



UNIVERSIDAD
NACIONAL DE
VILLA MARIA

Biblioteca Central "Vicerrector Ricardo A. Podestá"
Repositorio Institucional

Estado - nación: responsabilidad en la profundización del agronegocio en América Latina.

Año
2016

Autor
Villarreal, Vanesa

Este documento está disponible para su consulta y descarga en el portal on line de la Biblioteca Central "Vicerrector Ricardo Alberto Podestá", en el Repositorio Institucional de la **Universidad Nacional de Villa María**.

CITA SUGERIDA

Villarreal, V. (2016). *Estado - nación: responsabilidad en la profundización del agronegocio en América Latina*. Villa María: Universidad Nacional de Villa María



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional

II Jornadas de Desarrollo Local y Regional “Reflexiones y diálogo para la acción” y Primer Encuentro de Escuelas de Gobierno

Mesa 3 – Participación ciudadana, articulación público-privada.

Lic. Vanesa Villarreal¹

Estado - nación: responsabilidad en la profundización del agronegocio en América Latina.

Después de la crisis económica, social y política del 2001, muchos análisis políticos volvieron a revalorizar las capacidades estatales para estudiar el comportamiento de los gobiernos en distintas esferas sociales. Sin embargo, al momento de realizar análisis sobre los distintos modelos de acumulación en América Latina –específicamente sobre el agronegocio- observamos que persiste un consensuado discurso *economicista*, dejando de lado una mirada *político-estatal* que ayudaría a complejizar aún más la trama social.² Esta situación es acompañada por un descreimiento en las capacidades de acción que poseen los gobiernos para modificar el escenario económico, al punto de desligar a los Estados de responsabilidades cuando se reconfigura un nuevo escenario.

En el presente trabajo partimos de la idea de que los Estados-nación latinoamericanos fueron reconfigurando sus capacidades estatales a través de determinadas acciones, las cuales posibilitaron el fortalecimiento de determinadas inversiones o la circulación de flujos de las exportaciones proveniente de los bienes primarios. Esta mirada de análisis implica considerar que los Estados-nación latinoamericanos, a través de sus modos de hacer y sus herramientas específicas, tienen responsabilidades en la configuración de nuestras sociedades desiguales, en general, y en la configuración de los modelos productivos dominantes, en particular.

En base al criterio formulado en el párrafo precedente, el objetivo de nuestro trabajo es esbozar una matriz conceptual para problematizar el accionar del aparato estatal en el contexto de los procesos de reprimarización económica en América latina. Para ello, pretendemos recuperar la noción de capacidades estatales dejando en evidencia los *modos de hacer* del Estado.

¹ UNVM – UNR. Docente UNVM. Tesista en el Doctorado en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario. Correo electrónico: villarrealvanesa@gmail.com

² Tal discurso *economicista* se viene sosteniendo desde los años setenta del siglo pasado, habiéndose profundizado durante los años 1990 en pleno auge del neoliberalismo.

En una primera etapa, se definirán aspectos conceptuales sobre el rol activo y las capacidades estatales de los Estados-nación latinoamericanos, entendidos como complejos institucionales capaces de ejercer una influencia significativa en el ordenamiento económico productivo y en la distribución del poder de una sociedad nacional.

En una segunda etapa, articularemos la dimensión político-estatal con el contexto macroeconómico, ubicando a América Latina en la división internacional del trabajo en su rol preponderante actual como productora de bienes primarios. Si bien esta orientación productiva –primaria, extractivista- no es nueva en nuestro subcontinente, en la actualidad se inserta dentro de un nuevo ordenamiento mundial y se asocia a una nueva lógica de acumulación.

Finalmente, se elaborarán reflexiones finales orientadas a resumir la matriz conceptual presentada, relacionando estructuralmente el rol del Estado con la nueva configuración económica y social implicada por el modelo de desarrollo agrícola actualmente hegemónico.

Este trabajo de conceptualización resulta necesario respecto de la investigación que estamos llevando a cabo, pesquisa centrada en la relación entre el accionar del Estado provincial de Córdoba y los productores agrícolas relacionados con el agronegocio en el territorio provincial, en el período 1999-2015.³

Perspectiva de análisis: desentramando conceptos

- Accionar del Estado- nación: capacidades estatales

En este contexto en el que aparentemente el perfil económico ha acaparado todos los análisis sobre la reconfiguración capitalista, el Estado aparece como un agente innecesario e ineficaz para intervenir en los procesos de la economía. Esta idea denota un criterio pesimista donde la organización social vigente es considerada constante, ahistórica, eterna e imposible de transformarse o, en el mejor de los casos, de reformarse. Desde nuestra perspectiva, ocurre lo contrario; coincidimos con Santos cuando, en relación con los procesos que nos ocupan, expresa: “Creer, sin embargo, que el Estado se ha vuelto innecesario es un error”. (2000: 206)

El Estado se construye como un actor activo en dos aspectos centrales: en un primer lugar, es capaz de administrar, consolidar, orientar y reproducir los impactos de las transformaciones internacionales en su territorio; asimismo, tiene la capacidad de contribuir

³ “Estado cordobés y los señores del agronegocio. Modelo de desarrollo y actores favorecidos (1996-2015)”, tesis a presentar en el Doctorado en Ciencia Política en la Universidad Nacional de Rosario, dirigida por la Dra. María Franci Álvarez y Co-dirigida por la Dra. Adriana Chioleu.

a asegurar un determinado “orden social” interno -también llamado *gobernabilidad*, a la que hace referencia Iazzetta (2012:139) beneficiando con sus políticas públicas preferentemente a determinados sectores sociales.

Según una amplia bibliografía, el aparato estatal se va modificando de acuerdo a las distintas formas de relaciones de poder configuradas en su contexto histórico.⁴ El Estado, con sus propios medios, *favorece* (si bien no puede determinarlos por sí mismo) cambios estructurales en la sociedad, privilegiando, mediante la distribución de recursos económicos y políticos, los intereses de determinados actores y sectores de la sociedad. En la perspectiva de Guillermo O'Donnell: “el Estado garantiza y organiza la reproducción de la sociedad *qua* capitalista, porque se halla respecto de ella en una relación de *complicidad estructural*. El Estado es parte, como aspecto, de la sociedad –incluso, y primordialmente, de las relaciones capitalistas de producción” (1984: 219, las itálicas nos pertenecen). También podemos rescatar la metáfora que utiliza Durkheim para referirse al Estado como un “cerebro social”; con esta metáfora Durkheim alude, sobre todo, al rol fundamental del Estado como productor de las representaciones colectivas y las orientaciones políticas dominantes en la sociedad.⁵

En síntesis, el Estado “puede ser adjetivado como “capaz” frente a sus modos de intervenir ante determinados contextos” (Lattuada y Nogueira 2011: 32). Asimismo, asumir la idea de que el Estado es un agente necesario como garante en la producción y reproducción de las relaciones capitalistas, nos permite reconocer que sus intervenciones pueden favorecer disímiles e incluso opuestos objetivos: pueden contribuir a la democracia o, todo lo contrario, profundizar la desigualdad socioeconómica.

Siguiendo con la línea de análisis propuesta, nos resulta apropiado definir qué entendemos por el concepto de *Estado*. Este concepto nos remite a la instancia política que articula un sistema de dominación social. Su manifestación material es el conjunto interdependiente de instituciones que conforman el aparato en el que se condensa el poder y los recursos de la dominación política. (Oszlak, 2007:117) Para definir el Estado, es imprescindible determinar las interrelaciones que establece con el resto de las esferas de la vida social

⁴ Para estudiar al Estado como relación social, véase Guillermo O'Donnell (1977), Rofman y Romero (1998), Garretón (2012), Stefanoni (2012) y Filgueira (2009).

⁵ “Si el cerebro tiene su importancia, el estómago es un órgano también esencial, y las enfermedades del uno son amenazas para la vida, como las del otro. ¿A qué viene ese privilegio en favor de lo que suele llamarse el cerebro social? La dificultad se resuelve fácilmente si se nota que, donde quiera que un poder directo se establece, su primera y principal función es hacer respetar las creencias, las tradiciones, las prácticas colectivas, es decir, defender la conciencia común contra todos los enemigos de dentro y de afuera. Se convierte así en símbolo, en expresión viviente, a los ojos de todos. De esta manera la vida que en ella existe se le comunica, como las afinidades de ideas se comunican a las palabras que las representan, y he aquí cómo adquiere un carácter excepcional. No es ya una función social más o menos independiente, es la encarnación del tipo colectivo. Participa, pues de la autoridad que este último ejerce sobre las conciencias, y de ahí le viene la fuerza”. (2004: 86-87)

En consecuencia, pensar el accionar estatal implica tener en cuenta los mecanismos de decisiones que posee para beneficiar el crecimiento o progresión de un determinado modelo de desarrollo.⁶ En este sentido, Oszlak expresa: “Pensar la acción estatal como parte de un proceso social tejido alrededor del surgimiento, desarrollo y resolución de cuestiones que una sociedad (y ese Estado) consideran cruciales para la reproducción del orden social que se va conformando, constituye a mi juicio una concepción más sensible a las alternativas de la historia que materializaron sus protagonistas” (2007:125)

Desde distintas perspectivas teóricas se ha tratado de establecer la especificidad del rol que posee el Estado en la sociedad y las relaciones con el mercado. Si pensamos en la perspectiva *neomarxista*, que rescata el concepto de la autonomía relativa del Estado, podemos identificar situaciones concretas donde los mecanismos de decisión estatal influyen en el desenvolvimiento de una sociedad.

Sin embargo, el concepto de autonomía relativa da cuenta de un proceso de decisión que influye en el accionar del aparato estatal. En este sentido, podemos hacer mención a Peter Evans, quien construye el concepto de *autonomía enraizada* para referirse a una relación bilateral de intercambio permanente y generalizado entre el Estado y actores dominantes de ese momento. En palabras de Evans, “Los estados no son genéricos, sino que varían enormemente en su estructura interna y sus relaciones con la sociedad”. (Citado por Ben Ross Schneider, 1999:11).

A los fines de complementar nuestra conceptualización del Estado con elementos que nos permitan determinar las acciones y responsabilidades estatales concretas en relación con procesos empíricos, nos resulta conveniente tomar de la corriente *neoinstitucionalista* el énfasis que propone en el análisis de la calidad de la intervención y de las capacidades estatales, otorgando más atención a aspectos internos del aparato estatal.⁷ En grandes rasgos, cuando hacemos referencia a capacidades estatales – de ahora más CE-, estamos haciendo referencia a los *modos de hacer* del Estado.

Osvaldo Iazzetta trabaja el concepto de CE en dos niveles de análisis, ofreciéndonos un listado concreto de acciones que lleva adelante el Estado. El autor propone analizar las CE de dos maneras: a) CE de primer orden. Éstas son aquellas capacidades básicas que definen a un Estado a secas, detallando dos actividades concretas que debe realizar un Estado: la primera, erradicar la violencia y la segunda, disponer de recursos fiscales para afrontar responsabilidades públicas. b) CE de segundo orden: en este punto, Iazzetta supone un *Estado democrático* y capacidades específicamente relacionadas con este tipo de Estado,

⁶ El concepto de desarrollo es multifacético, polisémico, derivado de múltiples interpretaciones y definiciones. El concepto de desarrollo dominante actualmente tiene una mirada productivista y eficientista. En un orden capitalista el Estado-Nación y los agentes y grupos vinculados con el modelo de desarrollo dominante se asocian para garantizar la rentabilidad de grandes inversores y gestionar marcos jurídicos que benefician al capital, especialmente al más concentrado.

⁷ Algunos autores y autoras referentes de esta escuela son Skocpol (1989) y Sikkink (1993).

las cuales suponen ciertos niveles de *estatidad* –como menciona Oscar Oszlak-. El Estado va sumando responsabilidades y tareas. En suma, mientras se vaya observando signos de más democracia, en una sociedad determinada, el Estado va adquiriendo más tareas y responsabilidad. Algunos ejemplos de este tipo de capacidades estatales son: autolimitación y racionalización del uso de la fuerza física, capacidades de extraer y redistribuir los ingresos obtenidos por vía fiscal para garantizar derechos ciudadanos, el Estado no sólo debe reunir capacidades administrativas para cumplir sus objetivos, sino que sus agencias también deben brindar un trato digno a los ciudadanos, capacidad de garantizar la realización de elecciones periódicas y competitivas, publicidad y rendición de cuentas.⁸

Asimismo, nos resulta pertinente en este trabajo diferenciar entre las CE y las capacidades de gobierno. En palabras de Iazzetta, “tal vez convenga distinguir entre capacidades de gobierno y estatales, a los fines de diferenciar aquellas que puede aportar temporalmente un gobierno de las provenientes de una construcción institucional del aparato estatal sostenida en el tiempo.” (2012:140). En definitiva, las acciones de gobierno pueden consolidarse en términos estructurales, o simplemente definir normas y prácticas al interior del aparato estatal en un determinado momento, pues en ambos casos son los actores políticos quienes toman las decisiones.

Hasta aquí estamos en un plano de análisis al interior del aparato estatal, pero estamos perdiendo de vista la interrelación entre los actores del gobierno y los distintos sectores sociales. Por eso, a partir de la lectura del texto de Mario Lattuada y María Elena Nogueira observamos que los autores se refieren a las CE teniendo en cuenta este punto.

Los autores trabajan el concepto de CE, utilizando dos dimensiones de análisis: a) *capacidades políticas* y b) *capacidades administrativas*; este esquema conceptual nos resulta conveniente para ampliar nuestra mirada.

Las capacidades políticas, según Lattuada y Nogueira, son aquellas que “se identificará, en primer lugar, con la recepción de las demandas de la sociedad por parte de los gobernantes. Esto pone la cuestión en el inicio del ciclo de la política pública, más precisamente en la construcción de la agenda pública” (2011:34). Mientras, que las capacidades administrativas “por su parte, aparecen como complementarias a las

⁸ Nos resulta necesario mencionar que al concepto de Estado democrático supone un Estado activo que a través de su *accionar* puede condicionar el desarrollo de sociedades capitalistas. Sin embargo, cuando hacemos referencia a las especificidades de las sociedades latinoamericanas y específicamente en Argentina, los niveles de *estatidad* –como menciona Oscar Oszlak- van a variar y van a marcar el grado de formación estatal que posee cada país. Esto resulta interesante porque muestra las especificidades de cada Estado Nación latinoamericano, a pesar de compartir el mismo escenario internacional. En este sentido, Osvaldo Iazzetta expresa: “Aun cuando el escenario global sea el mismo para toda la región, no afecta a todos los países por igual. Las situaciones difieren de un países a otro, y esa disparidad se manifiesta en el desempeño económico y las cuentas públicas, en el afianzamiento de sus instituciones y prácticas, como así también en la capacidad de sus Estados para amortiguar los efectos de la crisis sobre el orden doméstico”. (2012: 138)

capacidades políticas y ambas construyen los pilares del término capacidad estatal”. (2011:35)

Para seguir desentramando el concepto de capacidades políticas, los autores lo separan en dos planos de análisis. Un primer nivel de análisis *público –institucional* para hacer referencia a los vínculos y relaciones que se construye con otros ámbitos del Estado (legislativo y judicial) y con otros Estados subnacionales (provinciales, municipales y comunas), en consonancia con el proceso de descentralización del Estado.⁹

Un segundo nivel de análisis - que depende de las capacidades políticas-, es el *público-societal* para referirse a la interrelación entre el Estado y los diversos actores de la sociedad civil involucrados en los procesos de elaboración de políticas públicas.

En cambio las capacidades administrativas, según Lattuada y Nogueira, se refieren al aparato organizacional, los factores organizativos y procedimientos existentes, haciendo hincapié en el recurso técnico, la organización y la coherencia interna en la toma de decisiones dentro del aparato estatal.

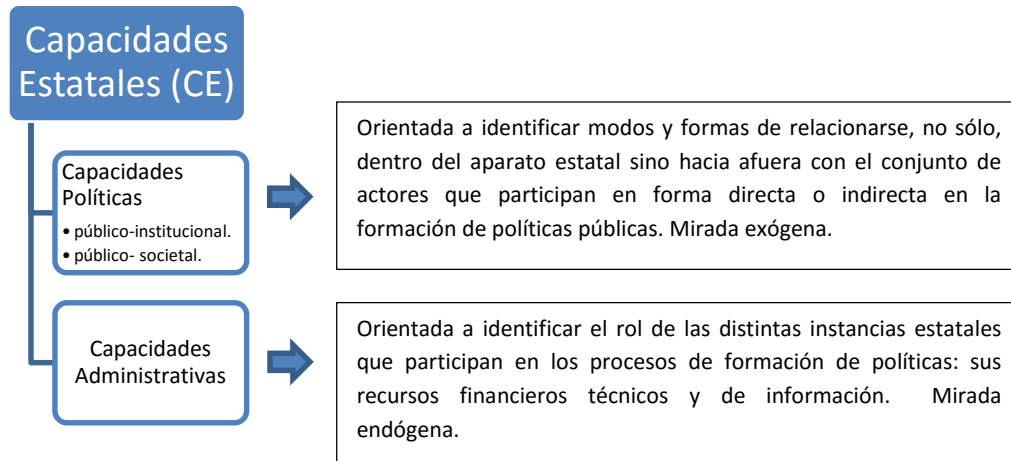
A continuación, introducimos un esquema conceptual en base a lo que hemos desarrollado hasta aquí:

⁹ Esta idea nos permite visualizar el accionar del aparato estatal en el funcionamiento de iniciativas políticas que impulsan la descentralización. Retomamos la definición de descentralización presentada por Tulia Falletti quien al respecto sostiene: “la definición de descentralización que propongo en este artículo distingue entre tres tipos de medidas de descentralización: administrativa, fiscal y política. (...) La descentralización es un proceso de políticas públicas que transfieren responsabilidades, recursos o autoridad de los niveles más altos de gobierno a los más bajos.” (2006: 320)

En la Argentina durante la década de 1970 se visualizan iniciativas políticas conducentes a descentralizar responsabilidades y funciones desde el gobierno nacional hacia las provincias y municipios. Sin embargo, este proceso de descentralización se profundizó durante los años del noventa del siglo pasado.

En el marco de la “Segunda generación de la Reforma del Estado”-década de los noventa-, se implementa un proceso de descentralización mediante el cual se otorgan mayores recursos, capacidades, responsabilidades y autoridad a las provincias desligando el poder perteneciente al gobierno nacional a otras instancias. Además de este proceso, que cambia la relación del Estado con respecto a la economía, podemos identificar un momento clave en la reconfiguración de las relaciones entre Estado, economía y sociedad: el momento en que se introduce la semilla transgénica que marca un antes y después en la producción agrícola.

Aquí, no sólo se pone el acento en el rol del gobierno nacional sino que, además, profundiza en el accionar estatal de las provincias como promotoras de un determinado desarrollo económico.



Cuando estudiamos las políticas públicas, estamos haciendo referencia a la modalidad del rol del Estado como componente central de la dominación política que asume con respecto a la sociedad civil. En este sentido, la política pública es una toma de posición frente a una cuestión que requiere solución. En este orden, los autores O'Donnell y Oszlak expresan: “en este trabajo nos ocupamos de cuestiones en las que el Estado, las haya o no iniciado, toma posición. Vale decir, explicita una intención de “resolverla”, que se concreta en la decisión o conjunto de decisiones no necesariamente expresadas en actos formales. Una política estatal es esa toma de posición que intenta –o, más precisamente, dice intentar– alguna forma de resolución de la cuestión. Por lo general, incluye decisiones de una o más organizaciones estatales, simultáneas o sucesivas a lo largo del tiempo, que constituyen el modo de intervención del estado frente a la cuestión. De aquí que la toma de posición no tiene por qué ser unívoca, homogénea ni permanente. De hecho, suele ser todo lo contrario, y las pretensiones que estamos tratando de introducir aspiran a facilitar el manejo conceptual de las ambigüedades y variaciones involucradas”. (1981:112)

Frente a la compleja trama social, el aparato estatal no aparece como el único decisor y ejecutor sino que existen distintos actores que interactúan y definen modalidades de acción, conformando un conjunto complejo de medidas que son producto de la voluntad de gobernantes y funcionarios que interactúan y negocian con diversos actores sociales que intervienen en la elaboración de políticas públicas.

- *Profundización del modelo neoextractivista: agronegocio*

Como decíamos en la introducción, en la actualidad han comenzado a difundirse trabajos que retoman la idea de articular lo político con las esferas sociales y económicas para repensar la situación actual de nuestras sociedades, alentando el desarrollo de líneas de investigación enmarcadas en perspectivas integradoras y alejadas de reduccionismos de

larga data en el análisis político y social. Al respecto, Eduardo Gudynas sostiene: “Se argumenta que plantear el problema como la búsqueda de una nueva relación mercado-Estado es una simplificación. Esto se debe a que se coloca en un mismo plano, como si fueran categorías análogas, dos conceptos que en realidad son muy diferentes y no necesariamente conmensurables.” (2009: 55)

En esta línea de trabajo, es necesario poder visualizar la lógica del Estado y el mercado en la asignación de los recursos y políticas públicas que tienden a favorecer la expansión de distintas actividades y modelos productivos, como es el caso de la agricultura globalizada. Como expresa Alejandro Rofman y Luis Romero: “es a través del proceso político –en otras palabras, del Estado- como una clase o grupo económico intenta establecer un sistema de relaciones sociales que le permiten imponer al conjunto de la sociedad un modo de producción propio.[...] Los procesos que tienen lugar en el contexto de la sociedad global no pueden seccionarse de acuerdo con sus categorías sectoriales, tanto como el análisis de la sociedad global exige conocer la intersección y jerarquías entre la estructura económica, sociales y políticas”. (1998:11)

Las CE para definir las orientaciones de las distintas actividades productivas, constituyen - en el contexto de globalización- una eficiente herramienta que favorece el acrecentamiento y la concentración del poder económico a determinados actores sociales y en perjuicio de otros. En este sentido, Fernando Filgueira sostiene: “el Estado asumió un rol central en el proceso de desarrollo económico y social. Apoyado en las divisas generadas por productos primarios de exportación, los aparatos estatales de la región financiaron el crecimiento de las industrias orientadas a la producción doméstica por la vía de subsidios y diversas medidas proteccionistas.” (2009:68)

Teniendo en cuenta la nueva dinámica del modelo productivo agrario hoy dominante, ésta conlleva una profundización de lo que Harvey denomina *acumulación por desposesión*: “una revisión general del rol permanente y de la persistencia de prácticas depredadoras de acumulación “primitiva” u “originaria” a lo largo de la geografía histórica de la acumulación de capital resulta muy pertinente, tal como lo han señalado recientemente muchos analistas. Dado que denominar “primitivo” u “originario” a un proceso en curso parece desacertado, en adelante voy a sustituir estos términos por el concepto de “acumulación por desposesión”. (2005:113)

La explotación de bienes primarios no es una actividad novedosa en América Latina; sin embargo, en las últimas décadas fue profundizándose un modelo de acumulación en cuya matriz se han intensificado las actividades tendientes a la extracción y exportación de bienes naturales, con bajo valor agregado, todo lo cual fue concomitante con un proceso de centralización y concentración del capital financiero y tecnológico.

En América Latina y particularmente en la Argentina hay una gran tendencia a la monoproducción. Aquí nos parece pertinente desarrollar lo que entendemos por *agronegocio*. El agronegocio es una economía globalizada sustentada en una racionalidad capitalista que implica una homogeneización en la producción agrícola; esto es posible por su estrecha relación con el capital tecnológico, la biotecnología y el capital financiero, todo lo cual permite aumentar la productividad, rentabilidad y competitividad de los procesos productivos. El agronegocio supone una lógica vertical con pretensiones de homogeneizar la lógica de la producción agrícola, desplazando racionalidades alternativas, como la agricultura familiar o la agroecología. En este contexto, Svampa reflexiona: “no es casual que una parte importante de la literatura crítica de América Latina considere que el resultado de estos procesos es la consolidación de un *estilo de desarrollo neoextractivista*, que puede ser definido como aquel patrón de acumulación basado en la sobreexplotación de recursos naturales, en gran parte no renovables, así como la expansión de las fronteras hacia territorios antes considerados como “improductivos””. (2013:34, las itálicas nos pertenecen)

El término agronegocio fue introducido en 1972 por Ray Goldberg de la Harvard Business School, quien escribe: “El agronegocio ha sido, rápidamente reconocido como la actividad económica más importante del mundo, que emplea a más del 60 por ciento de la población mundial económicamente activa. Según le hemos definido en la Harvard Business School, consta de todos los participantes en el sistema de alimentación vertical, desde quien abastece al agricultor hasta el procesador, el distribuidor y el consumidor último... El agribusiness comprende a todos los individuos y organizaciones que participan en la producción, procesamiento, transporte, almacenamiento, financiación, regulación y comercialización de los abastecimientos de alimentos y de fibras en todo el mundo. En efecto, el agribusiness es un sistema de la semilla al consumidor compuesto de una serie de actividades estrechamente relacionadas que, juntas, permiten que la producción agrícola circule desde el bancal hasta el mercado... Las actividades y decisiones adoptadas en un punto del sistema afectan a los demás segmentos... La naturaleza del sistema y la necesidad de estrecha coordinación es en gran medida el resultado de las características agrónomas únicas del agribusiness” (citado en Gunder Frank, 1980:121)

Esta definición de agronegocio data de la década de los setentas del siglo pasado, es una definición que nos permite visualizar la lógica vertical de producción de alimentos en una determinada fase de desarrollo del capitalismo, donde la comida se convierte en un negocio. A través de esta mirada del agronegocio, podemos identificar la complejidad de relaciones de las actividades que componen la producción agrícola en ese momento histórico -más allá de que el pasaje citado corresponde a un momento histórico en el que el mundo aún no se encuentra en una etapa avanzada de lo que llamamos globalización-.

En relación con lo anterior, incorporamos la definición que emplean las autoras Carla Gras y Valeria Hernández del modelo agrícola: “entendemos aquí *agronegocio* como un

modelo o lógica de producción que, con variantes nacionales y locales (por la conjugación que los actores hacen de las lógicas macro con las historias y tradiciones propias), puede ser analizado en función de los siguientes elementos centrales: 1- la Transectorialidad [...] 2- la priorización de las necesidades del consumidor global [...] 3- la generalización, ampliación e intensificación del papel del capital en los procesos productivos agrarios. 4- La estandarización de las tecnologías utilizadas, con una intensificación en el uso de insumos industrial, y la generación de tecnologías basadas en la transgénesis (semillas) [...] 5- El acaparamiento de tierras para la producción en gran escala, proceso en el que tienen participación central grandes corporaciones financieras y que imprime a las disputas por la tierra el carácter de un fenómeno global”. (2013:25-26, las *itálicas* pertenecen a las autoras)

Accionar estatal: Capacidades estatales direccionadas a la expansión del modelo de agronegocio en América Latina

Las actividades agrícolas fueron parte de las transformaciones internacionales que provocaron una relación de dependencia entre lo industrial y el cambio tecnológico de lo que algunos llamaron la “Revolución Verde” durante el siglo pasado.¹⁰

Con la “revolución verde” impulsada a fines de la década de 1950 y en la de 1960 por Estados Unidos y luego expandida por numerosos países -entre ellos los países que conforman América Latina- se da inicio a un importante incremento en la productividad agrícola. Este proceso productivo tiene la especificidad de mejorar la siembra de maíz, trigo y otros granos, cultivando una sola especie con la utilización de grandes cantidades de agua, fertilizantes y plaguicidas. La introducción de innovaciones tecnológicas en la actividad permitió aumentar la rentabilidad en algunos de los sectores relacionados con la producción agrícola global. Al mismo tiempo, la nueva forma de producción fue desechando las técnicas y variedades tradicionales de cultivo. En palabras de Andre Gunder Frank: “La Revolución verde, merece recordarse, fue planteada a fines de la década de 1950 y en la de 1960 para detener a la roja, para abastecer las ciudades de alimentos y, por supuesto, para conseguir buenos negocios para los terratenientes, comerciantes y abastecedores nacionales y extranjeros de *inputs*. Todo esto se consiguió mediante la “transformación de la agricultura tradicional” con gran variedad de cosechas, el “milagro de la semillas”, los “fertilizantes”, la maquinaria agrícola, los regadíos, etc., en México, Filipinas, India y otros lugares del Tercer Mundo. (...) En otras palabras, el cambio

¹⁰ El término “Revolución Verde” fue utilizado por primera vez en 1968 por el ex director de USAID (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional) William Gaud, quien destacó la difusión de las nuevas tecnologías y dijo: “Estos y otros desarrollos en el campo de la agricultura contienen los ingredientes de una nueva revolución. No es una violenta revolución roja como la de los soviéticos, ni una revolución blanca como la de Sha de Irán. Yo la llamo Revolución Verde.”

tecnológico de la agricultura tienen como resultado una mayor desigualdad de los ingresos y la polarización de clases sociales”. (1980: 139)

Este panorama internacional ha generado una configuración de la división internacional del trabajo cuya dinámica de intercambio comercial es desigual. En este marco, es significativa la mayor presencia de nuevos actores como son las empresas transnacionales que constituyen, a partir de este nuevo escenario, uno de los principales actores partícipes en la expansión agroindustrial que sentarán las bases para el desarrollo del agronegocio.

Las CE para definir las orientaciones de las distintas actividades productivas constituyen, en el contexto de la globalización, una eficiente herramienta que favorece el acrecentamiento y la concentración del poder económico de las empresas transnacionales. Por ejemplo, el patrón tecnológico en el que se asienta el nuevo modelo agrario refuerza perfiles de especialización que son promovidos por los gobiernos nacionales: estamos haciendo referencia a capitales fijos y constantes que permitirían que las redes relacionadas con el agronegocio puedan desarrollarse plenamente. En esta situación, en palabras de Carla Gras, se generan “políticas e instituciones públicas orientadas a salvar la brecha tecnológica con los países centrales” (2013: 30).

Con respecto a la nueva reconfiguración del contexto internacional, los *mercados locales* también sufrieron modificaciones. Si bien es erróneo hacer un análisis general del proceso, podemos decir que en muchos casos significó una desaparición de numerosas empresas nacionales provocando una mayor subordinación al capital extranjero y pérdida de autonomía en las decisiones de los agricultores. Esto genera, en cada Estado nacional, las condiciones para que las empresas transnacionales puedan actuar y disponer de los recursos naturales de cada país limitando el accionar autónomo de las empresas nacionales. En definitiva, este ordenamiento –así como el rol del Estado nacional en su trama– conduce a subordinar la producción a un mercado internacional cada vez más competitivo y configurado bajo los lineamientos de la división internacional de trabajo.

Las economías nacionales y regionales se ven cada vez más subordinadas a las fluctuaciones de la economía internacional porque los Estados-nación latinoamericanos fueron reconfigurando sus CE para fortalecer determinadas inversiones o mantener los flujos de las exportaciones. Ello se traduce en la poca capacidad de respuestas de los Estados-nación latinoamericanos frente a determinadas crisis internacionales. En última instancia, esta situación es producto de decisiones políticas que abandonaron algunas de las CE o las delegaron a ámbitos no estatales. Al mismo tiempo, no obstante, se observa que redireccionaron y fortalecieron otras tareas y CE con el objetivo de beneficiar a determinados grupos económicos relacionados con el agronegocio. En este orden, Eduardo Gudynas expresa: “buena parte de la expansión de este tipo de mercado se realizó con el concurso activo de los Estados. Si bien suele hablarse de un “achicamiento” del Estado, es más apropiado referirse a una reconfiguración del Estado-nación, por el cual algunas áreas

fueron transferidas a ámbitos no estatales, otras fueron abandonadas o ejecutadas con muy baja *performance*, mientras que en otras se registró un fortalecimiento. En el nuevo marco, el Estado-nación protege cierto tipo de relaciones económicas, asegura los flujos de capital (en especial la inversión extranjera), manipula las exigencias sociales y ambientales para que no impidan recibir inversiones o mantener flujos exportadores (notablemente en cuestiones de minería, hidrocarburos y agropecuaria) y asegura la protección, incluso policial y militar, de los enclaves extractivos”. (2009:57)

Podemos mencionar cuatro aspectos claves que identifican la profundización del agronegocio en América Latina. En primer lugar, las relaciones políticas y económicas de los países de fines del siglo XX fueron promovidas por organismos internacionales que sentaron condiciones trascendentales para el desenvolvimiento de determinados modelos de desarrollos propios de cada país. La actuación de los organismos internacionales no implica que en ese proceso no haya tenido lugar la participación activa de agentes de la política, impulsando reajustes económicos internos, una reconfiguración del Estado Nacional, apertura, desregulación, mayor presión impositiva y en consecuencia, generando condiciones desiguales en la negociación de las deudas externas. En palabras de Teubal y Palmisano: “tales políticas de desregulación y apertura habrían de potenciar fundamentalmente a dos sectores de la economía que paulatinamente se transformaron en hegemónicos: el sector financiero, por una parte, y los sectores primario exportadores, en particular el agronegocio sojero por la otra. [...] En toda América latina se establecieron regímenes especiales y leyes que favorecieron al modelo extractivo y la reprimarización de las economías impulsadas de la mano de grandes empresas transnacionales que lograron dominar sectores clave de las economías nacionales”. (2015: 61-62)

Un segundo aspecto es el reordenamiento del sistema capitalista global que intensifica el comercio y las articulaciones del capital. Y como consecuencia, las políticas públicas nacionales de cada país son elaboradas fuera del ámbito del aparato estatal nacional; en definitiva son medidas que pertenecen a un programa internacional como son: políticas comerciales, políticas arancelarias, disolución de organismos estatales, entre otras. Esto ocasiona que determinados actores se reubiquen en este nuevo escenario y otros queden completamente excluidos.

En tercer lugar, y en relación con el punto anterior, es el reordenamiento de la división internacional del trabajo que reemplaza criterios de funcionamiento y competitividad en el mercado internacional. Esto provoca una concentración cada vez más pronunciada y la desaparición de economías nacionales y regionales. Puesto que las estructuras productivas son cada vez más veloces, especializadas y volátil, todas estas modificaciones fueron generadas por el crecimiento tecnológico.

Un cuarto aspecto de este momento es la presencia del capital internacional en las relaciones de producción, principalmente el *financiero*. Este punto pudo desarrollarse

gracias a la aceptación del Estado –nación para promover la desregulación del mercado, la precarización del empleo que facilita la flexibilidad y movilidad del capital transnacional. (Lattuada 2006: 90)

Determinados autores acuerdan que existen dos elementos centrales que llevaron a la profundización de la expansión del “modelo”: a) Los biocombustibles: debido al interés de Estados Unidos y otras potencias por sustituir el petróleo como principal combustible por otras fuentes energéticas; y, b) el papel que comienza tener China en el panorama mundial, una de cuyas expresiones es su creciente demanda de soja. Este panorama internacional ha generado una reconfiguración de la división internacional del trabajo cuya dinámica de intercambio comercial es cada vez más desigual. La incorporación de nuevos países emergentes con posibilidades de posicionarse en lugares dominantes, como es el caso de China, va imponiendo sus propias condiciones.

En definitiva, la economía de buena parte de los países latinoamericanos, se ha basado en la profundización de la exportación de bienes primarios en gran escala. En este sentido, Maristella Svampa sostiene: “en el último decenio, América Latina realizó el pasaje del consenso de Washington, asentado sobre la valorización financiera, al consenso de *commodities*, basado en la exportación de bienes primarios en gran escala”. (2013: 30)

En este contexto y siguiendo con la conceptualización que plantea Svampa sobre esta nueva fase de producción -desde un punto de vista económico y social-, se verifica en el mercado internacional una importante demanda de *commodities*, especialmente desde países industrializados, que ha generado un proceso de reprimarización de las economías latinoamericanas, al acentuar la orientación de actividades extractivas, con escaso valor agregado. En este contexto, el proceso de reprimarización viene en consonancia con una tendencia a la pérdida de soberanía alimentaria de los Estados Nacionales. En este sentido, Da Silva, Gómez y Castañeda expresan que “el surgimiento de un conjunto de nuevos factores, transformaciones de los alimentos y la crisis energética, representan un riesgo para la seguridad alimentaria y la erradicación de la pobreza” (2008:17). Dos notas características de este tipo de modelo de desarrollo, para los países latinoamericanos, son la pérdida de soberanía alimentaria y la profundización de la desigualdad social.

Reflexiones finales

De acuerdo a la matriz conceptual presentada en este trabajo, recopilamos y mencionamos algunos aspectos discutidos hasta el momento.

Hemos realizado un análisis relacional con la precaución de no caer en indagaciones deterministas, sin desconocer, no obstante, la importancia de la esfera económica pero incorporando una dimensión político-estatal con el objeto de problematizar la compleja

trama social que implica el sistema de producción agrícola actual, destacando la participación de los distintos actores en la elaboración de políticas públicas. Los gobiernos poseen algunos instrumentos económicos, como subsidios, precios mínimos asegurados, apoyos crediticios que son utilizados para proteger y alentar determinados sectores sociales, encargados de promover determinadas actividades productivas como el agronegocio.

También, hemos observado que los Estados-nación latinoamericanos se han reconfigurado, abandonando o delegando tareas a ámbitos no estatales. Al mismo tiempo, otras capacidades estatales se fortalecieron en pos de favorecer la expansión de determinadas actividades productivas. Por eso, en este trabajo nos resulta más pertinente hablar de reconfiguración de los Estados y no de “achicamiento”, como advierte Gudynas.

Estamos en presencia de una nueva fase de producción del capitalismo, donde América Latina se posicionó en desigualdad de condiciones en la división internacional del trabajo; si bien este posicionamiento no es nuevo –podemos advertirlo desde la conquista de América- lo que ha sucedido es una reconfiguración de nuevos posicionamientos y nuevas incorporaciones de actores que van a estar atravesados por innovaciones tecnológicas y la expansión del capital financiero, dos de las características principales que implica la producción agrícola global.

En definitiva, la desigualdad no sólo está presente en el posicionamiento de la división internacional del trabajo sino que el modelo neoextractivo-exportador, particularmente el agronegocio, ha profundizado la desigualdad social dentro de los países.

Reubicarse en una mejor posición o salirse de este ordenamiento económico es una *decisión política* y una deuda pendiente que deberían definir los gobiernos latinoamericanos. De igual manera, no modificar el lugar que posee América Latina en el mundo actual, también implica una decisión y una toma de posición, lo cual conllevará que nuestros países estarán destinados a continuar produciendo bienes con bajo valor agregado y sometidos a las fluctuaciones económicas, cada vez más subordinados a esa situación mundial y con márgenes de autonomía cada vez acotados. En definitiva, las capacidades estatales tienen enormes potenciales para corregir problemas en los mercados, pero también pueden acentuarlos.

El Estado –a través del accionar del gobierno- debe ser regulado por los ciudadanos, quienes deben apropiarse de la política. Los ciudadanos tienen que impulsar distintas estrategias para que los gobiernos democraticen los procesos de tomas de decisiones que afectan a la sociedad en su conjunto, poniéndose en debate, de una vez por todas, *¿qué modelo de desarrollo es pertinente profundizar? ¿qué intereses promover? ¿y a cuáles sectores favorecer?*

Referencias bibliográficas

- ❖ Durkheim, Émile (2004) *La División del Trabajo Social*. Buenos Aires. Ediciones Libertador.
- ❖ Falletti, Tulia (2006) “Una teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada” en *Desarrollo Económico*, Vol. 46, N° 183 (octubre - diciembre).
- ❖ Filgueira, Fernando (2009) *El desarrollo maniatado en América Latina: estados superficiales y desigualdades profundas*. 1ª ed. –Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO.
- ❖ Garretón, Manuel Antonio (2012) *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado. Los gobiernos de la concertación en Chile, 1990-2012*, Santiago de Chile, Arcis-Clacso.
- ❖ Gras, Carla y Hernández, Valeria (2013) “Los pilares del modelo de agribusiness y sus estilos personales”. En: Gras, Carla y Hernández, Valeria (Coords.) *El agro como negocio. Producción, sociedad y territorios en la globalización*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- ❖ Gudynas, Eduardo (2009) “Estado y mercado en América Latina: una pareja desapareja. Cuando el mercado es plural y el Estado es heterogéneo”. En: *Revista Nueva Sociedad* N° 221, mayo-junio.
- ❖ Harvey, David (2009) *El nuevo imperialismo*. Ediciones Loyola, 3ª edición, San Pablo.
- ❖ Iazzetta, Osvaldo (2012) “Capacidades estatales y crisis global. Apuntes para América Latina”. En: Aranibar Arze, Antonio y Vázquez Calero, Federico (Coord.), *Crisis global y democracia en América Latina. Cuaderno de Prospectiva Política 2*. (137-162). Edición: Siglo veintiuno editores. Buenos Aires.
- ❖ Lattuada, Mario (2006) *Acción colectiva y corporaciones agrarias en la Argentina. Transformaciones institucionales a fines del siglo XX*. Editorial: Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, Buenos Aires.
- ❖ Lattuada, Mario y Nogueira, María Elena (2011) “Capacidades estatales y políticas públicas. Una propuesta para el abordaje de las políticas agropecuarias en la Argentina contemporánea (1991-2011)”. En: *Estudios Rurales. Publicación de Centro de Estudios de la Argentina Rural*. Bernal, Vol. 1 N°1.
- ❖ O’ Donnell, Guillermo (1984) “Apuntes para una teoría del Estado”. En: Oszlak, Oscar, *Teoría de la burocracia estatal*. Buenos Aires: Paidós.
- ❖ Oszlak, Oscar y O’Donnell Guillermo (1981) “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación” en: *Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES)*, Buenos Aires. Documento G.E. CLACSO N° 4.

- ❖ Ozslak, Oscar (2007) “Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico- metodológico para su estudio”. En Acuña, Carlos, H. (comp.) *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires y en Estudios CEDES, Vol. 1, N° 3, 1978: Buenos Aires, Argentina.
- ❖ Romero, Luis A. y Rofman, Alejandro B. (1998) *Sistema socioeconómico y estructura regional en la Argentina*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- ❖ Schneider Ross, Ben (1999) “Las relaciones entre el Estado y las empresas y sus consecuencias para el desarrollo: Una revisión de la literatura reciente.” En: *Desarrollo económico*, vol. 39 N° 153. (abril- junio)
- ❖ Rubio, Blanca (2010) “Crisis mundial y soberanía alimentaria en América Latina”. En: *Revista económica Mundial* 29.
- ❖ Stefanoni, Pablo (2012) “Comparación del futuro de la democracia entre Venezuela, Bolivia y Ecuador”. En: Dargatz, Anja y Zuazo, Moira (Editoras) *Democracias en transformación. ¿Qué hay de nuevo en los nuevos estados andinos?*. Friedrich Ebert Stiftung, La Paz, Bolivia.
- ❖ Svampa, Maristella (2013) “Consenso de los Commodities” y lenguajes de valoración en América Latina. En *Nueva Sociedad* N° 244, marzo –abril de 2013.
- ❖ Teubal, Miguel y Palmisano, Tomás (2015) “¿Hacia la reprimarización de la economía?. En torno del modelo extractivo en la posconvertibilidad.” En: *Realidad Económica*. N° 296. Noviembre y diciembre. (55-75)