

## **Autonomía estatal y capacidades relacionales. El Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial argentino (2010-2020)**

*State Autonomy and Relational Capacity. The Argentinian Agrifood and  
Agribusiness Strategic Plan  
(2010-2020)*

**Por Diego Taraborrelli\***

**Fecha de Recepción:** 15 de enero de 2015.

**Fecha de Aceptación:** 18 de marzo de 2015.

### **RESUMEN**

Este artículo de investigación propone un análisis de las capacidades relacionales del Estado argentino frente al resto de los actores socioeconómicos del escenario político nacional. El objetivo del trabajo es identificar la implicancia de estas relaciones sobre la autonomía del Estado para la elaboración de políticas públicas sectoriales. Para ello, se propone el estudio crítico del Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial, desde su primer anuncio en mayo de 2009, hasta su lanzamiento oficial en 2012. Mediante dicho análisis es posible dar cuenta de la importancia que adquieren los intereses y los recursos de poder de los actores implicados en el proceso de gestación de las políticas públicas. El trabajo parte de considerar que las instituciones formales no surgen espontáneamente sino que se configuran, en gran medida, a través de la realización de los intereses de aquellos actores con suficiente poder de negociación para formular el marco institucional vigente e introducir nuevas reglas de juego. El artículo da cuenta de las restricciones externas e

internas impuestas por los actores políticos y económicos que, mediante distintos recursos, logran encorsetar la autonomía del Estado para la definición de políticas sectoriales, directamente relacionadas con el modelo de desarrollo nacional.

**Palabras clave:** Capacidades estatales, Políticas Públicas, Agronegocios.

### **ABSTRACT**

This research paper proposes an analysis of the relational capabilities of the Argentine State to the rest of the communities of the national political scene. The aim of the study is to identify the implications of these relationships on the autonomy of the state for the development of sectoral policies. For this, the critical study of the Agri-Food and Agribusiness Strategic Plan is proposed, since its first announcement in May 2009, until its official launch in 2012. Through this analysis it is possible to realize the importance acquired interests and power resources of those involved in the gestation of

---

\* Licenciado en Estudios Políticos por la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Realizó una Maestría en Relaciones y Negociaciones Internacionales en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina. Actualmente es miembro de la Red Latinoamericana de Política Comercial (Red LATN) y del Área de Relaciones Internacionales de FLACSO Sede académica Argentina. Correo electrónico: diegotaraborrelli@hotmail.com

public policy. The work by considering that formal institutions do not arise spontaneously but are configured, largely through the realization of the interests of those actors with sufficient bargaining power to formulate the existing institutional framework and introduce new rules

The article reports on the external and internal constraints imposed by political and economic actors, using different resources, achieve encorsetar state autonomy in defining sectoral policies directly related to national development model.

**Keywords:** *State Capacity, Public Policy, Agribusiness.*

## Introducción

La creciente dislocación de la actividad económica, productiva y financiera, permite identificar distintos niveles o redes socio-espaciales de interacción social que conviven de manera simultánea y solapada. La consolidación de estos cambios estructurales ha promovido un cambio cualitativo en la relación de los Estados nacionales *vis à vis* con el resto de los actores económicos y sociales, cristalizados en nuevas tensiones políticas y económicas. Pese a que durante buena parte del siglo XX, los Estados funcionaron como el agente fundamental para el logro de los equilibrios sociales (a través del doble objetivo de maximizar los recursos y garantizar el pleno empleo), desde los años '70, se comienza a percibir cierta retracción en la preeminencia del Estado como el agente central de regulación socioeconómica<sup>1</sup>.

---

1 Durante los años previos a la crisis económica iniciada a mediados de los '70, marcada por el ajuste del gasto público, el Estado en América Latina regulaba lo que se producía (precios relativos, financiamiento, inversiones, etc.); el nivel tecnológico con el cual se producía (investigación y asistencia técnica) y en cierta forma para quién se producía (precios controlados, políticas salariales, etc.). La crisis, dio espacio a recetas neoliberales orientadas a la reforma del

Para el propósito de este trabajo, se asume que el concepto de Estado puede adquirir un doble sentido. Por un lado, se lo puede pensar como el espacio donde actores sociales y económicos heterogéneos reflejan sus demandas e intereses. Por el otro, los Estados pueden ser concebidos también como actores. Desde esta última perspectiva, el Estado reúne y expresa los conflictos de la sociedad pero puede actuar con autonomía, que de ningún modo es absoluta, “para definir objetivos y fijar metas, seleccionar y emplear instrumentos de política, movilizar recursos y mantener bajo control las restricciones en que operan las políticas públicas, incluyendo el comportamiento de los actores” (Vilas, 2006: 12). En un contexto socioeconómico donde el Estado debiera ejercer control regulatorio sobre los actores privados, si no dispone de determinadas capacidades, la definición de objetivos autónomos para dar respuesta a las demandas sociales sería poco más que una quimera (Acuña y Chudnovsky, 2013; Cáceres, 2014).

La literatura politológica atribuye a las capacidades estatales distintas aristas medibles, o no, que deben ser consideradas en cualquier análisis sociopolítico (Bernazza y Longo, 2014). En este sentido, “durante los años '80, muchos trabajos han puesto el énfasis en el Estado como variable independiente, asumiendo que éste puede formular objetivos que no son un simple reflejo de las demandas o los intereses de grupos o clases sociales de la sociedad, resaltando y recuperando la idea de autonomía estatal” (Isuani, 2008). Por lo tanto, se torna imperioso precisar que se entiende en este trabajo de investigación por “capacidades estatales”. Adhiriendo a la conceptualización de Guillermo Alonso (2012), estas pueden resumirse en dos dimensiones: por un lado, la que hace a las capacidades técnico-administrativas; y por el

---

Estado a partir de la apertura comercial y financiera, la desregulación de los mercados, incluido el trabajo y la privatización de empresas estatales en el marco de un estricto rigor fiscal y monetario (Forcinito y Tolón Estarells, 2009).

otro, una dimensión relacional que se refiere a la relación del Estado con el entorno socioeconómico, en tanto que las estructuras institucionales no son neutrales respecto a la constitución de los intereses y preferencias de los actores, ni con respecto a la fijación de probabilidades de realización de intereses/demandas de la sociedad (Alonso, 2012: 19). Tal como fuera sugerido previamente, para este artículo será utilizada la segunda de las dimensiones, mediante la cual, será posible dar cuenta del grado de autonomía que cubre, al menos, una de las áreas del Estado. En este sentido, tal como afirma Evans "el concepto de "capacidad política" del Estado se pregunta más por la movilización de recursos sociales por parte del sistema de gobernación para lograr sus objetivos políticos que por las estructuras estatales *per se*..." (Bernazza y Longo, 2014: 112). Así, para dar cuenta de las capacidades relacionales, será preciso indagar cuál es la relación de las agencias estatales con los contextos socioeconómicos en los que funcionan, cuyos actores e instituciones manifiestan distintos intereses y recursos de poder específicos.

En este marco, se torna evidente que la creación de instituciones públicas (tanto leyes como organismos) resulta, y requiere, no sólo del aparato institucional del Estado, sino que también es emergente del conflicto de intereses y de la construcción de identidades, de las dinámicas políticas y de las relaciones de poder que están en la base de la definición de las reglas de juego. Para responder a las demandas y canalizar los intereses sociales, el Estado requiere ser portador de determinadas aptitudes que le permitan plasmar los máximos niveles de valor social (Repetto, 2003: 6). Entre dichas aptitudes, se torna necesario considerar un margen de autonomía frente a las dinámicas relacionales con los otros actores del escenario sociopolítico. En este sentido, el análisis de los nexos entre el Estado y la sociedad remite, necesariamente, al interrogante sobre la capacidad del Estado para inducir cambios en la conducta de los actores, o bien, evitar los bloqueos de sus iniciativas políticas en contextos sociales, económicos y políticos determinados. Para ello,

es importante tener en consideración no sólo el interior de las estructuras estatales, sino también los constantes cambios de equilibrio entre los recursos de poder que movilizan tanto el Estado como los actores privados (nacionales e internacionales) y las particularidades de la coyuntura (Alonso, 2012: 20). Puesto que el Estado en la Argentina se ha constituido más como una de las arenas de conflicto antes que como actor (Alonso, 2012: 23), para dar cuenta de las capacidades autónomas del mismo, se impone un análisis de la organización y de los intereses de los actores no estatales involucrados, así como la observación del carácter conflictivo o cooperativo de las relaciones entre estos y el Estado (Skocpol, 1985).

La agricultura argentina se conforma por múltiples actores involucrados, con diversidad de perspectivas, expectativas, intereses y estrategias para incidir sobre su desarrollo. Estos actores integran redes en torno a valores, intereses e identidades que: definen problemas, alimentan la agenda pública y determinan la eficacia e impacto de las políticas públicas. En este marco, las políticas dirigidas a la agricultura son difícilmente escindibles de las redes políticas que estas involucran, condicionan, potencian y con frecuencia, también las neutralizan. Para el caso de las políticas agropecuarias en la Argentina, estas redes de actores son críticas para determinar la viabilidad de las políticas y el logro de los objetivos perseguidos con ellas (Martínez Nogueira, 2009).

En función de ello, el presente artículo de investigación propone un análisis de una política pública específica, el plan estratégico agroalimentario y agroindustrial (PEA), correspondiente a una agencia particular del Estado argentino. Con el análisis de la misma, se busca indagar sobre las capacidades autónomas del Estado, frente a las demandas y los recursos de poder movilizadas por el resto de los actores socioeconómicos. Para ello, el trabajo que sigue se estructura de la siguiente manera: en primer lugar, se analiza el marco coyuntural en el que se inscribe la política pública que ha de ser analizada: la restricción externa y la inserción en el comercio internacional argenti-

na, como los factores externos que contribuyen al condicionamiento de la autonomía estatal. En un segundo punto, se analizan las principales características del modelo de producción hegemónica en el escenario rural argentino y sus actores centrales. Posteriormente, se analizan la gestación y el anuncio, junto con sus principales objetivos, del PEA y; por último, se presentan las conclusiones.

## **I. Restricción externa, marco para la política nacional**

El Programa Mundial de Alimentos de Naciones Unidas<sup>2</sup>, indica que se ha pasado de una situación caracterizada por el excedente estructural de alimentos hacia otra marcada por un déficit estructural (FAO, 2014). Ante esta situación, la Argentina y el resto de los países del MERCOSUR logran consolidarse como un espacio geoeconómico de relevancia para la satisfacción de la demanda mundial de productos agrícolas y agroalimentarios (Turzi, 2011; Bisang, *et. al.*, 2013; Gras y Hernández, 2009). En otras palabras, la carencia estructural de alimentos, posiciona a la Argentina (por su disponibilidad de agua y tierras fértiles sobre todo en la pampa húmeda) como un polo de atracción para las inversiones orientadas a la explotación de recursos agrícolas y forestales. Asimismo, la Argentina a lo largo de su historia tuvo importantes restricciones para disponer de divisas e insumos industriales. Dichas restricciones han funcionado como argumentos (políticos y económicos) que reforzaron los esquemas de inserción en la división internacional del trabajo, basados en las ventajas comparativas, principalmente, en torno de materias primas de origen agropecuario. Sin embargo, y pese a la importante disponibilidad de recursos naturales a lo largo de su historia moderna, la Argentina tuvo importantes restricciones para disponer de divisas e insumos industriales. Dichas restricciones han

funcionado como argumentos (políticos y económicos) que reforzaron los esquemas de inserción en la división internacional del trabajo, basados en las ventajas comparativas, principalmente, en torno de materias primas que ofrece el agro.

Durante la segunda posguerra mundial, la restricción externa argentina se encontraba asociada a las dificultades para financiar las importaciones de bienes de capital, de partes y piezas necesarias para el crecimiento del sector industrial. Asimismo, la falta de dinamismo en la oferta de los sectores exportadores de materias primas, junto con la remisión de utilidades al exterior efectuada por las Empresas Multinacionales (en adelante, EM) instaladas en el país (Abeles, *et. al.*, 2013), contribuyeron a dificultar la capacidad de acumulación de divisas.

Desde los años '70 se añade un nuevo factor restrictivo, vinculado al pago de los servicios de la deuda externa. Situación que, durante las siguientes dos décadas, constituyó el principal elemento de vulnerabilidad externa de la economía argentina (y en general, de Latinoamérica), condicionando sus posibilidades de crecimiento. Este elemento ha sido uno de los puntos críticos para el desarrollo nacional, basado en la transformación estructural de la economía (configurado en la Industrialización por Sustitución de Importaciones), conforme las orientaciones cepalinas de mediados del siglo XX (Címoli, 2007; Aronskind, 2007; Bértola y Ocampo, 2010). Este fenómeno produce y reproduce otro fenómeno característico de la historia económica y social del país, centrado en la heterogeneidad estructural al interior de la misma actividad económica y productiva.

La heterogeneidad estructural que caracteriza a la Argentina y a los países de América Latina implica la existencia de un esquema dual dentro de sus economías (replicando la idea de centro-periferia), con un pequeño sector ubicado en la frontera tecnológica, en general orientado a la exportación, y otro más atrasado, orientado a la producción y comercialización doméstica (Chena, 2010). En el caso particular del sector agropecuario argentino, dicha dualidad

2 La información y estadísticas del Programa se encuentran disponibles en: <http://es.wfp.org>

adquiere especial claridad. Así mayormente, es posible identificar un sector más dinámico, conformado por empresarios innovadores ubicados en la frontera tecnológica internacional (Hernández, 2007) y cuyas actividades productivas se orientan a la exportación de *commodities* agrícolas (principalmente soja); y otro, conformado por comunidades indígena-campesinas y pequeños productores en franca desaparición orientados a la comercialización local, o bien, a la producción de subsistencia (Gras, 2009; Fassi, 2009; Villagra, 2009).

En la Argentina, la fragilidad macroeconómica se presenta como uno de los principales obstáculos para que el Estado pueda ser capaz de tomar decisiones autónomas respecto de un modelo de crecimiento con inclusión social. El Estado como garante de los derechos sociales y económicos requiere del diseño, la formulación e implementación de políticas públicas para generar y/o atraer, regular y redistribuir recursos genuinos en el país. Así, desde los años '50, hasta los primeros años de la década de 1990, las distintas agencias estatales han incentivado el proceso de modernización tecnológica del sector agropecuario, de modo tal que pudo achicar la brecha tecnológica con el resto del mundo y generar importantes recursos disponibles para el Estado.

## II. Los agronegocios: el modelo, sus actores e intereses

En el sector agropecuario argentino, los precios relativos y el sesgo de las intervenciones sectoriales de los distintos gobiernos de turno, llevaron al progresivo abandono de la ganadería, difundiendo la agricultura y con ello nuevas necesidades tecnológicas que revertían el deterioro de los suelos (Bisang, *et. al.*, 2013; Azcuy Ameghino y León, 2005). Este esquema se vio reforzado en los '80 con el aumento progresivo del precio internacional de la soja y la imposición de retenciones a las exportaciones que afectaban la rentabilidad de otros cultivos.

A mediados de la década de 1990, con la aprobación por parte del Estado de la comercialización de los eventos transgénicos, se pro-

fundiza la adopción de innovaciones técnicas, tecnológicas y organizacionales que dieron forma a los llamados agronegocios. Dichas innovaciones son: el uso de la siembra directa; el uso del glifosato como herbicida asociado; las semillas genéticamente modificadas, resistentes a plagas y productos químicos<sup>3</sup> y, finalmente, un nuevo esquema empresarial, basado en el trabajo descentralizado de productores en red. El rasgo saliente de los agronegocios argentinos, es el cambio en la relación con la tierra, donde se abandona la idea de apropiación permanente por el alquiler temporario en la búsqueda de rentabilidad en el corto plazo. Este esquema se caracteriza por la existencia de inversionistas provenientes de otros sectores económicos (pooles de siembra) que contratan conocimientos técnicos, alquilan equipos y maquinarias, arriendan tierras y hacen un uso masivo de nuevas tecnologías. La dinámica del pool de siembra da cuenta del crecimiento de los arrendamientos como forma de acceso a la tierra. Entre 1988 y el 2002, los arrendamientos se incrementaron un 64% y subió mucho más tras la devaluación, debido al impulso de la agricultura. Tal como puede leerse, este proceso fue respaldado por un conjunto de decisiones político-institucionales que contribuyeron a que así suceda y para fines de la década de 1990, por ejemplo, la modificación en los tipos de contratos de arriendo a favor del empresario propietario como parte de la eliminación de las Juntas reguladoras (dependientes del Gobierno) de Carnes<sup>4</sup>

---

3 Entre 1998 y 2011, en la Argentina, el uso de plaguicidas creció un 200%, mientras que el consumo de fertilizantes pasó de 1,5 millones a 3,72 millones de toneladas (Infocampo, 2012).

4 Creada por la ley 21.740 de 1978, cuyo artículo primero indica "La JUNTA NACIONAL DE CARNES tendrá por objeto, dentro de los límites de sus atribuciones, promover la producción, y promover y controlar el comercio y la industria de ganados y carnes a fin de lograr la satisfacción de la demanda interna, y el desarrollo de las export-

y de Granos<sup>5</sup>, liberando el mercado rural a los vaivenes de la economía internacional (Azcuy Ameghino, 2004):

Un conjunto de decisiones institucionales contribuyeron: ley de puertos privados, desregulación de la economía, dragado del Paraná, entre otras dieron lugar a la construcción de fábricas aceiteras, plantas de almacenajes y puertos privados, que acompañaron del lado de la demanda el incremento en la producción de soja<sup>6</sup>.

Durante dicha década, la soja se convirtió en el producto estrella del escenario rural argentino “a punto tal que la producción de la campaña 2001/2002 –unos 30 millones de toneladas– fue aproximadamente un 40% mayor que el promedio de los últimos dos años previos y triplicó los registros de principio de los años ‘90, en torno a los 10 millones de toneladas” (Bisang y Campi, 2013).

Los agronegocios, como modelo hegemónico de producción rural en la Argentina, se han impuesto como una de las principales generadoras de excedente económico en el país. Tiene entre sus características más prominentes que: i) la difusión de tecnología irrumpe en el marco de la estruc-

tura tecnológica y productiva previa; ii) surgen nuevos actores vinculados a este proceso (pooles de siembra y multinacionales proveedoras de insumos); iii) aparecen nuevos espacios y actores de representación sectorial; iv) existen tensiones entre las empresas agrícolas y las comunidades campesinas y; v) el sector genera una renta excedente que habilita a los Estados a intervenir para su redistribución. Con la consolidación de los agronegocios en la Argentina, se vuelve a re-confirmar el carácter central del sector agrícola para la economía, tal como fuera a principios del siglo XX (pero aún más extranjerizada). Para la campaña 2013-14 la producción agrícola en la Argentina superó los 100 millones de toneladas de los principales granos, lo cual constituyó un nuevo récord nacional de producción. Con la aplicación del impuesto a las exportaciones (retenciones) de los granos de soja, que pasó del 13,5% en 2002 al 35% en 2009<sup>7</sup>, el sector contribuyó en buena medida a las arcas del Banco Central de la República. El valor bruto de la producción para la campaña 2013/14 rondó los US\$ 42.892,5 millones, dentro del cual la soja aportó US\$ 29.538 millones a la economía argentina (Ambito, 2014).

### III. Los actores socio-económicos y sus recursos

En los procesos de consolidación de nuevos regímenes sociales de acumulación, la capacidad de generar o movilizar aliados constituye el elemento central de la acción política (Nun, 1987; Callon, 1986). En este sentido, los agronegocios se han podido afianzar a través de distintas alianzas que vinculan productores y comerciantes; empresas multinacionales proveedoras de insumos y empresas nacionales e internacionales orientadas a

---

aciones”. Visto el 13/02/08 en <http://consulex.com.ar/Legislacion/Leyes/L0021740.htm>

5 Tenía como funciones, entre otras, las de ejercer el control de todas las instituciones o entidades intervinientes, directa o indirectamente, en el comercio interno o externo de granos y sus sub-productos; ofrecer asesoramiento general a empresas y productores agropecuarios; elaborar análisis y establecer la clasificación de los granos, graduando las calidades para que las empresas pudieran, en base a estos resultados, hacer las liquidaciones respectivas a los productores agropecuarios. Tomado de <http://www.regionnet.com.ar/avella/servicios/servpub.htm> (última visita el 13/02/08)

6 [http://www.darsecuenta.org.ar/00/d00n0001\\_n3.asp](http://www.darsecuenta.org.ar/00/d00n0001_n3.asp) visitada el 28/01/08

---

7 Asimismo, es del 32% para los derivados de esta oleaginosa (harina y aceite). Ese 3% es una transferencia del agro a la industria procesadora. Para el caso del trigo y el maíz, el derecho de exportación es del 23% y 20%, respectivamente.

la exportación; la prensa escrita que legitiman y difunden sus prácticas y los bancos que proveen financiamiento; distintos órganos del Estado y organismos multilaterales de crédito que promueven obras de infraestructura. Estas alianzas, mediante el aporte a la estructura económica del país, su presencia en los debates políticos y su contribución a la generación de discursos técnicos, han logrado promover y legitimar exitosamente los elementos críticos de esta estrategia de acumulación ante la opinión pública. En otras palabras, detrás del modelo de los agronegocios, existen numerosos actores que la gestionan, la promueven y la expanden entre los que se destaca un puñado de empresas multinacionales. Estas, a partir del desarrollo y comercialización de los insumos tecnológicos necesarios de la dinámica productiva (semillas transgénicas y agroquímicos), logran imponer la dirección y el ritmo al resto de los actores vinculados a los negocios agrícolas (Palau, 2009), que terminan de tejer las redes heterogéneas (políticas, técnicas, económicas y productivas) orientadas a la reproducción local de los agronegocios. Estas redes son las que, por un lado, tienden a condicionar la capacidad política del Estado para la definición de objetivos sectoriales autónomos y; por el otro, incrementan la dependencia de la estructura económica de los insumos tecnológicos de las Empresas Multinacionales.

Cuando la confluencia de intereses establecidos entre los distintos actores vinculados a los agronegocios se extiende a través de alianzas locales y/o internacionales (ya sea para reforzar su legitimidad o incrementar su poder ante el resto de los actores económicos, políticos y sociales) se refuerzan y complejizan sus recursos de poder en las distintas arenas políticas donde juegan (Lowi, 1992). En este sentido, entre los distintos recursos de poder que estos actores ponen en juego para influir y ejercer presión sobre la política, siguiendo a Alonso (2012: 34) se destacan:

- Los recursos estructural-económicos, que refieren a los recursos materiales de los actores que, para el caso de los agronegocios,

podrían visualizarse a través de su poder de mercado, dentro de la economía nacional.

- Los recursos organizacionales, como aquellos que permiten construir acción colectiva por parte de los actores y que al interactuar con un determinado marco institucional definen un tipo de relacionamiento con las agencias estatales.
- Los recursos político-institucionales, donde las reglas, las instituciones y las prácticas que intermedian entre el Estado y la sociedad pueden ser vistas como condición de posibilidad para que los actores puedan hacer uso de los recursos de poder instrumentales, como el *lobby*.
- Los recursos de información, caracterizado por el control sobre el flujo de información.

Tal como se podrá observar a continuación, cada uno de los actores socioeconómicos que participan de la elaboración de una política es portador de uno o más recursos de poder que ponen en juego en función de sus análisis de coyuntura.

### Las empresas multinacionales

Tal como se ha señalado anteriormente, los agronegocios están conformados por una cadena de procesos que van desde la provisión de insumos y maquinarias para la producción, pasando por la producción propiamente dicha, el acopio y la comercialización de productos agrícolas. Dentro de estas etapas participan diferentes empresas multinacionales, especializadas en algunos (o varios) de estos rubros, las cuales desde la década de 1970, contribuyeron a la consolidación de un sistema agroindustrial mundial, cuya columna vertebral está constituida por las empresas multinacionales, desde donde parten, expanden y organizan las distintas actividades y alianzas entre los distintos actores locales, regionales y globales (Teubal, 2001; Villagra, 2009).

Entre las principales EM de los agronegocios se destacan aquellas vinculadas a la provisión de insumos tecnológicos (semillas y agroquímicos principalmente, entre las que se destacan Monsanto, Pioneer y Bayer) y las que se dedican a la comercialización de granos (donde 4 empresas

son las que manejan el comercio de granos a nivel mundial: Archer Daniels Midland –AMD–, Bunge, Cargilly Dreyfus). Estas empresas multinacionales, por su poder de mercado e información (principalmente tecnológica) logran movilizar al resto de los actores locales de los agronegocios. Un caso paradigmático de la política argentina, es la controversial modificación de la ley de semillas promovida desde Monsanto, por la cual se pretende realizar modificaciones en torno a la protección de propiedad intelectual.

### Los actores locales

Cuando se piensa en los actores locales vinculados a la producción de granos de los agronegocios, el foco debe ser puesto en los empresarios rurales y sus organizaciones de representación política, económica y social. Si bien el entramado de actores excede lo meramente productivo, se busca dar cuenta de una dinámica particular de acumulación que se consolida en la región, donde los productores sortean las fronteras como agentes económicos y operan también como heraldos ideológicos y políticos del modelo de producción hegemónica.

En la Argentina existen grandes empresas con superficies mayores a las 100.000 hectáreas, dedicadas a la producción exclusiva de la soja. Estas empresas, en su mayoría, son de capitales nacionales y, en general, han comenzado un proceso de expansión hacia el resto de los países de la región. Por el tamaño de sus negocios agrícolas, en cuanto a extensión territorial y volúmenes producidos, estos grupos empresarios se ubican como los principales socios locales de las empresas multinacionales. Por un lado, como clientes de las EM proveedoras del paquete tecnológico y; por el otro, como socios de las EM que comercializan sus producciones. A través de estos empresarios exitosos, la dinámica de los agronegocios globales ponen su pie en la región, expandiéndose hacia abajo en la estructura del mundo rural de la Argentina. Estos empresarios innovadores, logran constituirse como actores políticos desde el momento que elabo-

ran e implementan estrategias colectivas para incidir en las distintas arenas políticas, en función de sus intereses compartidos. En este sentido, los empresarios rurales a través de sus esquemas de acción y organización, pueden presionar sobre la estructura política y generar un clima de negocios favorable a sus intereses (que canalice los intereses de las EM), o bien, pueden constituirse en actores de veto, donde su consentimiento sea necesario para la adopción de una política sectorial.

Ahora bien, la heterogeneidad de actores y las imbricadas dinámicas de los sistemas sociales y productivos del sector rural, da cuenta de la desaparición de actores, el surgimiento de nuevos y la transformación de otros tantos. En este marco, emergen las nuevas entidades representativas de las cadenas agroindustriales, asociadas a distintos productos de manera particular que se suman a los esquemas de representación que existían previamente. Cada uno de ellos tiene sus propias demandas y requiere de espacios de representación. Actualmente, en la Argentina, conviven organizaciones de larga data con otras de creación más reciente. Para la caracterización de estas organizaciones se puede trazar una división entre, por un lado, aquellas de representación política, las gremiales, que asumen la representación de un determinado grupo dentro del sector, ante problemáticas comunes, constituyéndose en defensora de los intereses particulares en los espacios públicos (frente a los gobiernos y a la sociedad en general). Por otro lado, las entidades técnicas, que se presentan con espíritu apolítico, constituyéndose principalmente en espacios donde los productores acuden a discutir y a resolver cuestiones técnicas, direccionando su accionar hacia el interior de su grupo (Anlló, 2013). Pese a que lo político define una clara frontera en la identidad de estas organizaciones, estas se tornan porosas cuando se tienen en consideración la complementariedad de las acciones emprendidas por cada una de estas instituciones. Mientras que los primeros utilizan los canales tradicionales de acción política (reclamos gremiales y *lobby* político); las segundas contribuyen a construir los

argumentos de legitimación "no políticas" de las primeras, es decir centrando y publicitando "objetivamente" las bondades técnicas y organizacionales para el desarrollo económico de los países. Planteado de esta manera, un mismo productor puede pertenecer simultáneamente a dos o más de estas entidades, sin generar ningún tipo de incongruencia. Es allí donde comienzan a tornarse porosas las fronteras entre los esquemas de organización, dificultando la clara percepción de la pretendida apoliticidad de las entidades técnicas<sup>8</sup>.

Las asociaciones técnicas (como la Asociación Argentina de Productores en Siembra Directa –AAPRESID- o los Consorcios Regionales de Experimentación Agrícola-CREA-) surgieron al calor de la consolidación de los agronegocios. Las transformaciones técnicas, tecnológicas y organizacionales descritas, impusieron la necesidad de contar con nuevas entidades de representación para difundir, adaptar y generar soluciones a los problemas productivos que fueran surgiendo. En general, este tipo de entidades se aglutinan en torno a un producto determinado y, en líneas generales, representan a los actores de toda la cadena productiva. En este sentido, las propuestas de estos grupos van desde la promoción de los productos en el exterior hasta la realización de actividades de I+D. El común denominador de todas estas asociaciones de productores es la construcción y la difusión de los discursos que legitiman las prácticas productivas de los agronegocios. Ya sea frente a otros sectores del espacio agro-productivo, o bien, ante las críticas de la opinión pública, de los grupos ambientalistas e indígena-campesinos. En este sentido, canalizan sus recursos materiales y de

información a través de instrumentos de alcance público, como los medios de comunicación, los seminarios de actualización y las instituciones educativas, así articulan los argumentos de justificación que posteriormente son utilizados ante los sectores opositores y críticos.

Las organizaciones de carácter político y gremial, manejan mecanismos de incidencia que giran en torno de los recursos tradicionales de poder (político institucional/*lobby*, organizacional y económico), de su capital simbólico y de su capacidad de movilización. Estas organizaciones fueron promovidas con la finalidad de generar algún tipo de incidencia en los temas de relevancia para el negocio rural, donde las instancias políticas, de regulación y de financiamiento son sólo algunas de ellas (muchas veces, formando parte o reclamando serlo). En este sentido, la participación de los empresarios rurales nucleados en estas, se asocia más a la búsqueda de un mayor ejercicio de presión política y económica que al acceso a innovaciones técnicas, pese a la porosidad de las fronteras. En la Argentina se destacan cuatro entidades de representación gremial: La Sociedad Rural Argentina (SRA), la Federación Agraria Argentina (FAA), la Confederación Interooperativa Agropecuaria (CONINAGRO) y las Confederaciones Rurales Argentinas (CRA)<sup>9</sup>. El accionar común de estas cuatro entidades de representación tradicional (de carácter gremial), adquiere matices de enraizamiento con el tejido estatal (Evans, 1996), por el cual se establecen fluidos canales de diálogo e intercambio de información (a través de canales formales e informales) entre los funcionarios públicos y los intereses sectoriales. Con el fin de incidir políticamente, demuestran su capacidad para adoptar distintas estrategias de acción colectiva, si bien el *lobby* constituye la estrategia principal de este tipo de entidades. En función de las ventanas

---

8 Ejemplo de ello es la firma de convenios entre este tipo de asociaciones técnicas y los distintos organismos de gobierno. Para el caso de la Argentina se destaca el impulso dado a INDEAR, o bien, el desarrollo de nuevos productos como el trigo resistente al Mal de Río Cuarto (INTA-ARGENTRIGO).

---

9 Tanto CRA como CONINAGRO son entidades de 3º grado. Es decir, aglutinan a nivel nacional los reclamos de distintas confederaciones y federaciones rurales.

de oportunidad que genere la coyuntura política e institucional (Tilly, 1984) los piquetes, las marchas y las declaraciones públicas constituyen tácticas empleadas para hacer sentir el precio de sus intereses sectoriales.

En síntesis, se han podido identificar dos tipos de organizaciones rurales: las de un perfil técnico y, en apariencia, apolítico y aquellas que buscan representar los intereses de los productores en las distintas arenas de poder político. Tal como se ha señalado, una de las características de la dinámica de los agronegocios es la porosidad entre estas dos estrategias de representación ante el resto de los actores socioeconómicos. En este sentido, los empresarios innovadores, utilizan de manera simultánea estos múltiples mecanismos de participación colectiva para presionar sobre la estructura estatal y sobre el resto de los grupos de interés, con el fin de promover y profundizar las condiciones normativas para la consolidación de un esquema de producción basado en el uso intensivo de agroquímicos y semillas transgénicas.

#### IV. El reflejo político: el PEA<sup>2</sup>

Los intereses del sector privado y del Estado plantean una necesaria imbricación para el funcionamiento de ambos (Polanyi, 2003; Nun y Portantiero, 1987). En la Argentina, la acción del Estado se tornó indispensable para establecer y terminar de definir el modelo de los agronegocios a nivel nacional y regional. Mediante la intervención en distintos aspectos del entramado socioeconómico, las acciones emprendidas desde el Estado incidieron directa o indirectamente sobre las actividades de las empresas: se organizaron los mercados, se modificaron los sistemas de moneda y de crédito y se “flexibilizaron” las relaciones entre los trabajadores y los empresarios, los servicios de infraestructura, el comercio exterior, etc.

Tal como se ha referido inicialmente, el Estado constituye un espacio que engloba una multiplicidad de áreas, cada una con su propio proceso político, su propia estructura, sus élites

y sus relaciones de grupo (Mann, 2006; Lowi, 1992). Por ello, desagregar la institucionalidad a nivel de su diversidad de reglas no sólo apunta a una mejor “descripción de lo real” sino que favorece su entendimiento: se logra reconocer que la institucionalidad no constituye un universo homogéneo sino que muestra diversos tipos de reglas por su carácter formal/informal y el nivel o tipo de dominio sobre el que opera (Acuña y Chudnovsky, 2013). En este sentido, las instituciones del Estado distribuyen poder y recursos y son, a su vez, producto de la lucha entre los actores del escenario sociopolítico.

Si bien la observación del entramado normativo formal constituye un elemento necesario para cualquier análisis que pretenda dar cuenta de las dinámicas sociales (pues son estas las que legitiman dichos procesos), el análisis no debe acotarse allí y debe tomar dichas regulaciones (plasmadas en políticas concretas) como el resultado de un proceso relacional que requiere de un conjunto de recursos y capacidades para llevarse a cabo. En otras palabras, el entendimiento del ejercicio del poder político en una sociedad demanda centrar la atención en la interrelación entre instituciones y actores en los diversos ámbitos de gobierno y de la política pública. Esto es, desagregando ese entendimiento al nivel de las partes o las arenas que articulan la estructura institucional y su dinámica.

Así, el estudio de las políticas permite observar al Estado en acción. Las políticas públicas representan las acciones de los Estados que, por acción u omisión, intenta regular las diferencias entre los grupos de interés. Esta perspectiva, tal como se mencionó inicialmente, implica sustraerse de la visión estática de una estructura estatal como mera suma de organismos públicos (y de una mirada del Estado monolítico). El análisis de la política pública permite identificar el problema que se constituye en objeto de la respuesta estatal, las características del objetivo de política asumido y la determinación de la agencia pública prioritariamente involucrada en cada etapa (Alonso, 2012: 18). En este sentido, es dable pensar que el espacio de las políticas

públicas orientadas a la regulación económica se presenta como una arena relativamente turbulenta, de conflicto y de negociación entre los distintos grupos de poder que se mueven en torno a una misma cuestión y que se ven obligados a la formación de coaliciones de concesión recíproca, puesto que una eventual solución no puede favorecer de igual forma a las partes interesadas.

### **Planes estratégicos**

En los últimos veinte años, se han manifestado profundos replanteos en las bases del poder político y con ello, el rol tradicional desempeñado por el Estado respecto de las dinámicas sociales. En este sentido, las formas tradicionales de intervención política desde el Estado han ido encontrando distintas dificultades para desarrollarse tal como se venía realizando, lo que explica la pérdida de fuerza del Estado como ente exclusivo de representación, planificación y conducción de la acción pública. Así, en los últimos años se ha asistido al desarrollo de un mayor grado de interacción y participación de diversos actores sociales en el desarrollo de políticas públicas (Carmona, 2011: 29). En ese marco, surge la Planificación Estratégica (en adelante, PE) como un esfuerzo por articular la función del Estado con el mercado y la sociedad civil. Los planes estratégicos intentan re-vincular la ciudadanía y la clase política en un nuevo pacto Estado-sociedad, lo cual implica algún tipo de participación dentro del proceso de decisión política. En este sentido, aparte de limar diferencias e intereses, los planes buscan irradiar valores, entendidos como un compromiso entre la ciudadanía y el Estado (Nardacchione, 2011).

La PE logra establecer redes entre organizaciones y actores que jamás hubieran coincidido por cuestiones ideológicas. Al diseñar una suerte de "futuro ideal" con la participación de los distintos actores sociales, el rol articulador del Estado se legitima política y técnicamente. En este sentido, los planes estratégicos se presentan como herramientas superadoras de las

fracciones políticas y sectoriales, puesto que pretende apuntar hacia objetivos comunes.

A continuación, se propone un análisis del plan estratégico argentino orientado al sector agropecuario y agroindustrial. En él, se busca identificar el funcionamiento del aparato estatal en articulación directa con los actores (y sus redes) del agronegocio. Este tipo de política pública, junto con el análisis del marco legal para el desarrollo de la actividad, permitirá dar cuenta de las capacidades del Estado para legitimar una dinámica de acumulación específica.

### **Argentina: Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustria Participativo y Federal**

Desde la asunción de Néstor Kirchner en el año 2003, las distintas gestiones del Frente Para la Victoria se ocuparon por reconfigurar el rol del Estado, nuevamente más orientado a traccionar un nuevo modelo de acumulación y de desarrollo. Con la centralidad del Estado en escena, se da inicio a un nuevo enfoque de gestión de políticas públicas que ofrece una visión más activa del Estado, como regulador del mercado y articulador de demandas y movimientos sociales (García Delgado, 2013).

En esta línea, se han implementado numerosas medidas económicas orientadas a favorecer a la agroindustria. Entre ellas, se destaca el mantenimiento de un tipo de cambio alto que favoreció a la generación de un importante superávit fiscal; la generación de un amplio esquema crediticio a tasas subsidiadas y el incremento del presupuesto destinado a las instituciones de investigación y desarrollo del sector. En paralelo, con una lógica de cierta preeminencia de la política por sobre la economía, se tomaron medidas orientadas al control de precios internos, afectando a los eslabones de la cadena orientada al mercado externo. Por ejemplo, en el año 2007, se prohibieron la exportación de carnes y leches y se fueron incrementando los porcentajes del impuesto a las exportaciones de determinados productos agrícolas (fundamentalmente la soja, el maíz y el girasol).

En el año 2008, se anunció la Resolución del Ministerio de Economía N° 125/08 que desencadenó la primera crisis institucional del gobierno kirchnerista, lo que obligó a la reestructuración de los sistemas de alianzas políticas y generó consecuencias directas sobre la capacidad y la legitimidad del gobierno para tomar medidas en materia agropecuaria. En el marco de movilizaciones masivas, cortes de ruta que aceleraba la escalada de violencia, los intereses de los agronegocios planteaban, a través de los medios de tirada nacional y la Mesa de Enlace formada por las distintas organizaciones gremiales del agro, la falta de una política sectorial, planificada y de largo plazo. Reaccionando rápidamente, en 2009, desde el gobierno se jerarquizó al rango de Ministerio de Agricultura, Ganadería Pesca y Alimentación a la antigua Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos. Casi en paralelo, se diseñó y puso en marcha una convocatoria nacional para planificar el mediano y largo plazo del sector agropecuario. De esta manera, con el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustria Participativo y Federal 2010-2016 (PEA<sup>2</sup>) el gobierno pretendió involucrar a todos los actores sectoriales para: *“...profundizar y consolidar un modelo productivo virtuoso que logre el mayor de los consensos posible y garantice los mecanismos de institucionalización permanente de las políticas del Sector con una perspectiva de largo plazo”* (PEA<sup>2</sup>).

En los 500 encuentros realizados en el marco del PEA<sup>2</sup> se convocaron a más de 7000 actores, representantes de: i) Las 23 provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; ii) Las 53 Universidades (públicas y privadas) con carreras agropecuarias; iii) Los institutos públicos vinculados directamente al sector como el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria y el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria; iv) Organismos Internacionales de la CEPAL, la FAO, el IICA y el PNUD; v) Las cámaras empresariales pertenecientes a las distintas cadenas de producción y; vi) Entidades civiles representantes de intereses sociales, ambientales, territoriales e institucionales. Cuando se analizan los fines y ob-

jetivos económicos y productivos que se propone el PEA<sup>2</sup>, se puede aprehender la postura asumida desde el Estado (y de sus estructuras institucionales y financieras) ante las demandas establecidas por los principales actores sectoriales. En ese sentido, los siete objetivos están orientados fundamentalmente a: i) incrementar la superficie implantada (fundamentalmente con granos); ii) incrementar la productividad mediante la incorporación de nuevas tecnologías; iii) aumentar el volumen de las exportaciones de productos con valor agregado, como ser los biocombustibles; iv) Estimular el desarrollo y la adopción de nuevas tecnologías; v) Fomentar el desarrollo de formas organizativas en el sector; vi) alentar la constitución de organizaciones sectoriales y; vii) realización de obras de infraestructura pública para el desarrollo económico y social derivado de las actividades del sector.

El primer objetivo se propone incrementar en un 80% el procesamiento industrial de los productos de origen agropecuario (pasando de un 22,8 en 2010 a un 41% en 2020), junto con un incremento de la cantidad de productores vinculados al proceso. Respecto de la superficie (en hectáreas) el PEA<sup>2</sup> tiene propone llevar el complejo de granos (trigo, maíz, girasol, soja, arroz, etc.) de 33 millones de hectáreas a 42 millones (con un incremento del 27%). El plan proyecta que la superficie de maíz pase de 3,7 millones de has. a 5,7 y la de soja de 18,3 a 22 millones de hectáreas. Sin embargo, si los precios internacionales se mantienen, se podrá observar una expansión mucho mayor de la superficie implantada con soja sobre las nuevas hectáreas incorporadas. Asimismo, dado que no se especifica en el Plan, es dable esperar el aumento de los conflictos ambientales en las zona norte del país, tanto por los desmontes como por los desplazamientos de comunidades indígenas-campesinas. Respecto de la producción total, desde el PEA<sup>2</sup> se plantea, para 2020, alcanzar y superar los 150 millones de toneladas (que representa un incremento del 58% respecto del 2010), de las cuales el 50% corresponde a la producción de soja. Para esta oleaginosa se prevé un incremento del 35%, llegando a los 71 millones de toneladas.

El segundo objetivo plantea un incremento en la productividad de cada una de los complejos agrícolas de la cadena. Para el caso de la soja, se prevé un incremento de casi el 15% por hectárea y para el maíz de casi el 25%. Este incremento de productividad por hectárea, en buena medida, corresponde a un mayor uso de tecnologías. En este sentido, el nuevo paquete tecnológico comercializado por la empresa Monsanto, coincide con los intereses del Estado de incrementar la producción y con ella, los saldos exportables.

El tercer objetivo se plantea un incremento en las exportaciones (Primarios y Manufacturas de Origen Agropecuario), partiendo de un piso de US\$ 39.358 millones hasta alcanzar, en 2020, casi los US\$ 100.000 millones, con un incremento del 153%. Respecto de las manufacturas de origen agropecuario, el plan propone un incremento del 193% donde, específicamente, para el complejo de la soja se pretende llevar los volúmenes de comercio de los 12.139 millones de US\$ a 23.402 millones.

Respecto del desarrollo y la adopción de nuevas tecnologías, correspondiente con el cuarto objetivo, sólo propone "fortalecer la innovación hacia tecnologías apropiadas que estimulen el desarrollo integral del sector y de la sociedad en su conjunto" (PEA<sup>2</sup>, 2012: 115). Lo mismo sucede con el fomento de las formas organizativas (objetivo cinco y seis), donde sólo se plantea una organización sectorial para cada una de las cadenas productivas, lo cual responde casi a la actualidad sectorial. De todas maneras, para cada una de las categorías (cooperativas, productores asociados y grupos de productores), se propone aproximadamente un incremento del 100%. Finalmente, en torno del accionar estatal (objetivo 7) y respecto de la inversión y del desarrollo de obras de infraestructura, el PEA<sup>2</sup> sólo hace referencia a este tipo de inversiones para el sector y no puntualiza metas específicas. Este esquema de metas económicas específicas se complementa con los objetivos planteados en el apartado de Fines Estratégicos Institucionales. Si bien en este punto no se puntualizan medidas específicas, da la impresión de funcionar como el acuerdo institucional con los ac-

tores rurales. Este apartado plantea cinco objetivos específicos, redactados de forma propositiva con la finalidad de dejar plasmada la intencionalidad del Estado para "*Garantizar reglas de juego claras, estables y transparentes, sostenibles en el tiempo, inclusivas de todos los actores involucrados y fuertemente arraigadas en la institucionalidad del país*" (PEA<sup>2</sup>: 137). Entre estos, en consonancia con lo que se desarrolló al inicio de este artículo de investigación, el Estado se compromete a promover la legislación necesaria para el pleno y sustentable desenvolvimiento de las actividades agroalimentarias y agroindustriales.

El Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial constituye una iniciativa pública que se articula con los actores privados. En ese sentido, se compone de dos formas de interacción: una primera vertical, 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 (Mediavilla, 2013). Ahora bien, tal como se ha analizado, el PEA<sup>2</sup> nace tras una importante crisis de legitimidad del gobierno en materia de gobernabilidad, surgida por la puesta en juego de los recursos de poder (económicos, organizacionales, institucionales y de información) de todos los actores que conforman los agronegocios, nacionales e internacionales. En este sentido,

(...) las crisis pueden precipitar la formulación de estrategias y políticas oficiales por parte de élites o administradores que, de otro modo, no podrían materializar sus posibilidades de acción autónoma; también es cierto porque las mismas posibilidades estructurales de acciones estatales autónomas cambian con el tiempo, a medida que las organizaciones de coerción y administración experimentan transformaciones, tanto internamente como en sus relaciones con los grupos sociales y con sectores representativos del gobierno (Skocpol, 1989: 20).

Así, mediante la convocatoria a todos los actores socioeconómicos relacionados con la producción agropecuaria, desde el Estado se ofreció un marco para la negociación de un Plan de mediano y largo plazo, conforme se estructuraron las principales demandas sectoriales durante los años

previos. La iniciativa estatal, como reacción a las movilizaciones sectoriales del año 2008, tuvo un importante efecto debilitador de la Mesa de Enlace agropecuaria, al re-establecer canales de comunicación con los productores nucleados en la Federación Agraria Argentina, históricamente más cercana a las políticas de intervención estatal (Mediavilla, 2013). Los productores grandes, con mayor capacidad de acceso tecnológico, y las empresas multinacionales tampoco pusieron distancia con la iniciativa política, puesto que la única forma de alcanzar los objetivos económicos y productivos establecidos es mediante la profundización de la dinámica propia de los agronegocios, centrada en el uso intensivo de tecnología, desarrollada por las empresas multinacionales y utilizadas por sus socios locales con mayor capacidad financiera y organizacional.

Debido al importante peso del sector agroexportador para la economía argentina, las alianzas establecidas entre las EM y los productores locales contribuyen a que se establezcan dinámicas de cooperación e interdependencia con el Estado. Estas dinámicas afectan directamente a la capacidad autónoma del Estado, puesto que los actores socioeconómicos de los agronegocios cuentan con una importante capacidad de veto, tal como se reflejó con el anuncio de la política de retenciones en 2008, y una fuerte influencia en la promoción de políticas sectoriales, como pueden ser aquellas vinculadas al desarrollo de la biotecnología agrícola. En este sentido, el PEA<sup>2</sup> da cuenta del interés estatal por consolidar las alianzas establecidas en torno al sector de los agronegocios (cristalizadas en la Mesa de Enlace, tras el conflicto de 2008) y profundizar el modelo de desarrollo basado en la exportación de productos agrícolas, que garantice la generación y posterior apropiación de un excedente, para ser re-distribuido en función de los objetivos políticos.

## **Conclusiones**

Este artículo de investigación dio cuenta de las relaciones de poder que se entretienen en torno

de las políticas públicas vinculadas al principal sector económico de la Argentina. Cuestiones de importancia al momento de interpretar la genealogía y el impacto de las políticas públicas, en cuanto refuerza, refleja y/o modifica el mapa político inicial. Asimismo, con el análisis del PEA<sup>2</sup> se ha puesto el foco en el trasfondo de una medida pública promulgada por una de las agencias del Estado y se ha observado que, dado que los actores no operan en un vacío y este tipo de instituciones “formales” no surgen espontáneamente.

Las políticas públicas sectoriales se configuran a través de la realización de los intereses de aquellos con suficiente poder de negociación para reformular el marco institucional vigente, mediante estrategias de acción directa (movilización de recursos materiales e institucionales) o bien mediante mecanismos indirectos, como la consolidación de alianzas de actores (poniendo en acción recursos organizacionales y de información). En otras palabras, el análisis propuesto ha reflejado que las estructuras institucionales no son neutrales respecto de la constitución de los intereses y preferencias de los actores, ni con la fijación de probabilidades de realización de intereses/demandas de ciertos sectores de la sociedad.

La institucionalización en la estructura política del Estado de los intereses de las alianzas que sostienen los agronegocios, profundizan las dinámicas productivas hegemónicas establecidas en el país, al tiempo que refuerzan un modelo de desarrollo nacional basado en la provisión de materias primas al mundo. Esta suerte de dinámica cooperativa/interdependiente que se da entre el Estado y los actores socioeconómicos de los agronegocios, también forman parte del nuevo enfoque de gestión en políticas públicas centrado en la política desde un enfoque de derechos (García Delgado, 2013). En otras palabras, dado que la garantía de los derechos implica, entre otras cosas, un gasto presupuestario importante, el Estado necesita promover el ingreso de capitales. El resultado de las negociaciones con estos actores dan cuenta que el Estado termina cobijándose con una frazada corta, puesto que al tiempo que

se promueven incrementos en la producción de granos y una mayor incorporación tecnológica que engrosen las arcas del Banco Central (con las retenciones a las exportaciones de granos), la heterogeneidad estructural sigue profundizándose en el interior del país.

En síntesis, la estructura institucional analizada respalda e incentiva legítimamente el comportamiento (estrategias, competencias y conocimientos) de los actores locales y globales de los agronegocios. El PEA<sup>2</sup> da cuenta de la imbricación existente entre los intereses del Estado en profundizar el modelo agroexportador (orientado a la apropiación del excedente económico de la soja) y el interés de las alianzas de los agronegocios por generar un espacio de negocios favorable a cada uno de los eslabones de la cadena productiva. Como se ha podido observar en este trabajo, las instituciones, al menos las formales, no surgen espontánea ni necesariamente para alcanzar un nivel más alto de eficiencia social. Se configuran en gran medida a través de la realización de intereses de aquellos con suficiente poder de negociación para formular el marco institucional vigente e introducir nuevas reglas de juego.

## Referencias bibliográficas

- Abeles, M.; Lavarello, P. y Montagu H. (2013). *Heterogeneidad estructural y restricción externa en la economía argentina*. En Infante, R. y Gerstenfel, P. (Eds.), *Hacia un desarrollo inclusivo. El caso de la Argentina*. CEPAL y OIT.
- Acuña, C. y Chudnovsky, M. (2013). *Cómo entender a las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos*. En Acuña, C. (Comp.). *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*. Buenos Aires: Ed. OSDE/Siglo XXI.
- Alonso, G. (Ed.). (2012). *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Buenos Aires: Ed. Prometeo.
- Ambito, (2014). *Informes económicos de coyuntura*. Disponible en: [http://www.ambito.com/economical/informes\\_economicos/consultoras.asp?ID=19](http://www.ambito.com/economical/informes_economicos/consultoras.asp?ID=19)
- Anlló G. (2013). *Cambio en el paradigma tecnológico y ¿crisis de representación? Nuevas y viejas entidades de representación de la actividad agrícola*. En Anlló, G; Bisang, R. y Campi, M. *Claves para repensar el agro argentino*. Buenos Aires: Ed. Eudeba.
- Aronskind, R. (2007). El impacto de la IED sobre la inserción internacional de América Latina. *Tesis de maestría*. Maestría en Relaciones y Negociaciones Internacionales, Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO Argentina).
- Ascuy Amhegino, E. (2004). *Trincheras de la historia*. Buenos Aires: Ed. Magomundi.
- Azcuy Ameghino E y León C. (2005). La "sojización": Contradicciones, intereses y debates. *Revista interdisciplinaria de estudios agrarios* N° 23, Buenos Aires.
- Bernazza, C. y Longo, G. (2014). Debates sobre capacidades estatales en Argentina: Un estado del arte. *Revista Estado y Políticas Públicas*, N° 3, Año II, 107-130.
- Bértola, L. y Ocampo, J. (2010). *Desarrollo, vaivenes y desigualdad. Una historia económica de América Latina desde la Independencia*. Secretaría General Iberoamericana. Disponible en: <http://segib.org/publicaciones/files/2010/12/Historia-Economica-AL-ESP.pdf>
- Bisang, Illescas, Pontelli, Taraborrelli y Tejada Rodríguez (2013). *Argentina y las Cadenas Globales de valor agroalimentarias*. En Anlló, G., Bisang, R. y Campi, M (2013); *Claves para repensar el Agro Argentino*. Buenos Aires: Ed. Eudeba.
- Cáceres, V. (2014). La problemática del acceso al agua potable y al saneamiento por fuera de las redes. Regulación estatal y circuitos mercantiles de acceso en el partido de José C. Paz en el interior del AMBA. *Tesis de Maestría*. IDES/UNGS. Disponible en: [redlatn.org/publicaciones](http://redlatn.org/publicaciones).
- Callon M. (1986). *Algunos elementos de una sociología de traducción: Domesticación de los callos de hacha y los pescadores de la Bahía San Brieuc*. En J. Law (Coord.). *Poder, acción y creencia: Una nueva sociología del conocimiento*. Londres: Routledge & Kegan Paul.
- Carmona, R. (2011). *Descentralización y presupuesto participativo en ciudades metropolitanas: alcances y desafíos en un escenario de transformaciones Estado-Sociedad*. En Nardacchione,

- G. (Comp.). *Todos juntos*. Buenos Aires: Ed. Prometeo/UNGS.
- Chena, P. (2010). La heterogeneidad estructural vista desde tres teorías alternativas: El caso de argentina. *Comercio exterior*, Vol. 60 Nº 2, febrero.
- Címoli, M. (Ed.). (2005). *Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina*. CEPAL-BID.
- Fassi, M (2006). Paraguay, un territorio en disputa. *Periferias, Revista de Ciencias Sociales*, Año 10, Nº 13, primer semestre, Buenos Aires.
- Forcinito, K. y Tolón Estarrelles, G. (2009). *Reestructuración neoliberal y después... 1983-2008: 25 años de economía argentina*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines.
- García Delgado, D. (2013). Editorial. *Revista y Políticas Públicas*, Año I, Nº 1, Argentina.
- Gras C. y Hernández V. (Coord.). (2009). *La Argentina Rural*. Buenos Aires: Ed. Biblos.
- Hernández, V. (2007). El fenómeno económico y cultural de la soja y el empresariado innovador. *Desarrollo Económico*, vol. 47, Nº 187, Buenos Aires.
- Isuani, F. (2010). Los caminos de la debilidad estatal. Capacidades estatales y políticas públicas. Un mirada desde el proceso de configuración de instrumentos de políticas públicas. El caso de la Política del agua en la Provincia de Buenos Aires (1992-2008). *Tesis Doctoral*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina.
- Lowi, T. (1992). The State in the political science. How we become what we study; *American Political Science Review*, Vol. 86, Nº 1, march.
- Mann, M. (1997). Has globalization ended the rise and rise of the nation state? *Review of International political economy*, Nº4, vol. 3, autumn.
- Martínez Nogueira, R. (2009). *La institucionalidad de la agricultura y el desarrollo rural: consideraciones para su análisis*. En Piñeiro, M. (Ed.). *La institucionalidad agropecuaria en América Latina: estado actual y nuevos desafíos*. Santiago de Chile: FAO.
- Mediavilla, M. (2013). Alianzas publico-privadas: repercusiones y toma de posición de la Mesa de Enlace frente al Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial, 2010-2020. *Revista SAAP*, vol. 7, nº 1, mayo.
- Nardacchione, G. (2011). *La planificación estratégica de los años noventa: ¿una nueva ágora institucional?* En Nardacchione, G. (Comp.). *Todos juntos*. Buenos Aires: Ed. Prometeo/UNGS.
- Nun J. (1987). *La teoría política y la tradición democrática*. En Nun J. y Portantiero J. (Comp.). *Ensayos sobre la transición democrática en Argentina*. Buenos Aires: Ed. Puntosur.
- Palau, T. (2009). *El complejo e intrincado sistema de intereses económicos que opera detrás del agronegocio*. En Villagra, L.; *Actores del Agronegocio en Paraguay*. Asunción: BASE Investigaciones Sociales.
- Pinto, A. (1970). Naturaleza e implicaciones de la heterogeneidad estructural de la América Latina. *Trimestre Económico*, vol. 37 nro. 145 (1).
- Polanyi, C. (2003). *La gran transformación*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Repetto, F. (2004). Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina. *INDES – BID. Serie documentos de trabajo* 1-52, julio. *Revista infocampo* (2012). Año 8, Nº441, abril-mayo.
- Skocpol, T. (1985). *Bringing the state back in; strategies of analysis un current research*. In Smith, W. and Korzeniewicz. *Politics, social change and economic restructuring in Latin America*. North – South Center Press.
- Teubal, M. (2001). *Globalización y nueva ruralidad en América Latina*. En *¿Una nueva ruralidad en América Latina?* Buenos Aires: CLACSO.
- Tilly, C. (1984). *Grandes estructuras, procesos amplios, comparaciones enormes*. Madrid: Ed. Alianza.
- Turzi, M. (2011). The soybean republic. *Yale Journal of international affairs*, spring-summer.
- Vilas, Carlos (2005). *¿Estado víctima o Estado promotor? El debate sobre soberanía y autonomía en el capitalismo globalizado*. En Vilas y otros (2005). *Estado y política en la Argentina actual*. Buenos Aires: Ed UNGS- Prometeo.
- Villagra L. (2009). *De la Agri-Cultura al Agro-Negocio*. En Villagra, L. *Actores del Agronegocio en Paraguay*. Asunción: BASE Investigaciones Sociales.