

Estado y agronegocio en el norte argentino: Chaco y las disputas en torno al Fondo Algodonero (1999-2024)

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.14008311>

Augusto Abdulhadi

Universidad Nacional del Chaco Austral

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-93451147>.

Resumen. La provincia de Chaco, históricamente algodонера, experimentó entre fines de los años '90 y los primeros 2000 una fuerte retracción de este cultivo en un contexto de expansión de la soja. La acción del estado provincial y otros actores de la cadena productiva generó disputas políticas que permitieron obtener una ley nacional, que aprobó un plan de fomento de la producción algodонера, y estableció el "Fondo de Compensación de Ingresos para la Producción Algodonera" (en adelante, Fondo Algodonero). El Fondo se creó por 10 años y fue luego prorrogado en 2014 por otros 10. La agenda y los planteos del nuevo presidente libertario hacen sospechar que la ley que estableció el fondo algodonero, y que vence este año 2024, no será renovada. Sin embargo, dependerá de las negociaciones intergubernamentales. En este trabajo se analiza en detalle el proceso de disputas por la creación del Fondo Algodonero, que tenía por objetivo garantizar la sustentabilidad del cultivo del algodón. Para ello se analizaron fuentes documentales obtenidas del archivo legislativo de la provincia de Chaco, y entrevistas a informantes clave. El artículo se propone abordar el rol de las negociaciones intergubernamentales para explorar el rol del Estado subnacional, siempre en relación al Estado nacional, en la defensa de sus intereses regionales, o de ciertos sectores económicos predominantes en su región.

Palabras clave: Política subnacional, fondo algodonero, Argentina, Chaco, Agronegocio.

Cita sugerida: Abdulhadi, A. Estado y agronegocio en el norte argentino: Chaco y las disputas en torno al Fondo Algodonero (1999-2024) (2024). Revista *CRONÍA* XX

Artículo recibido: 18 de abril de 2024 Artículo aceptado: 10 de julio de 2024

Abstract. The province of Chaco, historically a cotton-growing region, experienced a strong retraction of this crop between the end of the 1990s and the early 2000s in a context of soybean expansion. The action of the provincial government and other actors in the production chain generated political disputes that led to a national law, which approved a plan to promote cotton production and established the “Fondo de Compensación de Ingresos para la Producción Algodonera” (hereinafter referred to as the “Fondo Algodonero”). The Fund was created for 10 years and was then extended in 2014 for another 10 years. The agenda and approaches of the new libertarian president raise suspicions that the law that established the cotton fund, which expires this year 2024, will not be renewed. However, it will depend on intergovernmental negotiations. This paper analyzes in detail the process of disputes over the creation of the Cotton Fund, which was intended to guarantee the sustainability of cotton cultivation. For this purpose, documentary sources obtained from the legislative archives of the province of Chaco and interviews with key informants were analyzed. The article aims to address the role of intergovernmental negotiations to explore the role of the subnational State, always in relation to the national State, in the defense of its regional interests, or of certain predominant economic sectors in its region.

Keywords: Subnational politics, cotton fund, Argentina, Chaco, Agribusiness

Introducción.

¿Para qué tener un fondo algodónero si no se va a tener precio de sostén? (...) “Queremos escuchar a los funcionarios que redactaron y trabajaron en este decreto, que nos digan cuáles son los fundamentos” (Página12, 3/1/24). Con estas palabras el senador nacional radical de Chaco, Víctor Zimmerman (Juntos por el Cambio, JxC), se refería al Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) N° 70, con el que el nuevo presidente libertario de Argentina pretende desregular la economía. Con esa pregunta el senador chaqueño planteaba la necesidad de recibir explicaciones sobre el DNU y su impacto en las economías regionales, especialmente en la economía algodónera (Página12, 3/1/24),¹ ya que el DNU deroga la Ley 19.990 (regulación de la siembra del algodón), pero no dice nada sobre la ley del fondo algodónero. La agenda y los planteos del nuevo presidente argentino hacen sospechar que la ley que estableció el fondo algodónero y que vence este año 2024, no será renovada. Y si bien el monto establecido en la ley quedó completamente desactualizado, la discusión con el presidente Milei ya no parece que pueda ser sobre el monto del presupuesto sino sobre la necesidad de sostener el fondo de apoyo al algodón. Anticipando lo que fue luego el destino de la llamada “Ley Ómnibus” en el Congreso, el mismo senador nacional chaqueño planteaba que si el gobierno nacional no aceptaba cambios, no conseguiría acompañamiento, y que “Así como están planteadas algunas cosas (...) mi rol es defender al Chaco ante el gobierno federal” ([Diario Norte, 16/1/24](#)). Rápidamente, además, hubo acuerdos entre Chaco y Santa Fe para posicionarse contra un aumento de retenciones al algodón ([El Litoral, 12/1/24](#)) por parte del nuevo gobierno nacional de signo libertario.

Este artículo se propone justamente abordar el rol de las negociaciones intergubernamentales para explorar el rol del Estado subnacional, siempre en relación al Estado nacional, en la defensa de sus intereses regionales, o de ciertos sectores económicos predominantes en su región. ¿Cómo y de qué manera se posicionó el Estado chaqueño en los momentos de profunda crisis del sector algodónero a fines de los años '90 e inicios de los 2000? ¿De qué forma se logró recuperar el cultivo insignia del Chaco tras el derrumbe de las hectáreas (ha) dedicadas al algodón? ¿Qué rol desempeña la política subnacional en la disputa intergubernamental, y en la construcción de coaliciones para obtener respuestas del gobierno nacional?

En este trabajo se analiza en detalle el proceso de disputas por la creación de un fondo algodónero, el que finalmente tuvo lugar con la sanción del “Plan de Desarrollo Sustentable y Fomento de la Producción Algodonera” (Ley nacional 26.060), que entre otras cuestiones, creó el “Fondo de Compensación de Ingresos para la Producción Algodonera (FCIPA)” (en adelante, Fondo Algodonero), que tenía por objetivo garantizar la sustentabilidad del cultivo del algodón.

El artículo se organiza de la siguiente manera. La primera sección comienza presentando el enfoque teórico metodológico que orienta este trabajo, y las discusiones existentes en la literatura. La segunda sección repasa brevemente el recorrido histórico del avance del modelo del agronegocio en la provincia, y los cambios operados con el despliegue de la soja y el circuito algodónero. La tercera presenta los cambios en el algodón, y una de las políticas clave en el devenir del sector algodónero en la provincia durante las últimas dos décadas: el Fondo Algodonero. Por

último, en las conclusiones, se destaca la conjunción del papel de las coaliciones interprovinciales como elemento clave para lograr el avance de la agenda algodonera ante el Estado nacional, pero en conjunto con la movilización sectorial de los actores de la cadena productiva.

Enfoques teórico-metodológicos.

Las transformaciones de las últimas décadas en el régimen agroalimentario global impusieron un nuevo paradigma y una reorganización de la producción y las dinámicas territoriales (Gras, 2013; Teubal, 2003). Desde enfoques referenciados en la perspectiva de los regímenes agroalimentarios (Friedmann y McMichael, 1989) y desde la perspectiva de la geografía crítica (Sassen, 2007; González, 2005; Wallerstein, 2005, Massey, 2004) se entienden las dinámicas locales o subnacionales, que se producen en torno al desarrollo de los agronegocios, como parte de procesos globales, en donde lo global se “ancla” en los territorios (Harvey, 2004) y se canaliza a través de instituciones locales. Desde este tipo de perspectivas la multiplicación de actores no estatales y de procesos transfronterizos desdibuja el rol de los Estados, especialmente del Estado nacional. En contra de ese desdibujamiento, Otero (2013) sostiene que “el Estado continúa siendo un actor central a la hora de facilitar el dominio de las grandes agroempresas” (2013, p. 56). Sin embargo, cuando analiza el papel de los Estados, su accionar se reduce a dos opciones: de facilitador o de resistencia al agronegocio, sin considerar las tensiones y contradicciones que se producen hacia el interior de los Estados (entre los niveles nacional y provincial, entre poderes e incluso entre diferentes ministerios y secretarías). El Estado también aparece como monolítico en abordajes que enfatizan el llamado “Consenso de los Commodities” (Svampa, 2013), que a grandes rasgos veía al Estado como aliado del capital transnacional para facilitar el despliegue de actividades extractivas. Y lo mismo respecto al “Consenso de la Descarbonización” (Bringel y Svampa, 2023), en la medida que aquí se ve el rol del Estado como planificador de actividades que promuevan una economía baja en carbono. Desde ambas perspectivas, el Estado se presenta como monolítico, y el cambio más significativo detectado es el tipo de actividades que promueve (actividades extractivas en un caso, y la disminución de emisiones contaminantes en otro).

Sin embargo, ante los procesos globales, los Estados operan como instancias articuladoras en sus distintos niveles (nacional, provincial y municipal) lo que supone la necesidad de identificar y diferenciar esas escalas y caracterizar sus dinámicas específicas. En países federales, el marco provincial es un espacio -tanto en el orden territorial como en la dimensión de arena política- donde se habilita la concreción de relaciones y marcos institucionales sobre los que se sustentan los modelos de desarrollo. El avance del modelo del agronegocio en los territorios y su particular encastre con la matriz de relaciones políticas existente en cada región, dejan su huella de conflictos, contradicciones y nuevos entrelazamientos en cada lugar. Y es aquí donde entra en juego el enfoque teórico de este artículo, que apunta a indagar y problematizar el rol del Estado provincial y el nacional frente a las transformaciones productivas operadas en los territorios, al mismo tiempo que se toman en cuenta sus propias contradicciones y complejidades. Algunos desarrollos recientes de la literatura de política subnacional aportan elementos y conceptos relevantes para pensar ese rol estatal diverso y cambiante, contingente y contradictorio, en torno a los procesos económicos, productivos, sociales y políticos que se despliegan en los territorios provinciales.²

González y Nazareno (2021) sostienen, por ejemplo, que el tipo de alianza que prevalece a nivel subnacional puede apoyar o resistir las políticas implementadas desde el gobierno nacional. Desde esa perspectiva, explican cómo las alianzas gobernantes a nivel subnacional pueden profundizar o mitigar el impulso de las políticas nacionales (por ejemplo, en el caso que analizan, de políticas progresivas que muchos gobiernos nacionales de América latina desplegaron en los años 2000 para reducir la desigualdad). A pesar de la marcada reducción de la desigualdad que tuvo lugar en los agregados nacionales, se observan fuertes variaciones interprovinciales que se explican por el tipo de alianza predominante a nivel subnacional (González y Nazareno, 2021). El trabajo de Figueroa sobre la implementación de la Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de Bosques Nativos (LBN en adelante) plantea un argumento similar, en el sentido de que las mismas políticas nacionales pueden tener efectos diferentes en cada escenario provincial (Figueroa, 2017). En el caso de la LBN esto se refiere a los distintos grados de cumplimiento en la adecuación normativa de las leyes provinciales (a la LBN), como respecto de la tasa de deforestación ilegal. En síntesis, incluso cuando una política vaya en la misma dirección por parte de los Estados nacional y provincial, su impacto puede ser profundizado o minimizado en función de alianzas políticas subnacionales (González y Nazareno,

2021). Además, incluso al interior de un mismo Estado provincial, es posible observar cambios significativos frente una misma política, lo que permite dar cuenta de un accionar no homogéneo, sino contingente y cambiante, del Estado subnacional. De ahí el concepto de “vaivén estatal” (Figueroa, 2023) para dar cuenta de los cambios en la respuesta del Estado provincial (Chaco en su caso) frente al problema de la deforestación ilegal en su territorio. La idea de vaivén estatal se refiere a “la posibilidad de observar variaciones constantes en la forma de aplicar una determinada política que va más allá de un cambio de dirección y la reinstalación de un *statu quo*” (Figueroa, 2023: 3).

Aquí se propone prestar atención al rol del gobierno provincial, por considerar que tiene un papel significativo en cuanto a favorecer el despliegue del modelo del agronegocio, porque puede dar facilidades de distintas maneras, incluyendo el habilitar hectáreas nuevas de bosque para cambios de uso de suelo en favor de la actividad agrícola (el Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos -OTBN- es provincial), o el uso de tierras fiscales para ampliar la frontera agropecuaria o la escala de producción de productores ya existentes (Almirón, 2022). No deberíamos, a priori, menospreciar el rol del Estado provincial en favorecer o frenar el despliegue de los agronegocios (en todo caso debe ser objeto de indagación), o su influjo sobre las condiciones en las cuales se produce ese despliegue de actividades productivas intensivas. Ello en el marco en que el estado nacional sentó las bases jurídicas y las condiciones materiales para la expansión de los agronegocios en la Argentina (Neiman, 2023).

Sin pretensión de exhaustividad, el trabajo de campo revela que las agencias del Estado provincial invierten recursos y despliegan acciones y estrategias en diferentes planos. Por ejemplo, detectamos las siguientes:

- a) Compra de gasoil y semillas que distribuye a productores para la siembra y la cosecha;
- b) Asistencia extraordinaria a productores ante emergencia hídrica o sequía;
- c) Créditos para la compra de maquinaria;
- d) Diseño de fondos fiduciarios para favorecer operatorias de comercialización;
- e) Regulación y/o control en la aplicación de agroquímicos;
- f) Presión o lobby ante el gobierno nacional por recursos u otras demandas.

En teoría, los productores de soja tienen incentivo al *lobby* con el gobierno federal y no con el gobierno provincial porque los impuestos son nacionales (Behrend y Bianchi, 2017), y su producción se mueve más por el precio internacional y el tipo de cambio (Neiman, 2023) que por lo que haga el gobierno provincial. Por ello Behrend y Bianchi (2017) usan la categoría de “autonomía” en su tipología, ya que las élites económicas no tienen necesidad del Estado provincial para avanzar en sus negocios. Sin embargo, las facultades constitucionales, legales y administrativas del Estado provincial sí permiten que las agencias del Estado provincial puedan frenar, bloquear, o elevar el costo del despliegue de actividades productivas intensivas.

Por otro lado, la presencia histórica de un importante sector de pequeños y medianos productores algodoneros en Chaco, pero que también incorporan otros cultivos, permite suponer que tienen no sólo presencia y relevancia política en la sociedad chaqueña, sino vínculos organizacionales con el Estado provincial. Esto implica, siguiendo la tipología de Behrend y Bianchi, que los productores de algodón tendrían más incentivo a demandar, presionar y negociar con el Estado provincial, es decir, un incentivo a la “influencia” (Behrend y Bianchi, 2017). En este sentido, sería esperable que existan organizaciones que presionen para obtener recursos o concesiones del Estado local para proteger sus intereses, especialmente considerando la fuerte expansión de la soja entre 1999-2004 y la profunda reducción del cultivo de algodón en ese período.

El argumento de este trabajo sostiene que el despliegue del modelo del agronegocio en Chaco ocurrió más bien por factores tecnológicos y económicos, antes que por deliberados objetivos políticos gubernamentales (provinciales o nacionales), aunque la toma de posición estatal acompañó ese despliegue. Sin embargo, la reacción de la política provincial sí tuvo un objetivo claro: asegurar la supervivencia del algodón como cultivo, y de sus actores socioeconómicos y su entramado productivo.

En síntesis, aquí nos valemos tanto de los aportes de la sociología rural como de la literatura sobre política subnacional, para analizar el rol del Estado provincial (o de algunas de sus agencias específicas), en un marco de alianza o disputa con el Estado nacional (o con determinadas agencias estatales nacionales), frente a las transformaciones de las últimas décadas operadas en el agro chaqueño, sus consecuencias socioeconómicas, productivas y ambientales, y en especial ante los cambios en el circuito del algodón como cultivo insignia de la provincia.

En términos metodológicos, este trabajo se basa en un estudio de caso, por definición positivo (Goertz, 2013;

Gerring 2015), como lo es el agro chaqueño y los cambios productivos, territoriales y sociales ocurridos en la provincia en las últimas décadas. El estudio de caso se basa sobre todo en el análisis de fuentes documentales obtenidas del archivo legislativo de la provincia de Chaco, donde fue posible encontrar y disponer de material de hemeroteca sobre el fondo algodonero que cubre desde el año 1999 hasta la actualidad.³ Además, el trabajo se complementa con entrevistas a informantes clave realizadas en el marco de dos proyectos de investigación radicados en la Universidad Nacional del Chaco Austral (UNCAUS),⁴ y en el uso de fuentes secundarias cuantitativas.

El devenir histórico del modelo del agronegocio en Chaco

Más allá de su asociación con el cultivo de soja, el modelo del agronegocio se define a partir de un cambio del paradigma productivo, con epicentro en la región pampeana en el caso argentino. Ese modelo está asociado a la implementación de innovaciones tecnológicas (semillas genéticamente modificadas con su herbicida asociado y la siembra directa), la concentración productiva por el incremento de la escala de producción, la externalización de tareas vía contratación de servicios, la profesionalización de la gestión de la unidad agropecuaria y el arrinconamiento y exclusión de la pequeña producción (Bisang, 2003; Bisang y Anlló, 2014; Blanco y Neiman, 2020; Gras, 2013; Otero, 2013; Teubal, 2003).

Los procesos de reestructuración que atraviesa la agricultura pampeana desde mediados de la década de 1990 implican un sistema organizacional en el que confluyen conglomerados empresariales que combinan tierra, capital, equipamiento y maquinarias, servicios tecnológicos y financiamiento, con el fin de alcanzar la escala económica que optimiza el uso del nuevo paquete tecnológico (Gorenstein y Ortíz, 2016).

A partir de los procesos de expansión de la agricultura y de corrimiento de la frontera agropecuaria, este modelo productivo se vio expresado en la provincia de Chaco, por un lado, en un incremento de la superficie dedicada a la producción de soja que avanzó sobre el algodón, cultivo insignia de la provincia, y sobre bosques nativos a partir del corrimiento de la frontera agropecuaria hacia el oeste (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2020; Heredia et al, 2017). Y, por otro lado, en la consolidación de un circuito de grandes productores de algodón insertos en cadenas industriales para la producción textil nacional e internacional que son históricas en el territorio pero que se fueron transformando en lo que se puede denominar el agronegocio del algodón (Neiman, 2023).

Durante el último cuarto del siglo XX, el circuito del algodón experimentó crisis recurrentes (Larramendy y Pellegrino, 2005), y si bien los pequeños productores mantuvieron un importante peso relativo, los principales protagonistas que le dieron un nuevo perfil a la estructura productiva fueron aquellos agentes económicos de mayor solvencia que pudieron afrontar los altos costos de una reconversión en escenarios de mayor competitividad (Moglia, 2020: 278; Gómez, 2012: 498).

Los efectos de la crisis del algodón se manifestaron inicialmente en una retracción de la superficie cultivada y en una baja de los rendimientos ante la imposibilidad de un gran número de productores de hacer frente a costos elevados. Una de las estrategias adoptadas fue la diversificación e introducción de nuevos cultivos, como sorgo, girasol, maíz y trigo. Los productores más pequeños, en desigualdad de condiciones para reorganizar su producción a pesar de los intentos de modernización del Estado provincial, se aferraron al algodón buscando asegurar su subsistencia (Moglia, 2020: 278). Sin embargo, el cambio más importante por parte de quienes apostaron por un "salto hacia adelante" fue la introducción de la cosechadora mecánica en reemplazo (progresivo) de la cosecha manual (Gómez, 2012: 498).

Algunos trabajos pioneros señalan que para 1987 existían en el Chaco entre 140 y 150 cosechadoras y sólo el 15% de la cosecha se realizaba en forma mecanizada (Nadal, 1987). Ya en la década de los años '90, las políticas neoliberales impulsadas durante el gobierno de Menem generaron las condiciones macroeconómicas necesarias para que el proceso de modernización de la agricultura asumiera un impulso decisivo (Gómez, 2012; Neiman, 2023). Con la importación de maquinaria agrícola en gran escala, la cosechadora tuvo una amplia difusión y, para el año 1996, entre el 70 y el 80% de la fibra de algodón producida en la provincia se había cosechado mecánicamente (Gómez, 2012). Los efectos sobre el empleo rural fueron entonces muy significativos.⁵

Por las consecuencias sociales que traería aparejada su amplia difusión desde comienzos de los años noventa, la mecanización de la cosecha se convirtió en un emblema representativo del estrecho vínculo entre la reconversión productiva y los procesos que algunos autores como Barbeito y Lo Vuolo (1992) denominaron de "modernización excluyente". Si bien está claro que la mecanización de la cosecha expulsó trabajadores del campo, la expresión

“modernización excluyente” pasa por alto un punto importante, en la medida que el cultivo del algodón históricamente fue posible en Chaco por la existencia de mano de obra barata, “cuasi esclava”, que trabajaba de manera informal con toda su familia e hijos en el campo (entrevista con Manuel García Solá, 20/9/22). En esta época se quiebra definitivamente el esquema de integración que habilitaba la combinación del trabajo estacional con el acceso a la tierra pública (Gómez, 2012). Existen trabajos que señalan, de hecho, que la década de 1970 marca un cambio profundo hacia un proceso de urbanización acelerada en la provincia de Chaco, a raíz de las primeras crisis en el cultivo del algodón (Ramírez y Pértile, 2017). Desde ese momento y hacia adelante, la población urbana en Chaco crecerá de manera exponencial, al mismo tiempo que cae también significativamente la población rural. Estos profundos cambios demográficos se pueden sintetizar con lo ocurrido con la población rural y urbana entre 1991 y 2010. En 1991 la población urbana argentina alcanzaba al 85,3% mientras que en Chaco apenas llegaba al 66,6%, y para el 2010 el porcentaje de población urbana argentina era de 91% mientras en Chaco había alcanzado el 87,8%, un incremento de 20% en la población urbana chaqueña contra un aumento de 6% en el ámbito nacional en el mismo período (Ramírez y Pértile, 2017: 116).⁶

La reestructuración del circuito algodonnero encarada desde comienzos de la década se vio impulsada por un ciclo favorable entre 1994 y 1998, en el que se registró la máxima superficie implantada del siglo: más de 700 mil hectáreas en 1997 (Gómez, 2012). Sin embargo aquella “primavera algodonnera” se vio interrumpida cuando en 1998 coincidieron el descenso de los precios internacionales con grandes inundaciones que perjudicaron la cosecha (Valenzuela, 2004). En un contexto de crisis económica, aquella situación encontró a muchos productores severamente endeudados, y coincidió con el impulso que comenzó a tener la soja transgénica después de que en 1996 se liberalizó su venta comercial en el país. La semilla genéticamente modificada fue acompañada de un paquete tecnológico que permitía disminuir los costos de implantación en forma considerable, lo que facilitó su rápida incorporación por parte de los productores (Gómez, 2012).

En el período 1999-2003 se produjo un abrupto cambio en la producción agraria chaqueña, que dejó de ser la principal provincia productora de algodón para volcarse a la soja, convertida en el principal cultivo nacional (Gómez, 2012; Heredia, 2017). El algodón pasó de ocupar cerca del 70% de la superficie sembrada en la campaña 97/98, a valores inferiores al 10 % del total en la campaña 02/03, mientras que la soja, durante el mismo período, multiplicó en seis veces la superficie sembrada, llegando a superar los máximos valores históricos alcanzados por el algodón (Gómez, 2012). Si bien el algodón luego evidenció una relativa recuperación desde la segunda mitad de la última década, la tendencia que se expresó en estas cifras puso en evidencia un proceso de tránsito desde un esquema de monocultivo algodonnero a un monocultivo sojero.⁷

Esa fase expansiva de la soja se produce en el mismo momento, entre fines de los años '90 y hasta la campaña de 2003/04, cuando alcanzó casi 800 mil hectáreas sembradas que representaban en ese momento un 52% de los seis cultivos principales de la provincia (Martínez y Cuadra, 2021). Después de ese año, la superficie sembrada con soja disminuyó su participación tanto en términos absolutos como relativos, hasta unas 514.340 hectáreas en 2017/2018 (32,7%), seguida por el girasol con 408.848 (26%), el maíz con 344.980 (21,9%), el trigo con 142.378 (9%), el algodón con 123.575 (7,8%) y el sorgo con 40.890 (2,6%) (Estimaciones Agrícolas, 2021).

El perfil de productor que llevó adelante esta expansión ha sido el de empresas que cuentan con más de 1000 hectáreas bajo regímenes de tenencia de arrendamiento y contratos accidentales (Heredia, 2017). En muchos casos, la caída de la rentabilidad y el endeudamiento de la producción algodonnera determinaron la cesión de los predios a actores económicos nuevos en la actividad agrícola: fondos de inversión nacionales y extranjeros, pools de siembra, grandes empresas transnacionales que vieron en la “agricultura industrial” un espacio económico en el cual era posible realizar negocios rentables, seguros y a corto plazo (Zarrilli, 2010). Los grandes productores que llevaron a cabo la expansión sojera en Chaco provenían, mayoritariamente, de otras provincias como Santa Fe y Córdoba, con tradición en este cultivo, pero además con acceso a los insumos y a la maquinaria necesaria para la producción. Y en la provincia no hubo oposición, significativa al menos, de la dirigencia provincial de los dos partidos políticos más relevantes ante el despliegue de los agronegocios (Abdulhadi, 2023).

Aunque hubo una sustitución del algodón por la soja, esa sustitución fue parcial, en el sentido de que la incorporación de la soja también se realizó expandiendo la frontera agropecuaria hacia el oeste de la provincia, donde se detectan explotaciones nuevas (Valenzuela y Scavo, 2009). Dicho avance de la frontera agrícola chaqueña se produjo sobre los bosques nativos de la provincia (Figuroa, 2017). Actualmente, distintos organismos del gobierno

provincial continúan discutiendo la actualización del OTBN, que clasifica los bosques de la provincia en tres categorías de conservación, y por lo tanto, establece límites a los cambios de uso de suelo en favor de actividades productivas.⁸

En la actualidad, la situación de los pequeños productores de algodón en la región enfrenta desafíos significativos, para distintos referentes, por la falta de acceso a recursos y tecnología, y se caracteriza por la necesidad de apoyo estatal para garantizar su subsistencia y competitividad en un contexto agrícola cambiante y cada vez más tecnificado (entrevista con Diana Piedra, 20/9/22; y Jorge García, 23/9/22). De hecho, algunos productores grandes consideran que no cualquier asistencia estatal permitiría que pequeños productores se desarrollen (entrevista con Héctor Linke, 21/9/22).

En esta sección repasamos brevemente las transformaciones recientes del agro chaqueño, aunque sin pretensión de exhaustividad. En la sección siguiente se aborda en detalle el proceso de creación del Fondo Algodonero, en el marco de una disputa por la recuperación del tradicional cultivo regional, con foco en el accionar del Estado provincial frente a la crisis del algodón.

La reacción subnacional: la creación del Fondo Algodonero

La crisis y retracción del algodón a finales de los años '90 reactivó los planteos orientados a intervenir en ese circuito productivo con regulación y acompañamiento a los pequeños productores (Valenzuela y Scavo, 2009). De manera similar a lo ocurrido en la crisis algodонера de 1965-1970, cuando el Estado provincial promovió en 1970 por ley un Fondo Compensador Algodonero que luego replicó el Estado nacional el mismo año (Moglia 2020: 280-281), a fines de los '90 cobraron nuevo impulso planteos similares para recuperar el algodón. Los cambios asociados a la reconversión que experimentó la producción primaria fueron interpretados en algunos análisis como un proceso que revelaba una "agricultura dual" (Girbal Blacha, 2021: 34), que separaba a un pequeño grupo de grandes productores muy tecnificados, y un amplio sector heterogéneo de pequeños productores que sostiene su actividad con el acompañamiento de programas estatales de asistencia (Scheinkerman de Obschatko et al, 2007). Al igual que con la expansión de la soja, este proceso tuvo como característica distintiva la difusión generalizada de un paquete tecnológico asociado a las semillas transgénicas, que no está al alcance de los pequeños productores por sus requerimientos de escala, capital y conocimientos técnicos (Moglia, 2020; Van Zwanenberg y Arza, 2013).⁹

Desde el año 2000 se sucedieron diversas iniciativas orientadas a recuperar el algodón, y que años más tarde derivarían en la sanción de la ley del Fondo Algodonero y en el sostenimiento de una serie de políticas orientadas a promover la cadena de valor del algodón. Primero se creó un Foro Algodonero Regional que luego se constituyó como Consejo Algodonero integrado por las provincias productoras. De allí derivó ese año la elaboración del Proyecto Integral Algodonero (PROINTAL). En este apartado se reseña el proceso de disputa política por la creación del Fondo Algodonero Nacional.

En el año 2005 se aprobó una ley nacional, que creó el "Plan de Desarrollo Sustentable y Fomento de la Producción Algodonera", impulsado especialmente por legisladores nacionales de Chaco y de otras provincias algodonerías, para garantizar la sustentabilidad del cultivo del algodón. Aunque el peso relativo de los recursos destinados al "Fondo Algodonero" (o "Fondo Compensador Algodonero") para el sostenimiento del cultivo varió a lo largo del tiempo, la aprobación de la ley significó un hito en un largo proceso por asistir a los productores chaqueños (y de otras provincias) frente a las oscilaciones de precios. En este apartado se aborda justamente el rol de los Estados nacional y provincial respecto a esta iniciativa en particular dirigida al cultivo históricamente más relevante en Chaco.

Este proceso estuvo orientado al *lobby* por la protección algodонера. La ley nacional 26.060 creó en 2005 el Fondo Algodonero, con una vigencia de 10 años, prorrogado por 10 años más en 2014 a partir de la ley nacional 26.933, que además de la prórroga, incrementó el monto destinado a ese fondo.¹⁰ Además de relevar este proceso de "reacción algodонера", lo relacionamos con los objetivos del Estado provincial de asistir a los productores algodonerías (entrevista con el ministro de producción de Chaco, 23/9/22). Desde el año 1999 es posible encontrar iniciativas y propuestas que buscaban atender la crisis de los productores algodonerías.¹¹ Entre 1999 y 2002 en diversas iniciativas se encuentran referencias a la crisis del algodón, a la devaluación brasileña de 1999, y a la necesidad de implementar medidas para proteger y asistir a productores algodonerías. Algunas de las iniciativas apuntaban directamente al gobierno nacional, con la intención de obtener un fondo nacional o crear un "Ente Nacional del Algodón" (El Diario, 17/10/99), y otras eran proyectos provinciales, incluyendo aportes de los propios productores (Diario Norte, 7/11/2001). Las iniciativas

proponían desde un “fondo para el desarrollo del algodón”, hasta un “fondo compensador” o “estabilizador” de precios, con el objetivo de asegurar un precio sostén para los productores algodoneros que garanticen una rentabilidad mínima, y así recuperar el cultivo. Ese período coincide con el inicio del profundo declive de las hectáreas sembradas con algodón, que se sitúa entre 1998-2004 (Valenzuela y Scavo, 2009; Gómez, 2012; Bageneta, 2015). El objetivo de estas iniciativas apuntaba a establecer, de manera sintética, mecanismos que asignen fondos para garantizar precios mínimos que aseguren la viabilidad de los productores y así incentivar el cultivo. De hecho en diversas iniciativas se hacía mención, entre otras cosas, al hecho de que los productores planificaban la siembra con un precio y al momento de cosechar el precio se encontraba un 40 o 50% por debajo del precio de siembra.

En ese período quienes presentaban o promovían iniciativas de este tipo destinadas a apoyar y recuperar el cultivo del algodón, eran tanto diputados provinciales como nacionales del PJ y de la UCR (y del partido Bases y Principios, aliado del radicalismo a nivel provincial). En octubre de 2002 el ministro de producción chaqueño, Oscar Dudik (UCR), señalaba que la Secretaría de Agricultura nacional (SAGPYA) estaba estudiando la creación de un fondo algodonero, con la intención de atender a pequeños productores (La Voz del Chaco, 19/10/2002).

En julio de 2004, en un encuentro en la sede del INTA de Ciudad de Buenos Aires, el gobierno de Chaco (UCR) presentó un proyecto de fondo estabilizador, respaldado por las provincias de Santiago del Estero y Formosa. En este encuentro en que se presentó un proyecto que abarcaba múltiples temas relacionados al cultivo del algodón, participaron funcionarios nacionales y representantes de múltiples actores de la cadena algodonera: Miguel Campos (Secretario de Agricultura), Javier de Urquiza (Subsecretario de Economía Agropecuaria), Hugo Morand (ministro de producción Chaco), las senadoras nacionales chaqueñas Alicia Mastandrea (UCR), Mirian Curletti (UCR) y el senador Jorge Capitanich (PJ), la presidenta de la Comisión de Agricultura de la Cámara de Diputados de la Nación (María del Carmen Alarcón), representantes de la Cámara Algodonera Argentina, de la Asociación de Desmotadores Argentinos, y de la Cadena textil, además de la Fundación Pro Tejer (Diario Norte y Primera Línea, 28/07/2004).

A lo largo del año 2004 los temas relacionados con el sector algodonero ocuparon la agenda del gobierno provincial al más alto nivel. El ministro de producción chaqueño planteó la necesidad de un fondo estabilizador por 10 años para reactivar el sector, entre otras cosas, ya que el gobierno provincial en ese momento tenía invertidos unos 10 millones de pesos para sembrar 70.000 hectáreas con pequeños productores (Diario Norte, 13/8/2004). Pero la iniciativa además buscaba abordar otras cuestiones relacionadas con la producción del sector, desde un seguro agrícola hasta la adecuación de normativas laborales y previsionales. Entre agosto y septiembre de 2004 el propio gobernador chaqueño, Roy Nikisch (UCR), se reunió con el ministro de economía nacional, Roberto Lavagna, por el tema de un fondo compensador para el algodón, entre otras iniciativas (Primera Línea, 24/8/2004 y 13/09/2004). A pesar de estas gestiones políticas, en 2004 no hubo respuestas desde el gobierno nacional acerca del fondo algodonero.

Sin embargo, en 2005 la cuestión del fondo compensador algodonero se mantuvo al tope de la agenda provincial, y logró insertarse en la agenda nacional, al punto que se logró su aprobación por ley del congreso nacional. Dos temas se advierten como significativos al analizar el material sobre el proceso de aprobación por el congreso nacional. El primero tiene que ver con los incentivos partidarios. El segundo, con la estrategia de los propios actores del sector algodonero. En cuanto a los incentivos partidarios, en los primeros meses del año 2005 se detectaron algunos cruces y disputas entre representantes del gobierno provincial (UCR) y legisladores y dirigentes del PJ, que eran oposición a nivel provincial pero se encontraban alineados al gobierno nacional del “Frente para la Victoria” (FPV). En ese marco, el ministro de producción chaqueño y legisladores provinciales y nacionales de la UCR ponían el foco de la crítica en la falta de colaboración del gobierno nacional o su falta de voluntad política para atender con un monto inicial el pedido de un “fondo compensador algodonero” para el sector (Diario Norte, 21/1/2005; Primera Línea, 8 y 9/2/2005). Del otro lado, legisladores provinciales del PJ reclamaban al gobierno provincial dejar de responsabilizar al gobierno nacional y crear un fondo compensador con recursos provinciales, e incluso señalaban de qué partidas podían conseguirse esos recursos provinciales (Diario Norte, 10/2/2005 y Primera Línea, 10/2/2005).

En segundo lugar, se advierte que las disputas partidarias en torno a la gestión cedieron ante lo que parece haber sido una presión conjunta de sectores de toda la cadena algodonera. A comienzos de 2005 un productor y referente de la Asociación de Desmotadores señalaba que “los algodoneros” se habían juntado pero quienes estaban “fracasando” eran los legisladores en Buenos Aires (Diario Norte, 6/1/2005), a quienes pedía golpear todas las puertas necesarias hasta conseguir el fondo compensador. La senadora nacional Alicia Mastandrea (UCR) destacaba el hecho de que “los productores” estaban llamando a legisladores de otras provincias para solicitar “acompañamiento” y esto era positivo

para actuar en conjunto (Diario Norte, 18/1/2005).

En mayo de 2005 se realizó una jornada en la Cámara de Diputados de la Nación, con amplia participación de los distintos sectores vinculados a la cadena algodonera: la Unión de Cooperativas Algodoneras (UCAL), la Asociación de Productores del Sudoeste, la Asociación de Productores Minifundistas, la Cooperativa Sáenz Peña, así como también de legisladores provinciales y nacionales de los dos partidos más importantes, UCR, PJ, y partidos aliados (Diario Norte, 14/5/2005). Sería recién a fines de julio de 2005 cuando en el marco de la Mesa Algodonera Nacional se anuncia la unificación de los distintos proyectos existentes de senadoras nacionales de la UCR (Mastandrea y Curletti) y del PJ (Jorge Capitanich) para un proyecto común de Fondo Compensador Algodonero (Primera Línea, 27/7/2005; Diario Norte, 28/7/2005).

Desde ese momento, en los meses siguientes la presión conjunta entre legisladores de Chaco y otras provincias algodoneras, junto a distintos actores de la cadena algodonera, logró un trámite ajustado pero efectivo entre el Senado y la Cámara de Diputados, de tal modo que a fines de septiembre de 2005 se había convertido en ley el Fondo Compensador Algodonero (Primera Línea, 29/9/2005), luego de aprobarse las modificaciones al proyecto que sufrió el trámite en la Cámara de Diputados.

Sin embargo, a pesar del hito conseguido, las gestiones por la reglamentación del Fondo Algodonero comenzaron a mostrar que no sería tan inmediata su implementación operativa. La Unión de Cooperativas Algodoneras Limitada (UCAL), histórico actor relevante del cooperativismo chaqueño del algodón, emitió un documento crítico hacia la reglamentación del Fondo Algodonero porque señalaba que los instrumentos financieros propuestos ya estaban disponibles en el mercado hacía tiempo y que no aseguraban rentabilidad vía precio sostén o base (Primera Línea, 8/12/2005).

Visto el proceso en retrospectiva, todavía faltaba mucho camino por recorrer hasta lograr la efectiva implementación como instrumento para recuperar este cultivo industrial, ya que los recursos por este fondo no llegaron a la provincia hasta años después (entrevista con Hugo Morand, 10/8/23). Todavía en el año 2007 se repetía una situación de bajos precios para el cultivo del algodón, y el gobierno provincial creó un fondo fiduciario para facilitar operaciones de comercialización de parte de las cooperativas algodoneras, frente a un accionar que consideraban "especulativo" de la "industria nacional" (La Razón, 2007, sin fecha exacta). El entonces ministro de producción, Hugo Morand (UCR), explicaba que el fondo estaba destinado a comprar fardos de fibra de algodón a los productores y de ese modo generar una especie de precio sostén, y evitar situaciones especulativas de los actores con capacidad de acopiar dentro de la cadena (La Razón, 2007, sin fecha exacta). Este tipo de operatorias implicaba en la práctica frenar el accionar especulativo de los actores más importantes de la industria algodonera ante los pequeños productores, a través del establecimiento de un precio sostén (entrevista con Hugo Morand, 10/8/23). Todavía en agosto de 2007 el sector algodonero en Chaco se movilizaba y cortaba la ruta nacional N° 16 ante la falta de envío de fondos prometidos desde la Nación (Primera Línea, 13/8/2007), y el gobierno provincial anunciaba pagos de fondos en compensación a productores algodoneros, con recursos provinciales, ante la falta de envío de los fondos prometidos desde Nación (Diario Norte, 7/9/2007).

Recién en agosto de 2008 se materializaron los primeros recursos nacionales del fondo algodonero para las provincias, en una visita presidencial a la provincia de Chaco, en la que Cristina Fernández de Kirchner anunció el "Plan del Algodón" y la necesidad de recuperar el cultivo (Diario Norte, 26/8/23; La Voz del Chaco, 26/8/23). En esa ocasión estuvieron presentes gobernadores de provincias algodoneras: además de Capitanich (Chaco), estuvieron Binner (Santa Fe), Insfrán (Formosa), y los vicegobernadores de Corrientes y Santiago del Estero (Clarín, 26/8/2008). Muy poco tiempo después de su instrumentación, en el año 2010, un grupo de legisladores nacionales de varias provincias, principalmente las algodoneras, firmaron un proyecto para elevar en un 50% el monto del "Fondo Algodonero" y prorrogar la ley 26.060 (de creación del fondo) por otros 10 años.¹² Este proyecto fue impulsado por legisladores nacionales del Frente para la Victoria-Partido Justicialista gobernante a nivel nacional, de la Unión Cívica Radical (UCR), del Partido Liberal de Corrientes, de la Coalición Cívica, y del Frente Cívico por Santiago del Estero.¹³

En la legislatura de Chaco se aprobaron proyectos conjuntos de legisladores del PJ y la UCR en respaldo a la iniciativa nacional de elevar y prorrogar el fondo algodonero (Resolución 715/2010 y adjuntos). En todo caso, las distintas iniciativas existentes mostraban la preocupación, fundamentalmente de legisladores/as de Chaco, pero también de otras provincias algodoneras, por sostener el Fondo Algodonero como instrumento de asistencia a pequeños productores.

Pero además del proyecto 2690-D-2010, existieron diversas iniciativas que fueron tratadas en forma conjunta y aprobadas en la Cámara de Diputados nacional el 27/11/2013 (Diario de Sesiones de la HCDN, 27/11/2013). Finalmente, la ampliación del Fondo Algodonero y su extensión por un plazo de diez años, fue aprobada en el Senado nacional el 30/4/2014. En esa ocasión, durante la sesión en que el proyecto fue aprobado, el senador chaqueño Eduardo Aguilar fundamentó las principales razones que justificaban la necesidad de la existencia del Fondo Algodonero. Entre esos motivos, destacó especialmente los siguientes:

- 1) la gran mayoría de la superficie sembrada de algodón corresponde a pequeños productores (actividad productiva de gran impacto social);
- 2) la producción algodонера abastece del principal insumo, sin necesidad de importar, a la industria textil, que demanda mucha mano de obra pero está sujeta a fuertes variaciones de precios y alto riesgo climático;
- 3) la gran mayoría de los productores algodoneros (pequeños) están excluidos de los mercados de crédito; y
- 4) incentivar la recuperación de la producción algodонера era vista como indispensable ante el fuerte avance del modelo del agronegocio en zonas extra pampeanas, con la soja como cultivo estrella, y sus profundos impactos sociales (Diario de Sesiones del Senado de la Nación, 30/4/2014, pp. 44-47).

Como se puede apreciar en la reconstrucción del proceso de disputa política intergubernamental por la creación del Fondo Algodonero, y su posterior prórroga y ampliación, los objetivos políticos explícitos apuntaban a incentivar y recuperar el cultivo en un marco de asistencia a la gran mayoría de productores del sector, caracterizados como pequeños (generalmente las referencias a “pequeños productores” en los proyectos especifican que se refieren a cantidad de hectáreas sembradas, cuando lo hacen). Aunque con el paso del tiempo el Fondo Algodonero nacional fue perdiendo relevancia porque la prórroga estableció un monto nominal fijo,¹⁴ sin embargo seguía siendo utilizado por el Estado provincial para asistir a pequeños productores (entrevista con ministro de producción, Resistencia, 23/9/22).

Si bien en 2023 el gobierno nacional incrementó el monto destinado al Fondo Algodonero (Diario Norte, 25/4/23), la ley nacional que lo estableció vence en 2024. En el escenario actual, al momento de cierre de este trabajo, resta ver qué ocurrirá con el Fondo Algodonero.¹⁵ Si bien los planteos del gobierno nacional de signo libertario permiten anticipar una postura a favor del recorte de este tipo de instrumentos, habrá que ver qué tipo de negociaciones se tienden entre el presidente libertario y los gobiernos de las provincias algodoneiras.

Conclusiones

El agro chaqueño experimentó profundos y variados cambios en las últimas dos décadas como consecuencia del despliegue del modelo productivo del agronegocio, con el paquete tecnológico asociado, y la soja como principal cultivo estrella (Neiman, 2023; Martínez y Cuadra, 2021; Heredia et al, 2017). Uno de esos cambios fue la sustitución del algodón por la soja, y la manifestación extrema del desplazamiento del tradicional cultivo chaqueño. Si bien la crisis del algodón tiene raíces que pueden rastrearse varias décadas más atrás (Moglia, 2020), a fines de los '90 y principios de los años 2000 confluyeron varios factores que dinamizaron la soja tanto como restringieron el cultivo del algodón. En ese contexto se activaron los reclamos y disputas por diferentes iniciativas que pretendían construir políticas públicas favorables a la recuperación algodoneira.

El análisis del proceso de gestación y disputa política por la creación del Fondo Algodonero permite extraer algunas conclusiones. Un primer punto que se considera relevante es que el apoyo a los pequeños productores agrícolas (alodoneros) en Chaco fue transpartidario. Es decir, el gobierno provincial desplegó tomas de posición e iniciativas estatales que pretendían favorecer a los pequeños productores rurales, tanto bajo gobierno radical (2003-2007) como peronista (2007-2023). El análisis documental realizado sobre la evidencia reunida en el archivo legislativo provincial, y las entrevistas realizadas a informantes clave (ex ministros de producción de diferentes partidos), permiten advertir que las áreas ministeriales de producción, bajo el radicalismo y el peronismo, apuntaron a desplegar políticas de asistencia a pequeños productores rurales.¹⁶

Un segundo punto relevante, vinculado con el anterior, es que tanto bajo gobiernos radicales como peronistas, las agencias del Estado provincial intentaron intervenir ante maniobras consideradas especulativas por parte de los actores más importantes de la cadena de producción algodoneira. Antes del triunfo peronista de 2007, la administración radical llevó adelante el lanzamiento de un fondo fiduciario que buscó proteger a pequeños productores vía compras estatales que aseguraran un precio sostén, ante maniobras calificadas como “especulativas” por parte “del mercado” (La

Razón, 2007, sin fecha exacta; entrevista con ministro de producción, 10/8/2023). Y bajo administraciones peronistas se apuntó a brindar asistencia e innovaciones productivas destinadas a pequeños productores, combinadas con la intención oficial de crear un mercado oficial que registre todas las operaciones de comercialización del algodón, dado que se trata de un mercado informal altamente dependiente de unos pocos actores que influyen en la determinación del precio (entrevista con ministro de producción, 23/9/22). En resumen, tanto bajo gobiernos radicales como peronistas, se encuentra este aspecto referido al manejo especulativo y poco transparente de los precios internos.

En tercer lugar, es posible destacar, de acuerdo al material analizado, que la presión de distintos actores de la cadena algodonera logró integrar los planteos y proyectos de legisladores radicales y peronistas, de manera que se presionara en forma conjunta sobre el Congreso nacional para lograr la aprobación del Fondo Algodonero (Diario Norte, 6/1/2005). A fines de los '90 y comienzos de los años 2000 el resurgimiento de iniciativas planteadas para recuperar el cultivo del algodón, y/o para proteger a los pequeños productores algodoneros, mostraba que legisladores nacionales y provinciales de distintos partidos disputaban responsabilidades y presentaban diferentes proyectos. Sin embargo, fue la presión de los sectores productivos la que logró confluencias interpartidarias de distintas provincias, vinculadas al cultivo, para avanzar la agenda del Fondo Algodonero en el Congreso.

Las iniciativas por la constitución del Fondo Algodonero revelan, en síntesis, tensiones y conflictos derivados del modelo productivo del agronegocio que se expresan en el territorio, entre otras formas, a partir de disputas tanto entre élites económicas y políticas como entre diferentes esferas en el interior del Estado provincial (y también del Estado nacional). Esas disputas hoy estarán nuevamente abiertas dada la agenda de prioridades del nuevo gobierno nacional de signo libertario, y el hecho de que opere el vencimiento de la prórroga del Fondo Algodonero. En la resolución de estas disputas tendrán mucho que ver, una vez más, las características institucionales del federalismo argentino, y las negociaciones políticas intergubernamentales. Lo que termine haciendo el nuevo gobierno libertario frente al algodón dependerá no sólo de las negociaciones interprovinciales sino también de los propios productores algodoneros. A diferencia de las experiencias pasadas aquí reseñadas, esta vez los pequeños productores del interior argentino (en Chaco en este caso) no parecen estar al tope de la agenda productiva nacional, y el rol del gobierno provincial en estas negociaciones adquiere particular relevancia.

Asimismo, el algodón es el "cultivo insignia" de la provincia y, como tal, tiene un valor político-cultural para la sociedad y para el Estado, que históricamente jugó un rol muy significativo en el despliegue del cultivo en el Chaco y otras provincias del norte argentino (Girbal Blacha, 2021: 19-34). Entre los rasgos que hacen a la identidad del pueblo chaqueño, se sostiene que el carácter social integrado del cultivo del algodón permite articular la lógica de mercado con un proyecto tendiente a integrar la producción primaria con el desarrollo de desmotadoras y de la industria textil en un mismo territorio y que, de ese modo, pueda dinamizar las ciudades y los mercados de trabajo urbanos. Sin embargo, esto constituye una agenda pendiente, a pesar de distintos esfuerzos en ese sentido desplegados por actores políticos de ambos partidos dominantes a nivel provincial.

Bibliografía

- Abdulhadi, A. (2023). «La política subnacional frente a la expansión sojera. El caso de Chaco». *Trabajo y Sociedad* (41):245-62.
- Almirón, A. (2022). "Entre la modernización y el compromiso. La regularización de la tenencia del suelo en la provincia del Chaco (1976-1981)"; en Solís Carnicer, M. y Schaller, E. (compiladores), *Estado y política en clave subnacional. Aportes para una historia del Nordeste Argentino en la segunda mitad del siglo XX*, Resistencia Instituto de Investigaciones Geohistóricas; Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina; Teseopress.
- Bageneta, J. M. (2015). *Del algodón a la soja. Territorio, actores y cooperativas en el gran Chaco argentino (1960-2010)*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Intercoop.
- Barbeito, A. y Lo Vuolo, R. (1992). *La Modernización excluyente. Transformación económica y Estado de Bienestar en Argentina*, Buenos Aires, Argentina: Losada.
- Behrend, J. y Bianchi, M. (2017). «Estructura económica y política subnacional en Argentina». *Caderno CRH* 30(80):217-35. doi: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-49792017000200002>.
- Bisang, R. (2003). "Apertura económica, innovación y estructura productiva: La aplicación de biotecnología en la producción agrícola pampeana argentina", *Desarrollo Económico*, Vol. 43, N° 171, octubre-diciembre, pp. 413-442
- Bisang, R. y Anlló, G. (2014). "Impactos territoriales del nuevo paradigma tecno-productivo en la producción agrícola argentina", Documento de Trabajo N° 5, Serie Documentos de Trabajo del IIEP Instituto Interdisciplinario de Economía Política Universidad de Buenos Aires, pp.1-41.
- Blanco, M. y Neiman, M. (2020). "Productor sojero (Región Pampeana, Argentina, 1990-2020)" en Diccionario del agro iberoamericano, Editorial Teseo. <https://www.teseopress.com/diccionarioagro/chapter/productor-sojero/>
- Bringel, B. y Svampa, M. (2023). "Del «Consenso de los Commodities» al «Consenso de la Descarbonización»"; en Nueva Sociedad; N° 306, pp. 51-70.
- Figueroa, L. (2023). "Vaivén estatal. Explicación sobre los cambios en la respuesta del estado provincial de Chaco (Argentina) al implementar la Ley Nacional de Bosques Nativos (2008-2019)". *Política y Gobierno*, XXX(II), 1-29.
- Figueroa, Lucas M. (2017). «¿Estándares federales alterados? Análisis comparativo de la implementación de la Ley de Bosques en las provincias argentinas (2007-2015)». *Sociedad y ambiente* (13):105-28.
- Friedmann, H. y McMichael, P. (1989). "Agriculture and the State System: The Rise and Decline of National Agricultures, 1870 to the Present", *Sociologia Ruralis* 29(2), 93-117
- García, I. L. (2007). "Los cambios en el proceso de producción de algodón en el Chaco en las últimas décadas en las condiciones de vida de minifundistas y trabajadores vinculados", *Revista de Estudios Regionales y mercado de trabajo*, N° 3, pp. 111-133.
- Gerring, J. (2015). "¿Qué es un estudio de caso y para qué sirve?", en Castiglioni, R. y Fuentes, C., (eds.), *Política comparada sobre América Latina: teorías, métodos y tópicos*, Santiago, Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Girbal Blacha, N. M. (2021). «Agricultura y agronegocio en el Nordeste Argentino (NEA): entre el algodón y la soja (1920-2008)». Pp. 15-45 en Policarpo Machado, I., Girbal Blacha, N. M., Chiappe, M. *Agricultura e Desigualdades Regionais Na América Do Sul (Séculos XIX e XX)*; Passo Fundo. Rio Grande do Sul, Brasil: Acervus.
- Gras, C. (2013). Expansión Agrícola Y Agricultura Empresarial. El Caso Argentino. *Revista de Ciencias Sociales*, 26(32), 73-92.
- Goertz, G. (2013). "Case Studies, Causal Mechanisms, and Selecting Cases, Part I"; Kroc Institute for International Peace Studies University of Notre Dame.
- Gómez, C. A. (2012). "Cuestión agraria y emergencia campesina. Las disputas por el acceso a la tierra en la provincia de Chaco, Argentina." *Estudios Sociológicos* XXX, 89. Pp. 489-517.
- González, L. y Nazareno, M. (2021). "Estados, alianzas y desigualdad subnacional: dos provincias argentinas en perspectiva comparada, 2003-2015" *Revista de Ciencia Política*, Santiago de Chile, Vol. 41, N° 1, pp. 135-161.
- González, S. (2005). "La geografía escalar del capitalismo actual". PEGADA - A Revista Da Geografia Do Trabalho, 6(1). <https://doi.org/10.33026/peg.v6i1.1300>
- Gorenstein, S. y Ortíz, R. (2016). "La tierra en disputa. Agricultura, acumulación y territorio en la argentina reciente"; *Revista Latinoamericana de Estudios Rurales* I (2), pp. 1-26.

- Harvey, D. (2004). "El nuevo imperialismo. Acumulación por desposesión", *Socialist Register*, pp. 99-129, Buenos Aires, CLACSO.
- Heredia, M. (coord.). (2017). "Impactos sociales de la soja." Chaco, Argentina: Escuela de Gobierno del Chaco.
- Larramendy, J. y Pellegrino, L. (2005). *El algodón. ¿una oportunidad perdida?*, La Plata: Editorial Al Margen.
- López Iglesias, L. (coord.). (2024). "Análisis de la estructura del sector agrícola chaqueño"; Chaco, Argentina: Escuela de Gobierno del Chaco.
- Martínez, G. R. y Cuadra, D. E. (2021). "Evolución del sector agropecuario en la provincia del Chaco entre 2002 Y 2018"; en Soverna Susana (coord.), *La Argentina agropecuaria vista desde las provincias: un análisis de los resultados preliminares del CNA 2018*; Cátedra Libre de Estudios Agrarios Ing. Horacio Giberti; Ciudad de Buenos Aires; Instituto Argentino para el Desarrollo Económico.
- Massey, D. (2004). "Geographies of responsibility", *Geografiska Annaler B*, N° 86, pp. 5-18
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2020). "Causas e impactos de la deforestación de los bosques nativos de Argentina y propuestas de desarrollo alternativas", Informe técnico. En línea: <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/accion/deforestacion>.
- Mogliá, L. (2020). «... y mientras dé...» La producción algodonera del Chaco en perspectiva histórica». Pp. 267-99 en Cerdá, J. M.; Mateo, G. (coords.) *La ruralidad en tensión, La Argentina Rural*. Teseo.
- Nadal, S. M. (1987). *Las condiciones de trabajo en las zonas rurales. El trabajador de temporada en el Chaco. La cosecha de algodón*, Resistencia, Provincia de Chaco. Ministerio de Gobierno, Justicia y Educación.
- Neiman, M. (2023). «Disputas territoriales del agronegocio. Las producciones de soja y algodón en la provincia de Chaco, Argentina». *Trabajo y Sociedad*, n.º 41.
- Ordenavía, M. N. y Gevaerd, P. (2020). "Bosques nativos y gestión sustentable en el Chaco seco argentino", *Revista Iberoamericana de Bioeconomía y Cambio Climático*, 6(11), pp. 1383-1405.
- Otero, G. (2013). "El régimen alimentario neoliberal y su crisis: Estado, empresas multinacionales y biotecnología", *Antipod. Rev. Antropol. Arqueol.* No. 17, Bogotá, julio-diciembre, pp. 49-78
- Ramírez, M. L., & Pértile, V. C. (2017). "Crecimiento poblacional, expansión urbana y cambio de usos de suelo en ciudades intermedias de la provincia del Chaco, Argentina. El caso de Juan José Castelli." *Estudios Socioterritoriales. Revista de Geografía*, 21, 111-131.
- Sassen, S. (2007). "Una sociología de la globalización"; *Análisis Político*, vol.20, n.61, pp.3-27.
- Scheinkerman de Obschatko, E., Foti, M. del P., & Román, M. E. (2007). *Los pequeños productores en la República Argentina: Importancia en la producción agropecuaria y en el empleo en base al censo nacional agropecuario 2002*. PROINDER-SAGPyA / IICA-Argentina. Disponible en: <https://copade.neuquen.gob.ar/Publicaciones/Docs/6551/6551.pdf>
- Svampa, M. (2013). «Consenso de los Commodities» y lenguajes de valoración en América Latina, *Nueva Sociedad*, N° 244, pp. 30-46.
- Teubal, M. (2003). "Soja transgénica y crisis del modelo agroalimentario argentino", *Realidad Económica*, N° 196, pp. 52-74
- Valenzuela, C. y Scavo, A. (2009). *La trama territorial del algodón en el Chaco. Un enfoque multiescalar de espacios en transición*. Buenos Aires: La Colmena.
- Valenzuela, C. (2004). "Escalas de impacto diferencial de la dinámica del sector agrícola argentino en el Chaco. 1998-2004", *Estudios Socioterritoriales. Revista de geografía*, Año V, N° 5, pp. 191-221.
- Van Zwanenberg, P. y Arza, V. (2013). "Innovación informal: los pequeños productores de algodón del Chaco argentino desde la difusión de los cultivos transgénicos." Muzlera, J. y Salomón, A. (Coords.) *Sujetos sociales del agro argentino. Configuraciones históricas y procesos de cambio*. Rosario: Prohistoria Ediciones.
- Wallerstein, I. (2005). "Análisis de Sistemas-Mundo. Una introducción." México: Siglo XXI Editores.
- Zarrilli, A. (2010). "¿Una agriculturización insostenible? La provincia del Chaco, Argentina (1980-2006)." *Historia Agraria SEHA*, N° 51, pp.143-176.

Entrevistas realizadas

Entrevista	Función	Fecha y lugar	Entrevistó:
Diana Piedra	Directora INTA	Resistencia, 20/9/22	Melina Neiman y Gabriel Bober
Hugo Morand	Ministro de producción 2003-2007	Entrevista telefónica, 10/8/23	Augusto Abdulhadi
Jorge García	Secretario técnico Mesa Algodonera Nacional	Resistencia, 23/9/22	Gabriel Bober, Alfonsina Albertí, Melina Neiman
Manuel García Solá	Director de CRA (distrito Chaco-Formosa)	Resistencia, 20/9/22	Augusto Abdulhadi, Alfonsina Albertí, Fernanda Maidana
Héctor Linke	Pte. Asoc. Argentina de Productores Algodoneros	Pcia. R. Sáenz Peña, 21/9/22	Alfonsina Albertí, Gabriel Bober, Augusto Abdulhadi, Cesar Gómez, Ricardo Sánchez, Alejandra Gutiérrez y Melina Neiman
Sebastián Lifton	Ministro de industria, producción y empleo	Resistencia, 23/9/22	Augusto Abdulhadi, César Gómez, Fernanda Maidana y Melina Neiman
Funcionarix provincial N° 1	Legislatura de Chaco	Resistencia, 14/04/23	Augusto Abdulhadi
Funcionarix provincial N° 2	Ministerio de Producción	Resistencia, 15/11/23	Augusto Abdulhadi
Funcionarix provincial N° 3	Ministerio de Producción	Entrevista telefónica, 17/01/24	Augusto Abdulhadi

NOTA: El listado contiene una selección de entrevistas realizadas por el/la autor/a y los equipos de investigación que integran los proyectos de investigación radicados en la universidad.

Fuentes de hemeroteca

Archivo de la Hemeroteca de la Legislatura de la provincia de Chaco. Archivo sobre "Fondo Algodonero". Diarios consultados: Chaco Adentro; Diario Norte; La Voz del Chaco; Primera Línea. Período cubierto: marzo de 1999 a agosto de 2008. 72 notas analizadas.

- 1 Aquí la [nota del diario Página 12](#), último acceso 11/3/24).
- 2 En este trabajo utilizo el término “subnacional” como sinónimo de “provincial”, para referirme al nivel intermedio de gobierno en países federales.
- 3 Aprovecho la ocasión para agradecer al personal del Archivo Legislativo de la Legislatura de Chaco por su invaluable disposición para atender consultas e inquietudes así como pedidos de información.
- 4 .El PI N° 165 “Cuando la soja compite con el algodón. Transformaciones productivas, poblacionales y laborales en el departamento de Comandante Fernández, Chaco”, dirigido por la Dra. Melina Neiman, y el PI N° 179 “La política subnacional frente al avance de la frontera agropecuaria: Chaco en perspectiva comparada”, dirigido por el autor de este trabajo.
- 5 Algunas estimaciones calculaban que una máquina permitía sustituir el trabajo de 70 cosecheros -hombres, no niños ni mujeres- diariamente. Con modelos más avanzados como la cosechadora de surco estrecho -de tres surcos-, se alcanzó a lograr el equivalente al jornal de 400 cosecheros manuales (Paytas, Marcelo (s/d) “Algodón en surcos estrechos y con alta densidad”. INTA-Reconquista. Citado en García, 2007).
- 6 Se intentó actualizar la información sobre población urbana y rural pero a la fecha de cierre de este trabajo no están disponibles los datos correspondientes del Censo Nacional 2022. Tampoco está disponible la información sobre población por municipio (únicamente por departamento), para comparar el crecimiento de ciudades intermedias y pequeñas en relación a las más grandes.
- 7 El análisis de las características de este proceso escapa al propósito del presente trabajo y además fue objeto de diversos estudios bien documentados. Para una caracterización del proceso que llevó a la difusión masiva de esta tecnología ver Bisang (2003), Teubal (2003), y para el caso de la provincia de Chaco Girbal Blacha (2021), Valenzuela (2004) y Valenzuela y Scavo (2009).
- 8 La Ley nacional N° 26.331, de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de Bosques Nativos, obligó a cada provincia a sancionar su propio Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos (OTBN), y dispuso la prohibición de desmontes hasta tanto la provincia dictara su OTBN. Este instrumento legal, al establecer las categorías de conservación de bosques nativos, implica restricciones a las actividades productivas que pueden desarrollarse en las zonas I (roja) y II (amarilla). Véase Figueroa (2023, 2017), Ordenavía y Gevaerd (2020).
- 9 Apartándonos de la visión dualista, es posible distinguir al menos tres tipos ideales de “pequeños productores”, que revelan una imagen más precisa al interior de este heterogéneo pero significativo grupo de actores del agro (Scheinkerman de Obschatko et al, 2007). Sin embargo, a los fines de este trabajo no se distingue en profundidad estos perfiles, salvo que se indique expresamente. Es suficiente señalar que en el agro chaqueño históricamente predominaron los perfiles de pequeños productores rurales que, o bien no alcanzan a evolucionar su unidad productiva (tipo 2), o bien no pueden sostener su unidad productiva sin complementar sus ingresos con otras fuentes, o recurriendo a programas de asistencia estatal (tipo 3). Para más detalles véase Scheinkerman de Obschatko et al (2007) y López Iglesias et al (2024).
- 10 Tanto en la Ley 26.060 como en su prórroga y modificatoria Ley 26.933, se previó el monto del fondo algodonero en términos nominales, sin mecanismo de actualización, con lo cual el transcurso del tiempo vuelve menos significativo el aporte presupuestario. Desde 2014 quedó establecido por la ley 26.933 en 160 millones de pesos, sin perjuicio de que en 2023 el gobierno nacional elevó hasta 500 millones de pesos los recursos que destinó a ese fin (Diario Norte, 25/4/23).
- 11 La hemeroteca de la legislatura chaqueña resguarda un relevamiento de notas sobre el “Fondo Algodonero” en la que pudimos acceder a todo el material periodístico disponible.
- 12 El proyecto 2690-D-2010 se puede consultar en: <https://www.diputados.gov.ar/proyectos/> (último acceso 10/4/24).
- 13 Por el FPV-PJ: Antonio Morante, Sandra Mendoza, Alejandro Rossi, Mónica Grivarello y María Graciela De la Rosa; por la UCR Pablo Orsolini y Carlos Urlich; del partido Liberal de Corrientes, José Arbo; por la Coalición Cívica, Alicia Terada; y por el Frente Cívico por Santiago, Cristian Rodolfo Oliva.
- 14 El proyecto presentado por el senador chaqueño Aguilar contemplada expresamente un cambio importante, con un mecanismo de actualización automático ligado a la evolución de la estructura de costos de la producción algodonera. Sin embargo, el proyecto convertido en ley no lo incluyó (Diario de Sesión del Senado nacional, 30/4/2014).
- 15 El Fondo Algodonero fue prorrogado por la Ley 26.933 en 2014 y por el término de 10 años, por lo

cual vence en 2024.

16 Este trabajo no analizó en detalle esas políticas, ni es su objetivo discutir cuánto hizo cada gobierno, ni cuán eficaces o eficientes fueron esas “intervenciones”. Simplemente se apunta a que gobiernos provinciales de distinto signo partidario coincidieron en desplegar iniciativas que buscaron favorecer a los pequeños productores del campo algodonero chaqueño.