerio de Economía de Formosa.</li> </ul>	<p><b>Estrategia – Programas de Competitividad y Cluster</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Estrategia Provincial para el Sector Agroalimentario – <b>EPSA</b>. – Resolución N° 373/09 y 3550/15 Ministerio de la Producción y Ambiente.</li> <li>• Plan de Mejoramiento de la Competitividad (PMC) – <b>Cluster</b> Acuícola del NEA y frutícola NOA con aportes de CEDEVA.</li> <li>• Programa de Competitividad de Norte Grande (PCNG): Plan de Competitividad del Conglomerado Bovino de Formosa.</li> <li>• PCNG: Plan de Competitividad del Conglomerado Productivo</li> </ul>	<p>El Plan Estratégico Formosa 2015, divide a la provincia en 8 regiones productivas en las que operan las estrategias, programas de competitividad y cluster:</p> <p><b>1).</b>Litoral–<b>2).</b>Subtropical Norte–<b>3).</b> Pirané Sur–<b>4).</b> Pirané Norte–<b>5).</b> Central Norte– <b>6).</b> Central Sur– <b>7).</b> Centro Oeste y <b>8).</b> Extremo Oeste.</p> <p>A su vez, se constituyen 4 macro-regiones inclusivas de una o parte de las 8 regiones. Ellas son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Macro Región Centro – Oeste.</li> <li>• Macro Región Central.</li> </ul>

Instituciones Líderes	Escala Meso Regional	Escala Micro Regional o Local
	<p>Foresto Industrial de Formosa.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Proyecto de desarrollo del centro-oeste.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Macro Región Subtropical Norte.</li> <li>• Macro región Este.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Red Regional de Bosques Modelos para América Latina y el Caribe (CRBM-LAC).</li> <li>• Agencia Internacional de Cooperación Japonesa – <b>JICA</b>.</li> <li>• Programa Nacional de Bosque Modelo.</li> <li>• Ministerio de la Producción y Ambiente.</li> <li>• Municipalidad de Ingeniero Juárez.</li> <li>• Universidad Nacional de Formosa.</li> <li>• Centro de Validación Tecnológica Agropecuaria – <b>CEDEVA</b>.</li> <li>• Equipo de Promoción y Acompañamiento Solidario - <b>EPRASOL</b>.</li> </ul>	<p><b>Bosque Modelo Formoseño – BMFo</b></p>	
		<p>El BMFo opera en la localidad de Ingeniero Juárez, Provincia de Formosa. Es una Asociación Civil sin fines de lucro creada en el año 1998 obteniendo su personería jurídica en 2004. Su área de incidencia: 800 mil ha, poblada por 45 mil habitantes divididas a su vez en diferentes formas de convivencia con su entorno. Son cuatro los centros poblados con más de 1.000 habitantes, donde viven criollos y aborígenes (tobas y wichis). (Anuario B M, 2010).</p>



Continuación del Cuadro N°1: Institucionalización de la NOR, en la provincia de Formosa.

Instituciones Líderes	Escala Meso Regional	Escala Micro Regional o Local
<ul style="list-style-type: none"> <li>• BID</li> <li>• PNUD Argentina.</li> <li>• Ministerio de Planificación Inversión Obras y Servicios Públicos de la Nación.</li> <li>• Consejo Federal de Inversiones –CFI.</li> <li>• Fundación Arandú – Provincia de Corrientes.</li> <li>• Ministerio de Planificación Inversión Obras y Servicios Públicos de la Formosa.</li> <li>• Dirección de Planificación del Desarrollo Local de Formosa.</li> <li>• Municipios Seleccionados.</li> </ul>	<p>Plan Estratégico Territorial y Planes Estratégicos de Desarrollo Local</p>	<p>Planes Estratégicos de Desarrollo Local - PEDL en Municipios seleccionados por la Provincia:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Herradura</li> <li>2) Misión Lahisí</li> <li>3) Riacho He He</li> <li>4) Laguna Blanca</li> <li>5) Clorinda</li> <li>6) Tres Lagunas</li> <li>7) General Belgrano</li> <li>8) Villafañe</li> <li>9) Pirané</li> <li>10) Palo Santo</li> <li>11) San Martín II</li> <li>12) Siete Palmas</li> <li>13) El Espinillo</li> <li>14) Fortín Lugones</li> <li>15) El Colorado</li> <li>16) Villa Dos Trece</li> <li>17) General Güemes</li> <li>18) Ibarreta</li> <li>19) Estanislao del Campo</li> <li>20) Ingeniero Juárez</li> <li>21) General Enrique Mosconi</li> <li>22) Pozo de Maza</li> </ol>
	<p>Plan Estratégico Territorial de la Provincia de Formosa <b>PET FORMOSA 2015</b></p>	

Instituciones Líderes	Escala Meso Regional	Escala Micro Regional o Local
		<p>23) Laguna Nainéck</p> <p>24) Buena Vista</p> <p>25) Región Centro – Este.</p>
	<p>Referencias Teóricas de los planes: basadas en documentos y manuales de CEPAL–ILPES y Cadena de Valor de base Porteriana.</p>	
<p>Agencia de Desarrollo Empresarial – <b>ADE FORMOSA.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Feria Internacional de Mueble y la Madera – FE-DEMA – Formosa</li> <li>• Feria Internacional de Frutos Argentinos – FRUTAR - Formosa.</li> <li>• Programa de Entrenamiento Gerencial Para Empresas Industriales.</li> <li>• Programa de Visita y Apoyo a Empresas</li> <li>• Programa de Acceso al Crédito y la Competitividad</li> <li>• Programa Fondo Nacional para el Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa – FONAPYME.</li> <li>• Programa Capital Semilla</li> </ul>	

Fuente: Elaboración propia en base a fuentes documentales de Organismos Oficiales de la Provincia de Formosa.

Esta dinámica fragmentaria es la que opera como patrón regulativo y de acumulación en el complejo **productivo** algodónero, acoplándose a la lógica de intereses de capitales transnacionalizados o bien sustentando la cualificación de productividades laborales precarias con programas de confección textil.

En este sentido, el Estado impuso a los pequeños productores algodóneros **minifundistas** el paquete tecnológico de producción



algodonera de dominio transnacionalizado, que pivotea sobre tres vértices: 1) el uso de siembra directa con surco estrecho, aplicando herbicidas e insecticidas a lo largo del ciclo del cultivo; reguladores de crecimiento; defoliantes, 2) la utilización de semillas genéticamente modificadas (SGM), en el caso del algodón, monopolizado en todas sus variantes por la empresa transnacional Monsanto Argentina, y 3) la cosecha mecanizada empleando la cosechadora *stripper* adaptada a surco estrecho. Este esquema, se monta con los municipios como agentes de distribución, control y seguimiento político administrativo a los pequeños productores algodonero, con apoyo técnico del IPAIPPA (Instituto del Programa de Asistencia Integral para el Pequeño Productor Agropecuario) y el INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria) y el acceso a préstamos otorgados por el FON.FI.PRO (Fondo Fiduciario Provincial) a productores.

En la práctica, el programa ha resultado ser focalizado y fragmentario, asistiendo solo a los pequeños productores algodoneros, que cultivan hasta tres hectáreas. Los productores de más de tres hectáreas que quedan excluidos de este apoyo, solo pueden acceder al paquete tecnológico a través de préstamos que otorga el gobierno a través del Fondo Fiduciario.

Se trata de un circuito donde el gobierno compra a **Monsanto** las SMG y luego distribuye a través de los municipios. Estos últimos, a su vez los reparten, discriminando según el sistema de producción que utilicen los productores. Así, quienes cultivan y cosechan mediante el sistema convencional o tradicional, reciben menos semillas que los productores que adoptan el sistema de siembra directa y surco estrecho, con lo cual se intenta persuadir al productor, a que termine adoptando el modelo del paquete tecnológico basado en SMG. Por otra parte El IPAIPPA, acompaña a los productores en el proceso de cultivo con sus técnicos, los cuales en terreno, complementan actividades de asesoramiento con los provenientes del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria-INTA. Reciben a su vez los insumos para la siembra, principalmente los agroquímicos.

Paralelamente a ello, y escindido de una estrategia industrial, se

introduce el programa de Desarrollo Productivo Industrial Del Sector Textil-FONTEX (Fondo Textil Formosa) creado por el Ministerio de Economía, Hacienda y Finanzas a través del Decreto 693/10 del PEP. Se trata de una política que construida sobre organizaciones cooperativas de costureras monotributistas creadas por el Estado, se estructura un patrón regulativo fragmentario, que opera subsumiendo al trabajador en relaciones laborales precarias e informales, desentendiéndose de la protección social de los mismos. Vale decir, se traducen en la expresión periférica de un régimen estadual *workfarista*, que funciona *pari passu* sobre los principios de la NOR.

## Conclusiones

Entre 1991-2012 el Estado argentino mutó a nivel funcional y espacial en dos movimientos pertenecientes al ciclo extendido de neoliberalismo: el desmantelamiento (*roll back*) de los años 90 y su reconfiguración en la reconstrucción (*roll out*) en la década siguiente. A escala sub-nacional, el Estado formoseño impuso a lo largo de este período un proceso de mercantilización que renovó y complejizó la ya tradicional desarticulación de la vida económica provincial, exacerbando su carácter fragmentante y abigarrado. El Complejo Algodonero de Formosa ilustra el despliegue de esta intervención: su trama muestra la reproducción del patrón regulativo y de acumulación primarizado, la profundización de la precarización del empleo, y el fortalecimiento de la vinculación subordinada dentro de la matriz productiva nacional trazada según los intereses de grandes empresas nacionales y extranjeras.

## Bibliografía

- ARZA, Valeria; GOLDBERG, Laura y Claudia VÁZQUEZ, 2012. "Argentina: Difusión del algodón GM e impacto en la rentabilidad de



los pequeños productores de la Provincia del Chaco”, *Revista CEPAL* N° 107: 137-56

- CODUTTI, Raúl, 2005. *Consultoría, diagnóstico agrario y rural de la provincia de Formosa*. Formosa, Ministerio de Economía y Producción-PROINDER

- FERNÁNDEZ, Víctor Ramiro y GARCÍA PUENTE María Jimena, 2010. “Transformaciones Estatales ¿Cambio en sus funciones? Revisando perspectivas teóricas para analizar el Estado contemporáneo”, *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*, 1(8) pp. 137-48

- FERNÁNDEZ, Víctor Ramiro y Lucas Gabriel CARDOZO, 2012. “Nueva Estatidad bajo la Re-emergencia Regional. La reelaboración del proyecto neoliberal y sus alteraciones en la periferia”, *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 14 (2) pp. 11-33.

- FERNÁNDEZ, Víctor Ramiro; VIGIL, José Ignacio y Martín SEVAL, 2012. “Explorando la Región. Territorios, escalas y relacionalidades”, *Revista de Geografía Norte Grande*, 51 pp. 21-41.

- GIULIANO, Ernesto F, 2015. *Sociedades Periféricas y Multiterritorios. Análisis de la estructura social de Formosa en el ciclo 1980-2002*. Buenos Aires, La Colmena.

- GORENSTEIN, Silvia, 2012. “Acumulación y desarrollo regional. Discusiones, enfoques y temas sobre la experiencia del norte argentino”, en Silvia Gorenstein (org.) *¿Crecimiento o Desarrollo?. El ciclo reciente en el norte argentino*. Buenos Aires, Miño y Dávila.

- PECK, Jamie & Adam TICKELL, 2007. “Conceptualizing neoliberalism, thinking Thatcherism”, en Helga Leitner, Jamie Peck & Eric Sheppard (eds.) *Contesting neoliberalism. Urban frontiers*. New York,

The Guilford Press. pp 26-50.

- ROFMAN, Alejandro y Romero, Luis, 1997. “Sistema Socioeconómico y Estructura Regional en la Argentina”. Ediciones Amorrortu, Buenos Aires.

- SCHORR, Martín, FERREIRA Esteban y GORENSTEIN Silvia, 2012. “Complejos Productivos con encadenamientos industriales en el norte argentino: algodón, azúcar y foresto-industria”, en Silvia Gorenstein (org.) *¿Crecimiento o Desarrollo? El ciclo reciente en el norte argentino*. Silvia Gorenstein/organizadora. Buenos Aires, Miño y Dávila.

- VACA, Josefina y CAO Horacio, 2004. “La división regional del trabajo en la Argentina: nuevos elementos y tradicionales desequilibrios”, *Realidad Económica*, N° 202 pp. 65-86.

