

# **Alianzas público-privadas: repercusiones y toma de posición de la Mesa de Enlace frente al Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial, 2010-2020\***

**MARÍA EUGENIA MEDIAVILLA**

Universidad de Buenos Aires, Argentina

Instituto de Investigaciones Gino Germani, Argentina

eugenia.medivilla@gmail.com

*El presente trabajo apunta a caracterizar los posicionamientos de los diferentes actores del ámbito privado empresarial involucrados en la cadena agroalimentaria y agroindustrial —nucleados en la Mesa de Enlace— en torno de una política pública específica: el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial, Participativo y Federal 2010-2020 (PEA). Para tal finalidad, la metodología utilizada combina el análisis de fuentes estadísticas y documentales. Dentro de éstas últimas se estudiarán artículos periodísticos, publicaciones institucionales, legislación, discursos de representantes agrarios y gubernamentales, e investigaciones empíricas relacionadas con la temática. Se concluye que el PEA, si bien se destaca por su método de elaboración participativo e inclusivo, se presenta como un instrumento que no ha logrado anticipar en su planificación los grados de aceptación y rechazo por parte de los actores más influyentes a nivel agroindustrial, los cuales se han constituido como coalición opositora al mismo.*

## **Introducción**

Bajo el nuevo orden económico surgido tras la crisis financiera internacional del año 2008, los países periféricos pasaron a representar el 75 por ciento de la demanda global de materias primas, cuando en 2006 esta cifra rondaba el 50 por ciento. Se espera que la tendencia continúe por varios años, llevando a una mayor propensión al consumo de productos primarios por parte de estas naciones. Este cambio ha producido un aumento tanto de los precios de materias primas como de los flujos financieros a la región latinoamericana: los precios de los alimentos, por ejemplo, son actualmente 35 por ciento más elevados que los niveles prevalecientes en 2006, cuando un tercio

---

\* Trabajo realizado en el marco del Proyecto “Gobernanza y desarrollo”, UBACyT 018 y PICT 1693, bajo la dirección de la Dra. Dora Orlansky.

del total de los flujos de capital eran no financieros, los cuales ahora representan un 55 por ciento del total de inlfujos (Izquierdo y Talvi, 2011).

Adicionalmente se observa una reciente y creciente reversión de los términos del intercambio, invalidando temporalmente la tesis del economista argentino Raúl Prebisch<sup>1</sup> difundida en los años cincuenta, en tanto existe un mayor incremento de los precios relativos de las materias primas en relación con los precios de los bienes industriales.

A nivel nacional, destacamos la importancia del sector agroalimentario y agroindustrial argentino desde dos ópticas: como generador de divisas y factor de equilibrio macroeconómico por un lado, y como productor de alimentos, productos de valor agregado, tecnología industrial y fuentes de trabajo abastecedores del mercado interno, por el otro. En este sentido, la justificación de la realización de este trabajo está vinculada al papel que la Argentina enfrenta en materia agroalimentaria y agroindustrial en tanto envuelta en una situación internacional considerada como la más favorable —comparativamente hablando— desde la última posguerra, especialmente por la constante alza de commodities y las tasas de interés reales bajas (Kanenguiser, 2011).

Dentro del contexto descripto, el presente artículo apunta a caracterizar los posicionamientos de los diferentes actores involucrados en la cadena agroalimentaria y agroindustrial, en particular las cuatro organizaciones agropecuarias nucleadas en la Mesa de Enlace, en torno de la elaboración y formulación de una política pública participativa específica, a saber: el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial, Participativo y Federal 2010-2020 (en adelante PEA)<sup>2</sup>. Analizaremos las relaciones público-privadas, materializadas en tanto interacción entre organismos del Estado y actores socioeconómicos del ámbito privado, enfocando nuestro estudio en el accionar y toma de posición de los sectores empresarios de la Argentina a partir de las vinculaciones reales con los actores públicos estatales.

Se identifican los actores en juego capaces de desplegar acciones e influir en algún grado en la opinión pública, se esboza cómo se determina su acción colectiva, y se indaga acerca de los mecanismos o estrategias de defensa del sector agropecuario, a fin de vislumbrar qué tipos de recursos de

---

<sup>1</sup> Quien ocupó entre los años 1950 y 1963 el cargo de secretario ejecutivo de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (Cepal).

<sup>2</sup> El Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial, Participativo y Federal, 2010-2020 ha sido lanzado oficialmente el 14 de mayo de 2010. Su fase de elaboración participativa constó de ocho fases, a saber: 1) dirección estratégica (establecimiento de una misión, visión y objetivos compartidos), 2) escenarios futuros más probables (tendencias), 3) situación actual, 4) construcción de matriz FODA, 5) situación requerida a futuro (metas a futuro), 6) brechas (situación actual vs. situación requerida), 7) políticas, programas y acciones, y 8) plan estratégico (formulación de un documento final).

poder se movilizan mediante la acción colectiva frente a una determinada política que es percibida como adversa o poco propicia, en el proceso de elaboración de la misma, esto es, antes de implementarse, por tratarse de un programa participativo en el cual se busca reunir y convocar en el diseño a una pluralidad de visiones provenientes de diversos sectores.

Para ello, el presente trabajo estará dividido en tres secciones. La primera parte desarrollará los lineamientos político-económicos del PEA, los organismos públicos encargados de su ejecución, y la relación establecida entre éstos con los sectores empresarios privados de la cadena agroalimentaria y agroindustrial más representativos a nivel provincial, regional y nacional. A continuación se clasificará a los principales actores socioeconómicos del sector privado de acuerdo a sus particularidades o preferencias en materia de política económica, considerando la transabilidad de su producción y su inserción en los mercados internacionales. Los posicionamientos analizados provienen de cuatro organizaciones distintivas del empresariado, que conforman la Comisión de Enlace, a saber: Federación Agraria Argentina (FAA), Sociedad Rural Argentina (SRA), Confederaciones Rurales Argentinas (CRA), Confederación Interooperativa Agropecuaria (Coninagro).

En el segundo apartado se intenta comprender de qué manera estas organizaciones han articulado las preferencias teóricas e históricas en materia económico-política, con su percepción y toma de posicionamiento sobre la adopción del nuevo Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial 2010-2020. Se analizará la existencia o inexistencia de incentivos adicionales o compensaciones utilizados por el gobierno nacional para la estructuración de una coalición socioeconómica que pueda dar sustento al citado plan.

Finalmente, la tercera sección estará destinada a la elaboración de los comentarios finales, constituyéndose en una síntesis a modo de conclusión respecto de lo indagado y analizado en las dos secciones anteriores. Privilegiar el análisis sobre un sector en detrimento de otros requiere una justificación del por qué de la elección del mismo. En este caso, consideramos que los sectores agropecuario y agroindustrial constituyen actores clave para nuestro país tanto en términos económicos como sociopolíticos. Y dentro de éstos, la Mesa de Enlace en particular representa a las principales asociaciones de empresarios agropecuarios a nivel nacional, que influyen en la opinión pública y en materia política a través de múltiples acciones que han venido desplegando a lo largo de la historia, tales como movilizaciones, cortes de ruta y paros de la producción, entre otras medidas. Se propone mostrar y analizar una serie de datos y factores que nos permiten realizar tal afirmación.

## Primera parte

### *Marco teórico*

En este nuevo siglo comenzaron a desarrollarse los lineamientos de lo que se conoce como neodesarrollismo en la región latinoamericana, categoría definida como un conjunto de políticas articuladas desde el Estado tendientes a la promoción del desarrollo nacional a través del incentivo al comercio exterior; la diversificación de la matriz industrial productiva, medidas de disciplina fiscal, ampliación de la política social con el objeto de aumentar los niveles de consumo por parte de los sectores poblacionales más rezagados, y fundamentalmente, a través de la promoción del ahorro interno, y una política macroeconómica basada en tasas de interés moderadas y un tipo de cambio competitivo (Bresser Pereira, 2009). Se reconoce a partir de esta perspectiva la necesaria intervención del Estado en materia económica y social con finalidades de coordinación entre éste, el mercado y la sociedad civil, pasando el primero a desenvolverse como articulador hegemónico en ámbitos tales como la inversión y el empleo. “A pesar de su creciente descrédito y del virtual desmantelamiento a que lo ha sometido la embestida neo-conservadora, el estado sigue siendo la máxima instancia de articulación social” (Oszlak, 1997: 4).

Ahora bien, respecto del concepto de desarrollo, la concepción hegemónica difundida en los años ochenta y noventa lo asociaba al mero crecimiento económico —medido en términos de PBI— en conjunto con una disminución de la intervención estatal<sup>3</sup>, quedando desplazado en este nuevo siglo por la caracterización del mismo como un objetivo de crecimiento con inclusión social a alcanzar a través de la cooperación entre alianzas público-privadas, en tanto interacción responsable y compartida entre las instituciones públicas, el sector privado empresarial y la sociedad civil, a fin de lograr la generación de valor agregado, gestionar eficazmente los riesgos de la implementación de políticas y fortalecer la gobernabilidad como prerequisites para contribuir a la sostenibilidad del desarrollo. En este sentido, ningún país ha logrado un desarrollo productivo sostenido con un Estado técnica y financieramente débil, pasivo, descoordinado y capturado por intereses sectoriales (Devlin y Mogueillansky, 2009).

El desarrollo, entendido desde esta reciente perspectiva integral, “es indisociable del ejercicio y ampliación de las libertades básicas y capacidades

---

<sup>3</sup> En este contexto operaba de manera hegemónica la creencia en la economía del derrame: el crecimiento de la economía va a llegar a los más necesitados, se observarán las consecuencias sociales (derrame) del crecimiento económico a través del incremento de las tasas de empleo y la mejora de los ingresos de la población; y en el corto e inmediato plazo se deben atender las carencias más urgentes.

que actúan como fin y motor del mismo. Tales libertades son necesariamente de orden económico, político, social y cultural; y exigen una articulación ineludible entre lo individual y social” (Uranga, 2001: 54). El punto de partida entonces para explicar cualquier intento de estrategia de desarrollo, desde esta visión, está representado por apuntar a mejorar la calidad de vida de las personas, defender sus derechos y mejorar la inclusión y justicia social, no perdiendo de vista la incorporación de la calidad institucional como elemento constitutivo del desarrollo. Por lo tanto, el mismo no puede evaluarse por índices estadísticos, meramente económicos, sino a través del intento de reconfiguración, a partir de la atención gubernamental y la participación ciudadana, de situaciones problemáticas como la pobreza, la desigualdad, la marginalidad y exclusión sociales que nos atraviesan en la vida cotidiana.

Bajo este nuevo escenario, la literatura ha desarrollado y dado a conocer la categoría analítica de *state-business relations* (SBR) en relación al regreso del Estado como actor clave, junto con los mercados, como motores de la transformación de las economías en pos del logro de procesos de desarrollo. Esto se evidencia al tener en cuenta que en los últimos años los países que han alcanzado altas tasas de crecimiento<sup>4</sup> han contado con gobiernos que intervienen en la economía, para incentivar o disciplinar al capital privado (Harris, en Orlansky et al., 2011). La articulación entre el Estado y el sector privado ha sido objeto de numerosos estudios que han acordado describirla como “arreglos institucionales, tanto formales como informales, que dan forma a las interacciones entre el Estado y el sector privado” (IPPG, 2010: s/p).

Otra categoría que enmarca esta complementariedad entre ambos sectores es el de alianzas público-privadas, la cual implica acuerdos de cooperación entre sector público y privado, favoreciendo que ambos logren sus objetivos de la manera más eficiente a través de la complementación de sus aportes (Sommer, Rogger y Hintermann, 2005). Las condiciones para que esta cooperación se lleve a cabo varían según el contexto y la actividad que se tenga en consideración. Así, podemos definir a estas alianzas como el trabajo articulado proveniente de los sectores estatales y los actores privados en función del logro de objetivos comunes, compartiendo recursos, riesgos y beneficios, con el propósito de ser más eficaces en la generación y suministro de productos y servicios (Ifpri, en Orlansky et al., 2011).

En este artículo describimos un caso de alianza público-privada efectivamente existente, si bien de desarrollo reciente y escasa legitimación por

---

<sup>4</sup> Se retoma la distinción entre el concepto de crecimiento económico (muchas veces identificado a través de algunos indicadores cuantitativos como el crecimiento del PBI por habitante por ejemplo) y el de desarrollo que implica una transformación estructural y organizacional (Orlansky, 2006).

parte de algunos sectores clave en materia agroalimentaria y agroindustrial, en la Argentina a partir del año 2009. Esta alianza se presenta como una nueva alternativa a los fines de ampliar las capacidades del Estado, tanto por el propósito al que aspira el Plan Agroalimentario y Agroindustrial, 2010-2020 –posicionar al país en un lugar de liderazgo mundial estratégicamente competitivo en materia agroalimentaria—, como por la legitimidad que se propone obtener a partir de la conjunción de una multiplicidad de visiones desde diferentes sectores del ámbito público y privado. Entra en consideración la posibilidad de pasar de una estructura jerárquica burocrática como forma organizacional tradicional de hacer política pública y tomar decisiones, a la conformación de un espacio de redes de políticas, recuperando el concepto de gobernanza como medio.

Al ponderar más actores en juego, las redes amplían y complementan la perspectiva de las *SBR*. Según el modelo de redes elaborado por Marsh y Rhodes (1992), las mismas se caracterizan por ser una estructura institucional informal, organizadas de forma no jerárquica, que coordinan horizontalmente a los actores públicos y privados, quienes buscan alcanzar objetivos comunes. Estas formas institucionalizadas, a la vez que favorecen ciertos intereses, excluyen otros. Por lo tanto, a la par que ellas amplían los canales de diálogo y democratizan los lugares de toma de decisiones, las redes pueden cerrarse sobre sí mismas, dejando por fuera a parte de la sociedad. En este sentido las redes, al igual que las *SBR*, corren el riesgo de devenir en lobbies y/o relaciones colusivas.

Las relaciones colusivas se observan con frecuencia en los países en desarrollo dados sus bajos niveles de calidad institucional y/o gobernanza. Si bien la gobernanza puede ser considerada como fin en sí mismo, en este trabajo se considera más pertinente comprenderla como medio o método que amplía la capacidad para formular e implementar efectivamente políticas públicas, al ser la misma un producto del entramado institucional. Comprender el concepto de gobernanza desde esta visión nos permite pensarla como un instrumento para lograr la mejora en el desarrollo de políticas estables que incentiven la inversión del sector privado y conduzcan al desarrollo económico (Rodrik, 2008). Subirats (2010) resume el concepto, contraponiéndolo al de gobierno tradicional, describiéndolo como una nueva manera de regulación de los conflictos, caracterizada por la interacción y la cooperación de una multiplicidad de actores, en un contexto de creciente incertidumbre, articulados en red para la realización de proyectos colectivos.

En los últimos años se ha producido un cambio productivo, social y familiar que ha provocado la crisis de las formas tradicionales de la toma de decisiones (Subirats, 2010). Emergen nuevos actores que intervienen en lo referente a las funciones del Estado, como corporaciones y organizaciones

no gubernamentales, dentro de un marco de redefinición de la familia y el mercado, dos pilares que se han modificado drásticamente a nivel global a partir de los años 1980, tanto por una creciente desintegración que sufre la primera, como por el desempleo masivo y estructural, sumado a la precarización del trabajo, que imperan en esta nueva etapa que Esping-Andersen (2000) denomina postindustrial<sup>5</sup>.

Estos enfoques contribuyen en el sentido de considerar imprescindible y posible la interacción entre sectores, desmitificar la creencia en la omnipotencia del Estado y del mercado por sí solos, abriendo espacio para la consideración de las redes de políticas públicas como una herramienta clave en la búsqueda del desarrollo, y para la recuperación del concepto de gobernanza, entendido como calidad institucional referida al ejercicio de la autoridad en el manejo eficiente del aparato estatal mediante la búsqueda de consensos que incluyen a actores estatales, no estatales y supraestatales. A finales de los años ochenta aparece el concepto de *governance* en la literatura académica, como un neologismo que apunta a caracterizar el modo en que “las instituciones, las normas, los poderes del Estado —Ejecutivo, Legislativo, Judicial— operan en el nivel nacional, subnacional y supranacional, y la forma que adopta el relacionamiento entre Estado, ciudadanos y sector privado” (Williams et al., en Orlansky y Chuchco, 2010: 2). La ambivalencia y polisemia del término surge de algunas interpretaciones que traducen *governance* como gobernabilidad (Hewitt de Alcántara, 1998; Prats i Catalá, 2001), y de la asimilación del concepto con el de buen gobierno y buena gobernanza cuando se presenta con connotaciones normativas sobre el desarrollo económico y social (Grindle, en Orlansky y Chuchco, 2010).

En los años noventa la gobernanza adquiere una gran difusión a través de los organismos multilaterales de crédito con un matiz diferente (Orlansky y Chuchco, 2010). Comienza a ser definida a partir de indicadores que permitan evaluar la viabilidad institucional de los países a fin de implementar programas subsidiados e inversiones (Banco Mundial, PNUD, en Orlansky, 1998; Woods, 2000). Investigadores de organismos multilaterales de financiamiento, en particular, Kauffman, Kraay y Mastruzzi (2007a; 2007b) en el Banco Mundial, se alejaron de la definición académica del término y se restringieron a la gobernanza como calidad institucional, a fin de establecer comparaciones en sucesivas mediciones a lo largo del tiempo entre países. Es así como se delimita el concepto a partir de

---

<sup>5</sup> Esping-Andersen (2000: 71) afirma que “la familia estable con una sola fuente de ingresos ha pasado de ser estándar a atípica, y aumentan la cohabitación y las familias monoparentales. La independencia económica de las mujeres, y la dependencia de los servicios forman parte integrante de la sociedad postindustrial desde los años '80". El mercado de trabajo, por su parte, deja de ser homogéneo, hay una vuelta a la individualización del mismo, que requiere de cada vez mayor capacitación (Reich, 1993).

las tradiciones e instituciones por las cuales se ejerce la autoridad en un país. Incluye los procesos a través de los cuales los gobiernos son elegidos, monitoreados y reemplazados, la capacidad del gobierno de formular e implementar políticas correctas, y el respeto por parte de los ciudadanos y el Estado hacia las instituciones que gobiernan las interacciones económicas y sociales entre los mismos (Kauffman, Kraay y Mastruzzi, en Orlansky y Chuchco, 2010: 3).

A los fines del presente artículo se considera la gobernanza como medio a partir del cual aumentan las capacidades efectivas del Estado, medidas en términos de calidad en la prestación de los servicios públicos y del trabajo del servicio civil, atendiendo a una mayor pluralidad de voces provenientes del sector civil y del privado, no obstante, corriendo el riesgo de perder cierto grado de autonomía, por parte del Estado, frente a presiones corporativas en la formulación e implementación de políticas públicas.

### ***Contexto económico y social argentino, 2002 a 2010: el sector agroindustrial***

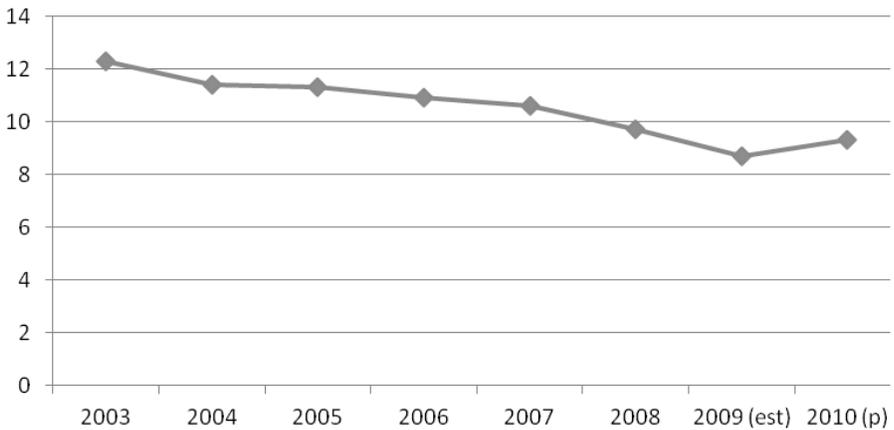
Uno de los principales cambios en la institucionalidad económica de nuestro país ha estado representado por el abandono de la convertibilidad en el año 2001 —año de la gran crisis económica, política y social—, y el subsiguiente establecimiento de un “régimen de tipo de cambio real, competitivo y estable” (Damill, Frenkel y Maurizio, 2007: 3), que diera como inicio un período continuado de crecimiento económico. Las medidas de política económica tomadas en Argentina desde la asunción de Eduardo Duhalde en el año 2002, continuadas y profundizadas durante las gestiones subsiguientes, combinan medidas ortodoxas, como la disciplina fiscal y la búsqueda de capitales extranjeros para invertir; con medidas heterodoxas, tales como los impuestos al comercio exterior (fundamentalmente retenciones a las exportaciones), el mantenimiento de un tipo de cambio alto, competitivo en términos reales, el incentivo al Mercosur a través del establecimiento de una tarifa externa común, y el control de precios en ciertos mercados a través del aumento de transferencias presupuestarias desde el sector público nacional en calidad de subsidios (especialmente destinadas al sector energético y de transporte). En cuanto a las instituciones políticas, el nivel general de *accountability* es bajo, y existe una gran proporción de la población que califica como excluida, dando lugar a una sociedad desigual en la cual las políticas redistributivas se tornan dependientes de un superávit fiscal que se sostiene mayoritariamente por los

impuestos al comercio, y no en las capacidades recaudatorias propias del Estado (Orlansky et al., 2011).

Los cambios al interior de nuestro país en el sector agroindustrial están íntimamente vinculados a los cambios en el mercado mundial. Las tasas de interés reales bajas y el aumento constante de los precios de *commodities* desde el 2003, permiten plantear nuevos desafíos y oportunidades para la Argentina. Esto constituye además una justificación por la cual es importante hacer un análisis profundo del sector y del comportamiento de sus principales actores, públicos y privados.

La relevancia de la agroindustria en la economía argentina puede resultar escasa si se observa únicamente su contribución al PBI. Para el año 2010 la misma era del 9,3 por ciento y, como se puede apreciar en el Gráfico 1, apenas supera el 12 por ciento en el año de mayor contribución: 2003. De hecho, si analizamos el período 2003-2010 podemos ver que la participación en el PBI del sector agroindustrial fue descendiendo a lo largo de estos años, aunque muestra una recuperación proyectada para el año 2010 (Orlansky et al., 2011).

**Gráfico 1**  
Total sector agroindustrial sobre PBI (en porcentajes)



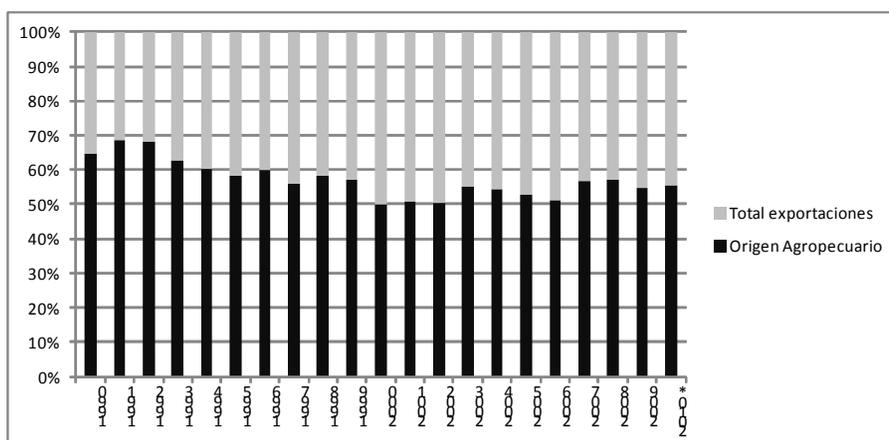
**Nota:** Est (estimación) y p (proyección).

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (Orlansky et al., 2011).

Teniendo en consideración el dato sobre la participación del sector agroindustrial en el total de exportaciones, y su consiguiente rol desempe-

ñado en la generación de divisas, el Gráfico 2 demuestra que la totalidad de productos de origen agropecuario (productos primarios y manufacturas de origen agropecuario) representa más del 50 por ciento de las exportaciones, lo cual convierte al sector en la principal vía de entrada de divisas a la Argentina.

**Gráfico 2**  
Participación de las exportaciones de origen agropecuario sobre el total (en porcentajes)

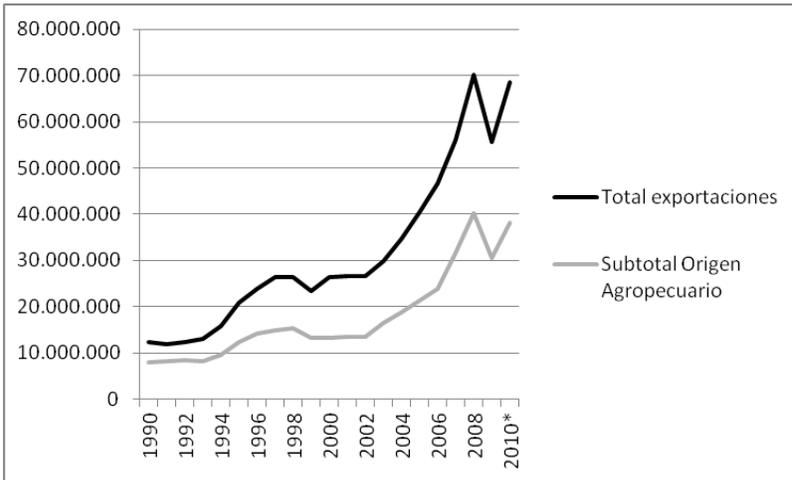


**Fuente:** Elaboración propia en base a datos del Indec (Orlansky et al., 2011).

Se puede observar que los niveles alcanzados en el período analizado son levemente menores en términos relativos a los obtenidos en la década de 1990; no obstante, el total de las exportaciones en millones de dólares aumentó considerablemente: mientras que en la década de 1990 el promedio ascendía a 8.021 millones de dólares, el total de exportaciones ha representado 68.500 millones de dólares en el año 2010 (Indec). En el Gráfico 3 se puede apreciar un salto importante en el año 1995 respecto de 1994, comportamiento que se repite en 2004 respecto de 2003, marcando el comienzo de un crecimiento acelerado solo interrumpido momentáneamente en 2009<sup>6</sup> (Orlansky et al., 2011).

<sup>6</sup> Es importante tener en cuenta que el año 2009 no fue solamente el año pos crisis internacional sino también pos crisis del campo —el denominado conflicto agrario por la resolución 125 que establecía retenciones móviles a la soja, maíz, girasol y productos derivados— en nuestro país. Sumado a esto, fue el año en que el sector sufrió la peor sequía de los últimos 70 años.

**Gráfico 3**  
Crecimiento de las exportaciones  
y participación de las de origen agropecuario



**Fuente:** Indec, sector externo, área de comercio exterior (Orlansky et al., 2011).

Finalmente, otro componente relevante del sector agroindustrial sujeto a análisis reside en su importancia geopolítica. Si consideramos la totalidad de la cadena agroindustrial como una multiplicidad de diversas cadenas de valor, con posibilidades y coyunturas diferentes, en conjunto, constituye la única actividad presente de manera significativa en todas las zonas del territorio nacional e incluso, a veces, la única (Aacrea, 2003). Asimismo, es destacable que el sector agroalimentario emplea, a lo largo de su cadena, directa e indirectamente, aproximadamente un tercio de la población económicamente activa (Llach y Harriague, 2010), y la agroindustria genera el 31,3 por ciento del valor de los salarios pagados en la economía argentina (Tedesco, 2008).

### *Caracterización del Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial, 2010-2020*

A partir de las consideraciones respecto de la importancia del sector agroindustrial en nuestro país, esbozaremos los lineamientos político-económicos que caracterizan el Plan Estratégico Agroalimentario y

Agroindustrial, Participativo y Federal 2010-2020, que fuera lanzado por la presidenta de la Nación Cristina Fernández de Kirchner en el mes de mayo del año 2009. El mismo tiene como visión

lograr el liderazgo mundial agroalimentario y agroindustrial del país, y fomentar la competitividad en calidad y valor agregado en origen. Tiene como misión generar producción de bienes y servicios agroalimentarios y agroindustriales con alto valor agregado en cantidad suficiente para abastecer al mercado interno, y satisfacer la demanda mundial, en el marco de un modelo de desarrollo institucional, económico-social, ambiental y territorialmente sustentable (Secretaría de Agricultura del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación)<sup>7</sup>.

El plan aspira a ser una política de Estado, que trascienda un gobierno y logre transformar la realidad en el largo plazo, como construcción colectiva y patrimonio de todos los argentinos. Si tomamos en consideración los dos roles que el Estado cumple en materia social, como organizador de las condiciones sociales que posibilitan la reproducción del sistema vía coercitiva<sup>8</sup>, y como organizador del consenso vía mediación articuladora (O'Donnell, 1984), a través de la elaboración del PEA el Estado intenta materializar el segundo rol mencionado, ya que la formulación del plan queda sujeta a la participación de una multiplicidad de actores mediante la articulación por parte de los representantes públicos provenientes del aparato estatal, el cual es el encargado de la elaboración del producto final.

El fundamento ideológico-teórico del PEA se basa en lograr el mayor desarrollo sustentable de la producción agroalimentaria y agroindustrial con el objeto de generar mayor riqueza con justicia social, equidad territorial, y seguridad alimentaria y nutricional a todo el pueblo de la Argentina. Para esto, se plantea como objetivos incrementar el volumen de la producción agroalimentaria y agroindustrial, aumentar el volumen y monto de las exportaciones de tales productos, acrecentar la capacidad instalada, mejorar la productividad de los factores de producción, alentar la previsibilidad del sector y la participación e involucramiento de todos los actores implicados

---

<sup>7</sup> Esta descripción corresponde al resumen, hecho por parte de la Secretaría de Agricultura de la Nación, de la totalidad de aportes recibidos por parte de todos los actores intervinientes en la elaboración del PEA, desde universidades, ONG, cámaras empresarias, técnicos del Ministerio de Ciencia y Tecnología, entre otros participantes. Disponible en: [www.minagri.gob.ar/SAGPyA/areas/PEA2/index.php](http://www.minagri.gob.ar/SAGPyA/areas/PEA2/index.php).

<sup>8</sup> Fukuyama (2004: 22) hace referencia a este rol cuando escribe que “la esencia de la estatalidad es (...) la aplicación de las leyes: la capacidad última de enviar a alguien con uniforme y pistola para que imponga el cumplimiento de las leyes del estado”.

en la cadena agroalimentaria y agroindustrial, impulsar la implementación de un régimen fiscal, comercial y de libre competencia que sea estimulante para la inversión privada, y al mismo tiempo, equitativo y equilibrado en aspectos territoriales, ambientales y sociales; y asegurar los recursos tanto públicos como privados para la consolidación de un sistema de investigación y desarrollo de reales vínculos con el entramado productivo argentino, entre otros.

El plan presenta cuatro ejes estratégicos constitutivos, los cuales se tomaron como referencias y marcos de acción a la hora del diseño del mismo, a saber: el eje institucional, el cual tiene como finalidad asegurar desde el Estado reglas de juego claras, estables, transparentes y sostenibles en el tiempo, inclusivas respecto de todos los actores involucrados, y fuertemente arraigadas en la institucionalidad del país. El eje económico-productivo apunta al impulso de la generación de riqueza económica con competitividad sistémica, aliento a la iniciativa e inversión privada, desarrollo regional, diversificación de la matriz productiva, incremento de la innovación tecnológica, mejoramiento de la capacidad empresarial y formación en capital humano. El eje socio-cultural por su parte, tiene como objetivo generar condiciones para el desarrollo social, organizacional y humano de todos los territorios que conforman al país, priorizando la equidad, la inclusión y el respeto a la diversidad cultural. Y finalmente el eje ambiental-territorial se orienta a estimular el desarrollo agroalimentario y agroindustrial resguardando el equilibrio entre la competitividad sectorial y la sostenibilidad ambiental, social y económica del país.

Se ha logrado una visión compartida sobre el futuro deseado entre los diversos participantes intervinientes en la elaboración del PEA, a través del planeamiento estratégico participativo, que es el instrumento por excelencia que garantiza la lógica de funcionamiento de la planificación; sostenido en base a la contribución que cada actor de la cadena (productor, proveedor, comercializador) brindó respecto de su visión deseada de desarrollo colectivo a fin de alcanzar una visión común. En este sentido, en dos entrevistas que hemos realizado a representantes del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, que están trabajando en la coordinación del PEA, se ha puesto de manifiesto que las visiones y misiones de los participantes, desde cámaras empresariales, ONG, universidades, y técnicos de organismos descentralizados como el INTA y el Senasa, entre otros, no difieren de manera considerable —tal como se esperaba en función de la diversidad de representantes, de organizaciones y principios rectores de las mismas— sino que coinciden ampliamente y por lo tanto, se ha logrado sortear con éxito la primera etapa de elaboración del PEA. En ésta se ha desarrollado la dirección estratégica, esto es, se han establecido la visión,

misión, objetivos y prioridades estratégicas del plan, mencionadas al comienzo del presente apartado.

### *Importancia de los actores y su estudio*

Un actor social forma parte de la realidad que se desea transformar, y cuanto más involucrado esté en términos de participación y colaboración en la transformación de esa realidad, mayor legitimación tendrá la misma una vez producido el cambio. La planificación participativa apunta a invitar a los actores en el proceso de construcción de un destino colectivo, teniendo en consideración que los mismos son dinámicos y operativos, moviéndose e interactuando de diferentes maneras frente a diversas situaciones y contextos (Wagner, 2006).

La justificación del análisis del accionar de los representantes del sector privado, en particular las asociaciones nucleadas en torno de la Mesa de Enlace, y las repercusiones en materia de comportamiento, sea de colaboración o indiferencia al PEA, son cruciales a la hora de determinar la eficacia del plan, en tanto, como hemos hecho mención, a mayor participación, involucramiento y pertenencia, mayor legitimación tendrá el proyecto a nivel social. Asimismo, los actores no son íntegramente predecibles sino sujetos cuyo accionar se desenvuelve dentro de determinadas estructuras sociales, influenciadas por otros actores y contextos económicos, políticos y culturales, y consiguientemente, pueden no siempre seguir una línea de comportamiento establecida previamente. Los actores sociales adoptan posicionamientos y estrategias de acción diferentes en virtud de múltiples variables, tales como expectativas, capacidades, ideología, poder, prejuicios y supuestos prácticos, a partir de lo cual pueden tornarse aliados o bien oponentes a una determinada política pública o proyecto participativo, como es nuestro caso de estudio. En general, sus posturas varían en función de cómo consideran una cuestión socialmente problematizada —su modo de ver las cosas— que les interesa mantener o resolver si afecta su juego de intereses, su posicionamiento social, su estructura productiva y económica, desplegando su capacidad de acción. Esta capacidad de acción se desenvuelve a partir de cuatro tipos de mecanismos o recursos de poder que despliegan los actores, a saber: la utilización de la coerción, la disposición de información, el control sobre los recursos materiales y sobre la ideología —o producción simbólica— la cual brinda legitimidad (Oszlak y O'Donnell, 1984).

Algunas políticas estatales sólo pueden ponerse en práctica con éxito mediante complejas negociaciones con diversos actores privados organizados que reclaman injerencia legítima en el proceso (O'Donnell, 1993). De

esta manera, a la hora de analizar políticas públicas, una de las variables a considerar es el destinatario de la política, y la capacidad de organización y articulación de estrategias de defensa de los afectados —si los hubiere—, para oponerse a la misma. Por esta razón, se elige como unidad de análisis el estudio del accionar de los representantes de la Mesa de Enlace, por su peso político e influencia en la opinión pública a nivel nacional, si bien reciente, por haber sido conformada recién en el año 2008.

La Mesa de Enlace nace en el año mencionado a raíz de la resolución 125 del Ministerio de Economía y Finanzas de la Nación sobre retenciones móviles a la soja y productos derivados, que fuera finalmente enviada al Congreso por parte de la presidenta de la Nación Cristina Fernández de Kirchner, con el objeto de buscar una solución al litigio originado. El día 11 de marzo de 2008 el gobierno decidió aumentar el porcentaje de retenciones a las exportaciones de soja, en consonancia con el aumento desde un 27 por ciento a un 35 por ciento en noviembre del año anterior establecido por el entonces presidente Néstor Kirchner. Sin embargo en esta ocasión, la alícuota del 35 por ciento fijo pasaría a quedar sujeta de manera proporcional al incremento del precio internacional de la oleaginosa, que al momento del dictamen de la resolución mencionada, llegaba a los 550 dólares por tonelada (Villulla, 2009), alcanzando el porcentaje de retenciones con la implementación de la medida un 44 por ciento.

El conflicto agrario desatado a partir de la resolución 125 es un antecedente que puede explicar la repercusión social de las entidades estudiadas respecto del PEA. En el caso de las retenciones móviles, la medida fue objeto de múltiples críticas que abrieron el espacio para conformar una coalición opositora que, a través de movilizaciones, paros de producción y presencia mediática, entre otras formas de protesta, demostró el rechazo a la disposición. Una de las objeciones ampliamente consensuadas por parte de esta coalición fue la relativa a la comunicación de la política, la manera en que se intentó imponerla —por decreto— y sin considerar la repercusión que la misma podría llegar a tener. Cuando se plantea en cambio un año después, la intención de generar un plan estratégico a largo plazo para los sectores agroalimentario y agroindustrial, el gobierno reconoce, si bien no explícitamente, que debe tener en cuenta la participación de aquellos actores que van a ser directamente afectados por la implementación del mismo, por lo cual asume la responsabilidad de delinear un programa participativo en el cual sean los propios sectores destinatarios quienes se vean convocados para la elaboración del mismo.

En este punto, el funcionamiento del PEA es preciso, en tanto invita a participar a todos los actores de la cadena agroalimentaria y agroindustrial en el proceso de diseño del plan, con el Estado como ámbito articulador,

sintetizador y superador de los proyectos que cada actor presenta. Esta modalidad de acción se sustenta sobre la base de que en los países en donde el gobierno lleva a cabo un proceso de reformas por la vía del decreto y no toma en consideración las posturas en torno del mismo que presenta la oposición, los que están a favor inicialmente son escasos, y los beneficiarios posteriores no representan grupos coalicionales de apoyo sólidos. Por el contrario, cuando los partidarios de las reformas en el poder no pueden reformar por decreto, y por esta razón el proceso tiende ser debatido y se avanza de manera lenta por medio de consensos a través de ciertas concesiones, las reformas resultan menos controvertidas, más creíbles y estables y menos subordinadas a las coaliciones que se creen para apoyarlas. Ross Schneider (2005: 361) es esquemático sobre este punto al sostener que “los gobiernos que introducen una política de reformas actuando diligentemente y superando múltiples vetos la consolidan mejor que los gobiernos que pretenden imponerla en forma discrecional”. Y aquí señalamos que, mientras la resolución 125 fuera avalada por decreto, el PEA se dio a conocer como un proyecto de planificación estratégica- participativa. Aún así, desde las instancias gubernamentales, en la etapa de planificación no se logró hacer partícipe a la Mesa de Enlace en su conjunto y como totalidad en la elaboración del plan estratégico agroalimentario y agroindustrial, como se analizará detenidamente en la segunda sección del presente escrito.

## **Segunda parte**

### ***Principios históricos y posicionamientos diferenciales alrededor del Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial***

Dados los crecientes estudios sobre alianzas público-privadas estructuradas, esto es, aceptadas como instrumento legítimo para la acción coordinada por parte de ambos sectores, el público y el privado, se trata de analizar de qué manera el PEA se erige como una alianza público-privada en el sentido de la representatividad social que el plan implica, en tanto constituido a partir de una multiplicidad de aportes provenientes de organismos del sector estatal y empresas del ámbito privado. No obstante esto, esta alianza no ha quedado estructurada o institucionalizada dado el rechazo de legitimidad por parte de las corporaciones agrarias privadas bajo estudio, con excepción de FAA, las cuales han rechazado la invitación a participar en el proyecto porque lo han considerado una política kirchnerista electoralista en vísperas de las elecciones legislativas del año 2009. Se podría abrir el interrogante respecto de si un plan que aspira a convertirse en ejemplo de

alianza público-privada con iniciativa estatal, que termina siendo rechazado y deslegitimado por las corporaciones que a nivel nacional mayor peso e influencia política tienen con referencia al sector agropecuario, pueda continuar su ejecución y dar resultados eficaces.

Dos son, desde el punto de vista de quien suscribe, los componentes esenciales del análisis de una política pública: en primer lugar, la definición de la misma, esto es, qué programa y acción incluye, a qué sector poblacional favorece o afecta —directa e indirectamente—, cuál es la extensión geográfica y temporal de la medida, si corresponde íntegra y únicamente al Estado o bien puede atribuirse a otros actores no estatales<sup>9</sup>, cuáles son los resultados a corto y mediano plazo, y más allá en el tiempo el impacto que tuvo la política. En segundo lugar, la relación tanto con la agenda de cuestiones públicas como con el contexto particular en el cual surge la política como reconfiguradora de procesos sociales complejos.

Un primer elemento de análisis consiste en identificar el contexto de surgimiento de la política pública. El PEA nace como iniciativa estatal un mes antes de las elecciones legislativas de 2009, específicamente en el mes de mayo, comenzando la elaboración participativa en el año 2010 y ampliamente difundido en el siguiente año, que fuera el de las elecciones presidenciales. Teóricos como Subirats (2010) y Cabrero Mendoza (2000) argumentan que es necesario analizar el contexto como tarea previa al quehacer del análisis de políticas públicas. El mismo puede estar teñido por procesos electorales, de elaboración presupuestaria, por crisis de gobierno o bonanza económica, entre otros. Dentro de este marco, el plan se inscribe en procesos eleccionarios clave para el partido de gobierno en el poder del cual surge la propuesta que se está analizando en el presente trabajo.

Por otra parte, las organizaciones corporativas del sector agropecuario que conforman la Mesa de Enlace<sup>10</sup>, son “aquellas que el proceso histórico ha determinado como las cuatro entidades principales que tienen representación nacional” (Lattuada y Nun, 1991: 107). En la década del '80, las entidades que actualmente conforman esta comisión fueron reconocidas por parte del gobierno de Alfonsín como interlocutores válidos del conjunto del sector agropecuario, al margen de las confrontaciones y el fracaso de múltiples intentos de concertación entre éstas y el sector público en aquellos años. Por contraposición a esa época, si bien en la actualidad las mismas

---

<sup>9</sup> Para ampliar la disputa con el sentido común a partir del cual la política pública pertenece inequívocamente al Estado, ver los textos de Subirats (2008), Aguilar Villanueva (2009) y Cabrero Mendoza (2000).

<sup>10</sup> Representa el nucleamiento de hecho de las cuatro principales asociaciones nacionales de empresarios agropecuarios de Argentina: la Sociedad Rural Argentina (SRA), la Federación Agraria Argentina (FAA), las Confederaciones Rurales Argentinas (CRA) y Coninagro.

continúan representando de una manera prioritariamente influyente al sector agropecuario en su conjunto, carecen del reconocimiento gubernamental, al menos desde el 2008, año marcado por la llamada crisis del campo a partir de la resolución 125. Esto puede afirmarse en virtud de las características intervencionistas del gobierno en materia de regulación del mercado agrícola, contrarias a los lineamientos teóricos que estas entidades presentan, con excepción de la Federación Agraria, como veremos a continuación.

Históricamente se pueden caracterizar a las organizaciones de acuerdo a cierta línea institucional: es así como SRA y CRA apoyaron enfáticamente a los miembros de los gabinetes de la dictadura militar entre los años 1976 y 1983. Si bien hubo ciertas críticas al gobierno de facto, éstas salieron a la luz recién en el año 1982, y se centraban en la instrumentación para alcanzar ciertos objetivos en materia de política económica, y no en los objetivos mismos, con los cuales coincidían ampliamente (Palomino, en Lattuada y Nun, 1991). Así también apoyaron abiertamente los dos gobiernos sucesivos de Carlos Menem en 1989 y 1995, porque los proyectos económicos y políticos del mismo concordaban con los intereses de los dirigentes y sus asociados. Mientras que FAA mantiene, desde sus orígenes, una postura diferente, abogando por un Estado intervencionista que incentive la producción de los pequeños y medianos productores, plasmado en políticas sectoriales segmentadas a fin de favorecer los intereses de sus asociados. Coninagro por su parte, es una entidad más compleja que las otras tres dada su recurrente ambigüedad en la relación con los gobiernos, sus bases ideológicas y las características de sus representados, los cuales son cooperativas. Veremos esto con mayor detalle en el siguiente apartado.

Comenzaremos describiendo las características de cada entidad que conforman la Comisión de Enlace, para luego poder determinar su grado de participación en el PEA, potenciales actitudes de indiferencia y rechazo directo al plan, y establecer coherencias entre los principios que los rigen como instituciones y su visión de la realidad político-económica actual.

### *La Mesa de Enlace*

La Mesa de Enlace agropecuaria es el agrupamiento de las cuatro principales asociaciones nacionales de empresarios agropecuarios de la Argentina, a saber: la Sociedad Rural Argentina (SRA), la Federación Agraria Argentina (FAA), las Confederaciones Rurales Argentinas (CRA) y la Confederación Intercooperativa Agropecuaria (Coninagro). Nace el 12 de marzo del año 2008 mediante una primera reunión de emergencia de las entidades que la constituyen con motivo de enfrentarse al establecimiento de las

retenciones móviles a los cultivos de soja, trigo, girasol, maíz, y sus productos derivados. La Mesa de enlace convocó a la totalidad de los paros agropecuarios ocurridos en 2008, así como ordenó el control de cargas y los cortes en las rutas nacionales, organizó las movilizaciones, y fue el principal actor negociador durante el tratamiento para la ratificación de las retenciones móviles en el Congreso Nacional para conseguir, finalmente, el rechazo del proyecto de ley enviado por el ejecutivo nacional en la cámara de senadores.

En la actualidad se observan rupturas al interior del enlace respecto del accionar del mismo en función de una pluralidad de reclamos dirigidos al gobierno que no logran consensuarse por diferentes motivos que se corresponden a una cuestión general en torno de la necesidad de intervención o no del Estado en el mercado agrícola, y a los derechos de exportación en particular<sup>11</sup>. Los puntos de acuerdo, no obstante, pueden ser resumidos en la discordancia respecto de las imposiciones gubernamentales a la comercialización del trigo y maíz desde el año 2007. Se arguye que a partir de la implementación de estas regulaciones, los productores de maíz por ejemplo, han perdido alrededor de 2.000 millones de dólares, cayendo la participación en la producción mundial de 5 a 2,7 por ciento en el período 2007 a 2010<sup>12</sup>. En tanto, las retenciones a las exportaciones (20 por ciento), que se controlan por el Registro de Operaciones de Exportación (ROE), son consideradas una carga por la intervención estatal en el mercado, quedando como único incentivo el nivel del precio de los productos agropecuarios por la constante alza de *commodities* a nivel global.

Con respecto al plan estratégico objeto de estudio del presente artículo, de acuerdo a publicaciones en diversos medios de comunicación, la participación en el armado del mismo no fue objeto de discusión al interior de la Mesa de Enlace. CRA y SRA rechazaron la propuesta a mediados del 2010, al poco tiempo de haber sido lanzado oficialmente —en mayo del año 2009—, luego de haber acudido a debates y seminarios constituidos como etapas previas de elaboración del plan, mientras que FAA y Coninagro han participado activamente en el mismo —si bien ésta última entidad lo ha hecho en menor grado—, mostrándose de acuerdo con los lineamientos planteados. El principal mecanismo de defensa que presenta la Mesa de Enlace, exceptuando a FAA como veremos más adelante, es la utilización de los medios de comunicación y prensa afines para expresar sus motivaciones y percepciones acerca del plan. Es notable por ejemplo la ausencia de la temática en cuestión en los boletines institucionales de cada entidad.

<sup>11</sup> La FAA por su parte, solicita la segmentación de las retenciones para los pequeños y medianos productores, y subsidios por lejanía respecto del puerto, entre otras cosas.

<sup>12</sup> Dato difundido por el ex presidente de Confederaciones Rurales Argentina (CRA) el día 17 de mayo de 2011, disponible en [www.lanacion.com.ar](http://www.lanacion.com.ar).

### *Federación Agraria Argentina (FAA)*

La Federación Agraria Argentina es una entidad privada, de carácter gremial y de servicios, que nuclea a pequeños y medianos productores, los cuales representan a la mayor parte del total de sus miembros, concentrados principalmente en las provincias de Santa Fe y Córdoba. Su origen fue una declaración de huelga de arrendatarios y aparceros que tuvo lugar en 1912, y que la historia recogió como “Grito de Alcorta”: la primera huelga agraria argentina. Tiene en sus bases ideológicas la idea de una intervención del Estado en calidad de regulaciones, esto es, organismos que tengan la capacidad y estén legitimados socialmente para generar reglas de juego claras y transparentes, para intervenir cuando existan acciones mono u oligopólicas, y la ampliación de programas de calidad que apunten a mejorar las condiciones de los medianos y pequeños productores agropecuarios.

La entidad no está en contra de la intervención estatal en el mercado en general, y agrícola en particular, siempre que se establezca en un marco de participación colaborativa del Estado y las entidades agropecuarias, donde exista previsibilidad e información acerca de lo que se puede exportar y comercializar. Muestra de esto, a modo de ejemplificación, es la propuesta de Lisandro Viale, diputado nacional respaldado por los dirigentes de la organización, que consiste en crear una Agencia de Control y Arbitraje del Comercio y la Industria Agroalimentaria, para llevar a cabo un control estatal del mercado de monopolios, oligopolios y multinacionales, la cual es concordada por la FAA (APF digital, 2010).

Entre las cuestiones irresueltas, y de las más urgentes, se encuentra la problemática triguera, ya que los productores no pueden afrontar los gastos de la siembra que ya se ha iniciado, debido a que aún no han podido vender la cosecha anterior; sobre todo en el sudoeste provincial. Esto se explica porque el productor de trigo vende la tonelada a 180 dólares en el mercado local, cuando en el mercado internacional está entre 330<sup>13</sup> y 350 dólares, lo que significa que la ganancia no es proporcional al aumento de precios verificado en los últimos años. El sector de la comercialización, compuesto por molineros, exportadores y Estado, es el más complejo: los primeros se benefician debido a que, por un lado, compran a 240 dólares la tonelada, recibiendo un subsidio estatal que compensa la diferencia respecto de los 180 dólares que recibe el productor, y por el otro, existen restricciones a la exportación del grano. El exportador en tanto, compra a 180 dólares, vende a 350 dólares y gana 60 dólares una vez de cobradas las retenciones y los gastos de

---

<sup>13</sup> Última actualización de precios FOB del trigo, 31/07/2012. Consultada en página web: [www.minagri.gob.ar](http://www.minagri.gob.ar)

exportación. Finalmente, el Estado gana 80 dólares por tonelada, en concepto de retenciones, que actualmente son del 23 por ciento para el producto mencionado<sup>14</sup>.

La FAA no está en contra de la intervención estatal, sino de las medidas gubernamentales que favorecen el posicionamiento y consecuente rentabilidad de las grandes multinacionales. Este gobierno ha favorecido, en términos generales, los intereses de las empresas agropecuarias más grandes. El productor mediano y pequeño resigna un 50 por ciento menos de lo que podría ganar, quedando el otro 50 por ciento en manos de cuatro empresas por una cierta discrecionalidad en la intervención de la Secretaría de Comercio. El proceso de concentración de la agricultura es otro dato a considerar teniendo en cuenta que el 10 por ciento de los productores del país manejan el 70 por ciento de la producción agropecuaria, específicamente en los casos del trigo y la soja.

Otro desafío importante está vinculado con la creciente “sojización” del sector agrario de la Argentina, que conlleva una reducción de la diversidad productiva y consiguientemente sujeta fuertemente nuestro destino económico al desempeño de un solo producto (concentrado además en pocas manos)<sup>15</sup>, a la vez que tiende a eliminar la producción propia de productos de consumo interno. El crecimiento de la producción y exportación del complejo soja<sup>16</sup> estuvo estrechamente relacionado con los mencionados cambios en el mercado internacional, así como por la liberación al mercado de la soja transgénica (la semilla *round up ready* RR) en 1996<sup>17</sup>. Entre 1996 y 2000 se duplicó el consumo mundial de aceite de soja y esta situación fue aprovechada por la agroindustria local que realizó importantes inversiones convirtiendo a la Argentina en el primer exportador mundial de aceite de soja. Para el año 2002 Argentina se había convertido, según definiciones del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (Indec), en un país sojero: la campaña 2001-2002 fue la primera en la cual las oleaginosas superaron en área sembrada y producción a los cereales y, dentro de las oleaginosas, la soja pasó a representar el 83 por ciento del área sembrada y el 88 por ciento de la

<sup>14</sup> “Las dos caras del boom de las commodities”, en *La Nación*, 27 de febrero de 2011.

<sup>15</sup> Esto no debe llevar a considerar al campo como un todo homogéneo ya que las unidades productivas y los productores mismos presentan numerosas características que los diferencian, así como existen diferencias entre las regiones. Estas cuestiones deberían ser tomadas en cuenta tanto a la hora de plantear una política pública como en el momento de entender los diferentes posicionamientos de los actores en torno a las mismas.

<sup>16</sup> Este complejo incluye los productos primarios (granos oleaginosos) y los procesados (aceites, harinas, pellets y expellers).

<sup>17</sup> Este modelo productivo puede considerarse como un agronegocio que articula al complejo agroexportador, con grandes exportadoras a la cabeza, grandes productores sojeros (*pool* de siembra) y la empresa Monsanto y sus licenciatarias que proveen la semilla transgénica y que constituye la base de sustentación del sistema de siembra directa (Teubal, 2008).

producción, lo que indica también el incremento en los rendimientos (Indec, en Orlansky et al., 2011). En detrimento de la ganadería, los tambos y otros cereales tradicionales, en el año 2008 la soja ya ocupa más de la mitad de la superficie que se destina a la producción de granos en el país y representa un incremento del 130,8 por ciento respecto de 2003. En términos de exportación representa, a lo largo del período 2003-2010, entre un 20 y un 25 por ciento de las exportaciones totales y alrededor de un 90 por ciento del total de exportaciones del complejo oleaginoso (Indec, en Orlansky et al., 2011).

Con respecto al PEA en particular, desde la FAA se está participando en la elaboración de los lineamientos generales del mismo, a través de encuentros técnicos, no obstante manteniendo una distancia con el gobierno, en tanto sostienen que el actual modelo agropecuario, más allá de los discursos de la administración de turno que se contraponen extensamente a la política de la década anterior, expulsó a más de 160 mil productores, que se ven obligados a abandonar sus pueblos con la esperanza de encontrar un empleo en la ciudad. Por lo tanto, los dirigentes de esta entidad están a favor de la confección de un plan estratégico para el sector puesto que lo han reclamado a lo largo de los años, y para incidir en los lineamientos del mismo en función de sus necesidades y concepciones políticas, pero marcando una distancia política respecto del gobierno, con el cual no comparten visiones en torno de las medidas sectoriales para el agro argentino. Asimismo, la FAA ha mantenido relaciones con el entonces ministro de Agricultura Julián Domínguez<sup>18</sup> quien ha otorgado, a través del mencionado ministerio, una multiplicidad de subsidios a los pequeños productores (el núcleo mayoritario de la Federación), y el PEA refuerza, en sus intenciones, la presencia del Estado en la economía rural, que representa una bandera histórica de la FAA.

### *Sociedad Rural Argentina (SRA)*

La Sociedad Rural Argentina es una organización que agrupa a propietarios de tierras y productores vinculados a las actividades del campo en Argentina, fundada el 16 de julio de 1866. Los objetivos expresados en el artículo 1° del acta fundacional son:

velar por el patrimonio agropecuario del país y fomentar su desarrollo tanto en sus riquezas naturales, como en las incorporadas por el esfuerzo de sus pobladores; promover el arraigo y la estabilidad del hombre en el campo y el mejoramiento de la vida rural en todos sus aspectos; coadyuvar al perfeccionamiento

---

<sup>18</sup> El Ministro ha sido elegido para ocupar una banca en el Congreso de la Nación en las últimas elecciones presidenciales del 23 de octubre de 2011.

de las técnicas, los métodos y los procedimientos aplicables a las tareas rurales y al desarrollo y adelanto de las industrias complementarias y derivadas, y asumir la más eficaz defensa de los intereses agropecuarios (SRA)<sup>19</sup>.

En la actualidad forma parte del Grupo de los Seis que agrupa a las organizaciones patronales de mayor poder a nivel nacional: Sociedad Rural Argentina, Unión Industrial Argentina, Cámara Argentina de Comercio, Cámara de la Construcción, la Bolsa de Comercio, la Asociación de Bancos Privados de Capital Argentino (Adeba).

La SRA es la organización que, a nivel mediático, más insistentemente aboga por el libre mercado, oponiéndose a la política de cupos de exportación y determinación de precios internos que consideran perjudicial, y hace notar sus desacuerdos respecto de los subsidios y compensaciones no efectivamente percibidos por los productores —en el marco de denuncias judiciales efectuadas a la ex Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario (Oncca)<sup>20</sup>—, restricciones y cupos gubernamentales al comercio exterior de granos, todo lo cual desde la perspectiva de la asociación, reduce la producción.

En el marco del PEA, la entidad rechaza el mismo por considerarlo una política pública del gobierno actual que intenta fracturar la cohesión interna de la Mesa de Enlace. Desde la SRA se objeta el plan desde dos perspectivas: en primer lugar por el hecho de que el procedimiento utilizado para la elaboración sea iniciado y liderado por el Estado, y en segundo lugar, por considerar la iniciativa como un intento de cooptación de determinados sectores en vista de las próximas elecciones. La argumentación que se brindó al entonces ministro de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación Julián Domínguez, en ocasión del rechazo a participar abiertamente en el PEA, está relacionada al hecho de que la entidad pretende no quedar vinculada con un proyecto que no comparte. Lo cierto es que algunos miembros de la entidad sí están asistiendo a las reuniones técnicas, en las llamadas mesas subsectoriales, en donde se ponen de manifiesto necesidades del sector, metas y escenarios esperados, entre otras cosas. Esto significa que al margen del discurso, y de evitar en sus publicaciones institucionales cualquier cuestión relacionada al plan, la SRA está vinculada al proyecto a través de distintas personalidades expertas en la materia, que participan en el Consejo Provincial del Sistema Productivo<sup>21</sup>, si bien de un modo pasivo, no le-

<sup>19</sup> Disponible en: [www.sra.org.ar/institucional/historia](http://www.sra.org.ar/institucional/historia).

<sup>20</sup> Existe un reclamo judicial por parte de la Fundación de la SRA respecto de las retenciones, véase [www.lanacion.com.ar/1372646-reclamo-judicial-por-las-retenciones](http://www.lanacion.com.ar/1372646-reclamo-judicial-por-las-retenciones).

<sup>21</sup> En este Consejo participan los representantes de las cadenas de valor de todos los sectores relevantes de las provincias, y las delegaciones provinciales de las entidades gremiales empresariales nacionales, dentro de las cuales se encuentra la SRA.

gitimando el plan sino asistiendo a reuniones periódicas de intercambio de información técnica, con el objeto de indagar acerca de las acciones que se llevarán a cabo dentro del marco del PEA.

### *Confederaciones Rurales Argentinas (CRA)*

Confederaciones Rurales Argentinas es una asociación confederal —por su sistema de representación— de productores rurales fundada en 1943, que reúne a trescientos diez sociedades rurales locales de todo el país, organizadas en trece confederaciones y federaciones que a su vez reúnen a ciento diez mil productores agropecuarios. Se trata de la entidad con mayor presencia en todo el país y aglutina a pequeños, medianos y grandes productores dedicados a un amplio espectro de actividades agropecuarias, ganadería, vinatería, horticultura y apicultura (diario *La Nación*, 30/03/2008). Junto con la Sociedad Rural Argentina, Coninagro y la Federación Agraria Argentina, representa al sector patronal rural, ante los sindicatos y ante el gobierno. CRA junto a SRA ha sido “el respaldo corporativo más sólido del proyecto de la administración de los ’90, tanto en relación a la política sectorial como respecto de la política económica global” (Lattuada y Nun, 1991: 152). Sus valores y principios rectores no distan de los que presenta la Sociedad Rural, ambas consideran al mercado como principal y más eficiente asignador de recursos, y consecuentemente la intervención política-económica estatal resulta perjudicial al funcionamiento del sistema.

En un comunicado de prensa, CRA dio a conocer su postura frente al plan, así como su negativa a legitimar el mismo, en donde se establecía que “bajo la engañosa apariencia de federalismo y participación ciudadana, el PEA pretende usar al sector para convalidar un proyecto electoralista que termine ratificando la política agropecuaria del gobierno”<sup>22</sup>. De esta manera, la alianza entre esta entidad y SRA se solidifica y representa el rechazo, a nivel discursivo y como muestra de fuerza, más contundente del sector respecto del PEA, constituyéndose en coalición opositora. Nuevamente nos referimos al plano discursivo y al de la acción separadamente, dado que a nivel de encuentros técnicos y reuniones subsectoriales a nivel provincial —no nacional— la asistencia de representantes de CRA se ha evidenciado a través de la participación en el Consejo Federal del Sistema Productivo, tal como hicieran algunos miembros de la SRA.

CRA, al igual que SRA, históricamente ha generalizado los reclamos para el conjunto del sector agropecuario, demandando que los beneficios

---

<sup>22</sup> Disponible en [infocampo.com.ar/nota/campo/22198](http://infocampo.com.ar/nota/campo/22198).

otorgados por parte del Estado no se orienten de manera diferencial hacia sectores de pequeños y medianos productores y cooperativas, o de acuerdo al tamaño de las empresas. Esto es así por el carácter de las grandes empresas agropecuarias que representan las clientelas de estas entidades<sup>23</sup>.

### ***Confederación Intercooperativa Agropecuaria Limitada (Coninagro)***

Esta confederación, fundada el 4 de junio de 1958, agrupa al sector agrario cooperativo de Argentina, y constituye una organización de tercer grado que congrega a diez federaciones que a su vez reúnen a 120.000 empresas cooperativas agrarias. Un 20,5 por ciento del total de cereales y oleaginosas producidos en el país corresponden a cooperativas asociadas a Coninagro, aunque también tienen representación en otras producciones de las economías regionales, como el arroz, el algodón, la lana, el té y el tabaco, entre otras. El cooperativismo agropecuario está representado en todas las provincias argentinas, y tiene como su principal valor el asociativismo para el logro de la producción de calidad de productos agropecuarios que sea competitiva en el mercado internacional. Abogan por un Estado que asegure las condiciones para que no existan distorsiones o restricciones que puedan afectar la libre competencia en los mercados.

El caso de esta confederación, que agrupa a cooperativas y es especialmente fuerte en Córdoba, es distinto en relación con las restantes entidades. Carlos Garetto, su presidente, aseguró que no participaron en el lanzamiento del proyecto por considerarlo un acto íntegramente político y un suceso meramente mediático, pero que continuarán colaborando en la elaboración del mismo, asistiendo a las reuniones que se realizan con periodicidad en el Ministerio de Agricultura, en tanto coinciden con algunos puntos del plan. Específicamente fue convocada a participar del PEA la Federación Entrerriana de Cooperativas (Fedeco), a través de sus representantes Sergio Vinacur, Edgardo Barzola y Edelmiro Oertlin<sup>24</sup>.

Coninagro por lo general ha mantenido una posición ambigua o intermedia entre los reclamos de FAA por una parte, y SRA y CRA por la otra. Sus bases ideológicas están más cerca de las orientaciones político-económi-

---

<sup>23</sup> Cada entidad reclama con mayor o menor fuerza y predisposición en aquellas cuestiones que resultan más importantes para el segmento predominante de sus clientelas (Lattuada y Nun, 1991).

<sup>24</sup> Las mesas subsectoriales en las cuales participa Fedeco son las siguientes: ganados y carnes, cadena de la soja, cadena del maíz y sorgo, cadena de trigo, alimentos y bebidas, biotecnología, financiamiento, y seguro agrícola.

cas de SRA y CRA, pero alertan sobre el deterioro de la situación de los pequeños y medianos productores —lo que las acerca a FAA— y han sido cooptados por los diferentes gobiernos cuando éstos han entregado incentivos a los cooperativistas, lo cual da cuerpo a acuerdos con el oficialismo de turno en los momentos en los cuales estas negociaciones y ajustes mutuos han tenido lugar.

Ahora bien, si analizamos los grados de participación en el PEA tomando un *continuum* de mayor a menor involucramiento como referencia, encontramos una coalición de rechazo, y por consiguiente, una participación pasiva, orientada a obtener información respecto del plan, de parte de la Sociedad Rural y Confederaciones Rurales, colaboración que se limita a la asistencia a reuniones técnicas a modo de observación y control del plan, a nivel provincial y no nacional; una participación intermedia por parte de Coninagro en el sentido de colaborar en el trazado del plan, distanciándose del gobierno por un lado, y a nivel mediático reforzando los lazos con la Comisión de Enlace por el otro; y finalmente la Federación Agraria que es la entidad cuya participación en el PEA mayor visibilidad tiene y más activa es, y la que presenta los mayores desacuerdos respecto de la Mesa de Enlace<sup>25</sup>.

Otro punto de indagación específico del Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial refiere a la brecha existente entre la formulación de la política y los efectos deseados a nivel de legitimidad social. La misma no queda saldada debido a la estructura únicamente discursiva del PEA. Si bien se observa que existen capacidades estatales, organizacionales, administrativas y motivaciones apropiadas para llevar adelante el plan, tales como, en primera instancia la formulación y diseño de la política pública objeto de estudio, el organigrama o estructura institucional establecida para la ejecución del plan<sup>26</sup>, los recursos técnicos y financieros orientados para su elaboración, no se cuenta con una planificación estructurada y sistemática que permita fijar plazos de implementación de la medida. A nivel provincial esto queda demostrado por el grado de avance de las actividades del PEA: del total de las 24 provincias, a diciembre de 2011, 18 no habían presentado

---

<sup>25</sup> Estas diferencias no representan una novedad dado que, desde la constitución de la mesa de enlace, hay claras divergencias entre los dirigentes de las cuatro entidades: Buzzi sostuvo en agosto pasado, en el marco de debates abiertos respecto de los derechos de exportación, que la continuidad de la entidad estaría condicionada por el apoyo del proyecto parlamentario para segmentar el cobro de retenciones entre pequeños, medianos y grandes productores, y vaticinó que no tendría sentido continuar integrando la misma si ésta sólo representa los intereses de unos pocos.

<sup>26</sup> Existe una Dirección de Proyecto, una Coordinación General, y varias coordinaciones, a saber: Coordinación de Capacitación y Transferencia Federal, de Metodología e Instrumentos, de Programación y Monitoreo, de Sistematización y Redacción, y de Coordinación de Formadores. Disponible en: 64.76.123.202/site/areas.

avances, mientras que las provincias que sí lo hicieron se limitaron a la redacción de instrumentos<sup>27</sup> (San Luis), impresión de libros (La Pampa), acuerdos y lineamientos establecidos por escrito (Corrientes), declaración de alineamiento con el proyecto (Chaco), y acuerdo de avance en la implementación del plan (Buenos Aires). Queda pendiente de aprobación en el Congreso como paso previo a su ejecución. Si se mantiene en el plano intencional, no podrá ser ejecutada o quedar institucionalizada y no podrá determinarse la eficacia social, más allá de que la eficiencia económica pueda ser factible y operacionalizada con éxito. Esto significa que pueden ser analizados los impactos a nivel económico del plan a largo plazo, pero no la eficacia social—en tanto mejora de las condiciones de producción de los actores de la agroindustria— porque no se han propuesto en la planificación metas dirigidas a tal finalidad.

### Tercera parte

#### *Reflexiones finales*

El caso del PEA es una proposición de política pública de diálogo abierto entre Estado y sociedad, propio de las perspectivas pluralistas de políticas públicas, pero que parte de una concepción estatista. Es una iniciativa del sector público que se articula con los actores privados, compuesta por dos formas de interacción: una vertical en un primer momento, en donde se propone el contenido de la agenda, y la otra horizontal, que abre el espacio a una segunda etapa de discusión y agregado de aportes de los privados. No obstante esto, es el Estado en última instancia el garante del mismo, el que ostenta el monopolio de la ejecución final de la medida.

Entre las virtudes que se observan del Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial, Participativo y Federal, 2010-2020, en este trabajo se destaca el método participativo propuesto, en consonancia con la nueva etapa de reconocimiento de la potencialidad que pueden generar las alianzas público-privadas en torno a la formulación e implementación de las políticas públicas. Son ejes destacables la participación de las provincias y universidades en la elaboración del plan, la propuesta de agregar valor a la producción primaria

---

<sup>27</sup> Los instrumentos son etapas de elaboración del PEA, once en total a nivel provincial, a saber: 1) análisis de la visión del plan, 2) análisis de sus ejes estratégicos, 3) análisis de objetivos, 4) matriz agroalimentaria y agroindustrial, 5) identificación de escenarios futuros más probables, 6) variables estructurales y análisis de la situación actual, 7) matriz FODA, 8) matriz de metas futuras, 9) matriz de brechas, 10) análisis de políticas, programas y acciones, y 11) producto final: recopilación de todos los instrumentos anteriores.

agropecuaria, la atención en la generación de puestos de trabajo y el despliegue de una iniciativa que pretende alcanzar una producción de 148 millones de toneladas de granos en diez años, comprendidos entre el 2010 y el 2020, lo cual implica un incremento de la superficie cosechada del 20 por ciento.

Entre las desventajas, puede señalarse que, si bien el PEA tiene como visión a futuro lograr una disminución relativa de la superficie cultivada de soja y un aumento del maíz, no se encuentran medidas concretas emprendidas para tal finalidad, teniendo en cuenta el alza del precio de la soja y la problemática señalada en el artículo con respecto al maíz, aún no resuelta. La idea sustantiva de duplicar la producción nacional de alimentos, a través del impulso de la sanción de una ley de semillas, los arrendamientos rurales, el uso sustentable del suelo y un marco legal para la promoción de la ganadería y la lechería —dos actividades de producción que se han visto desfavorecidas en los últimos ocho años— son muestras de la relevancia que apoya al PEA a nivel discursivo, pero no convertida en acciones concretas que lo sustenten.

La Comisión de Enlace por su parte, vista en su totalidad, nació y se mantiene en vigencia en la actualidad —a casi cuatro años de haber sido conformada— en función de representar una alianza agropecuaria de oposición respecto del gobierno actual<sup>28</sup>. No obstante, al interior de la misma se encuentran diferencias en las posturas ideológicas de cada entidad que la conforma, sustentadas en sus modos de ver la realidad político-económica y en sus perspectivas respecto del PEA en particular. Los principios históricos rectores de las asociaciones difieren, y es por esta razón que la solidez del enlace radica en afrontar propuestas muy generales, con motivo de posicionarse de manera más sólida respecto de algunas medidas gubernamentales, pero no en términos programáticos. De esta manera, en el presente artículo se argumentó que frente a cuestiones generales o abstractas las entidades se logran poner de acuerdo con el fin de enfrentarse de una manera más fortalecida frente a gobiernos pocos afines. No obstante, cuando se trata de asuntos en un plano de abstracción menor, tal como es la elaboración del PEA, el cual es un proyecto concreto —si bien no maduro—, aparecen las diferencias propias de la razón de ser de cada institución.

Se puede establecer que tanto la afinidad que cada entidad mantiene con el rumbo del modelo actual, iniciado en el año 2003 por Néstor Kirchner; continuado y reforzado desde la asunción y reelección de Cristina Fernández

---

<sup>28</sup> El gobierno ha sido reelecto por un nuevo período presidencial en las últimas elecciones del 23 de octubre del 2011, donde la presidenta Cristina Fernández obtuvo el 53,96 por ciento de los votos a nivel nacional, mostrando un discurso menos confrontativo y más conciliador con aquellos sectores opositores al gobierno, específicamente con los empresarios agrarios del sector privado.

en los años 2007 y 2011 respectivamente, así como el sector socioproductivo de los asociados a los que representan, y sus principios rectores institucionales, son los factores que explican los diferentes posicionamientos respecto del lanzamiento y posterior participación en el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial, Participativo y Federal, 2010-2020. Se concluye que los enfoques de la realidad agroindustrial y la propia definición de conceptos clave tales como humanismo social, soberanía decisonal y seguridad alimentaria, entre otros, por parte de las instancias gubernamentales y aquellos participantes activos en la elaboración del PEA, difieren sustancialmente de los que presentan la Sociedad Rural Argentina, Confederaciones Rurales Argentinas y Confederación Intercooperativa Agropecuaria.

En cuanto a los recursos simbólicos que cada entidad mantiene para brindar legitimidad a sus actuaciones, las diferencias son manifiestas, lo cual queda ejemplificado a partir de las discrepancias en torno del PEA que representa una iniciativa de política pública a largo plazo, en donde se necesitan acuerdos de fondo y no de forma, esto es, sustantivos. En un plano ideológico, esto se explica porque FAA históricamente ha sido partidaria de una economía con participación del Estado, distributiva y federal; mientras que SRA y CRA han sido adeptos a un proyecto de Estado liberal en lo económico y conservador en lo político. Coninagro, por su parte, siempre se ha posicionado entre ambas posturas y por tal razón es la entidad más compleja para su análisis. La Confederación se vio afectada y perjudicada durante el gobierno menemista en la década de 1990 por el cierre de una multiplicidad de cooperativas; y con el advenimiento del kirchnerismo, sumado a la devaluación y el alza de los precios internacionales de *commodities* a partir del año 2002, resultó beneficiada y por ende existió un acercamiento al gobierno que luego desaparecería con la resolución 125.

Se observa que, si bien el PEA tiene como aspiración convertirse en ejemplo de alianza público-privada con iniciativa estatal, en los hechos ha terminado siendo deslegitimado por las corporaciones que a nivel nacional mayor peso e influencia política tienen con referencia al sector agropecuario, nucleadas en la Mesa de Enlace. Las corporaciones agrarias privadas de la Mesa de Enlace, con excepción de FAA, han sustentado una coalición opositora al proyecto por considerarlo una política del gobierno de turno con fines electoralistas. A modo de justificación de lo anteriormente expuesto, se ha demostrado que Federación Agraria ha sido la única entidad del enlace que asistió al lanzamiento y participó activamente en la elaboración del mismo. Aunque no plantea un compromiso con la gestión que lo inicia y sustenta, la institución admite que le es útil como herramienta para obtener información sobre los programas oficiales, y lo considera legítimo en tanto propuesta que ha venido reclamando a lo largo de los años. Por el contrario,

las tres restantes entidades coincidieron en que el programa estratégico está orientado a concentrar poder por medio de la comercialización dirigida, la intervención estatal, impuestos distorsivos, cierre de exportaciones y compensaciones a unos pocos, por lo que no consideran al PEA un instrumento legítimo de desarrollo del sector agropecuario.

No obstante esto, Coninagro, a través de Fedeco, ha asistido periódicamente a los debates, integrando una multiplicidad de mesas subsectoriales que trataron diferentes temáticas en materia agroalimentaria y agroindustrial; así como varios técnicos de Sociedad Rural y Confederaciones Rurales también han participado en el armado del PEA, a través de sus aportes en el Consejo Provincial del Sistema Productivo, que agrupa a la totalidad de provincias, si bien, sin publicitar y difundir esta contribución en la opinión pública. A este tipo de participación en el armado del PEA se la califica en el presente artículo como pasiva, en tanto brinda aportes —señalando críticas al actual estado de desarrollo agroindustrial y exponiendo escenarios futuros deseados en las diferentes mesas subsectoriales que dan vida al diseño del plan—, pero no otorga legitimidad ni aval al plan. A través de estos aportes logran obtener información del gobierno respecto de las reglas de juego para el desenvolvimiento del sector, un punto de reclamo histórico por parte de estas instituciones.

Las alianzas público-privadas per se no generan éxitos, es decir, no queda garantizada la eficacia y eficiencia de una política por el mero hecho de haber sido pensada por una pluralidad de actores, dado que no es plausible llegar a una visión común, íntegramente compartida, sino que se resignan valores u objetivos en función de conseguir un plan factible políticamente o viable administrativamente.

Adicionalmente, cuanto mayor es el número de participantes en la formulación y diseño de una medida, es mayor el nivel de dificultad para ponerse de acuerdo y comenzar a ejecutarla. Es por ello que existen mecanismos de ajuste, negociación y compensación entre los actores a fin de concordar lineamientos básicos que hagan posible la realización de tareas o llevar a cabo la implementación de la medida. En el caso del PEA no se consideró con la atención que merece tanto la gran cantidad de actores que están involucrados en el ámbito agroindustrial —que torna complejo el llegar a acuerdos por todos compartidos— como el diferente peso de los actores para legitimar la política. Considerando el conflicto agrario del año 2008 donde se vislumbró la capacidad de movilización y acción de un sector social que, mediante el despliegue de diferentes estrategias, incidió en el posterior rechazo legislativo de la resolución 125 sobre retenciones móviles, no se anticipó la postura que estos actores de importancia estratégica pudieran haber tenido sobre la ejecución de un plan de naturaleza como el PEA.

Esto conlleva a concluir que el plan se presenta como una política pública que en su planificación no ha logrado anticipar los grados de aceptación y rechazo por parte de los actores más influyentes a nivel agroindustrial. Se puede preguntar entonces si la viabilidad política de la medida es factible sin este respaldo, que es el elemento central que el PEA dice presentar o, por el contrario, si la viabilidad del plan depende del quiebre de la comisión y de la incorporación/cooptación por separado de cada entidad.

## Bibliografía

- Aacrea (2003). “Agroalimentos argentinos”, disponible en: [www.redcrea.org.ar/aacrea](http://www.redcrea.org.ar/aacrea).
- Aguilar Villanueva, Luis (2009). “Marco para el análisis de las políticas públicas”, en Maríñez Navarro, Fredy y Vidal Garza Cantú (coords.), *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*, México D.F., EGAP-Cerale-Miguel Ángel Porrúa.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos (2009). “From Old To New Developmentalism in Latin America”, Textos para discussão N° 193, Escola de Economia de São Paulo, San Pablo.
- Cabrero Mendoza, Enrique (2000). “Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes”, en *Gestión y política pública*, Vol. IX, N° 2.
- Damill, Mario, Roberto Frenkel y Roxana Maurizio (2007). “Macroeconomic Policy Changes in Argentina at the Turn of the Century”, Serie Nuevos Documentos Cedec N° 29, Cedec.
- Devlin, Robert y Graciela Moguillansky (2009). *Alianzas público-privadas para una nueva visión estratégica del desarrollo*, Santiago de Chile, Cepal-Naciones Unidas.
- Esping-Andersen, Gøsta (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, Barcelona, Ariel.
- Fukuyama, Francis (2004). *La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el Siglo XXI*, Barcelona, Ediciones B.
- Gaggero, Alejandro (2008). “Fui industrial durante muchos años... Los grupos económicos nacionales y el proceso de extranjerización del empresariado argentino durante la década de los noventa”, en *Papeles de trabajo. Revista electrónica del Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de General San Martín*, Año 2, N° 3.
- Hewitt de Alcántara, Cynthia (1998). “Uses and Abuses of the Concept of Governance”, en *International Social Science Journal*, N° 155, marzo.
- IPPG (2010). “The Bluffer’s Guide to State Business Relations”, disponible en [www.ippg.org.uk](http://www.ippg.org.uk).

- Izquierdo, Alejandro y Ernesto Talvi (coords.) (2011). “¿Una región, dos velocidades? Desafíos del nuevo orden económico global para América Latina y el Caribe”, Banco Interamericano de Desarrollo, disponible en [idbdocs.iadb.org/wsdocs](http://idbdocs.iadb.org/wsdocs).
- Kanenguiser, Martín (2011). “Prevén que el contexto internacional seguirá favoreciendo a la Argentina”, en *La Nación*, 10 de enero.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay y Massimo Mastruzzi (2007a). “Governance Matters VI: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996–2006”, World Bank Policy Research Working Paper 4280, Banco Mundial, Washington D.C.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay y Massimo Mastruzzi (2007b). “The Worldwide Governance Indicators Project: Answering the Critics”, Banco Mundial.
- Lattuada, Mario y José Nun (1991). *El gobierno de Alfonsín y las corporaciones agrarias*, Buenos Aires, Manantial.
- Llach, Juan y Marcela Harriague (2010). “El mundo emergente y la demanda de alimentos: desafíos, oportunidades y la estrategia de desarrollo de la Argentina”, Fundación Producir Conservando.
- Marsh, David y R. A. W. Rhodes (1992). *Policy Networks in British Government*, Oxford, Clarendon Press.
- Muller, Pierre (2006). *Las políticas públicas*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- O'Donnell, Guillermo (1984). “Apuntes para una teoría del Estado”, en Oszlak, Oscar (comp.), *Teoría de la burocracia estatal*, Buenos Aires, Paidós.
- O'Donnell, Guillermo (1993). “Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 33, N° 130.
- Orlansky, Dora (1998). “Estados y bancos: una comunidad de políticas”, en *Escenarios Alternativos. Revista de análisis político*, Año 2, N° 2.
- Orlansky, Dora (2006). “El concepto de desarrollo y las reformas estatales: visiones de los noventa”, en *Revista Documentos y Aportes*, N° 6.
- Orlansky, Dora y Nicolás Chuchco (2010). “Gobernanza, instituciones y desarrollo. Exploraciones del caso de Argentina en el contexto regional, 1996-2008”, en *Punto de Vista*, N° 4, abril.
- Orlansky, Dora, Carolina Aulicino, María Eugenia Mediavilla y Laura Seccia (2011). “Gobernanza y desarrollo. Relaciones intersectoriales público-privadas”, ponencia presentada en el X Congreso Nacional de Ciencia Política de la SAAP, Ciudad de Córdoba.
- Oszlak, Oscar (1997). “Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego?”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 9.
- Oszlak, Oscar y Guillermo O'Donnell (1976). “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”, Documento Cedes-Clacso N° 4, Cedes-Clacso, Buenos Aires.
- Prats i Catala, Joan (2001). “Gobernabilidad democrática. Marco conceptual y analítico”, en *Revista Instituciones y desarrollo*, N° 10.

- Reich, Robert (1993). *El trabajo de las naciones*, Buenos Aires, Vergara.
- Rodrik, Dani (2008). "Thinking about Governance", disponible en [www.hks.harvard.edu/fs/drodrik](http://www.hks.harvard.edu/fs/drodrik).
- Ross Schneider, 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.
- Schneider, Ben Ross (2005). "La organización de los intereses económicos y las coaliciones políticas en las reformas de mercado en América Latina", en *Desarrollo Económico*, Vol. 45, N° 179.
- Sommer, Rosmarie, Cyrill Rogger y Félix Hintermann (2005). "¿Desarrollo rural a través de alianzas público-privadas (APP)?", en *InfoResources Focus*, N° 1/05, Disponible en: [www.inforesources.ch](http://www.inforesources.ch).
- Subirats, Joan (2010). "Si la respuesta es gobernanza, ¿cuál es la pregunta? Factores de cambio en la política y en las políticas", en *Ekonomiaz*, N° 74, segundo cuatrimestre.
- Tedesco, Lorena (2008). "La contribución de la agroindustria a la estrategia de desarrollo económico. Un análisis de sus eslabonamientos y multiplicadores", en *Estudios Económicos*, Vol. 25, N° 50, enero.
- Teubal, Miguel (2008). "Expansión de la soja transgénica en la Argentina", Instituto de Investigaciones Gino Germani.
- Uranga, Washington (2001). "Una propuesta académica con la mirada puesta en las prácticas sociales", Maestría en Planificación y Gestión de Procesos Comunicacionales, Universidad Nacional de la Plata.
- Villulla, Juan Manuel (2009). "Problemas y debates sobre la ocupación y el empleo en el agro pampeano de la sojización", en *Geograficando*, Vol. 5, N° 5.
- Wagner, Alejandra (2006). "Actores sociales: los sujetos del cambio", cátedra de Administración en Trabajo Social, UNLP.
- Woods, Ngaire (2000). "The Challenge of Good Governance for the IMF and the World Bank Themselves", en *World Development*, Vol. 28, N° 5, mayo.

### ***Fuentes digitales***

- Aacrea, [www.aacrea.org.ar/](http://www.aacrea.org.ar/)
- Confederaciones Rurales Argentinas (CRA), [www.cra.org.ar/](http://www.cra.org.ar/)
- Coninagro, [coninagro.org.ar/Memorias/memoria\\_final\\_OK.pdf](http://coninagro.org.ar/Memorias/memoria_final_OK.pdf)
- Dirección Nacional Electoral, Ministerio del Interior, Presidencia de la Nación, [www.elecciones.gov.ar/elecciones\\_nacionales/nacionales.htm](http://www.elecciones.gov.ar/elecciones_nacionales/nacionales.htm)
- Federación Agraria Argentina (FAA), [www.faa.com.ar/noticia.php?id=525](http://www.faa.com.ar/noticia.php?id=525)
- Inase, [www.inase.gov.ar/](http://www.inase.gov.ar/)
- Indec, [www.indec.gov.ar/](http://www.indec.gov.ar/)

Inta, [www.inta.gov.ar/index.asp](http://www.inta.gov.ar/index.asp)

INV, [www.inv.gov.ar/principal.php?ind=1](http://www.inv.gov.ar/principal.php?ind=1)

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación Argentina,  
[www.minagri.gob.ar/SAGPyA/areas/PEA2/index.php](http://www.minagri.gob.ar/SAGPyA/areas/PEA2/index.php)

Senasa, [www.senasa.gov.ar/indexhtml.php](http://www.senasa.gov.ar/indexhtml.php)

Sociedad Rural Argentina (SRA), [www.ruralarg.org.ar/](http://www.ruralarg.org.ar/)

### **Palabras clave**

Argentina - alianzas público-privadas – agroindustria –políticas públicas –  
Mesa de Enlace

### **Key words**

Argentina - public-private alliances – agribusiness –public policies – Mesa  
de Enlace

### **Abstract**

This article aims to depict the positions of different private actors involved in the agricultural sector —within the *Mesa de Enlace*— around a specific public policy, the Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial (PEA). By analyzing the main agricultural industry actors we study the State policies interacting with the private sector employers organizations, in order to explore the public-private alliances in the agribusiness field. The methodology combines the analysis of statistical and documentary sources such as newspaper articles, institutional publications, legislation, both government and agricultural representatives speeches and empirical research related to the subject. We conclude in the one hand that this public policy is an outstanding program because of its participatory elaboration, but in the other hand it represents an instrument that could not manage in advance the rejection of the most influential agricultural industry actors and the opposition coalition that was set up against it.