LA AUTONOMÍA EN DISPUTA:
CAPACIDADES ESTATALES Y PODER EMPRESARIO
EN EL CONFLICTO AGROPECUARIO ARGENTINO DE 2008

A Thesis
submitted to the Faculty of the
Graduate School of Arts and Sciences
of Georgetown University
in partial fulfillment of the requirements for the
degree of
Master of Arts
in Development Management & Policy

por Beatriz de Anchorena

Buenos Aires
July 6, 2017
ABSTRACT

The thesis analyzes the rural conflict of 2008 in Argentina from the point of view of state autonomy, understood as the vector resulting from the relationship between state capacities and business power. It studies five dimensions of state capacities -economic, bureaucratic, relational and political-strategic- as well as business power -structural and instrumental- and its mechanisms of political action -business associations, legislative lobbying, electoral politics, networks of influence and state colonization-. In order to observe variations in state autonomy, the investigation works on three phases of the conflict: pre-conflict (2002-2007), open conflict (march-july 2008) and post-conflict (august 2008-october 2011).

It is a unique explanatory case study to understand the State/business relations in the 2008 conflict (intrinsic study); at the same time we aim to know something more: how state autonomy is strengthened or eroded in development conflicts (instrumental study). In any case we seek to achieve a well-documented form of conflict that allows us to illuminate aspects and processes of state institutions and public policies along with the strategies of the actors involved. It is an intensive study of a single unit with the purpose of understanding a larger class of similar units. The research was developed through a qualitative approach using primary and secondary sources.

While all state capabilities are critical to manage development conflicts, the research argues that both the political-strategic and the economic capacity are of particular relevance to uphold state autonomy, despite the fact that the weaknesses of bureaucratic and relational capacities contributed to the gestation of the conflict. With regard to political business action
to influence policies, the expanded corporative collective action device (including extra-agrarian actors), particularly the mobilization of producers which empowered and legitimized agricultural corporations, and the emergence of the rural sector as a new political actor played a key role in eroding state autonomy during the period of open conflict.

In spite of the tough demonstration of strength of the rural sector and their purpose to become a political opponent, accumulating in the political electoral field, they failed to influence the orientation of public policies or to access areas of state decision. Even with persistent state intervention, agricultural investments continued to increase. Notwithstanding the veto to the Resolution 125 and the political defeat in the midterm elections of 2009, the government of Cristina Kirchner recovered political initiative, preserved state autonomy and obtained its re-election in 2011.
Para Jorge y Minerva,
por su amor y apoyo incondicional.
Índice

Introducción ......................................................................................................................... 1
  Acerca del problema de investigación ................................................................. 3
  Metodología ................................................................................................................. 8
  Organización de la tesis ............................................................................................. 11

Capítulo 1: Estado del arte y marco analítico .............................................................. 13
  1.1 Acerca de la autonomía del Estado ................................................................. 13
  1.2 Acerca de las capacidades estatales ................................................................. 19
  1.3 Acerca del poder empresario ......................................................................... 23
  1.4 Acerca de la acción empresaria para incidir en las políticas públicas .......... 29
  1.5 El conflicto agropecuario de 2008: los conceptos en el campo de batalla .... 32
  1.6 Marco analítico ................................................................................................. 38

Capítulo 2: Antecedentes y pre-conflicto (2002-2007) ................................................... 43
  2.1 Antecedentes: la crisis 2001/2002 y la restauración de las retenciones agropecuarias ................................................................. 43
  2.2 El pre-conflicto durante la presidencia de Néstor Kirchner ......................... 48
  2.3 Las capacidades estatales en el pre-conflicto ................................................. 53
  2.4 Los cambios estructurales en el sector agrario .............................................. 58
  2.5 La acción política empresaria en el pre-conflicto ......................................... 65
  2.6 La relación Estado / empresarios en el pre-conflicto .................................... 71

Capítulo 3. El conflicto abierto (marzo-julio 2008) ....................................................... 77
  3.1 Introducción ................................................................................................... 77
  3.2 La decisión ....................................................................................................... 82
    3.2.1 Las capacidades estatales y la Resolución 125 ........................................ 82
    3.2.2 El poder empresario ante la Resolución 125 .......................................... 92
  3.3 El primer paro: 22 días que estructuraron el conflicto ................................... 97
    3.3.1 Los discursos presidenciales ................................................................. 98
    3.3.2 La persistente y ampliada acción colectiva empresaria ....................... 104
  3.4 La tregua, negociación y la vuelta al lockout y las rutas ............................... 108
    3.4.1 Las capacidades estatales en la mesa de negociación ......................... 109
    3.4.2 La acción empresaria en la mesa de negociación y la vuelta a las rutas ... 113
  3.5 La política institucional como “exit” del conflicto abierto ............................ 121
    3.5.1 Las capacidades estatales y la política institucional .............................. 121
    3.5.2 La acción política empresaria en el Congreso y el territorio ................... 127
  3.6 La relación Estado / empresarios durante el conflicto abierto ...................... 131

Capítulo 4: El post-conflicto (agosto 2008 - octubre 2011) ........................................... 138
  4.1 Introducción ................................................................................................... 138
  4.2 Las capacidades estatales y la recuperación de la iniciativa política ................ 139
  4.3 La acción política empresaria en el post-conflicto ........................................ 151
  4.4 La relación Estado / empresarios en el post-conflicto ................................... 165

Conclusiones .................................................................................................................... 169

Bibliografía ....................................................................................................................... 190
Lista de Figuras

Figura 1: Marco analítico ................................................................. 42
Figura 2: Evolución de las retenciones a la soja 1972-2010 ..................... 51
Figura 3: Evolución de la superficie sembrada 2000-2007 ..................... 59
Figura 4: Evolución de la producción de leche y carne 2001-2007 ............ 60
Figura 5: Evolución de la superficie sembrada 2000-2011 ..................... 163
Figura 6: Evolución de la superficie sembrada, precios FOB y retenciones 2000-2011 164

Lista de Tablas

Tabla 1: Principales indicadores socioeconómicos 2006-2008 .................. 54
Tabla 2: Iniciativas legislativas destacadas del Poder Ejecutivo en el 2008 .... 140
Tabla 3: Principales indicadores socioeconómicos 2006-2011 ................... 150
Acrónimos

AACREA: Asociación Argentina de Consorcios Regionales de Experimentación Agrícola
AAPRESID: Asociación Argentina de Productores de Siembra Directa
ACA: Asociación de Cooperativas Argentinas
ACyS: Acuerdo Cívico y Social
ACSOJA: Asociación de la Cadena de Soja Argentina Asociación Argentina de
AEA: Asociación Empresaria Argentina
AFJP: Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones
ANSES: Administración Nacional de la Seguridad Social
ARI: Argentinos por una República de Iguales
ASAGIR: Asociación Argentinos de Girasol
ATE: Asociación Trabajadores del Estado
AUH: Asignación Universal por Hijo
CAC: Cámara Argentina de la Construcción
CARBAP: Confederaciones de Asociaciones Rurales de Buenos Aires y La Pampa
CC: Coalición Cívica
CONINAGRO: Confederación Intercooperativa Agropecuaria
COPAL: Coordinadora de las Industrias de Productos Alimenticios
CRA: Confederaciones Rurales Argentina
CTA: Central de Trabajadores de la Argentina
FAA: Federación Agraria Argentina
FMI: Fondo Monetario Internacional
FPV: Frente para la Victoria
INTA: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria.
LOSEP: Ley Orgánica de Servicio Público
MAIZAR: Asociación Maíz Argentino
MAGYP: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación
MECON: Ministerio de Economía y Producción de la Nación
NICs: newly industrializing countries
PEA: Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2016
PJ: Partido Justicialista
PMDB: Partido del Movimiento Democrático Brasileño
PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRO: Propuesta Republicana
PS: Partido Socialista
PT: Partido de los Trabajadores
SRA: Sociedad Rural Argentina
UCR: Unión Cívica Radical
UIA: Unión Industrial Argentina
Introducción

Los gobiernos post-neoliberales que promueven procesos de desarrollo con objetivos de inclusión social enfrentan, frecuentemente, conflictos que tienden a poner en riesgo la autonomía del Estado. Frente a ello, como estrategia, procuran –en el marco de una renovada centralidad estatal– combinar logros importantes en el terreno económico con políticas redistributivas que les permitan contar con un fuerte apoyo popular. No obstante, su poder puede ser socavado y sus políticas vetadas por poderes fácticos que pugnan por modificar las decisiones gubernamentales\(^1\).

Los conflictos son constitutivos de los procesos de desarrollo. Los entramados institucionales suelen expresar las relaciones de fuerzas existentes, en determinados momentos históricos, entre los actores involucrados en los conflictos, sean éstos de carácter estructural u ocasional. La autonomía puede ser entendida como una variable relacional, resultante tanto de las capacidades estatales como de la acción de los grupos o clases sociales que intentan condicionar la acción del Estado. El propósito de este trabajo es analizar los distintos recursos de poder que, tanto el Estado como el sector empresario ponen en juego en la dinámica misma de los conflictos, a efectos de entender de qué manera las capacidades estatales y el poder de las corporaciones afectan la autonomía estatal, así como las características le confieren.

---

\(^1\) Las experiencias latinoamericanas del siglo XXI ofrecen numerosos ejemplos de conflictos de este tipo que apuntan a condicionar al Estado en su capacidad de acción autónoma. Por ejemplo, en Ecuador el conflicto denominado “30-S” en septiembre de 2009, en el cual la Policía Nacional y un sector de las Fuerzas Armadas se amotinaron contra el gobierno de Correa a raíz de la nueva Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP), que reestructuraba los privilegios corporativos de la fuerza policial. En Bolivia, en el segundo semestre del 2008, el conflicto fue el enfrentamiento entre el gobierno de Evo Morales y los sectores no indígenas de Santa Cruz de la Sierra (departamento de la Media Luna) que habían adoptado una estrategia separatista convocando a un referéndum autonomista, y también declarando paros, cortes de ruta, tomas de plantas de gas y enfrentamientos que dejaron más de 30 muertos. En Brasil, el juicio político a Dilma Rousseff que acabó con su destitución aconteció en un contexto de combinación de crisis económica y social, fuerte movilización callejera apoyada por los partidos políticos opositores, presión mediática y la ruptura de la alianza de gobierno entre el Partido de los Trabajadores (PT) y el Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB).
Para ello, se recurrirá al análisis de un caso paradigmático: el conflicto agropecuario del año 2008, en la República Argentina. Se trata de una de las disputas más relevantes desde el retorno a la democracia –un parteaguas de la política argentina– en la cual confrontaron el gobierno de Cristina Kirchner y las asociaciones gremiales agropecuarias, con motivo de la Resolución 125/2008 del Ministerio de Economía y Producción de la Nación. Dicha política de regulación de los derechos de exportación no sólo fue vetada en el Congreso como consecuencia de la acción colectiva empresaria, sino que también quebró la alianza de gobierno –a tan sólo siete meses de haber asumido con el 45% de los votos–, y constituyó al “campo” en un actor político que unificó a la oposición, provocando la derrota del gobierno en las elecciones de medio término en 2009.

Si bien el conflicto agropecuario del 2008 puede presentar algunas particularidades de las disputas entre objetivos económicos y objetivos sociales –rentabilidad empresaria vs. redistribución del ingreso– o confundirse con los conflictos entre sectores ganadores y perdedores, caracterizados por los ciclos de stop and go (Diamand, 1973) o la metáfora del péndulo (O’Donnell, 1977); en este caso, consideramos que lo que está en juego es quién decide la política pública. Un intento del sector agropecuario por recuperar protagonismo en el marco de uno de los pocos períodos en que las organizaciones del campo no pudieron mantener ni una significativa influencia en la direccionalidad de las políticas públicas, ni la histórica colonización de las áreas de política agropecuaria del Estado.

La presente tesis entiende el conflicto del 2008 como un conflicto del desarrollo, pero no hace foco en los aspectos económicos de la puja distributiva, sino en las capacidades de los actores involucrados. Para ello, recupera las explicaciones

---

2 En este trabajo se utilizará el concepto de derechos de exportación o retenciones agropecuarias indistintamente en referencia a la alícuota que grava la venta de un producto que se destina al exterior.
vinculadas a la capacidad estatal, pero sin centrarse exclusivamente en las capacidades burocráticas y relacionales –características del neoweberianismo del institucionalismo histórico–, sino que ahonda en la capacidad político-estratégica y ubica en un lugar preponderante del análisis a la capacidad económica. De los estudios sobre la relación entre empresarios y política retoma el concepto de poder empresario, tanto estructural como instrumental, focalizando en la acción política empresaria para influenciar y condicionar las políticas públicas.

El abordaje se centra en el análisis de la autonomía estatal, entendida como el vector resultante de la relación entre el poder empresario y las capacidades estatales. Consideramos que poner el énfasis en la relación constituye una mirada que destaca al mismo tiempo tanto la importancia del comportamiento estratégico del Estado, como el carácter decisivo del accionar empresario en lo concerniente a la autonomía estatal necesaria para liderar los procesos de desarrollo en América Latina.

**Acerca del problema de investigación**

El retorno del Estado al centro de la escena política en varios países latinoamericanos a principios del siglo XXI resucitó el debate respecto del alcance de su rol en los procesos de desarrollo. Si bien el Estado como actor social e institución incrementó su influencia en forma generalizada como “one of the few universals in the history of the twentieth century” (Evans 1995) –tanto en los países del tercer mundo como en las naciones más avanzadas–, su centralidad fue interpretada pendularmente tanto como solución o como problema para explicar el desarrollo. En este marco, se identifican cuatro corrientes teóricas que han tenido amplia difusión en Latinoamérica postulando sus análisis sobre el papel de la intervención del Estado en el desarrollo:
[A]quellas que reconocen que el subdesarrollo es un fenómeno estructural condicionado por la propia dinámica histórica del sistema capitalista, y que por ende, el Estado es el principal agente que puede impulsar el proceso de “despegue” económico; aquellas que suponen que el exceso de intervención estatal es el que genera distorsiones severas en el funcionamiento económico que impiden alcanzar el desarrollo (para ser estrictos con este paradigma, el crecimiento), ya que obtura los mecanismos mercantiles básicos; las que consideran que la calidad de la intervención estatal y los marcos institucionales existentes, son cruciales para explicar el éxito o fracaso de los procesos de desarrollo; y finalmente, los que advierten sobre la importancia de analizar la relación entre el Estado y los empresarios para entender la persistencia del subdesarrollo (Castellani y Llanpart, 2012).

Evans, Rueschemeyer y Skocpol (1985) se preguntan: ¿qué sucede con los Estados cuando lanzan nuevas intervenciones? Los autores indican que para estos estudios se debe prestar una cuidadosa atención a las relaciones de los Estados con sus entornos socioeconómicos, con las clases dominantes y subordinadas, y con los grupos políticamente activos o potencialmente movilizados. También especifican que estas intervenciones estatales pueden disminuir tanto la autonomía como las capacidades estatales:

Ya sean autónomas o no, las intervenciones estatales en la vida socioeconómica pueden con el tiempo conducir a una disminución de la autonomía estatal y a una reducción de las capacidades para que el Estado tenga una acción coherente. Como Rueschemeyer y Evans comentan en términos generales, los estados que incrementan sus intervenciones en la economía arriesgan esta disminución y reducción, porque los grupos sociales que persiguen sus propios intereses tienden a movilizar y centrar su atención en tratar de penetrar directamente partes del aparato estatal o en los intentos de ganar poder de veto sobre las políticas estatales (Evans, Rueschemeyer y Skocpol, 1985:354).

En el campo de la economía política existe un consenso sobre la necesidad de superar la dicotomía Estado y mercado para avanzar en el estudio y análisis del carácter institucional del desarrollo como explicación fundamental. Siguiendo a Acuña y Chudnovsky (2013) nos preguntamos: ¿cuánto importan las instituciones? Si las
instituciones son conflictos estabilizados (Roig, 2008) – legados de procesos históricos – e importan si estructuran, absorben y regulan conflictos (Acuña y Chudnovsky 2013). Si el conflicto es un aspecto medular del desarrollo, su explicación debe ir más allá del neoinstitucionalismo (“individuos sin historia”) o del institucionalismo histórico (“instituciones sin actores”). En este marco, consideramos que al análisis estructural es importante incorporar el análisis de los actores. Porque las instituciones regulan el accionar de los actores y a la vez son su resultado. El Estado comporta dos caras: la de la relación social y la de la institucionalidad que cobija los comportamientos estratégicos de los hacedores de políticas públicas. Es en la institucionalidad estatal, en su interacción con otros actores, que se despliega la capacidad estatal –a través de sus políticas públicas – de ejercer poder con la posibilidad de autonomía sobre la sociedad (Acuña y Chusnovsky, 2013).

Inscripta en esta problemática, surgió la pregunta sobre el rol del Estado y su posibilidad de acción autónoma en el conflicto agropecuario que tuvo lugar en Argentina en otoño del año 2008. En particular, se disparó la curiosidad de estudiar y analizar el conflicto agropecuario entre el Estado y el sector empresario. Postulamos que no basta con “abrir la caja negra del Estado” sino que hay que abrir “la caja negra del capitalismo” (Castellani y Llampart, 2012). Para ello, es necesario incorporar al estudio de las capacidades y la autonomía del Estado también el análisis del poder y la acción política empresaria.

Situamos el conflicto agropecuario del 2008 como un caso de un conflicto del desarrollo (Sotelo 2015); por un lado, la disputa sucede en un contexto de crecimiento y recuperación económica –o sea, no de crisis–, y por el otro, es un conflicto entre el Estado y un sector ampliamente beneficiado por las políticas públicas:
Ocurrió luego de cuatro años de muy altas tasas de crecimiento económico, saneamiento de las cuentas públicas, recuperación del empleo y reducción de la pobreza. Sucedía a unas elecciones que consagraron a la candidata presidencial oficialista y que dejaron a las cámaras del Congreso Nacional con mayorías afines al gobierno aparentemente cómodas. Y el debilitamiento político del oficialismo resultó de un enfrentamiento con los productores agropecuarios, uno de los sectores beneficiados por la política de tipo de cambio alto adoptado a la salida de la crisis de 2002, que derivó en niveles de conflictividad social y crispación de los conflictos políticos extraños para una economía en recuperación (Leiras y Cruzalegui 2009:224).

Los estudios que se han llevado a cabo sobre el conflicto agropecuario del 2008 han estado centrados principalmente en la puja distributiva, el enfoque ideológico y el cambio estructural del sector agropecuario. En menor medida, se han desarrollado abordajes desde el poder empresario, las capacidades estatales y la construcción de alianzas políticas. Si bien estos enfoques han contribuido a explicar el conflicto desde diferentes perspectivas, no hay estudios que lo analicen desde el punto de vista de la autonomía estatal, entendida como el vector resultante de la relación entre las capacidades estatales y el poder empresario.

En este sentido, las preguntas que guían esta investigación son: ¿qué tipo de capacidades estatales se requieren para lidiar con conflictos del desarrollo que implican una disputa por la autonomía del Estado? ¿Qué dispositivos de influencia del sector empresario resultan críticos para restringir la autonomía estatal? ¿Y en el caso del conflicto agropecuario del 2008, qué capacidades estatales y qué dispositivos de acción empresaria permiten explicar el devenir de la autonomía estatal en el desarrollo del conflicto?

El objetivo general del trabajo de investigación consiste en explorar, conocer y analizar la interacción del Estado con los empresarios agropecuarios durante el conflicto del 2008. La dimensión temporal del análisis del conflicto abarca tres fases, a fin de observar variaciones de la autonomía estatal:
a) El pre-conflicto (2002-2007)  
b) El conflicto abierto (marzo-julio 2008)  
c) El post-conflicto (agosto 2008-octubre 2011)  

Para ello se consideró complementariamente trabajar con cuatro objetivos específicos, a saber: i) caracterizar cada una de las fases del conflicto teniendo en cuenta la dimensión estatal, empresarial y su relación; ii) indagar los diferentes tipos de capacidades estatales que se pusieron en juego; iii) examinar la acción política empresaria a través de sus dispositivos de influencia y; iv) analizar la relación Estado/empresarios y cómo ésta condicionó o posibilitó la autonomía del Estado.  

Si bien los diferentes tipos de capacidades estatales resultan fundamentales para lidiar con conflictos de desarrollo, nuestra hipótesis plantea que para sostener la autonomía del Estado resultan especialmente relevantes la capacidad político estratégica y la capacidad económica. Respecto a la acción empresaria para influir en las políticas públicas, planteamos que el dispositivo de acción colectiva ampliada –incorporando actores extra agrarios– construyó un nuevo actor político que permitió erosionar la autonomía estatal durante la etapa de conflicto abierto. Consideramos que estos factores destacados como relevantes –la capacidad político estratégica, la capacidad económica, la acción colectiva ampliada y la conformación de un nuevo actor político– permiten explicar las variaciones en la autonomía del Estado a lo largo del periodo analizado. A su vez, existe un factor que no se modificó desde el pre-conflicto al postconflicto: la colonización del Estado por parte de las corporaciones agrarias. En sintonía, proponemos que este hecho –junto a la capacidad político estratégica y la capacidad económica– tendrá una influencia predominante para que el Estado preserve su capacidad de acción autónoma.
**Metodología**

Se trata de un estudio de caso único de tipo explicativo, que intenta dar cuenta de las relaciones causales existentes entre las variables (Yin 1994). Si bien nos interesa conocer un caso particular –las relaciones Estado/empresarios en el conflicto agropecuario del 2008– entendido como un estudio de carácter intrínseco, también apuntamos a conocer algo más: cómo se fortalece o erosiona la autonomía estatal en los conflictos del desarrollo, apuntando a un estudio más de tipo instrumental (Stake, 1995). Se trata de un estudio intensivo de una sola unidad con el propósito de comprender una clase mayor de unidades similares (Guerring, 2004). Buscamos lograr una forma bien documentada del conflicto que nos permita iluminar aspectos y procesos tanto de la institucionalidad estatal y las políticas públicas, como del comportamiento y las estrategias de los actores involucrados.

Se seleccionó el conflicto agropecuario del año 2008 por ser un caso emblemático de disputa entre un gobierno y un sector económico. El sector agropecuario motivado por la Resolución 125/2008 que introdujo modificaciones en la regulación de los derechos de exportación de granos, llevó adelante el más grande e intenso *lockout* de la historia argentina. La Resolución 125 fue una medida de intervención en la economía tomada por un Estado que había recuperado su accionar autónomo en una proporción significativa. En el contexto de un gobierno recientemente electo con el 45% de los votos, la Resolución fue finalmente rechazada en el Senado Nacional con el voto negativo del Vicepresidente de la Nación. Como consecuencia, el conflicto no sólo produjo el quiebre de la coalición gobernante sino también la derrota en las elecciones de medio término en 2009. Sin embargo, en las elecciones presidenciales de 2011, Cristina Kirchner fue reelecta en su cargo por el 54% de los

---

3 Si bien en esta investigación los conceptos de *lockout*, paro patronal o paro agropecuario se utilizarán indistintamente, nos referimos específicamente a un paro decidido por la patronal –no por los trabajadores– dirigido contra el Estado para modificar una política.
votos, con casi 10 puntos más que en las elecciones 2007.

El derrotero de los 129 días del conflicto del campo, el fracaso en las urnas en el 2009, la recuperación de la iniciativa política, el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial 2010-2020 y en el 2011 la victoria kirchnerista en las urnas constituyen eventos de un periodo clave, donde se desenvuelve una disputa por la autonomía estatal.

No se discute simplemente el nivel de las retenciones que puede fijar el gobierno o la propia existencia de las mismas. Está en discusión la potestad del Estado para dictar políticas públicas que afecten negativamente intereses de los sectores propietarios. ¿Qué pasa cuando la resistencia de sectores poderosos logra “veter” ciertas estrategias impositivas, regulatorias o productivas? Si el Estado Nacional no es capaz de vencer las resistencias de los sectores dominantes, sólo le quedan las impopulares alternativas de cargar impositivamente sobre sectores medios y bajos, o de reducir el gasto público para evitar la emisión inflacionaria o el endeudamiento externo. No casualmente los sectores hostiles a las retenciones reclaman en paralelo un achicamiento del gasto público o la vuelta al endeudamiento con el FMI (Aronskind, 2010:350 y 351).

La investigación se desarrollará a través de un enfoque cualitativo que empleará fuentes primarias y secundarias. La estrategia metodológica se desarrolló en fases: i) relevamiento y análisis bibliográfico sobre el sector agropecuario y diferentes visiones sobre el conflicto agropecuario del 2008; ii) relevamiento y análisis de instrumentos normativos, estadísticas oficiales, documentos y discursos oficiales, tales como: leyes, resoluciones, indicadores económicos, documentos de trabajo, versiones taquigráficas del Senado de la Nación; iii) análisis documental de medios periodísticos. En el último punto se desarrolló un exhaustivo relevamiento de diarios de alcance nacional con pluralidad de posiciones. Se trabajó especialmente con los diarios La Nación y Página 12. Porque La Nación representó históricamente la voz del sector agropecuario en los asuntos públicos, mientras que Página 12 representó una posición más cercana a las ideas gubernamentales. En menor medida, se utilizó el diario Clarín, que
específicamente en este conflicto cambió su tradicional apoyo a la alianza industrialista por un contundente apoyo a la protesta empresaria, al tiempo que desarrollaba un enfrentamiento abierto con el gobierno de Cristina Kirchner. Durante el periodo de conflicto abierto, entre el 11 de marzo y el 19 de julio de 2008, se relevaron, sistematizaron y analizaron día por día los artículos referidos al conflicto, especialmente trabajando con notas de opinión y editoriales además de crónicas. En los periodos de pre-conflicto y post-conflicto se seleccionaron los artículos pertinentes a la temática agropecuaria vinculados a los conceptos y dimensiones del marco analítico, tanto desde el punto de vista de las políticas públicas como desde la óptica de la acción empresarial.

Este intensivo relevamiento permitió la recopilación de todas las voces del conflicto y de esta manera consideramos que no fue necesario trabajar con entrevistas. A su vez, tanto la bibliografía académica como las fuentes periodísticas han tratado exhaustivamente el tema logrando una sobreabundancia de información que fue destilada a la luz del marco analítico propuesto.

En cuanto a los objetivos específicos, se construyó una estrategia metodológica para cada uno y los resultados del análisis se sistematizaron y ordenaron en las tres fases temporales abordadas: pre-conflicto (2002-2007); conflicto abierto (marzo-julio 2008) y post-conflicto (agosto 2008-octubre 2011).

En primer lugar, para construir una cronología y caracterizar cada una de las fases del conflicto se trabajó con el análisis de bibliografía académica, instrumentos normativos, documentos oficiales y crónicas periodísticas a fin de situar los eventos, las principales medidas de gobierno y dimensiones más relevantes para cada periodo.

Luego, con el propósito de indagar los diferentes tipos de capacidades estatales que se pusieron en juego se analizaron instrumentos normativos –especialmente las resoluciones vinculadas a los derechos de exportación–, estadísticas macroeconómicas,
los discursos de Eduardo Duhalde, Néstor Kirchner, profundizando en los de Cristina Kirchner durante la fase de conflicto abierto, documentos del Plenario de Comisiones de Agricultura, Ganadería y Pesca y de Presupuesto y Hacienda del Senado de la Nación, documentos de medios periodísticos – particularmente notas de opinión y editoriales –, documentos del Plan Estratégico Agropecuario y Agroindustrial, junto a bibliografía académica, y de corte periodístico, tesis, biografías y autobiografías.

Asimismo, con la finalidad de examinar el poder y acción política empresaria a través de sus dispositivos de influencia se analizaron documentos de medios periodísticos – reportajes/ declaraciones de dirigentes de las gremiales agropecuarias, notas de opinión y editoriales –, estadísticas del Ministerio de Agroindustria y de cámaras empresarias, comunicados de la Mesa de Enlace, documentos de consultoras asesoras de la Mesa de Enlace, documentos del Fondo Federal Agropecuario y bibliografía académica, de corte periodístico y tesis sobre el conflicto.

Finalmente, para el análisis de la relación Estado/empresarios y cómo esta condicionó o posibilitó la autonomía del Estado se sistematizó el análisis efectuado para cada fase del conflicto a fin de exponer los hallazgos y relaciones más relevantes.

Organización de la tesis

La tesis se organiza en cuatro capítulos y las conclusiones finales. El capítulo 1 desarrolla los debates teóricos acerca de la autonomía de Estado, las dimensiones de capacidades estatales y del poder empresario y el estudio de la relación Estado/empresarios. También se aborda la noción de conflicto y su relación con los procesos de desarrollo y el papel de las instituciones. Asimismo se analizan las diversas explicaciones académicas sobre el conflicto agropecuario del 2008. Finalmente, se
presenta el marco analítico que contiene las principales dimensiones y conceptos que se utilizarán en la investigación.

Los capítulos 2, 3 y 4 analizan el conflicto en sus diversas fases: pre-conflicto, conflicto abierto y post-conflicto respectivamente. Cada capítulo se organiza recursivamente con una introducción, un análisis de las capacidades estatales, un análisis de la acción empresaria y un tercer apartado que examina la relación Estado/empresarios. Sin embargo, los capítulos 2 y 3 contienen características particulares: en el capítulo 2 se incorpora un análisis de los antecedentes del pre-conflicto: la crisis 2001-2002 y la restauración de las políticas de retenciones agropecuarias durante el gobierno de Eduardo Duhalde. Asimismo, se agrega un apartado que analiza los cambios estructurales del sector agropecuario: la innovación tecnológica, los cambios en la estructura de las firmas, y la incorporación de nuevos actores y territorios. El capítulo 3 examina los 129 días de conflicto abierto y se ordena en torno a los siguientes momentos: la decisión, el primer paro, la tregua y la vuelta a las rutas y finalmente, la política institucional como salida del conflicto y en cada caso se analizan las capacidades estatales, la acción empresaria y su relación. En el capítulo 4 de post-conflicto se complementa el análisis con la dimensión de poder estructural empresario y las decisiones de inversión/desinversión como corolario de la disputa por la Resolución 125.

Las conclusiones aportan un análisis transversal –a lo largo de los tres periodos examinados– de las dimensiones de las capacidades estatales y la acción empresaria, destacando los principales hallazgos vinculados a la variación de la autonomía estatal. Asimismo, explora su comportamiento desde finales del 2011, en el segundo mandato de Cristina Kirchner y su variación a partir de la asunción a la presidencia de Mauricio Macri, para luego plantear futuras líneas de investigación.
Capítulo 1: Estado del arte y marco analítico

1.1. Acerca de la autonomía del Estado

Durante el siglo XX tuvo lugar un intenso debate acerca de la autonomía del Estado: ¿en qué medida éste puede actuar con independencia de los intereses constituidos en la sociedad? ¿es autónomo o es sólo la consecuencia de otros factores preeminentes? ¿Se encuentra por completo determinado por estructuras que lo preceden?

Carlos Marx entiende al Estado como un reflejo de las relaciones de producción: la base material determina el poder del Estado y – a través de él – la clase dominante ejerce su dominio. En esta concepción no existe margen para el accionar autónomo del Estado. Recién en el siglo XX, la tradición marxista se plantea la posibilidad de considerar un cierto grado de autonomía del Estado. Poulantzas (1978), a la luz de la evolución de las formas del Estado capitalista y a partir de los aportes de Gramsci, introduce el concepto autonomía relativa. Si bien las estructuras determinan la naturaleza del Estado, éste requiere – para cumplir su función como representante del interés general del capital – un cierto grado de autonomía a efectos de conciliar los intereses de las distintas fracciones de la clase dominante, subordinando algunos intereses parciales. La autonomía relativa opera a corto plazo al organizar las distintas fracciones de la burguesía que integran el bloque de poder, y de este modo se asegura la reproducción económica de la clase dominante a largo plazo. La dominación política es, entonces, indispensable para la dominación económica:

Si se intenta ahora examinar las características del Estado capitalista respecto de las clases y fracciones dominantes, puede verse que ese Estado presenta una unidad propia conjugada con su autonomía relativa, no porque constituya el instrumento de una clase ya políticamente unificada, sino en cuanto constituye precisamente el factor de unidad del bloque en el poder. No se trata, pues, de fuerzas sociales que se repartan el poder institucionalizado: se trata
indudablemente de varias clases y fracciones presentes en el terreno de la dominación política, que no pueden, sin embargo, asegurar esa dominación sino en la medida en que están políticamente unificadas. El Estado saca su unidad propia de esa pluralidad de clases y fracciones dominantes, en la medida en que su relación, no pudiendo funcionar a la manera de reparto del poder, necesita el Estado como factor organizador de su unidad propiamente política (Poulantzas, 2007:393 [1968], cursivas del autor).

Fred Block (1980) admite que el concepto de autonomía relativa implica una visión superadora de las teorías marxistas que veían al Estado solamente como el comité ejecutivo de la clase dominante, pero aboga por introducir una mayor perspectiva de agencia en el análisis estructuralista. En ese sentido, el autor propone ir más allá de la autonomía relativa, sosteniendo que quienes ejercen el poder estatal podrían perseguir sus propios propósitos violando tanto las reglas de juego políticas como los condicionamientos de relaciones de clase:

My argument is that the relative autonomy formulation is too limiting and that it is possible to construct an alternative framework that goes further in recognising the specificity of the state, while still acknowledging the 'determinant role of relations of production'. (…) The starting point of an alternative formulation is the acknowledgement that state power is sui generis, not reducible to class power (Block, 1980:228-229).

Será recién con el célebre artículo de Theda Skocpol (1985), “El Estado regresa a primer plano”, que se postula al Estado como actor autónomo, revalorizando las explicaciones estado-céntricas en oposición a las teorías socio-céntricas como el pluralismo y el estructural-funcionalismo. Si bien Skocpol valora los aportes del neomarxismo sobre el “Estado capitalista”, a la vez alerta sobre sus limitaciones para ahondar en una auténtica autonomía del Estado:

A nivel teórico, prácticamente todos los neomarxistas que han escrito sobre el Estado han mantenido unos supuestos, profundamente arraigados, centrados en la sociedad, lo cual no les ha permitido dudar de
que, en la base, los estados están configurados intrínsecamente por las clases o luchas de clases y sirven para mantener y ampliar los modos de producción. Y así, muchas formas posibles de acción estatal autónoma se descartan por definición (Skocpol, 1989:5).

La autora al retomar la definición de Estado de Max Weber – quien sostiene que los Estados son asociaciones obligatorias que reivindican el control de territorios y las personas que en ellos habitan–, introduce su definición de autonomía del Estado, postulando al Estado como variable independiente:

Los Estados, concebidos como organizaciones que reivindican el control de territorios y personas, pueden formular y perseguir objetivos que no sean un simple reflejo de las demandas o los intereses de grupos o clases sociales de la sociedad. Esto es lo que se entiende normalmente por autonomía del Estado (Skocpol, 1989:9).

Esta definición no solo se aleja de la concepción del Estado como mero reflejo de la estructura, sino que también concibe al Estado como algo más complejo que un foro o arena donde los grupos sociales formulan demandas, emprenden luchas políticas o concluyen acuerdos. Como señala Stepan, el Estado abarca más que los gobiernos:

Los Estados deben ser considerados como algo más que “gobiernos”. Son sistemas administrativos, jurídicos, burocráticos y coercitivos permanentes que no solo tratan de estructurar las relaciones entre la sociedad civil y la autoridad pública en una organización política, sino también estructurar muchas relaciones cruciales dentro de la sociedad civil (Stepan, citado en Skocpol, 1989: 7).

De todos modos, cabe señalar que para Skocpol la autonomía del Estado no es un rasgo estructural fijo de ningún sistema de gobierno, al contrario, la autonomía del Estado puede aparecer y desaparecer; porque tanto internamente como en sus relaciones con los grupos sociales, el Estado experimenta transformaciones que inciden en su autonomía.
Si bien aún en las posiciones estado-céntricas más radicales se reconoce la importancia que reviste la relación entre el Estado y su entorno, quien enfatiza este aspecto y teoriza sobre él es Bob Jessop (2008), con su enfoque relacional. Mientras que el propósito de Skocpol era desterrar la idea de un Estado inerte y para eso insiste en afirmar su capacidad de acción autónoma; desde el punto de vista de Jessop, ese esfuerzo de Skocpol ha llevado a una imagen excesivamente monolítica del Estado y ha caído en otro tipo de determinismo, ya no económico sino político. Pero las fronteras entre Estado y sociedad han sido siempre inciertas, cambiantes y permeables. Por ello, Jessop plantea que en lugar de construir una definición de Estado que marque de manera más nítida y rígida sus contornos, hay que tratar de comprender la complejidad de las relaciones que se establecen entre el Estado y la sociedad.

Para Jessop, el Estado es un complejo de instituciones que se constituye como una relación social. Es un dispositivo en el que se producen contradicciones estructurales y dilemas estratégicos entre diferentes actores que desean ver realizadas sus opciones. Las fuerzas políticas no pueden ser concebidas independientemente del Estado. La configuración institucional del Estado influye sobre las opciones de las fuerzas políticas, provocando incluso efectos asimétricos sobre la actuación de los diversos actores que con él interactúan. En ese contexto, Jessop introduce el concepto de estrategia, que supone la articulación entre el plano de la movilización voluntarista de fuerzas políticas y el plano de la institucionalización de relaciones de dominación y de resistencia. De esta forma, la dimensión estructural/institucional previene contra el voluntarismo ingenuo, mientras que la dimensión estratégica evita el reduccionismo estructuralista.

No se puede afirmar que el Estado esté sujeto al control de una determinada clase. Por el contrario, éste opera selectivamente por su propia estructura, pero de un
modo cambiante: reactivo al entorno y a las estrategias de los agentes. Por ende, si en un momento dado, la selectividad estatal se inclina en relación con fuerzas políticas específicas, éstas no tienen asegurado que su situación de privilegio se mantenga.

El concepto de selectividad estratégica estructural le permite a Jessop conjugar estructura, agencia y autonomía evitando cualquier posible dependencia absoluta de naturaleza socio-céntrica o estado-céntrica. En ese marco, el concepto de autonomía del Estado que sugiere Jessop es el de autonomía determinada. Así, intenta mantener la idea de una limitación a su actuación, pero sin apelar al determinismo de corte estructuralista que caracteriza al concepto de autonomía relativa. El Estado goza de autonomía, sin embargo, no actúa en el vacío: es concebido como un actor estratégico que opera en una determinada coyuntura social y es, por tanto, dependiente del contexto específico en el que se desempeña. Vemos cómo la autonomía es nuevamente pensada no de forma fija, sino en la frontera entre Estado y Sociedad y desde la naturaleza relacional del Estado. La autonomía del Estado –en virtud de su selectividad estructural y sus capacidades estratégicas siempre específicas– es necesariamente de carácter condicional: depende de los vínculos estratégicos y la compleja red de interdependencias que se configuran entre el Estado y los actores del sistema político, así como del contexto más amplio. Como el Estado no se encuentra aislado y por encima de la sociedad, su autonomía no se encuentra garantizada. Por lo tanto, puede buscar e incluso ampliar, si es necesario, su grado de autonomía.

Ahora bien, a medida que la cuestión de la autonomía se aleja del debate meramente teórico, y se vincula a circunstancias históricas concretas, el concepto deviene menos abstracto y es posible conectarlo con tipos de roles estatales identificados en el estudio de casos concretos.
Peter Evans hace su aporte al debate analizando los Estados desarrollistas a partir de las experiencias exitosas de los NICs (newly industrializing countries) del Este Asiático. En su libro Embedded Autonomy (1995), adjudica un rol central al Estado para liderar o promover el desarrollo económico de un país. Su planteo destaca al Estado como institución y actor social, con una importancia universal:

From the poorest countries of the Third World to the most advanced exemplars of welfare capitalism, one of the few universals in the history of the twentieth century is the increasingly pervasive influence of the state as an institution and social actor (Evans, 1995:4).

Para ello, Evans acuña el concepto autonomía enraizada (embedded autonomy), que combina la burocracia weberiana con conexiones que vinculan al Estado con la sociedad, las cuales se expresan en un conjunto de canales institucionalizados para la negociación y renegociación continua de objetivos y políticas. La autonomía enraizada hace referencia a la dimensión del aislamiento burocrático, que exige que los funcionarios públicos estén aislados de cualquier demanda o presión externa para cumplir con los procedimientos establecidos. “Only when embeddedness and autonomy are joined together can a state be called developmental” (Evans, 1995: 12).

La autonomía enraizada de Evans refiere primordialmente a la relación del Estado con el capital industrial, porque proporciona la base estructural necesaria para que el Estado pueda intervenir con éxito en el proceso de desarrollo. Evans describe cuatro roles del Estado en la transformación industrial: custodian, demiurge, midwifery y husbandry. Respectivamente, estos roles aluden a: la regulación; la producción estatal en las empresas públicas; la creación de empresas privadas por parte del Estado; y, por último, el acompañamiento, la gestión y la promoción de las empresas privadas.

4 Reclutamiento selectivo meritocrático, carreras a largo plazo, recompensas, compromiso y coherencia.
5 Evans matizará en diversas ocasiones esta relación ampliándola a diversos actores sociales (v.gr., sector agrario en el caso de Kerala, sectores del trabajo en el caso austríaco).
existentes. La mayoría de los estados combinan, con diversa intensidad, los distintos roles.

En este marco, Evans rechaza la idea de un Estado completamente autónomo. Para él, pensar que los estados operan con mayor eficacia cuando reducen al mínimo sus conexiones con la sociedad es tan absurdo como la idea de que los mercados puedan funcionar de forma aislada de otros lazos sociales. En este sentido, rescata la idea del proyecto conjunto (joint project):

The whole idea of “joint projects,” which is central to the visions of Gerschenkron, Hirschman, Amsden, and Wade, makes close ties to key social groups fundamental to developmental efficacy. This view also makes intuitive sense. We are, after all, talking about capitalist societies in which neither investment nor production can be implemented without the cooperation of private actors (Evans 1995:41).

Al matizar la autonomía con el adjetivo “enraizada” pone en el centro de su análisis la existencia de un joint project transformador entre el Estado y el sector empresario. De esta manera, el concepto alude veladamente a una alianza estratégica del Estado con el sector industrial. Ante la pregunta sobre qué hace falta para que el Estado alcance un mayor grado de desarrollo – mejore su posición en la división internacional del trabajo y logre el catch up con las naciones desarrolladas – la respuesta es un joint project de industrialización que supone, a la vez que encarna, la autonomía enraizada.

1.2. Acerca de las capacidades estatales

Skocpol (1985) propone analizar las capacidades estatales como determinantes de las posibilidades de la acción autónoma estatal. Para la autora, la primera capacidad es el control administrativo–militar de un Estado, condición previa para el desarrollo del resto de sus capacidades. Luego, destaca la importancia de la capacidad burocrática: “contar con funcionarios leales y cualificados” (1985:16). Asimismo, subraya la
capacidad económica –“las fuentes y la cuantía de los ingresos del Estado y el grado de flexibilidad posible en su recaudación y empleo” (1985:16)–, resaltando los medios del Estado para captar y emplear recursos financieros. Por último, está la capacidad vinculada a la implementación de políticas sectoriales, ya que las capacidades estatales no son las mismas para los distintos tipos de actuaciones políticas.

Las cuestiones fundamentales de la integridad territorial de un Estado, sus recursos económicos y el personal de que dispongan pueden constituir el punto de partida de cualquier investigación sobre las capacidades de ese Estado para alcanzar unos objetivos; sin embargo, los estudios más fructíferos de las capacidades del Estado tienden a centrarse en áreas de actuación políticas concretas (Skocpol 1985:17).

Por su parte, Evans considera que en los estados desarrollistas, la capacidad burocrática –entendida en clave weberiana en tanto contratación meritocrática, normas profesionales, perspectivas de carrera previsibles y estructuras orgánicas coordinadas– debe ser complementada con vínculos sistemáticos con actores de la sociedad civil, tales como empresarios privados y asociaciones industriales, que Evans estima esenciales para el desarrollo.

Para Hilderbrand y Grindle, las capacidades estatales constituyen la “habilidad para realizar tareas apropiadas de manera eficaz, eficiente y sostenible” (1997:34). Grindle (1996) distingue cuatro tipos de capacidades estatales: 1) la capacidad administrativa, referida a la habilidad del Estado para entregar bienes y prestar servicios; 2) la capacidad técnica, vinculada al manejo de políticas macroeconómicas y análisis de opción de política económica; 3) la capacidad política, definida como la habilidad del Estado para dar respuesta a demandas sociales, permitir la representación de intereses sociales incorporando la participación ciudadana en las decisiones y resolución de conflictos; 4) la capacidad institucional, es decir, cómo el Estado puede o no establecer y fortalecer las reglas que gobiernan la interacción política y económica.
Como se advierte, existen diversas clasificaciones de capacidades estatales. En su estudio sobre el estado del arte del concepto, Hanson y Sigman (2013), a fin de evitar concepciones normativas sobre lo que el Estado debe hacer o cómo debe hacerlo, adoptan la definición de capacidad estatal utilizada por Sikkin (1991): “la habilidad de las instituciones estatales para implementar efectivamente metas oficiales”. A la vez, distinguen, en consonancia con Skocpol, tres tipos de capacidades estatales: las coercitivas, las extractivas y las administrativas.

Asimismo, es de utilidad para este trabajo la distinción que hace Repetto (2003) entre dos grandes tipos de capacidades estatales: la administrativa y la política. Para él, la mayor parte de los estudios han focalizado en la eficacia técnico-administrativa, que se asocia a los aspectos organizativos, procedimentales y de recursos humanos del aparato estatal. Frente al riesgo de tomar la capacidad estatal como sinónimo de capacidad administrativa, aplicando el concepto sólo fronteras adentro del Estado, el autor señala la necesidad de abordar el concepto de capacidad política. Así, destaca la primacía de la política en la conducción de los asuntos públicos, lo que recuerda la dicotomía política / administración, dos campos de naturaleza diferente, que constituyen arenas en las que se dirimen conflictos distintos.

Por otra parte, Bertranou (2013) identifica dos dimensiones: las opciones de política pública y las capacidades para ejecutarlas, poniendo de relieve la diferencia entre la conducción política y el gerenciamiento o administración. La destreza para seleccionar las políticas públicas se vincula con la capacidad política mientras que la habilidad de ejecución remite a la capacidad burocrática. Los contenidos de las políticas públicas no son neutros en términos de resultados, más allá que se verifiquen buenas condiciones de ejecución estatal.

---

6 Esta línea es la que han profundizado los organismos internacionales cuando hicieron suyo el objetivo de construcción de capacidades estatales, entendido fundamentalmente como fortalecimiento institucional.
Por su parte, Alonso (2007) diferencia las capacidades administrativas de la dimensión relacional de las capacidades estatales. Esta dimensión refiere a la relación del Estado con su entorno socioeconómico y remite al interrogante sobre la capacidad del Estado para inducir cambios en la conducta de los actores sociales o evitar los bloqueos a sus políticas. Siguiendo a Skocpol (1985), el autor puntualiza que la respuesta no puede encontrarse solamente en el interior de las estructuras estatales, sino sobre todo en los cambiantes equilibrios entre los recursos de poder que puedan movilizar en cada situación el Estado y los actores privados. Por eso, esto exige que para el análisis completo de la acción estatal en una determinada área, se investigue también la organización y los intereses de los actores no estatales involucrados. Y también, detenerse en la observación del carácter conflictivo o cooperativo de las relaciones entre los actores no estatales involucrados y el Estado.

Asimismo, Sotelo (2014) propone distinguir la capacidad relacional de la capacidad político-estratégica. El autor define la capacidad político-estratégica como “la solvencia y disposición de los cuadros de gobierno para el direccionamiento estratégico y la gestión de los conflictos que pueden condicionar o comprometer el desarrollo nacional” (Sotelo, 2014:50). En este punto, es importante advertir que la incorporación de la dimensión política de las capacidades estatales incluye la habilidad de generar opciones de políticas que permitan darle coherencia al modelo de desarrollo. El autor vincula la gestión de los conflictos con la noción de virtud política de Maquiavelo. Maquiavelo predica la virtud política del Príncipe, es decir, la define como un atributo personal de quien gobierna, en concreto: la capacidad de dominar los acontecimientos para realizar un fin deseado, una manera de vencer el curso de los hechos que escapan a
nuestra voluntad. En esta perspectiva, el arte de lidiar con los conflictos apela directamente a la acción política, lo que implica para este trabajo de tesis saltar la dicotomía agencia-estructura y proponer una dimensión relacional de la autonomía estatal.

1.3. Acerca del poder empresario

Si el Estado no es un efecto de la estructura y está dotado, en cierta medida, de agencia ¿cómo actúan las empresas? Adam Smith sostenía que lo mejor que puede hacer el Estado por la economía nacional es dejar que ésta funcione según sus reglas naturales: la oferta y la demanda. Es decir, el mercado no puede ser dirigido más que por sus agentes naturales individuales que conllevan necesariamente a la maximización de la riqueza. En cambio, la dirección de la economía del modo que los gobernantes crean más conveniente para la prosperidad general es contraproducente, ya que ningún individuo puede asignar los recursos económicos del país y garantizar que tal asignación sea beneficosa para la prosperidad de la nación:

El gobernante que intentase dirigir a los particulares respecto de la forma de emplear sus respectivos capitales, tomaría a su cargo una empresa imposible, y se arrogaría una autoridad que no puede confiarse prudentemente ni a una sola persona, ni a un senado o consejo, y nunca sería más peligroso ese empeño que en manos de una persona lo suficientemente presuntuosa e insensata como para considerarse capaz de tal cometido (Smith, 1776:759).

No obstante, Smith señalaba también que:

Las personas dedicadas a una misma actividad económica se reúnen pocas veces, aunque sólo sea para solaz y distracción, pero sus conversaciones siempre terminan en conspiración contra el público, o en alguna estrategama para subir los precios de sus mercaderías. Ciertamente es imposible impedir tales reuniones mediante una ley que fuese consistente con la libertad y la justicia. Pero aunque la le ley no pueda impedir a estas personas reunirse en ciertas ocasiones, no debería
hacer nada por facilitar tales encuentros, mucho menos convertirlos en necesarios (Smith 1776:226).

Resulta interesante que el padre del liberalismo y mentor de la “mano invisible del mercado” haya advertido tempranamente sobre los riesgos que comportan los desbordes de la acción empresaria. Este señalamiento ha estado en la base de la legislación destinada a prevenir los oligopolios y monopolios que se han dado en gran parte de los países capitalistas.

Las consecuencias de esta tendencia empresaria a asegurar su rentabilidad a través de acciones que van más allá de la libre competencia no tienen solamente efectos en el funcionamiento del mercado, sino también en la esfera política. Como señalará oportunamente Charles Lindblom (1991 [1980]) los empresarios votan dos veces: como ciudadanos y con su poder económico: “parece como si dos procesos de control muy separados operaran sobre los funcionarios del gobierno: el control electoral normal (votos, grupos de interés) y el control empresarial” (1991:100). Para este autor, el papel privilegiado de la empresa privada en el mercado le permite ejercer un control inusual, en clase y grado, sobre el proceso de políticas gubernamentales. La acción de los empresarios, haciendo uso de su poder, puede inducir el descontento ciudadano, provocar el desorden generalizado e incluso hacer caer gobiernos. Esta influencia puede, frecuentemente, ser tan invisible como la mano que organiza el mercado:

A veces los empresarios amenazan con las consecuencias que podría tener el que las políticas gubernamentales no atendieran sus demandas. Generalmente, sin embargo, no lo hacen; los cargos públicos se acostumbran a estar atentos con las necesidades de la empresa (Lindblom 1991:97).

De acuerdo con esta visión, las políticas de los gobiernos en una sociedad capitalista están condicionadas por las decisiones discrecionales de los capitalistas:
Politicians had to secure investment, and investment was largely at the discretion of private capital holders. Regardless of who won elections in the capitalist democracies, the holders of capital could sabotage government policy simply by siting on their money, rather than investing it” (Culpepper, 2015:392).

En este sentido, Lindblom adscribe a lo que se denomina poder estructural empresario. El poder estructural está dado por el carácter privilegiado del empresariado, ya que es un actor fundamental para la creación de riqueza en una economía capitalista. Como el nivel de inversión determina el crecimiento económico, la amenaza siempre latente de desinversión (exit) ejerce una considerable influencia en las decisiones políticas de los gobernantes.

Conventional definitions of structural power in political science underline the fact that capitalism requires private investment, and that governments in capitalist democracies are therefore dependent on creating the conditions under which holders of capital will be willing to invest. Thus, the structural power of capital involves the dependence of the state on private investors. In the open economy, this notion of structural power is often rephrased, with disinvestment taking the form of exit from the domestic economy, presumably to invest in countries with a more propitious regulatory or fiscal environment. Whether in the closed or open economy formulations, however, the constant of structural power is that it is perceived as a one-way street: capital holders exercise power over politicians running the state by virtue of the fact that the latter depend for their success on the former (Culpepper, 2015:397-398).

En la literatura sobre poder empresario, el poder estructural es contrastado con el poder instrumental, el cual refiere a la acción política empresaria para influir sobre el Estado. Estas acciones pueden incluir lobby, participación en la producción de políticas públicas, financiamiento de campañas electorales y la participación en diversas formas de acción colectiva, tanto dentro como fuera de la arena de las políticas públicas.

Those non-core functions of the firm on which business relies to attain a political edge, such as campaign donations and the use of lobbying,
either directly as a firm or collectively, through business associations (Culpepper, 2015:396).

Ahora bien, aunque estas dos dimensiones del poder empresario se distinguen analíticamente, es difícil separarlas en la práctica. Por ejemplo, si una decisión política se toma para no subir impuestos, puede ser tanto por la expectativa de potenciales desinversiones (poder estructural) o acaso porque el lobby empresario fue particularmente persuasivo sobre los efectos de la desinversión (poder instrumental). En general, se ha demostrado que el empresariado es más efectivo cuando ambos poderes – el estructural y el instrumental – son fuertes (Culpepper, 2015 y Fairfield, 2010).

Haggard, Maxfield y Schneider (1997), desde la Ciencia Política, sistematizan la literatura de la economía política de las relaciones empresas–estado en cinco abordajes teóricos, que difieren en cómo se conceptualiza al sector privado: como capital, sector, firma, asociación o red. No obstante, todas las visiones coinciden en que los resultados del mercado, las inversiones, y el crecimiento son influenciados por las relaciones entre gobiernos y el sector privado.

Los modelos que conceptualizan el sector privado como capital se centran en las restricciones estructurales que devienen del control privado de activos físicos y financieros, así como de la movilidad del capital. El análisis se lleva a cabo en un plano más agregado sin adentrarse en las particularidades de las distintas actividades económicas. En cambio, el análisis sectorial estudia cómo los intereses de las diferentes actividades económicas afectan la política y el crecimiento. En ese sentido, los estados no se encuentran restringidos por el poder de inversión del sector privado per se, sino por la pujita de intereses entre los diferentes sectores económicos.

En una aproximación centrada en la empresa, se analizan las consecuencias políticas de la organización empresarial: la estructura corporativa, la propiedad, la
organización interna, los patrones de financiamiento, el tamaño de las firmas y su diversificación. Los estudios centrados en las asociaciones empresarias, a su vez, buscan entender cómo éstas afectan las preferencias empresarias a través del lobby y cómo pueden influenciar la implementación de políticas. Finalmente, la perspectiva más sociológica hace hincapié en la interacción de empresariado –en tanto gerenciadores y dueños– con los gobiernos, centrándose no sólo en los canales institucionales sino también en las redes de relaciones personales y la ocupación de roles superpuestos que pueden borrar la distinción entre el gobierno y el sector privado.

Haggard, Maxfield y Schneider (1997) sostienen que las tres primeras aproximaciones toman una mirada estructural de la influencia empresaria y prestan escasa atención a la organización política de las firmas o de las instituciones que gestionan los intereses sectoriales. En contraste, el enfoque empírico dominante, tanto en los países industriales avanzados como en el Tercer Mundo, adopta una visión instrumental que focaliza en cómo las asociaciones empresarias y los grupos de interés agregan, concilian e intermedian los intereses de las empresas.

Desde la Sociología Económica se postula el concepto de acción política empresarial, como aquella orientada a intervenir en el campo político con el fin de influir las decisiones gubernamentales; se trata de prácticas dirigidas hacia el Estado, porque es en relación con el Estado que los empresarios definen los repertorios que ponen en juego en cada contexto en particular. Beltrán (2012) desarrolla una revisión de la literatura que sistematiza cuatro perspectivas: los estudios basados en los intereses, la elección racional, estudios basados en las ideas y la relación con el Estado en la conformación de la acción empresaria.

En primer lugar, los estudios sobre intereses están basados en análisis estructurales. Así, el empresariado es concebido como capital, clase o factor de
producción. Se asume que la inversión determina el crecimiento económico y que las decisiones de inversión de los capitalistas condicionan al Estado, por lo que los actores privados no necesitan organizarse colectivamente para ejercer su influencia. Sin embargo, la heterogeneidad de intereses se vislumbra en los posicionamientos sectoriales, la composición del capital y el vínculo con los mercados internacionales. En este sentido, los intereses no emergen simplemente como el reflejo de posiciones estructurales sino que permiten identificar patrones de comportamiento, la generación de alianzas y coaliciones a partir del modo en que esos intereses se organizan en la dinámica política. El estructuralismo provee un marco para la concepción de la acción evitando que las prácticas empresarias sean vistas simplemente como el resultado de preferencias individuales.

En segundo lugar, las teorías de la elección racional postulan que las acciones son el resultado de decisiones producidas por sujetos maximizadores que eligen, entre diferentes opciones, la mejor. Se asume que existen sujetos capaces de realizar cálculos racionales entre las alternativas disponibles al momento de tomar una decisión, y que sus preferencias pueden ser ordenadas jerárquicamente. De modo que una elección es racional si se produce acorde a las preferencias del actor según una función de utilidad universal.

En tercer lugar, los estudios basados en las ideas se centran en identificar el significado que éstas adquieren para los actores y las consecuencias de esos significados sobre las acciones. La relación entre ideas y acciones en general se da de tres modos: las ideas pueden imponerse sobre los intereses; las ideas pueden justificar los intereses y reforzar las preferencias por una acción determinada; y por último, las ideas pueden dar forma a cómo las personas comprenden sus intereses y así configurar diferentes preferencias de acción. Las visiones del mundo del sector empresario son importantes
ya que resultan de relevancia para comprender sus acciones: potencian ciertas acciones políticas y también limitan otras opciones. Este tipo de perspectiva permite relativizar el peso de los intereses y la racionalidad absoluta de los capitalistas.

Finalmente, la perspectiva centrada en la relación Estado-empresarios intenta examinar en qué medida el rol del Estado condiciona las estrategias y las estructuras de las firmas. Se asume que el Estado tiene una función performativa sobre las prácticas empresariales, y consecuentemente no es posible comprender la acción empresaria si no es en relación con el Estado.

1.4. Acerca de la acción empresaria para incidir en las políticas públicas

En sintonía con este último enfoque, Ben Ross Schneider (1999), desde la economía política comparada, retoma el concepto de autonomía enraizada de Evans, pero enfatiza los conceptos de reciprocidad y disciplinamiento que acuña Amsden (1992). Schneider analiza, además de las estructuras estatales, la organización y acción empresaria a fin de explicar la relación Estado-empresarios. Señala que la clase organizada o el grupo empresarial diversificado facilita la puesta en marcha de un proyecto en conjunto de industrialización. Para el autor, la articulación del Estado con grupos empresariales diversificados aumenta la posibilidad de generar vínculos más acordes a un contexto de autonomía enraizada. Esto se debe a que se presupone que este tipo de asociaciones –grupos empresarios, conglomerados, confederaciones – para el desarrollo de la economía tienen preferencias más generales, y por lo tanto menos sectoriales. En tal sentido, “la organización multisectorial de una industria les da a los gerentes y a los representantes de las empresas una perspectiva más semejante a la que tienen los hombres de estado” (Nordlinger, citado en Schneider 1999:61).
En cambio, para Chibber (2005), el Estado es el resultado de las luchas entre las élites gubernamentales y el capital. Desde una visión neomarxista más cercana al concepto de autonomía relativa del Estado, considera primordial analizar la acción empresaria porque es la que impone límites a la esfera de la acción estatal. Así, la fuente principal de resistencia a la construcción de un Estado desarrollista es la propia burguesía nacional al aceptar la protección y los subsidios, pero rechazar la planificación capitalista, en particular el control y el disciplinamiento del Estado.

Schneider (2010) analiza la relación entre empresarios y política en Latinoamérica y manifiesta que –de alguna manera– las mismas se vieron impactadas por las grandes transformaciones macroeconómicas de las últimas décadas –la democratización y las reformas de mercado en los años ‘80 y ‘90, y el boom de las commodities –. Asimismo, establece tres dimensiones que dan cuenta de la variación de las relaciones en el tiempo y en los diferentes países. En primer lugar, la participación empresarial puede ser colectiva y organizada o dispersa e individual. En segundo lugar, la incidencia de las empresas puede ser formal y abierta u opaca. En tercer lugar, el aporte de las empresas varía según los canales de influencia que predominan.

De este modo, el autor propone un marco conceptual que vincula las diferentes fuentes de las preferencias empresaria –capital, firma, sector, asociación o red – con una variedad de dispositivos que utilizan los empresarios para influir en las políticas públicas. En este contexto, el autor se pregunta: ¿qué herramientas utilizan las empresas para influir en el Estado y las políticas públicas? ¿Cuáles son los mecanismos que traducen las preferencias en influencia política? Schneider (2010) propone un portfolio de actividades en las que los empresarios invierten para influir políticamente: 1) asociaciones; 2) lobby legislativo; 3) política electoral, partidos y contribuciones a campañas; 4) redes; 5) corrupción.
Para Schneider (2010), las asociaciones pueden ser voluntarias o promovidas por el Estado, abarcativas o sectoriales, basadas en relaciones de producción o de empleo, representantes de grandes o pequeñas empresas. Para él, la mayor parte de las asociaciones empresarias en América Latina son voluntarias (salvo el caso de Brasil), sectoriales, sesgadas hacia las grandes empresas, y en general no están orientadas a la negociación colectiva. La existencia de asociaciones estables, voluntarias con buenos equipos técnicos es un buen indicador de la cantidad de empresarios que invierten en la acción colectiva. Las asociaciones empresarias participan en la producción de políticas públicas de diferentes maneras: a través de la aparición de sus líderes en la prensa para sentar posición sobre las decisiones gubernamentales; o a través del contacto directo con diferentes políticos que son invitados a eventos y reuniones; o por pedidos formales de audiencias. En otros casos, los gobiernos institucionalizan el aporte de los empresarios a las políticas públicas a través de comités o consejos consultivos. Asimismo, las asociaciones cuentan con beneficios selectivos para sus asociados, muchas veces a través de fondos públicos provistos por el Estado. Estos beneficios – junto al acceso a funcionarios y la participación en consejos o comités – incentivan la inversión de los empresarios en las asociaciones.

La democracia abrió nuevas vías de participación de los empresarios en la política, a través de los partidos políticos y el Congreso, materializando su influencia a través del lobby legislativo. Si bien no existen datos precisos, sí es visible un incremento de las empresas que realizan en lobby legislativo: una actividad no colectiva sino más bien individual y fragmentada. Otro canal de influencia del empresariado en las políticas públicas se da mediante los aportes a las campañas electorales de los partidos políticos. Tanto los financiamientos a candidatos individuales como los financiamientos a los partidos.
Schneider nota la escasez de vínculos formales y orgánicos con partidos pro empresas ya que éstos últimos no son frecuentes en América Latina. En la mayoría de los países de Latinoamérica las relaciones informales conectan a las elites económicas con las gubernamentales. La alta estratificación socio económica y la concentración geográfica en ciudades capitales facilitan la conformación de redes de élites. Las conexiones se dan por vínculos familiares, por asistir a la misma escuela o universidad, o incluso por los estudios en el exterior. Algunas redes público-privadas son resultado de décadas de interacción social y otras se construyen de la noche a la mañana por el nombramiento de empresarios en cargos públicos.

Finalmente, Schneider incluye la corrupción como otra dimensión donde el empresario compra directamente la influencia sobre las decisiones de gobierno. En general es una acción también individual y fragmentada.

Como se plasma en estas propuestas teóricas, el foco en la relación Estado/empresarios establece una perspectiva que, sin restarle importancia al rol del Estado y su potencial comportamiento autónomo, considera decisivo el accionar de la elite empresaria respecto de los procesos de desarrollo en América Latina. Schneider resalta que la inversión política de las empresas es – en gran medida – una función de las oportunidades percibidas de influencia que ofrece el sistema político. Algunos aspectos de la estructura de oportunidades son relativamente fijos por las características institucionales de larga data del sistema político; mientras que otras oportunidades, sin embargo, pueden ser creadas o cerradas por los hacedores de políticas.

1.5. El conflicto agropecuario de 2008: los conceptos en el campo de batalla

A efectos de estudiar el encuentro entre estas dos teorizaciones –la de la autonomía y capacidades estatales y la del poder y acción empresaria – resulta

Roig plantea que los conflictos estructurales son inherentes a los procesos de desarrollo. Es decir, no pueden ser eliminados en el marco del capitalismo y por lo tanto deben ser regulados por las instituciones. Éstas últimas constituyen conflictos estabilizados, que se forman y se transforman, siendo cada una fruto de una negociación política. En este sentido, los conflictos configuran diversos diseños institucionales que devienen en una variedad de senderos de desarrollo. Cada experiencia es singular y las tramas institucionales resultantes configuran una variedad de capitalismos. En estos procesos, la acción política no consiste meramente en gestionar y resolver problemas, sino esencialmente en direccionar el proceso de desarrollo, interviniendo en la regulación de los conflictos estructurales.

Acuña y Chusnovsky (2013) incorporan el conflicto a la definición misma de instituciones: el conjunto de reglas que apuntan a resolver problemas de coordinación y conflictos distributivos en una sociedad. Las instituciones distribuyen poder y recursos y son a su vez producto de la lucha entre actores desiguales. Los autores destacan especialmente el papel de las instituciones como administradoras de conflicto ya que los desafíos de mejoramiento institucional y de las políticas públicas no sólo enfrentan problemas de coordinación, sino también resistencias y conflictos con los actores cuyos intereses se ven afectados.

Toda reforma institucional encaminada a ampliar la inclusión política y/o social implicará inevitablemente un conflicto entre aquellos actores o grupos sociales en proceso de inclusión con aquellos que inevitablemente perderán posiciones de influencia y realización de intereses (Acuña y Chusnovsky, 2013: 51-52).
Sotelo (2015) acuña el concepto de conflictos del desarrollo para referirse a las disputas de poder que ponen en juego el direccionamiento estratégico del modelo de desarrollo. Al respecto, distingue cuatro tipos de conflictos. Una primera variedad son las disputas entre sectores perjudicados y sectores beneficiados; por ejemplo, las tensiones entre el sector primario y el sector secundario, expresadas fuertemente en el Cono Sur en el enfrentamiento campo/industria. El segundo tipo de conflicto es aquel que deriva del carácter competitivo que tienen los objetivos económicos, sociales y políticos del modelo de desarrollo en una fase determinada del proceso. Los países asiáticos, en décadas pasadas, resolvieron estas contiendas a través de gobiernos autoritarios que recurrieron al disciplinamiento tanto de sus burguesías industriales como de sus trabajadores. Luego, la tercera variedad del conflicto es el que se da entre los sectores económicos que han sido beneficiados por las políticas de desarrollo – una vez que han incrementado su poder y autonomía – y el propio Estado que los había prohijado. Son ilustrativos los ejemplos de Corea y de Kerala, narrados por Evans en *Embedded Autonomy* (1995)\(^7\). Finalmente, el cuarto tipo de conflicto remite a una contienda territorial: regiones perdedoras y ganadoras, transferencias de recursos en forma de compensaciones, regímenes especiales y promociones constituyen la agenda de estas pujas que en algunas experiencias han llegado a fantasías secesionistas. En síntesis, todos estos conflictos son consecuencia de los procesos de desarrollo: expresan sus necesidades, establecen sus límites y constituyen posibilidades de cambio.

---

\(^7\) Evans (1995), acuñó el concepto de parábola del enterrador (*gravedigger*), para establecer un paralelismo con la parábola marxista que afirma que la burguesía crea su propio enterrador: el proletariado. Evans plantea que los estados desarrollistas promueven el surgimiento y fortalecimiento de grupos sociales que luego se transforman en su propia amenaza. Así, en Corea, el patronazgo del Estado ayudó a generar corporaciones industriales gigantescas capaces de competir globalmente. En la medida en que esas corporaciones se volvieron poderosas y se vincularon más a los mercados financieros mundiales, comenzaron a cambiar las relaciones entre el Estado y la sociedad. Las elites privadas podían escaparse cada vez más de la disciplina fiscalizadora. El propio capital industrial cuyo fortalecimiento fue meta del proceso se transformó en adversario. Es el éxito de la transformación – y no su fracaso – lo que produce a los enterradores.
Consideramos que el *affaire* agropecuario de 2008 provocado por la Resolución 125 se presenta como un caso típico de conflicto del desarrollo que permite poner en juego las conceptualizaciones vinculadas a *autonomía y capacidades estatales*, como las relacionadas con *poder y acción empresaria*. La literatura académica sobre el caso, no obstante, ha anclado sus explicaciones en otras perspectivas. Resulta, entonces, conveniente repasar brevemente los enfoques que se la ha dado al tema.

Existe una profusa literatura en torno al conflicto agropecuario\(^8\). Podemos sistematizar las diversas producciones en cinco tipos de explicaciones que atraviesan la mayoría de los análisis: i) la puja distributiva, ii) la ideológica, iii) el cambio tecnológico, iv) la acción empresaria; y v) las capacidades estatales y alianzas políticas. Los últimos dos argumentos serán considerados en mayor profundidad a lo largo de este trabajo a partir de un enfoque relacional.

Una primera perspectiva examina el conflicto desde el ángulo de la puja distributiva (Fair, 2008 y Basualdo, 2008). Desde este punto de vista, el conflicto es otro episodio más –en la apropiación de una renta extraordinaria – de la disputa de intereses entre el Estado, los trabajadores y por un lado una porción del sector industrial y por el otro, el sector agro-exportador. El conflicto es interpretado como un proceso de cuño neo desarrollista en tanto una disputa sectorial por la adjudicación de las divisas de la exportación de *commodities*. Así, mientras que el sector agropecuario pretende aumentar su rentabilidad; en cambio, el Estado con una deliberada política pro industria, aplicaría esos recursos para redistribuir entre el desarrollo industrial, los trabajadores y el sector popular.

---

La segunda aproximación analiza causas políticas e ideológicas donde se destaca la persistente divergencia entre ideología e intereses económicos del sector agropecuario. Barsky y Gelman (2012) argumentan que el conflicto tiene –en parte– una explicación ideológica que se remonta a una historia de desacuerdos y confrontaciones entre los sectores urbanos y agrarios, desde los tiempos de la hegemonía del modelo agroexportador. Un tipo de inercia histórica que se cristaliza en una visión profundamente anti-estatista. Así, los impuestos son percibidos por el agro como una discriminación sectorial –particularmente las retenciones, que son automáticas y no dejan lugar a la evasión– lo cual ha llevado a muchas organizaciones del agro a confrontar con gobiernos democráticos y participar de diferentes gobiernos dictatoriales, traccionando una confrontación ideológica y política de difícil retorno. Roy Hora (2008) también destaca la renovada vigencia del núcleo ideológico ruralista “que concibe al Estado como un peso muerto sobre las espaldas de una comunidad de productores” (2008:103).

El tercer argumento se centra en la modernización tecnológica del sector agropecuario, variable que tracciona una transformación estructural del sector tanto a nivel productivo, organizativo como social. En sintonía, hay una interpretación muy difundida respecto a que la administración kirchnerista no supo leer estos cambios y allí se leen los errores de diseño de políticas y gestión del conflicto (Tate, 2011). Otra visión sostiene que la modernización del sector le devolvió una identidad al sector rural – perdida a mediados del siglo XX – que lo fortaleció en su capacidad de movilización y organización (Hora, 2008). Otra perspectiva vincula el conflicto con la extrema sojización producto de estos mismos cambios tecnológicos con importantes impactos sociales (Giarracca, Teubal y Palmisano 2008).
La cuarta perspectiva profundiza en la acción empresaria para incidir en políticas públicas (Fairfield 2011 y Gras 2010 y 2012), focalizando el análisis de la acción colectiva de las corporaciones agrarias y el protagonismo de los productores de base.


Los estudios que se han llevado a cabo sobre el conflicto agropecuario del 2008 han estado centrados principalmente en la puja distributiva, el enfoque ideológico, el cambio tecnológico y en menor medida en el poder empresario o en las capacidades estatales. Si bien estos enfoques han permitido explicar el conflicto desde diferentes puntos de vista, no hay estudios que aborden el análisis desde la autonomía estatal, entendida como el vector resultante de la relación entre el poder empresario y las capacidades estatales.

En este marco, la presente investigación para determinar la variación de la autonomía estatal, analizará por un lado, las capacidades estatales en sus dimensiones económica, burocrático-administrativa, relacional y político-estratégica y por el otro, el poder estructural e instrumental empresario, particularmente los canales de influencia en las políticas públicas: asociaciones empresarias, lobby legislativo, política electoral, redes de influencia y colonización del Estado.
1.6. Marco analítico

En la presente investigación, entendemos el concepto *conflictos del desarrollo* tal como es definido por Sotelo (2015): son disputas de poder que ponen en juego el direccionamiento estratégico del modelo de desarrollo. Se hace propia también la clasificación ofrecida por el autor, agregando un quinto tipo: hay conflictos del desarrollo en torno a la autonomía del Estado, en los que el objeto de la disputa consiste en la definición misma de las políticas públicas enmarcadas en un determinado modelo de desarrollo.

El concepto de *autonomía del Estado* que se adopta es cercano al de Theda Skocpol cuando afirma:

Los Estados, concebidos como organizaciones que reivindican el control de territorios y personas, pueden formular y perseguir objetivos que no sean un simple reflejo de las demandas o los intereses de grupos o clases sociales de la sociedad. Esto es lo que se entiende normalmente por autonomía del Estado (Skocpol, 1985:9).

Asimismo, esta perspectiva la matizamos con un enfoque relacional, que integra elementos societales al análisis estado-céntrico. Para ello, recurrimos al modelo relacional de Jessop (2008), que entiende al Estado como el resultado de relaciones sociales, de luchas y acciones pasadas pero también de estrategias y opciones vigentes. En este sentido, el Estado no es un mero instrumento de clase o mecanismo de reproducción de las relaciones capitalistas de producción, pero tampoco es un ente que actúa en el vacío, aislado y por encima de la sociedad. El autor propone un vínculo estructura–agencia que opera dialécticamente: la estructura condiciona la acción de los agentes y las estrategias de los actores transforman la estructura.

El concepto de autonomía del Estado que subyace en el modelo relacional de Jessop implica una *autonomía determinada* donde el Estado es un actor estratégico que
opera en una determinada coyuntura social. De este modo, la autonomía es una variable relacional, una función de las capacidades del Estado y de la acción de grupos o clases sociales que la pueden condicionar.

En sintonía con la visión de Jessop, en este trabajo se define la autonomía estatal como el vector resultante de la relación entre las capacidades estatales y el poder empresario. En esta definición, se toma distancia del concepto de autonomía entendida meramente como aislamiento burocrático, donde los cuadros técnicos y administrativos cumplen sus tareas con la mayor neutralidad posible, sino que refiere específicamente al poder de los funcionarios públicos electos en el vértice de la pirámide institucional, para tomar decisiones políticas que estructuran modelos de desarrollo, sin que éstas sean condicionadas, influenciadas o vetadas por actores no estatales, en particular por el sector empresario.

En esta investigación, se considera que para determinar las condiciones de posibilidad de la acción autónoma del Estado es necesario analizar tanto las capacidades estatales como el poder empresario en una situación histórica concreta.

Respecto a las capacidades estatales, se propone un mapa conceptual de capacidad estatal que abarca cuatro tipos: a) la capacidad económica que contiene las dimensiones extractiva, fiscal y de asignación de recursos; b) la capacidad burocrática-administrativa incluyendo las denominadas capacidades técnicas; c) la capacidad relacional, para dar cuenta de los vínculos con la sociedad civil; d) la capacidad política – estratégica referida a la habilidad para direccionar el proceso de desarrollo y gestionar sus conflictos.

Se tomaron como insumos la tipología de Hanson y Sigman (2013), la distinción que hace Repetto (2003) entre capacidad administrativa y capacidad política, la capacidad relacional que plantea Alonso (2007) y la capacidad politico estratégica definida por Sotelo (2013 y 2014). No incluimos en este mapa la capacidad estatal de coerción, si bien la consideramos una dimensión fundacional del propio Estado, ya que no hay Estado sin el monopolio de la fuerza. En este caso no resulta relevante para el análisis, ya que la disputa discurre en relación con las otras dimensiones.
Primero, entendemos la *capacidad económica* como la disponibilidad de recursos y la gestión estratégica de los ingresos y egresos del fisco. Esto incluye la capacidad fiscal planteada por Kocher (2010), o la cuantía de recursos económicos y las reglas para su utilización planteadas por Skocpol (1985).

Segundo, definimos la *capacidad burocrática–administrativa* como la habilidad de las instituciones del Estado para implementar políticas públicas, lo cual incluye la aptitud de producir y entregar bienes y servicios públicos, así como la habilidad de regular la actividad comercial. La administración efectiva de políticas requiere burocracias profesionales en términos weberianos que legitiman la autoridad del Estado, gestionan asuntos complejos y garantizan la eficiencia (Hanson y Sigman, 2013).

Tercero, centramos la *capacidad relacional*, en las interacciones específicas entre actores estatales y sociales en determinadas redes/asuntos de política. Esto implica la capacidad de inducir comportamientos entre los actores no estatales, logrando el cumplimiento obligatorio de las reglas de juego y evitando los bloqueos a sus políticas. El análisis de esta dimensión brinda información sobre el logro o no de una situación caracterizable como de autonomía enraizada (Alonso, 1997).

Por último, concebimos la *capacidad político estratégica*, como la solvencia y disposición de los cuadros de gobierno para el direccionamiento estratégico y la gestión de los conflictos que pueden condicionar o comprometer el desarrollo nacional (Sotelo, 2014). En este marco, siguiendo a Matus (1992) la direccionalidad implica: i) la selección de los problemas que se han de enfrentar, ya que dicha elección determina el perfil y el alcance del proyecto; ii) la selección de los medios para enfrentar los

---

10 Esta dimensión de capacidad introduce la agencia en el análisis estructural. La capacidad político-estratégica se predica del Poder Ejecutivo. O, si se prefiere, del Gobierno que ejerce las funciones del Poder Ejecutivo y dirige, controla y administra sus instituciones. Es decir, se predica de un actor dotado de agencia. Sea cual sea el locus, se trata siempre de un componente del Estado. Hablar de “capacidades estatales” no es más que una licencia retórica a través de la que se le atribuye al todo la cualidad de algunas de sus partes (Sotelo, 2014). Del mismo modo que, si se hablara de capacidad legislativa o judicial, se estaría hablando de capacidades estatales. Para una discusión sobre el locus de las capacidades estatales y la autonomía ver Sotelo (2014), Mazzuca (2012), Geddes (1994).
problemas (políticos, económicos y organizativos); iii) la búsqueda de resultados como consecuencia de los medios para enfrentar los problemas.

Respecto al poder empresario, se trabajará con dos nociones: el *poder estructural*, entendido como la capacidad del capital de condicionar las políticas del Estado a través de sus inversiones (o desinversiones), y el *poder instrumental*, entendido como la acción política empresaria para influir sobre el Estado. Asimismo, siguiendo a Beltrán (2012) definimos la *acción política empresaria* como aquella orientada a intervenir en el campo político con el fin de influir sobre las decisiones de los agentes gubernamentales. A partir del marco conceptual que propone Schneider (2010) se analizará la acción política empresaria a través de los siguientes instrumentos para influir en las decisiones gubernamentales: *asociaciones empresarias*, lobby legislativo, *política electoral*, y contactos de influencia. En este último punto se considerarán específicamente las prácticas de *colonización del Estado* por parte de los empresarios. Esta dimensión alude a la influencia empresaria para colocar a representantes de sus intereses dentro de la administración pública (Castellani, 2006).

Finalmente, entendemos por *actor* a todo sujeto individual o colectivo con *capacidad de acción estratégica*. Es decir, la aptitud de identificar/definir intereses, traducirlos en objetivos, diseñar un curso de acción para alcanzarlos y poseer relativa autonomía (recursos y capacidades) para implementar ese curso de acción. En el análisis del conflicto agropecuario del 2008, se prestará particular atención a las siguientes propiedades en relación con las capacidades de los actores –tanto empresariales como estatales–: i) la organización; ii) la capacidad de representación y de gobierno; iii) la capacidad de actuar ideológicamente; iv) la capacidad de negociación; v) capacidad de salida (Acuña y Chudnovsky, 2013).
Autonomía del Estado entendida como el vector resultante de la relación entre el poder empresario y las capacidades estatales.

Capacidades del Estado

Poder empresario:
- Instrumental
- Estructural

Dimensiones de capacidad estatal:
1) Burocrática-administrativa
2) Económica
3) Relacional
4) Político – estratégica

Dimensiones de la acción política empresaria:
1) Asociaciones empresarias
2) Lobby legislativo
3) Política electoral
4) Contactos de influencia
5) Colonización del Estado

Figura 1: Marco analítico.
Fuente: elaboración propia
Capítulo 2: Antecedentes y pre-conflicto (2002-2007)

2.1. Antecedentes: la crisis del 2001/2002 y la restauración de las retenciones agropecuarias

Durante todas las noches de enero de 2002 las calles de Buenos Aires estuvieron iluminadas por hogueras. Los conductores tenían que evitar los neumáticos ardiendo y las protestas en las esquinas. Cacerolazos y manifestaciones ocupaban las avenidas y bulevares. Las antorchas encendidas y la ira de la población hacían aún más caliente el verano. Estas fueron algunas de las consecuencias inmediatas de la crisis 2001. Las medidas rimbombantes, los cambios de nombre en los altos cargos públicos y el clamor internacional en respuesta al default y la cesación de pagos de la deuda argentina recibieron mucha atención internacional, a medida que la Argentina se convertía en un símbolo de colapso y caos en la prensa mundial (Cohen, 2015:119).

Eduardo Duhalde asumió la Presidencia de la Nación en enero 2002, en el contexto de la mayor crisis institucional, económica y social de la Argentina. Cinco presidentes se sucedieron en los últimos 10 días del mes de diciembre de 2001, se había declarado el default de la deuda internacional\(^{11}\), los indicadores sociales se disparaban alcanzando el 50% de pobreza y el 22% de desempleo, y por la vigencia del denominado “corralito bancario” la ciudadanía accedía de forma restrictiva a su dinero – ya sean ahorros o salarios – . Las palabras de Duhalde al asumir la presidencia ante la Asamblea Legislativa reflejan la gravedad de la situación:

No es momento de echar culpas. Es momento de decir la verdad. La Argentina está quebrada. La Argentina está fundida. Este modelo en su agonía arrasó con todo. La propia esencia de este modelo perverso terminó con la convertibilidad, arrojó a la indigencia a 2 millones de compatriotas, destruyó a la clase media argentina, quebró a nuestras industrias, pulverizó el trabajo de los argentinos. Hoy, la producción y el comercio están, como ustedes saben, parados; la cadena de pagos está rota y no hay circulante que sea capaz de poner en marcha la economía\(^{12}\).

\(^{11}\) La deuda externa creció entre 1993 y 2001 un 126,6% al 10,8% anual acumulativo (Kulfs y Schorr, 2003:25).

La salida de la crisis, estuvo signada –principalmente– por dos políticas que revirtieron los rasgos estructurales de la política económica de los años noventa. En primer lugar, el fin de la convertibilidad y la consecuente devaluación; y en segundo término, la reposición de retenciones a los productos primarios. El instrumento normativo fue la Ley de Emergencia Económica del 6 de enero de 2002, que puso punto final a la convertibilidad y habilitó las retenciones a los hidrocarburos.

En cuanto a las retenciones a los productos agropecuarios, se reinstauraron a principios del mes de marzo del 2002. El 4 de marzo, Duhalde anunció retenciones del 10% para el maíz y el trigo y del 13,5% para soja y girasol (y 5% para los de origen agropecuario con valor agregado), en un contexto de precariedad fiscal, escasa recaudación impositiva, e indicadores de pobreza y desempleo inauditos. Así lo expresaban los considerandos de la Resolución 11/2002 del Ministerio de Economía e Infraestructura de la Nación que volvía a fijar derechos de exportación después de 10 años de operar sin retenciones:

 Que el actual contexto económico se caracteriza, entre otros aspectos, por un fuerte deterioro en los ingresos fiscales, que a su vez se encuentra acompañado por una creciente demanda de asistencia para los sectores más desprotegidos de nuestro país. Que asimismo se hace necesaria la disposición de medidas que atenúen el efecto de las modificaciones cambiarias sobre los precios internos, especialmente en lo relativo a productos esenciales de la canasta familiar\(^1\).  

Sin dudas, para el presidente Duhalde no fue una decisión sencilla la reinstauración de las retenciones, ya que las corporaciones las rechazaban desde dos planos diferentes: por un lado, las resistían como todo capital productivo resiste un aumento de impuestos o aranceles, y por el otro lado, manifestaban su desconfianza en

la capacidad estatal para su administración. Como consecuencia de la crisis, el Estado se encontraba en un momento de escaso poder y baja capacidad burocrática–administrativa, al punto que las corporaciones agrarias propusieron, como alternativa a las retenciones, financiar un fondo de ayuda social de $1500 millones de pesos con la condición de que el mismo fuera administrado por organizaciones no gubernamentales en reemplazo del Estado.

Enrique Crotto, presidente de la Sociedad Rural Argentina (SRA), expresó al diario *La Nación* su desacuerdo respecto a las retenciones argumentando que las nuevas medidas eran anacrónicas y castigaban al productor: “Es una medida que va para atrás una década. Se castiga al que produce y se pierde todo derecho de discusión en los foros internacionales porque cuando vayamos a pedirle a un americano o a un europeo que dejen de subsidiar nos van a decir que dejemos de cobrarle al que exporta”; también planteó que la medida obedecía a los deseos de la clase dirigente de “manejar el tema asistencial para hacer política y no para la beneficencia”\(^{14}\).

Sin embargo, a pesar de las retenciones, en la post-devaluación la situación del sector agropecuario era rentable:

La gran devaluación del año 2002 y la pesificación de los créditos a los deudores bancarios representaron una gran transferencia de recursos al sector agropecuario. Los altos precios internacionales de los cereales, las oleaginosas y los productos ganaderos, y los costos internos depreciados por la devaluación, determinaron una ecuación económica extremadamente favorable para los productores, a pesar de la implantación de retenciones. (Barsky y Dávila, 2008:161).

Si bien el Presidente Duhalde se había mostrado inicialmente reacio a aplicar más retenciones al agro, un mes después volvió a subir las retenciones en diez puntos: 20% para trigo y maíz y 23,5% para soja y girasol, mientras que harinas y aceites de

soja y girasol debían tributar un 20% de acuerdo a la Resolución 35/2002 del Ministerio de Economía, alegando la difícil situación fiscal y el cuidado de los precios de la canasta familiar. El 3 de abril, dos días antes de estas medidas, Duhalde lanza el Programa Jefes de Hogar a través del decreto 565/2002. Consistía en un programa para garantizar el Derecho Familiar de Inclusión Social destinado a jefes o jefas de hogar desocupados, para lo cual requería una importante asignación presupuestaria.\(^{15}\)

Con el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, el Estado recupera cierta autonomía para la definición y gestión de políticas a través de su capacidad administrativa y burocrática. En ese sentido, se destaca el uso de la capacidad instalada de instituciones estatales como el Ministerio de Trabajo –con experiencia previa en el manejo de planes de empleo –, la ANSES y el Banco Nación. De esta forma, el plan se implementó rápidamente a nivel nacional, ya que estas dos últimas instituciones cuentan con presencia territorial en todo el país. Así, en mayo de 2002 se pagaron un millón cien mil beneficios y en julio de ese mismo año un millón ochocientos mil, llegando a fines de año a la cifra de dos millones de beneficiarios, un número inédito para la historia de los planes sociales en Argentina. Asimismo, la introducción de tarjetas de débito para efectuar los pagos –a través del Banco Nación – solucionó la logística de grandes operativos en municipios pequeños que no contaban con la infraestructura necesaria y dotó al programa de mayor transparencia administrativa.

Durante la presidencia de Duhalde, bajo la iniciativa de la Conferencia Episcopal Argentina y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se buscó un proceso abierto de diálogo con todos los sectores y para ello se instauró el programa Diálogo Argentino. Si bien el sector agropecuario participó y apoyó las mesas de diálogo, la relación con el gobierno se fue tensando con la instauración y suba de las

\(^{15}\) Cabe aclarar que el Plan Jefes se había anunciado a través del decreto 165 de enero de 2002, pero es recién en abril de ese año cuando se pone en marcha y se abre su inscripción.
retenciones, y el conflicto llegó a un climax en agosto 2002, durante la inauguración de la 116ª Exposición de la Sociedad Rural. Allí, ante la ausencia presidencial, fue abucheado y silbado el Secretario de Agricultura, Ganadería y Pesca, Rafael Delpech\textsuperscript{16} mientras leía su discurso: “Hoy el sector se pregunta para qué sirve el Estado tal como está actualmente (silbidos). Estamos trabajando en construir una nueva institucionalidad pública, nuevas reglas de juego, un nuevo encuadre (más chiflidos)”\textsuperscript{17}.

Sin lugar a dudas, esta crisis puso en evidencia un dramático desempeño estatal derivado de la debilidad de las capacidades estatales, manifestado principalmente en la erosión de la capacidad económica para hacer frente a los desafíos del desarrollo. Durante el 2002, el producto bruto interno (PBI) se derrumbó 10,9\% (un 16,3\% en el primer trimestre) y el dólar aumentó un 200\%. La caída del PIB estuvo acompañada por un desmoronamiento aún mayor del consumo total (-12,9\%), particularmente del consumo privado (-14,9\%). La inversión y las importaciones tuvieron caídas aún mayores, -36,1\% y 49,7\% respectivamente. Solamente las exportaciones mostraron una modesta suba de 3,2\% a valores constantes\textsuperscript{18}. En este contexto, las retenciones no podían dejar de ser evaluadas como razonables y llegaron para quedarse, como punta de lanza de un nuevo modelo de desarrollo.

\textsuperscript{16} Desde el comienzo de su gestión, Delpech debió enfrentar un paro agropecuario, los problemas en la fijación del precio de la leche, la paralización del mercado de granos y la liquidación de las deudas por insumos agrícolas. Finalmente renunció tras su discurso en la SRA.


2.2. El pre-conflicto durante la presidencia de Néstor Kirchner

Un año después, el 25 de mayo del 2003, asume la presidencia Néstor Kirchner. La salida de la crisis dio a luz un nuevo patrón de crecimiento económico, sostenido en políticas económicas activas: la devaluación de la moneda encareció las importaciones e hizo a las exportaciones más competitivas, favoreciendo tanto el comercio exterior como la sustitución de importaciones. La política de dólar alto que sostuvo la competitividad fue acompañada de una baja tasa de interés en el mercado local, lo cual contribuyó al desarrollo del sector productivo. Estas políticas configuraron una estructura favorable a la producción, cuya tasa de ganancia fue más alta que la obtenida por el sector financiero. Esta nueva estructura de rentabilidades y la consecuente expansión de los sectores productores de bienes posibilitaron la recuperación de la economía en su conjunto. En el período comprendido entre los años 2002 y 2006 la economía se expandió un 40,5 por ciento, y mientras que los sectores productores de bienes lo hicieron en un 50,8 por ciento, el sector servicios experimentó un crecimiento más reducido, alcanzando un 30,3 por ciento (Arceo et al., 2008). Este nuevo contexto marca un punto de inflexión respecto a los años noventa, cuando el sector servicios mostró un dinamismo mucho mayor y el sector financiero fue el gran ganador.

Por otra parte, la modificación de la estructura de ganancias contrajo la fuga de capitales, lo cual produjo el autofinanciamiento de muchas empresas en el desarrollo de nuevos proyectos productivos. También permitió un retorno a números positivos en la balanza comercial, sobre la base de un boom de exportaciones agropecuarias que combinaban un dólar alto con precios internacionales en ascenso y una tendencia a sostener superávits fiscales, balanzas comerciales y de pagos positivas. Este nuevo esquema económico favorecía tanto al sector exportador como al sector industrial. Se estableció un juego de ganar-ganar en relación a sectores que fueron antagonistas en la
mayor parte del siglo XX. Mientras la expansión de las exportaciones agropecuarias impulsaba el crecimiento económico de las economías regionales del interior del país, la actividad industrial generaba un rápido crecimiento del empleo urbano. En consecuencia, el crecimiento del consumo también impulsó la economía, y el conflicto social cedió.

El escenario de la primera administración kirchnerista parecía haber habilitado la construcción de una política económica que lucía capaz de ser sustentable en el tiempo, apoyada sobre bases coalicionales sólidas. En aquellos años surgió una inusual combinación de factores que incluía el alto crecimiento de exportaciones con bajo riesgo de licuar el poder adquisitivo de los sectores urbanos y, asociado a lo anterior, un superávit fiscal que permitía al gobierno adoptar políticas redistributivas con impacto positivo sobre el salario real (Bril Mascarenhas 2015:2).

No obstante, en 2006, desde la Secretaría de Comercio Interior, con el objetivo de frenar la presión inflacionaria sobre los alimentos generada por el alza de los precios internacionales, comenzaron algunas medidas restrictivas a las exportaciones, y especialmente para sostener el precio de la carne en el mercado interno.

En julio y diciembre de ese año ocurrieron dos paros de comercialización (de cuatro y nueve días) impulsados por Confederaciones Rurales Argentina (CRA) a los que terminaron adhiriendo la FAA y en menor medida la SRA, mientras que Coninagro mantenía su respaldo a las medidas gubernamentales.

El 11 de enero de 2007, el gobierno de Néstor Kirchner –a través de la Resolución N° 10 del Ministerio de Economía y Producción– sube las retenciones para el complejo de la soja: del 23,5% al 27,5% para el poroto, y del 20% al 24% para los derivados.

---

El viernes 12 de enero, el diario Clarín, tituló: “Aumentan las retenciones a la soja para subsidiar alimentos”. Según la nota, la Ministra de Economía y Producción, Felisa Miceli, precisa que:

[El beneficio se aplicará a pagar la diferencia entre el precio internacional de los granos y el precio interno en el consumo de trigo, maíz, girasol y soja. A cambio de este aporte los productores de alimentos que tienen a esos granos como insumos se comprometen a mantener los precios de la canasta alimentaria a niveles de noviembre de 2006.]^[20]

Por su parte, el diario La Nación, enmarcó la medida como correlato de una política de control de la inflación y consultó a las organizaciones agrarias que se expresaron a través de un comunicado: “La medida aparece simplemente como una innecesaria provocación al sector primario, si bien entendemos la necesidad de evitar el aumento de precios en productos que integran la canasta básica familiar”^[21].

A fines de abril de 2007, CARBAP (Confederaciones de Asociaciones Rurales de Buenos Aires y La Pampa, miembro de CRA) lanzó un paro por más de diez días, con el objetivo de liberar el mercado de la carne y demandar el cese de la intervención del Estado en ese mercado. Dicho paro comenzó el día previo a la negociación de las entidades agropecuarias con el gobierno y fue levantado a los tres días tras el acuerdo alcanzado con una suba de precios del 15% concedida por el gobierno. A fines de ese mismo año –y a un mes del cambio de gobierno– a través de la Resolución Nº 369 del 7 de noviembre se aumentan nuevamente las retenciones: de la soja al 35%, del girasol al 32%, del trigo al 28% y del maíz al 25%. Los argumentos normativos refieren al alza

---


de los precios internacionales y estipulan como objetivo de la medida reducir los precios internos, consolidar la mejora de la distribución del ingreso y estimular el mayor valor agregado.

Sin lugar a dudas, la medida que llegó post-proceso electoral, entre la transición política de una administración a otra, generó muchas críticas en el sector empresario. “Más de lo mismo”, calificó la SRA; CARBAP la caracterizó como “inoportuna y desacertada”. La Federación Agraria Argentina (FAA), además de rechazar la medida, alertó sobre uno de los temas clave del conflicto del 2008: la segmentación según el tamaño de los productores.

En una tajante definición, Eduardo Buzzi aseguró que "la suba de las retenciones impacta más sobre los que menos tienen". En un comunicado, expresó que "hoy en la Argentina el 4 por ciento de los productores más grandes concentra el 60 por ciento del volumen total de soja. Y el incremento anunciado hoy [por ayer] no hace más que favorecer a esos actores más concentrados del sector, que hace años se vienen apropiando del grueso de la renta agraria. Ya que, concebidas sin

Figura 2: Evolución de las retenciones a la soja 1972-2010
Fuente: Tate (2011) sobre información de AACREA
ningún tipo de segmentación, las retenciones al agro seguirán impactando con más fuerza sobre los miles de productores de menor escala\textsuperscript{22}.

Tanto el tema del tamaño de los productores como el de las retenciones móviles fueron abordados en dos notas de \textit{Página 12}, el 10 y el 8 de noviembre respectivamente. Claudio Scaletta pone en evidencia que la cuestión de los pequeños productores no sólo no fue debidamente estudiada sino que, tímida, ya se encontraba planteada en la agenda pública: “la medida podría afectar más a los productores de menor escala, aunque si se ajusta la mirada se verá que allí el problema no son necesariamente las retenciones sino las asimetrías de poder en los circuitos comerciales”\textsuperscript{23}. Asimismo, Osvaldo Barsky, investigador principal del Conicet, no sólo argumentó a favor de las retenciones sino que sugirió “que el Gobierno podría perfeccionar su política a través de retenciones móviles, que tengan en cuenta los precios internacionales de los commodities, los costos internos de producción y el valor del dólar”\textsuperscript{24}.

En tanto, la Secretaría de Agricultura, defendía la medida marcando su efecto positivo indirecto sobre otras producciones agropecuarias. Por ejemplo, abaratando la alimentación de los pollos –el 60 por ciento del costo de cría lo determina el precio del maíz– y de vacas engordadas en feedlot –con maíz y girasol–. También señalaba que en los últimos años se destinó una porción de los recursos de las retenciones a subsidiar la producción de alimentos, a desarrollar planes de investigación para mejorar los ríndes

\textsuperscript{22} Buzzi, Eduardo (08/11/2017), citado en “Amplio rechazo del campo a la medida”, \textit{La Nación} [Disponible en: http://www.lanacion.com.ar/960345-amplio-rechazo-del-campo-a-la-medida. Último acceso: 04/02/2017].


agropecuarios y a sextuplicar el presupuesto del INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria).25

2.3. Las capacidades estatales en el pre-conflicto

Una de las cuestiones que caracterizó al gobierno de Néstor Kirchner fue la creciente reconstrucción de la autonomía del Estado a partir del incremento de la capacidad económica y la capacidad político-estratégica. En cuanto a las capacidades relacionales con el sector agropecuario, éstas se vieron erosionadas por las acciones de control de precios y la intervención estatal en las exportaciones de granos y carne. Por su parte, puede afirmarse que las capacidades burocrático-administrativas no registraron grandes cambios en éste periodo.

El crecimiento económico logrado a partir del rebote de la crisis y el alza de los precios internacionales de los commodities, junto con una política económica que priorizó superávits gemelos (fiscal y de balanza de pagos), le brindó al Estado un marco de importante autonomía, que constituía una novedad para la democracia argentina (Nardacchione y Taraborelli, 2010). Esta autonomía reflejaba capacidades económicas y políticas. Por ejemplo, respecto de la deuda externa defaulteada a fines de 2001, se negoció el pago del 93% de los bonos privados con un 75% de quita; y en 2005, se pagó la totalidad de la deuda contraída con el FMI con reservas del Banco Central. La propia negociación constituyó una acción de autonomía política respecto de las corporaciones financieras nacionales e internacionales y su éxito aumentó el margen de autonomía sobre la gestión de la economía en general.

Los indicadores socioeconómicos registrados durante el gobierno de Néstor Kirchner reflejan una mejora de la capacidad económica y fortalecen los márgenes de

autonomía estatal en el pre-conflicto (ver infra Tabla 1). Un crecimiento sostenido del PIB de más del 8%, una inversión de alrededor del 22%, una baja de la tasa de desempleo -que en 1997 fue del 7,5%--; el aumento de las reservas del Banco Central, el desendeudamiento y una balanza comercial positiva junto al aumento de la recaudación y un resultado primario nacional de más de 3% del PIB, proporcionaron una base sólida para la acción autónoma del Estado.


<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>2006</th>
<th>2007</th>
<th>2008</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><strong>Crecimiento</strong></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>PIB (% variación anual)</td>
<td>8,5</td>
<td>8,7</td>
<td>7,0</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Actividad y empleo</strong></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Actividad industrial (% de var. anual)</td>
<td>8,4</td>
<td>7,5</td>
<td>4,9</td>
</tr>
<tr>
<td>Consumo real (% var. anual)</td>
<td>7,4</td>
<td>8,8</td>
<td>6,7</td>
</tr>
<tr>
<td>Consumo (% del PIB)</td>
<td>77,2</td>
<td>77,3</td>
<td>77,1</td>
</tr>
<tr>
<td>Inversión real (% de var.anual)</td>
<td>18,2</td>
<td>13,6</td>
<td>9</td>
</tr>
<tr>
<td>Inversión (% del PIB)</td>
<td>21,6</td>
<td>22,6</td>
<td>23</td>
</tr>
<tr>
<td>Tasa de desempleo (% de la PEA)</td>
<td>8,7</td>
<td>7,5</td>
<td>7,3</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Sector externo</strong></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Tipo de cambio nominal ($/US)</td>
<td>3,07</td>
<td>3,12</td>
<td>3,16</td>
</tr>
<tr>
<td>Exportaciones de bienes (% del PIB)</td>
<td>21,9</td>
<td>21,4</td>
<td>21,5</td>
</tr>
<tr>
<td>Importaciones de bienes (% del PIB)</td>
<td>16</td>
<td>17,2</td>
<td>17,5</td>
</tr>
<tr>
<td>Balanza Comercial (% del PIB)</td>
<td>5,8</td>
<td>4,2</td>
<td>4</td>
</tr>
<tr>
<td>Cuenta corriente (% del PIB)</td>
<td>3,6</td>
<td>2,7</td>
<td>2,3</td>
</tr>
<tr>
<td>Reservas internacionales (millones de US)</td>
<td>32,037</td>
<td>46,176</td>
<td>46,386</td>
</tr>
<tr>
<td>Deuda externa (% del PIB)</td>
<td>51,1</td>
<td>47,6</td>
<td>39,1</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Finanzas públicas</strong></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Recaudación tributaria nacional (% del PIB)</td>
<td>22,9</td>
<td>24,6</td>
<td>25,9</td>
</tr>
<tr>
<td>Gasto primario nacional (% del PIB)</td>
<td>20,7</td>
<td>23,8</td>
<td>24,6</td>
</tr>
<tr>
<td>Resultado primario nacional (% del PIB)</td>
<td>3,5</td>
<td>3,2</td>
<td>3,1</td>
</tr>
<tr>
<td>Deuda pública total nacional (% del PIB)</td>
<td>64</td>
<td>56,1</td>
<td>48,5</td>
</tr>
</tbody>
</table>

La construcción de la autonomía durante el gobierno de Néstor Kirchner se asentó sobre la revalorización de la política por sobre la economía. En ese sentido, consideramos que la política conduciendo a la economía refleja la principal capacidad político – estratégica del gobierno, que a su vez deviene en autonomía del Estado.

La dimensión más importante en este sentido se relaciona con la capacidad para sostener la direccionalidad política del modelo de desarrollo, que se caracteriza por la irrupción del Estado como un actor fundamental en la movilización de recursos para impulsar el desarrollo. Por un lado, por ejemplo, a través del aumento del salario mínimo y de las jubilaciones, y por el otro, al establecer acuerdos de precios y convenios colectivos de trabajo. El modelo de desarrollo del kirchnerismo perseguía el desarrollo industrial por lo cual establecía retenciones al sector agroexportador para financiar la importación de tecnología, para así generar un proceso de sustitución de importaciones. En ese sentido, la adopción de políticas públicas fue congruente con el modelo de desarrollo que se basó en cuatro premisas fundamentales que desafiaban la hegemonía neoliberal y la globalización: las prioridades y preferencias nacionales antes que las obligaciones internacionales; la necesidad de fortalecer el rol del Estado frente a la acción del mercado; la reducción de la pobreza y la desigualdad; y la cooperación regional en América Latina (Cohen 2015).

Otra dimensión de la capacidad política refiere a la gestión de los conflictos cuyo rasgo sobresaliente fue la estrategia de blindar las decisiones de política pública de los intereses e influencias corporativas.

El gobierno buscó fragmentar sistemáticamente la incidencia sectorial, favoreciendo un proceso de concentración de la decisión. La modalidad de trabajo del equipo presidencial es elocuente. Tanto secretarios como ministros no tenían reuniones entre sí sino que respondían directamente al Presidente. Solo en casos puntuales se producían reuniones interministeriales. Este modelo de decisión política (...) era muy poco funcional a los lobbies económicos. En este marco, la acción de gobierno
fue alternativamente evaluada como autónoma o discrecional. Más allá de una discusión sobre la construcción de ciertas reglas institucionales, los sectores económicos sufrían el hecho de no poder influir sobre las esferas de decisión estratégica, sino de manera fragmentaria y sujeta a la voluntad del poder político (Nardacchione y Taraborelli, 2010:122).

En cuanto a las capacidades relacionales, el sector agropecuario no constituía un aliado del gobierno, que tenía cierto prejuicio respecto a la alta concentración de su propiedad y la escasa generación de empleo. Las relaciones fueron ásperas en el plano de lo simbólico: pues Kirchner no asistió nunca a un acto de inauguración de la SRA. Sin embargo, en el terreno de los intereses, la relación fue cordial en el marco de un juego ganar-ganar: el campo producía y exportaba con un dólar competitivo generando las divisas necesarias para financiar importaciones, planes sociales, mejorar las reservas del Banco Central, etc.

Las relaciones empeoraron y se volvieron más ríspidas en el 2006, con el nombramiento de Guillermo Moreno al frente de la Secretaría de Comercio Interior, cuyo objetivo fundamental era el control de los precios de los alimentos, provocando continuas intervenciones en el mercado de la carne, los granos y los lácteos. Ahora bien, la situación económica del sector agropecuario no podía ser mejor, de hecho, el aumento de retenciones a la soja del 35% en noviembre del 2007 pasó casi inadvertido para la sociedad. El gobierno especulaba que el sector no sufría por el aumento de las retenciones, o que, en cualquier caso, su capacidad de movilización era baja.

Respecto a la dimensión de las capacidades burocrático-administrativas, Barsky y Dávila (2008) analizan los diversos cambios institucionales del sector agropecuario, desde la creación del Ministerio de Agricultura en 1898, hasta la actualidad. Sostienen que los cambios más dramáticos se dieron en la década del noventa cuando se
desmantelaron numerosos organismos\textsuperscript{26} que cumplían funciones de planificación, regulación e intervención en el sector agropecuario desde los años treinta y no fueron reemplazados por una nueva institucionalidad\textsuperscript{27}:

Durante la década de 1990 Estado argentino fue desmantelado de numerosos organismos que habían cumplido funciones de planificación, regulación e intervención en el sector agropecuario durante medio siglo. En su lugar no se construyó una nueva institucionalidad moderna eficiente y adecuada al nuevo escenario, bajo el falso supuesto de que el mercado resuelve los conflictos y asigna en forma eficiente los recursos de una sociedad (Barsky y Davila, 2008:201).

Incluso, la reforma del Estado de los años ‘90 le quitó espacios de participación en las políticas públicas agropecuarias a las propias corporaciones empresarias: (2011:41)

La supresión de aparatos del estado que regulaban la política sectorial eliminó muchos de los espacios asignados históricamente a los representantes de las organizaciones gremiales empresarias del agro que participaban en los órganos de gobierno de los mismos, marginándolos del proceso de toma de decisiones de la política sectorial, sin construir un esquema de participación alternativo. (Lattuada y Nogueira 2011:41)

Finalmente, en términos de capacidades administrativas, el ajuste estructural significó eliminar las intervenciones directas y las regulaciones en los mercados de productos agropecuarios. De hecho, se pasó de 11 a 6 organismos, y de 16.480 a 8.942 agentes públicos. La nueva institucionalidad propiciada estaba sostenida por “programas provisorios, escasamente articulados entre sí, y regidos por el sustento del endeudamiento público a partir de financiamiento externo provisto por los organismos

\textsuperscript{26} Se disolvieron la Junta Nacional de Granos, la Junta Nacional de Carnes, la Corporación Argentina de Productores de Carne, el Mercado Nacional de Hacienda de Linters, la Dirección Nacional del Azúcar, el Mercado Consignatario Nacional de Yerba Mate, la Comisión Reguladora de la Producción y Comercio de Yerba Mate, el Instituto Forestal Nacional y el Mercado de Concentración Pesquera. También se liberaron los copos de siembra, cosecha, elaboración y comercialización de caña de azúcar y azúcar, yerba mate, viñedos, uva y vino.

\textsuperscript{27} Incluso, en el año 2001 la Secretaría de Agricultura se transformó por un corto periodo en Subsecretaría.
multilaterales de crédito –FMI, BID y Banco Mundial–.” (Lattuada y Nogueira, 2011:40).

La centralidad asignada al Estado en el proceso de desarrollo por el gobierno de Néstor Kirchner no fue acompañada por una reforma que construyera nuevas capacidades administrativas y burocráticas acordes al cambio del paradigma político y del discurso oficial. En lo sustancial, para el sector agropecuario, el Estado Nacional no realizó modificaciones al aparato heredado de la etapa anterior, con excepción de los organismos técnicos como el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA)\textsuperscript{28}, (Lattuada y Nogueira, 2011).

Consideramos que ante la modernización y cambio estructural del sector agropecuario, el Estado quedó desactualizado y no aggiornó sus capacidades burocráticas–administrativas al nuevo contexto. Barsky y Dávila lo ejemplifican señalando que “la Secretaría de Agricultura no ha incorporado las modernas tecnologías existentes para las estimaciones anuales de siembra y cosecha, que siguen haciéndose con el viejo sistema de informantes zonales” (2008:196).

2.4. Los cambios estructurales en el sector agrario

¿Cuál era la situación estructural del agro previa al conflicto? ¿Cuál fue el derrotero de la transformación del sector? A fin de situar la acción política del sector agrario, se analiza a continuación su situación estructural previa al conflicto.

Durante el periodo 1992-2007, la producción de cereales y oleaginosas creció de 40 a más de 90 millones de toneladas; la frontera agrícola –es decir, la superficie cultivable– se expandió de 20 millones a más de 30 millones de hectáreas. Esta expansión no se produjo a expensas de la lechería o la ganadería, actividades que a su

\textsuperscript{28} A partir del año 2003, el INTA, recibió aumentos presupuestarios e incorporación de técnicos que permitieron el fortalecimiento de sus capacidades e intensificación de sus acciones.
vez también crecieron: la producción láctea aumentó de alrededor de 6000 a más de 10.000 millones de litros; y la ganadería –aún cuando pasó de 8 a 5,1 millones de hectáreas– creció levemente en la producción en toneladas de carne por un aumento de la productividad al interior de la actividad (Bisang, 2007 y 2008).

Durante este periodo, el sector agropecuario experimentó un cambio radical, el cual no puede ser explicado por una única causa, sino por una conjunción de factores. El crecimiento de la producción agrícola a razón de un 5,7% anual acumulado lo explica la soja en particular, que, a grosso modo, implica la mitad de la producción total. Respecto de las exportaciones, los principales complejos productivos agrarios representan algo más del 55% de las colocaciones externas y el complejo soja/girasol alcanzó el 25% del total exportado.

En el periodo que nos ocupa (2002-2007), la superficie sembrada de soja creció –en millones de hectáreas– de un poco más de 11,5 en la campaña 2001/2002 a 16,5 en la campaña 2007/2008. La superficie sembrada de girasol y maíz crecieron levemente en millones de hectáreas, de 1,9 a 2,6 en el primer caso y de 3,4 a 4,2 en el segundo caso. Mientras que la superficie sembrada de trigo disminuyó levemente de 6,5 a 5,9 millones de hectáreas (ver *infra* Figura 3).

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Ministerio de Agroindustria.
En el caso de la carne la producción creció –en miles de toneladas– pasando de 2461 en 2001 a 3217 en 2007; mientras que la leche se mantuvo en 9,5 millones de litros durante el periodo 2001-2007, con un pico decreciente en los años 2002-2003 (ver infra Figura 4).

![Figura 4: Evolución de la producción de leche y carne 2001-2007.](image)

*Fuente:* Elaboración propia sobre datos del Instituto de Promoción de la Carne Vacuna (IPCV) y del Ministerio de Agroindustria.

Durante los años noventa, se implementaron políticas neoliberales de desregularización y liberalización: se eliminaron las retenciones a la exportación y se abrieron las importaciones de insumos y maquinarias. La eliminación de las políticas proteccionistas y redistributivas, la supresión de casi todos los impuestos a las exportaciones e importaciones, sumadas al desmantelamiento de los entes públicos de apoyo al agro y la privatización de las empresas de servicios públicos, hicieron del mercado la instancia reguladora de las relaciones entre los distintos actores pequeños, medianos y grandes, presentes en el ámbito rural (Gras y Hernández, 2016:116).

Durante la primera mitad de la década de los 90, los productores se beneficiaron con un mejoramiento de los precios internacionales, una significativa apreciación cambiaria a partir de la introducción de la convertibilidad y la oportunidad de importar
tecnología. Sin embargo, como señala Bisang (2007), desde mediados de los 90, cuando el mercado internacional dio un giro sustantivo hacia la baja y el modelo de convertibilidad empezó a crujir –especialmente en el plano financiero–, los productores enfrentaron un elevado endeudamiento fruto de la incorporación de tecnología y los altos costos de capacidad instalada. A diferencia de décadas pasadas, no existieron “arreglos institucionales” capaces de moderar los impactos de estos ajustes.

Frente a ese panorama, la estrategia para enfrentar la situación fue de “fuga hacia adelante”: reducir costos y aumentar la producción y su escala. En ese contexto, el gobierno aprobó la liberación comercial de semillas transgénicas (soja RR) mediante la Resolución 167/1996 con la firma de Felipe Solá, Ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación. La introducción de semillas transgénicas así como el paquete tecnológico asociado a su producción resultaron en una estrategia ahorradora de costos que posibilitó el aumento de la rentabilidad (Panero, 2009).

A partir del 2002, con la devaluación del peso y el incremento del precio internacional de las commodities, se produjo un segundo salto productivo, se revirtió el endeudamiento previo y se consolidó un modelo hegemónico de producción: la “nueva empresa agropecuaria” en palabras de Bisang, o de “empresario innovador” en términos de Carla Gras.

Las transformaciones del sector agropecuario se dieron a partir de un nuevo paradigma tecnológico que se manifiesta en dos dimensiones: por un lado, la innovación tecnológica en el proceso de producción y por el otro, la modernización en la organización de la producción. Ambos cambios se produjeron en el marco de una demanda global creciente de alimentos, dada por el uso de productos vegetales para la producción de energía y la biotecnología (Bisang et al., 2008).
Barsky y Dávila (2012) y Bisang (2008) argumentan que este proceso de transformación tecnológica y productiva comenzó en los años sesenta y adquirió relevancia y acumulación en las décadas siguientes. En efecto, a partir de los noventa, se profundizó la transformación como consecuencia de la introducción del nuevo paquete tecnológico mencionado (vinculado a las semillas transgénicas) que impulsó la siembra directa y que permitió, a su vez, un doble cultivo (dos cosechas anuales en la misma tierra). En este marco, se produjo una expansión de la frontera agropecuaria al incorporar gran cantidad de nuevas tierras para la agricultura hacia el norte del país. A la vez, este proceso fue acompañado por nueva maquinaria de mayor tamaño y complejidad, así como el aumento del uso de fertilizantes, herbicidas y otros agroquímicos.

También se transformaron los modos de organización: se pasó de una empresa integrada verticalmente a un modelo que funciona en red, donde el actor principal no es más el dueño de la tierra sino un ingeniero agrónomo con capacidad de gestionar una serie de actores que interaccionan y se articulan por medio de contratos. En ese sentido, lo que distingue a la nueva “Empresa de Producción Agropecuaria” del modelo anterior no es la propiedad de la tierra, o el acceso a capital, sino la función de coordinación que la misma desempeña en el nuevo modelo. Pues, se trata de un agente económico que posee y/o contrata tierras, servicios de siembra y conocimientos, y luego los aplica para desarrollar un conjunto de cultivos. A su vez, se financia a partir de concentrar capitales monetarios –con mayor o menor formalidad–; y sus ingresos devienen de los flujos de producción y la renta obtenida por la administración competitiva del negocio. La formación de estos nuevos tipos de empresas de mayor escala, más eficientes y rentables ganaron tal espacio a costa de las formas familiares de organización de la producción (Bisang et al., 2008).
En este sentido, hay un pasaje de productor a empresario, donde la clave reside en la forma de llevar adelante la actividad: con racionalidad técnica, innovación tecnológica y abandonando las formas tradicionales. Así, se edifica una nueva condición moderna que sustenta estrategias empresariales basadas en ventajas competitivas y ya no en ventajas comparativas. En palabras de Carla Grass: “La fe que profesan en la innovación les permite posicionarse como un nuevo actor con un comportamiento verdaderamente empresarial y moderno, en contraposición a la vieja oligarquía” (2010:290).

Este cambio que acontece tanto en el empresario como en la empresa rural, conlleva la incorporación de nuevos actores –organizaciones, empresarios y proveedores– a la red productiva agropecuaria.

La multiplicidad de actores que intervienen en la producción y el “suministro” de tecnologías e innovaciones se entrelazan a través de un profuso y cambiante mecanismo de contratos (la mayoría de los cuales son informales). Tiende a dominar de manera creciente una forma de organización reticular donde, en simultáneo, las partes tienden a maximizar sus objetivos individuales, sin dejar de percibir que su éxito económico está relacionado con el crecimiento del conjunto de la actividad. Esta forma de articulación (redes) entre actores –prestadores de servicios, dueños de tierras, transportistas, contratistas e incluso, financistas opera, indistintamente, en el plano productivo y en el tecnológico (Bisang, 2007:211).

Sin embargo, en los 90, no todos los productores estaban en condiciones de dar el salto tecnológico, acceder al financiamiento y ser parte de la “red de actores”. El sobreendeudamiento con créditos encubiertamente dolarizados y la falta de circulante para encarar una nueva campaña produjo el desplazamiento de pequeños y medianos productores y una parte importante de ellos perdieron sus explotaciones hipotecadas. Los efectos sobre la estructura social agraria de las políticas neoliberales fueron visibles de inmediato. Según datos del Censo Nacional Agropecuario, entre 1998 y 2002, las
Explotaciones totales habían disminuido 21%, lo que implicaba alrededor de 88 mil explotaciones menos, sobre todo en los estratos de hasta 200 hectáreas. A la vez, el tamaño promedio de las mismas aumentó 25% alcanzando las 587 hectáreas en 2002.

En definitiva, el nuevo modelo socioproductivo tuvo “ganadores” (pools de siembra, fideicomisos, grandes empresarios, medianos productores capitalizados, vendedores de insumos), (...) y sus perdedores (pequeños productores, campesinos, asalariados) (Gras y Hernández, 2016: 121).

Esta contracara del cambio tecnológico es caracterizada como de extrema sojización, con consecuencias sociales de pobreza y desempleo: el modelo de producción agropecuaria rompe la soberanía alimentaria y destruye puestos de trabajo, debilitando a los pequeños y medianos productores. Porque, mientras que la soja genera un puesto de trabajo cada 500 hectáreas, la economía familiar crea 35 puestos de trabajo cada 100 hectáreas (Giarraca y Teubal, 2008).

El poder estructural del empresario agropecuario argentino tiene características específicas. Panero (2009) identifica un triple rol estratégico del empresariado agropecuario: como principal aportante de divisas extranjeras al país, como proveedor casi exclusivo de los alimentos que consume la población, y como fuente significativa y rápida de ingresos al fisco a través de las retenciones a las exportaciones.

A partir del 2002, ya abandonada la ley de convertibilidad, la rentabilidad agropecuaria comenzó a crecer sostenidamente a pesar del restablecimiento de derechos de exportación. Asimismo, la política de dólar alto –que era sostenida con intervenciones permanentes del Banco Central y los altos precios internacionales de las commodities– reforzaban la alta rentabilidad del sector y hacía poco creíble una decisión de desinversión (exit en términos de Hirschman). Dado el papel que ha ocupado la restricción externa en la economía argentina (la incapacidad estructural de
generar las divisas necesarias para financiar insumos y tecnología), el poder estructural se vincula fundamentalmente a la liquidación de divisas:

Por ejemplo, estados como el argentino, dependientes del sector capitalista agrario para obtener divisas, se encuentran en una posición relativamente débil con respecto a estados que controlan la producción/extracción y comercialización de los principales bienes exportables de una sociedad. Así, la desinversión de la burguesía pampeana coloca al estado argentino en una situación de dependencia mucho mayor a la que, por ejemplo, caracteriza al estado chileno o al venezolano con respecto a cualquiera de los grupos capitalistas locales (Acuña 1990:8).

2.5. La acción política empresaria en el pre-conflicto

A continuación, se caracterizará la acción empresaria del sector agropecuario considerando algunas dimensiones de sus estrategias de influencia en la política pública (Schneider, 2010). En lo que hemos situado como pre-conflicto se despliega un mapa de asociaciones empresarias activas y modernizadas pero fragmentadas, con capacidad económica y técnica. La característica más sobresaliente es que no se observa una colonización del Estado por parte de las corporaciones agropecuarias.

La crisis del 2001 encontró a las organizaciones gremiales del campo divididas. La situación económica del sector previa a la crisis estaba caracterizada por una sobrevaluación del peso y, desde 1997, una caída en los precios internacionales de las commodities agrícolas, que sólo se recuperarían a partir del 2002 con la devaluación. Frente al dilema de la salida de la convertibilidad, los empresarios del agro estaban divididos. De hecho, dentro de la Sociedad Rural Argentina (SRA) no existía una única posición (Gálvez, 2012). Por un lado, operaba una defensa cerrada e ideológica del modelo neoliberal de convertibilidad y por el otro, existía cierta conciencia de la necesidad de superar la convertibilidad, devaluar y así recuperar competitividad. Para
ilustrar esta dicotomía, el relato de Álvarez Gaiani, un empresario de la agroindustria resulta esclarecedor:

Yo creo que había división de posición con respecto a si Argentina tenía que ir urgente a una devaluación o no. (...) A los productores agropecuarios indudablemente los salvó, los sacó de una situación de quiebra prácticamente total en que estaban. Aparte que se dio después una ventaja de una suba muy importante de los commodities, como por ejemplo la soja, que pasó a ser la primera producción argentina. Esa suba increíble de la soja más la devaluación que hubo, es la primera vez que ni chista el sector agropecuario porque le ponen un 20 por ciento de retención; igual tenía resto por largo tiempo [...] Digo [el sector agropecuario] en su gran mayoría porque a lo mejor ideológicamente alguno no podía pensarla; pero yo diría en su mayoría, no; en su totalidad, casi. Al sector agropecuario lo sacó de una quiebra absoluta y total la salida de la convertibilidad. [...] (Gálvez, 2012: 9 y 10).

La SRA defendió el modelo de la convertibilidad a pesar de sus efectos nocivos como la quiebra de las economías regionales, el alto costo de los créditos, la desaparición de los pequeños productores imposibilitados de financiar su conversión tecnológica y la consecuente migración de la población rural a los centros urbanos. El sector agropecuario necesitaba una devaluación pero no la reclamaba por su anclaje en una visión ideológica neoliberal-antiestatal. De esta manera, vemos cómo se estaba favoreciendo una posición ideológica a expensas de los intereses concretos del sector. Así lo expresaba el presidente de la SRA, Luciano Miguens, en un discurso el 17 de diciembre de 2002:

La profunda y prolongada crisis que atraviesa nuestro país corresponde, entre otros factores, a un desmedido gasto público y a la ineficiente asignación de recursos por parte de los diversos estamentos del Estado [...] se ha señalado insistentemente que el sector agropecuario se ha beneficiado con la devaluación y en realidad, el gran beneficiario es el Estado, que evitó una verdadera reforma estructural y administrativa para reducir el asfixiante gasto público (Gálvez 2012: 9).
La divergencia ideológica de las organizaciones gremiales residía, principalmente, en torno al rol del Estado y su capacidad de intervenir en el mercado. Así, mientras la Federación Agraria Argentina (FAA) se mostraba a favor de las intervenciones estatales para regular y controlar las actividades productivas, la Sociedad Rural Argentina (SRA) y la Confederaciones Rurales Argentina (CRA) las combatían considerándolas distorsivas (Lissin, 2010). Para Martínez Nogueira (1988), la adopción de la ideología neoliberal es una manifestación más que las entidades hacen de los problemas del agro en el marco de la pujá distributiva:

El Estado aparece como un campo de batalla en el que otros grupos sociales despliegan recursos de poder con posibilidades de éxito mayor (…). El Estado es visto como un mediador interesado, parte de una alianza de intereses. La reducción de su intervención es una forma de minimizar la vulnerabilidad y para ello la ideología suministra las racionalizaciones requeridas (Martínez Nogueira 1988:309).

Tradicionalmente la SRA ejercía un tipo de acción corporativa denominada “ejercicio de influencia personal”, centrada en el contacto directo con los funcionarios, un profundo conocimiento de los mecanismos formales e informales del proceso de toma de decisiones y, en general, una fuerte presencia en la estructura de poder (Nun y Lattuada, 1991 citado en Gras, 2012). Una mirada histórica da cuenta del acceso fluido de la SRA a los gobiernos, lo cual se daba tanto a través de la ocupación de cargos en el poder ejecutivo por parte de sus miembros, así como por contactos informales, participando a través de su influencia en las políticas públicas. “Desde 1910 a 1943 cinco de nueve presidentes, más del 40% de los ministros, 12 de 14 ministros de agricultura, y aproximadamente 15% de los miembros del congreso pertenecían a la SRA” (Smith 1969, citado en Schneider, 2004). Con menor preponderancia, “desde 1955 a 1983, 74 miembros de la SRA fueron designados en 94 cargos gubernamentales” (Palomino 1987, citado en Schneider, 2004).
Una estrategia diferente de acción corporativa implementaba la CRA, lo que Gras (2012) denomina “acción de choque”: al tener menor acceso a redes de influencia, los productores optan por acciones de confrontación con el Estado. Por otra parte, el propio desmantelamiento de las instituciones estatales que regulaban la actividad agropecuaria eliminó muchos de los espacios asignados históricamente a las organizaciones gremiales empresarias que participaban de los órganos de gobierno de los mismos, marginándolas de la toma de decisiones. En consecuencia, este cambio en la institucionalidad estatal promovió una mayor unidad de acción en las tres organizaciones con representación de intereses de los pequeños y medianos productores.

En ese contexto, durante la década de los 90, CRA, FAA y Coninagro, llevaron adelante 9 protestas agrarias nacionales de forma conjunta. Estas protestas incluyeron paros de comercialización, marchas y asambleas (Lattuada y Nogueira 2011). En cuanto a la Sociedad Rural, ésta se sumó solamente en dos oportunidades.

Esta forma de acción corporativa continuó en los inicios de la post-convertibilidad con menor intensidad. La acción colectiva de las entidades, previa al conflicto agropecuario del 2008, se circunscribió a tres paros de comercialización de hacienda y granos, y en ninguno de los tres casos se logró la unidad de todas las entidades gremiales agropecuarias. Si bien en estos reclamos el blanco principal no fue la política de retenciones, los paros sí apuntaban contra la política de intervención del Estado en los mercados y el control de precios. Ahora bien, lo llamativo fue que el nuevo aumento de retenciones de noviembre de 2007 no generó ninguna protesta rural: “No obstante, en el medio de la sorpresa y el malestar que causó la medida, en el agro se admitía que, por ahora, la rentabilidad promedio no se ve amenazada”.

---

29 CRA participó de 8 protestas.
Dos cuestiones resultan significativas a destacar en este trabajo respecto de las asociaciones empresarias en el pre-conflicto: por un lado, su modernización interna y la mejora sustancial de sus recursos técnicos y económicos a partir del 2002; y por el otro, el surgimiento de nuevas organizaciones técnicas que postulan un nuevo “ser” agrario.

Los cambios en las organizaciones tradicionales, se dan en dos aspectos: primero el desarrollo y ampliación de servicios para sus asociados, lo que hizo más complejas las estructuras internas de las entidades, fortaleciendo la presencia de gerentes y profesionales en su dirección. Se fomentó un vínculo más de usuario-empresa que de representación corporativa o gremial. El segundo cambio se relaciona con la transformación en las bases sociales de las entidades. Por ejemplo, la Federación Agraria sufrió una merma de asociados (pequeños productores castigados por las políticas de los años noventa) que se reflejó en la disminución de unidades productivas de acuerdo a los datos censales aludidos previamente. Asimismo, muchos productores abandonaron la producción directa y se transformaron en rentistas, tanto pequeños que pertenecían a la FAA como medianos vinculados a la SRA (Gras, 2010).

El surgimiento de una nueva camada de organizaciones profesionales desempeñó un papel de considerable importancia en la renovación de la imagen pública del agro (Hora, 2008). Entre las nuevas organizaciones técnicas, se destacan: la Asociación Argentina de Productores de Siembra directa (AAPRESID); la Asociación Maíz Argentino (MAIZAR); la Asociación de la Cadena de Soja Argentina (ACSOJA), las cuales se sumaron a la pionera Asociación Argentina de Consorcios Regionales de Experimentación Agrícola (AACREA). Estas organizaciones tienen como eje de trabajo a la empresa agropecuaria antes que la defensa de intereses gremiales. A su vez, en sintonía con estas nuevas organizaciones, aparecieron otros modelos de empresarios que construyeron un nuevo perfil empresarial exitoso y moderno que rompió con el patrón
de empresario tradicional y oligárquico del agro: por ejemplo, Víctor Trucco (fundador y ex - presidente de AAPRESID) y, sobre todo, Gustavo Grobocopatel, el “Rey de la Soja” (Hora, 2008).

Estas organizaciones ejercieron un modo distinto de acción corporativa, a través del asesoramiento técnico para el diseño e implementación de políticas públicas. Uno de los ámbitos fundamentales donde AACREA ha desarrollado influencia es el de la política tecnológica, a través de su participación en el Consejo Directivo del INTA, incidiendo en la definición de las investigaciones que se financian y la transferencia tecnológica. Programas como Cambio Rural llevan la impronta de AACREA, en su metodología y estrategia de formar redes público-privadas (Gras, 2012).

Durante el kirchnerismo, los contactos de las organizaciones rurales con el Estado se obstruyeron aún más. Además de la falta de espacios institucionales de participación (con excepción del INTA y otros institutos de Ciencia y Técnica) se sumó una modalidad de gestión pública que concentraba las decisiones políticas sin permitir el acceso y la influencia por parte de los actores económicos. Esto se evidenciaba en que el presidente no asistía a los eventos institucionales corporativos como la inauguración de las exposiciones rurales de la SRA y las entidades agrarias no ocuparon cargos políticos en la Secretaría de Agricultura, ni ejercían influencia a través de lazos informales con los ministros de economía –que provenían principalmente del sector industrial o financiero– ni con los secretarios de agricultura. En ese sentido, un rasgo distintivo del kirchnerismo fue la alta preservación de las funciones ejecutivas del Estado de las corporaciones económicas:

Representatives from the sector were not recruited into government, nor did they have strong informal ties to executive branch officials with significant authority. Professional economists without connections to agriculture headed the Economy Ministry ...(Lavagna, Miceli, Lousteau). Secretary of Internal Commerce Moreno, an important figure
in Kirchner and Fernandez de Kirchner’s cabinets, also lacked ties to agriculture. Secretary of Agriculture Campos and Urquiza were agronomists with private sector experience, but there is no evidence to suggest strong ties to producers associations. (…) Further, the executive branch did not engage in institutionalized consultation with producer associations. Producer association representatives could obtain meetings with executive branch officials at the latter’s discretion, but there was no expectation that consultation would precede policy decisions affecting the agricultural sector (Fairfield, 2011:433-434)31.

2.6. La relación Estado / empresarios en el pre-conflicto

¿Cómo es la correlación de fuerzas entre el gobierno y el campo en el preconflicto? ¿Cuál es la relación entre las capacidades estatales y el poder empresario y qué tipo de autonomía estatal produce?

En el año 2007, existía una alta capacidad económica. Las razones eran la política de desendeudamiento y un considerable aumento de las reservas del Banco Central: durante el gobierno de Néstor Kirchner las reservas aumentaron de 14 mil millones a 46 mil millones. La economía crecía a un ritmo de 8,5% anual y la capacidad recaudatoria se fortaleció con los aumentos de retenciones a las exportaciones.

La relación entre el Estado y los empresarios agropecuarios se inscribió dentro de un modelo de desarrollo orientado a la reindustrialización. No se trató de una

31 Históricamente, la Sociedad Rural Argentina (SRA) ha contado con un acceso fluido a los gobiernos tanto a través de la ocupación de cargos en el ejecutivo por parte de sus miembros como por contactos informales, participando a través de su influencia en las políticas públicas. El ministerio de agricultura se creó en 1898 pero antes la SRA operaba como asesor del gobierno: “era el Ministerio de Agricultura aún antes de su creación” (Martínez Nogueira, 1998). Cuando finalmente el ministerio fue creado, asumió Emilio Frers, un miembro de la SRA. “Desde 1910 a 1943 cinco de nueve presidentes, más del 40% de los ministros (N=93), 12 de 14 ministros de agricultura, y aproximadamente 15% de los miembros del congreso pertenecían a la SRA” (Smith 1969 citado en Schneider 2004) “Aunque menos visible que en la primera mitad del siglo XX, la SRA estaba todavía bien representada en los cargos de gobierno. Desde 1955 a 1983. 74 miembros de la SRA fueron designados en 94 cargos gubernamentales” (Palomino 1987 citado en Schneider 2004). Durante los gobiernos democráticos de Alfonsín y Menem los productores agropecuarios participaban en la consulta y concertación de políticas más allá de no ocupar cargos formales en el gobierno. Sin embargo, durante el kirchnerismo y especialmente durante el diseño de la R125 no fueron consultados.
relación signada por el *embeddedness* o un *joint project*32, ya que por un lado el empresariado rural no compartía la orientación ideológica general del proyecto político kirchnerista y por el otro, el mismo proyecto de desarrollo al estar orientado al mercado interno, se sostenía en una alianza entre trabajadores e industrias y no en una política exportadora de productos primarios. En este contexto, la exportación de granos tenía el objetivo primordial de ingresar divisas, tanto para financiar la sustitución de importaciones como para fortalecer las reservas del Banco Central y el financiamiento de las políticas de inclusión social.

De todos modos, es importante señalar que la relación del Estado con los empresarios agrarios se desarrolló en un marco de intereses mutuos: el Estado garantizaba una política macroeconómica estable para la producción y exportación agropecuaria gracias a un tipo de cambio beneficioso, y los empresarios rurales proveían las divisas necesarias para sostener el modelo de desarrollo propuesto.

En ese marco, la capacidad política del kirchnerismo constituyó una novedad: tanto la persistencia en la direccionalidad del modelo de desarrollo como la capacidad de blindar las políticas del veto de las corporaciones. Consideramos que en la estrategia política del kirchnerismo, la democratización estuvo ligada a la recuperación de la política. Porque más allá de la mejoría sostenida de variables socioeconómicas y del inicio de una serie de políticas inclusivas, la característica central es la ampliación del ámbito del debate democrático: “Luego de una era de dominio de los discursos tecnocráticos, en la que toda visión política que se alejara de los imperativos del mercado quedaba desacreditada como inviable, el gobierno estableció la política en lugar de primacía” (Kitzberg, 2011).

32 La idea de "proyectos conjuntos" (Gerschenkron, Hirschman, Amsden y Wade) supone que los vínculos estrechos con grupos sociales claves son fundamentales para la eficacia del desarrollo (Evans, 1995).
Sin embargo, el gobierno no construyó ni fortaleció las capacidades burocráticas- administrativas vinculadas a la política agropecuaria sino que continuó operando con la institucionalidad agraria heredada de los años noventa sin prever dispositivos institucionales de articulación con las gremiales empresarias del agro.

En este contexto, las tres protestas que protagonizó el “campo” en 2006 y 2007 no lograron la unidad de las organizaciones agropecuarias. De todas maneras, se distingue en esta etapa un fortalecimiento de las entidades en su organización interna como también el surgimiento de otras organizaciones agropecuarias de carácter técnico como consecuencia de la transformación productiva del sector. Una mirada sobre la evolución de la acción política corporativa nos permite afirmar que a medida que las entidades pierden espacios para ejercer influencia sobre las políticas públicas –tanto por el desmantelamiento de organismos en los 90 y la eliminación de espacios institucionales, como por el estilo de gestión kirchnerista– se viabilizan las demandas al Estado a través de acciones colectivas de protesta y paro agropecuario. Sin embargo, no se advierte durante este periodo de pre-conflicto, una masa crítica de estrategias de acción política vinculadas al lobby o la actividad electoral.

La divergencia entre el gobierno y las asociaciones agropecuarias se evidencia en el plano del modelo de desarrollo y el rol del Estado. Dos notas de opinión brindan dos miradas diferentes pero ambas de cuestionamiento explícito desde el punto de vista empresario a la política económica del gobierno y el aumento de las retenciones en noviembre del 2007. En primer lugar, la editorial del diario La Nación, titulada “Gasta el Estado, paga el campo” plantea la discrepancia desde la lógica de la política económica neoclásica:

El propósito de no trasladar a los consumidores locales los aumentos del precio internacional, además de intentar servir vanamente como máscara de la verdadera intención recaudatoria, no es compatible con una gestión
económica racional y positiva. Cuando la estructura de precios internos se desvía artificialmente de la internacional, se inducen decisiones empresariales inadecuadas para la productividad, la competitividad y el futuro del país. A la larga, se afecta el crecimiento y el salario real. Desde el punto de vista del interés general es claramente más conveniente y equitativo sostener programas de ayuda alimentaria y planes sociales a las familias de menores ingresos.\(^{33}\)

El cuestionamiento a la política de “administración de precios” del kirchnerismo pone blanco sobre negro un eje del conflicto vinculado a la orientación de la política económica. Robert Wade, autor de “Governing the Market” (1990) –entre otros– cuestiona la idea de que los “precios correctos” (precios domésticos alineados a precios internacionales) promuevan necesariamente el desarrollo y sostiene que en los países en desarrollo la intervención del Estado para “distorsionar” los precios resulta clave en el proceso de “catch up” con los países desarrollados. En este marco, la política de administración de precios del kirchnerismo apuesta a brindar alimentos subsidiados a la población a través de las retenciones y resiste la implementación de programas focalizados de ayuda alimentaria. En palabras del propio Néstor Kirchner: “los problemas de la pobreza no se solucionan desde las políticas sociales sino desde las políticas económicas”\(^{34}\).

En cambio, en la nota de opinión de Mariano Grondona titulada “El ingrediente ideológico de las retenciones” el autor sostiene que la discriminación al campo obedece a tres causas: primero, una causa histórica, situada cuando Perón asignó al campo la función de proveer alimentos baratos a la población en lugar de exportar, disimulando la falta de competitividad de la industria y un crecimiento desmedido del Estado. Segundo, una razón política, por una necesidad fiscal y de mantener la “caja” sobre la cual se asienta el poder del gobierno. Tercero, esboza la razón ideológica: la plusvalía.


Cuando el Gobierno calcula las retenciones como la exacta contrapartida de la plusvalía del aumento de los precios agropecuarios, lo que está haciendo es confiscarla como lo haría Marx en nombre de una supuesta distribución social que no está ocurriendo, pero cuya invocación le sirve para disimular sus propias necesidades políticas de dominación. Como no piensa en el largo plazo, descuida una consecuencia que ya se siente en la Argentina: que los empresarios, ya sin perspectiva "acumuladora", buscan las playas de Brasil, México o Chile para seguir invirtiendo. Esto es lo que insinuaron tímidamente algunos empresarios en la reciente reunión de IDEA, hasta que Guillermo Moreno les aplicó la misma mordaza que emplea en el Indec.\(^{35}\)

Si bien ambos artículos comparten un núcleo de ideas vinculado a la libertad de los mercados y un rol subsidiario del Estado, en el artículo de Grondona se observa un cuestionamiento diferente a la política económica, centrado en una visión antiperonista respecto a los procesos de distribución del ingreso y cierta añoranza de la hegemonía del modelo agroexportador de principios de siglo.

En suma, consideramos que estas dos visiones revelan continuidades y rupturas en los actores empresarios como consecuencia de la emergencia de un nuevo modelo agropecuario. El cambio tecnológico traccionó la irrupción de un nuevo tipo de empresario “innovador” favoreciendo el ingreso de nuevos actores extra agrarios, la reconversión de los descendientes de los tradicionales grandes propietarios, y la movilidad ascendente de las franjas superiores de la agricultura familiar pampeana, que ahora conviven con una veintena de megaempresas.\(^{36}\) No obstante, corresponde aclarar que el nuevo patrón productivo cohabita también con los antiguos perfiles cercanos a la vieja clase terrateniente.


\(^{36}\) Las megaempresas son las “grandes jugadoras del negocio agrícola”, sus posiciones dominantes están ligadas a la economía global y a la nueva fase de transnacionalización de los sistemas agroalimentarios. Manejan enormes extensiones de tierras que rondan las 100.000 hectáreas (Carla Gras 2012).
Ambos artículos hacen hincapié en la amenaza de desinversión por parte de los empresarios ante una política que afecta sus intereses. Sin embargo, el aumento extraordinario de la producción, la ampliación de la superficie cultivable, el aumento de los precios (a pesar de las retenciones) y la capacidad técnica instalada dan cuenta de una actividad económica más que rentable y torna más inverosímil una estrategia de salida de capitales. Si algunas empresas como Los Grobo o El Tejar expandieron su inversión a Brasil debe ser pensado como parte del éxito de su negocio y no como una estrategia de desinversión en la Argentina. La propia expansión del negocio agropecuario muestra que la confrontación que analizaremos se da en un contexto de crecimiento y desarrollo del sector y no en uno de crisis económica y baja rentabilidad.

Entonces, ¿qué sucedió en el otoño de 2008 en la Argentina?

La fuerte autonomía estatal construida en éste periodo principalmente a partir de la capacidad política estratégica de Néstor Kirchner, combinada con el incremento de la capacidad económica del Estado vis a vis a un sector empresario con importantes incentivos estructurales y altos precios internacionales para la producción, con escasos espacios institucionales de participación y sin el desarrollo de una masa crítica de acción política para la influencia en las políticas públicas, se vio debilitada –por primera vez– en el otoño del 2008 cuando las corporaciones agropecuarias lograron el veto a la Resolución 125 de retenciones móviles en el Congreso de la Nación.
Capítulo 3: El conflicto abierto (marzo – julio de 2008)

3.1 Introducción

El momento parecía calculado. Mientras dirigentes de tres de las cuatro entidades más importantes de productores visitaban el Senado para discutir propuestas de política agropecuaria con la oposición, el ministro de Economía, Martín Lousteau, anunció un nuevo aumento de las retenciones. La noticia, transmitida a las entidades por teléfono, cayó como un baldozo de agua fría entre los dirigentes, que leyeron el aumento como una nueva provocación de parte del Gobierno al campo y pronosticaron una nueva escalada de protestas impulsadas desde los productores de base.

El martes 11 de marzo de 2008, a la tardecita, en la Casa Rosada y frente a unos pocos periodistas, el ministro de Economía Martín Lousteau presentó –utilizando un power point– el nuevo esquema de retenciones móviles para la soja, girasol, trigo, maíz y sus derivados: de un porcentaje fijo sobre el precio FOB, las retenciones se calculaban como un porcentaje variable de acuerdo a la suba o baja de los precios internacionales. La Resolución 125/08 del Ministerio de Economía incrementaba las retenciones para la soja del 35% al 44,1% y las del girasol del 32% al 39%, mientras que bajaba las del trigo y el maíz en un 0,9% y un 0,8% respectivamente.

Los principales beneficios que presentaba ese día el Ministro hacían referencia a un esquema de retenciones más efectivo para reducir presiones inflacionarias, otorgando un marco de previsibilidad para el sector agropecuario, incentivando la producción de maíz y trigo, deteniendo el proceso de sojización y estimulando la generación de valor agregado.

---

39 Refiere al precio “free on board”.
Las respuestas de las entidades representantes del sector agropecuario no demoraron en llegar. Mario Llambías, presidente de Confederaciones Rurales Argentinas (CRA) anticipó: “Esto va a volver a ponerse pesado, como en 2006; el Gobierno es poco agradecido hacia un cultivo que sacó al país de la crisis en 2001 y que, si se rota adecuadamente, es bueno. Es una lástima que nos sigan usando como fuente de recursos para remediar los problemas de caja”\(^{42}\). Eduardo Buzzi, presidente de la Federación Agraria Argentina (FAA), coincidió: “Bajo el pretexto de la sojización se recurre a medidas fiscalistas y recaudatorias”\(^{43}\). Por su parte, el presidente de la Sociedad Rural Argentina (SRA), Luciano Miguens, opinó: “Esto no es más que una nueva agresión a un sector que está haciendo todo lo posible para aprovechar la situación internacional en beneficio de todo el país. Sin embargo, en el Gobierno, sin pensar en el largo plazo, se toman estas medidas cortoplacistas”\(^{44}\), para luego agregar que “ya había escuchado rumores del aumento, pero que creyó que no se iba a cumplir”\(^{45}\).

El 12 de marzo, las organizaciones corporativas del sector agropecuario – Sociedad Rural Argentina (SRA), Federación Agraria Argentina (FAA), Confederaciones Rurales Argentinas (CRA) y Confederación Intercooperativa Agropecuaria Limitada (CONINAGRO) – conformaron la “Mesa de Enlace”\(^{46}\). Se trató de un dispositivo institucional para la toma conjunta de decisiones; en ese marco, respondieron a la Resolución 125 con un paro agropecuario por 48 horas. La respuesta corporativa fue el puntapié inicial de la mayor protesta rural en 30 años: 129 días de

\(^{43}\) Ibíd.
\(^{44}\) Ibíd.
\(^{45}\) Ibíd.
\(^{46}\) También denominada “Comisión de Enlace de Entidades Agropecuarias”.
tenso conflicto, más de 5000 \(^{47}\) cortes de ruta a lo largo del país y más de 100 asambleas de productores \(^{48}\) que controlaban la circulación en las rutas. La escasez de alimentos acechó las ciudades y el enfrentamiento campo-gobierno se potenció.

La negociación fue compleja, desgastante y en cierto momento inviable. El campo asumió una posición única y abroquelada alrededor de la derogación de la Resolución 125; mientras que el gobierno dispuso no negociar bajo presión y hacerlo una vez levantado el paro, pero sin derogar la Resolución. De este modo, un problema económico sectorial se transformó en un conflicto político de envergadura.

El poder empresario del sector agropecuario fue creciendo a medida que avanzaba el conflicto y el gobierno dispuso de toda su capacidad para neutralizar, minimizar, dividir y derrotar al campo, pero no fue suficiente. La oposición – que estaba fragmentada y carecía de una agenda política propia– utilizó el conflicto para estructurar un discurso unificador y tomar la ofensiva. Esto puede explicarse en cómo el significado “campo” pasó a representar un rango de demandas que hasta el momento no había encontrado un canal político: “La pureza, el campo, los trabajadores honestos y la apoliticidad funcionan como el reverso exacto del clientelismo, de los que no quieren trabajar, de la politiquería, de la corrupción” (Yabkowski, 2010:108).

Para el 25 de mayo, cada parte del conflicto planifica un acto diferente: la Mesa de Enlace una manifestación y acto político en Rosario; el gobierno un acto institucional en Salta. La televisación fue a pantalla partida al medio, trasmitiendo una “comparación” de ambos actos y sus respectivas convocatorias. Rosario superó las expectativas de los organizadores y el apoyo recibido de la ciudadanía los envalentonó para no claudicar en su lucha. Además, contó con la participación activa de todo el arco

\(^{47}\) Centro de Estudios Nueva Mayoría. De acuerdo al relevamiento efectuado por el Centro de estudios, durante el 2008 se registraron 5608 cortes de ruta, de los cuales el 92% (5163) se desarrollaron en el marco del conflicto entre el campo y el gobierno.

\(^{48}\) Eduardo Sartelli (Dir.) (2014:233) consigna 56 asambleas permanentes sólo en el mes de marzo, por lo que se estima que en los cuatro meses de conflicto esta cifra al menos se duplicó.
político opositor. En esta forma de televisación, vemos cómo los medios de comunicación colocaron al Estado y al campo –técnicamente de diferente status jurídico y político – en un pie de igualdad disputando la genuina representación del pueblo.

Finalmente, el conflicto llegó a una reñida votación legislativa, en la cual el Senado rechazó la Resolución 125 con el voto “no positivo” del Vicepresidente de la Nación Julio Cobos. Un voto que representaba al Poder Ejecutivo pero que fue en contra del mandato presidencial de no ceder a las presiones corporativas y sostener una decisión autónoma del Estado. Julio Cobos votó en contra de su gobierno, que había sido elegido con 45% de los votos, tan sólo seis meses atrás.

Este capítulo analizará el derrotero del conflicto a la luz del marco analítico propuesto y para ello se distinguen cuatro etapas cronológicas:

1) La primera etapa analizará “la decisión” del gobierno de instituir la Resolución 125, la de las corporaciones agropecuarias de conformar la Mesa de Enlace y declarar el paro agropecuario. En esta etapa, se indagarán las capacidades estatales vinculadas al proceso de toma de decisiones que confluyeron en la Resolución 125 y la acción política empresaria relacionada con la conformación de la Mesa de Enlace y la puesta en marcha de una estrategia de confrontación.

2) La segunda fase examinará el denominado “primer paro”, que duró 22 días y configuró el conflicto: comenzó como un problema de un sector de la economía y se fue perfilando su carácter eminentemente político. El análisis se focalizará en la capacidad político estratégica del gobierno, examinando los discursos de la Presidenta, a través de los cuales aspira a persuadir a la sociedad respecto a los fundamentos de la decisión de la Resolución 125. Asimismo, se puntualizará la construcción de un dispositivo de acción colectiva ampliada, que incluye no sólo a las gremiales integrantes de la Mesa de
Enlace sino a los productores y el apoyo de los centros urbanos potenciando el poder instrumental del empresariado agrario.

3) La tercera etapa abordará “la tregua y la vuelta a las rutas”, un período que abarca los meses de abril, mayo y principios de junio, donde las partes comienzan un diálogo y negociación respecto a toda la política agropecuaria que la Mesa de Enlace frustra con el convencimiento de que puede encarnar la construcción de un nuevo actor político que canalice las demandas de la oposición política. En esta etapa, consideramos que se puso de manifiesto el protagonismo que adquirieron los productores de base. Se analizarán por un lado las capacidades burocráticas del Estado para negociar y principalmente la acción política empresaria que empieza a pensar en otros instrumentos de influencia como la política partidaria, el lobby y el fortalecimiento de su estrategia política y comunicativa. El comienzo de la tregua, las negociaciones, el no acuerdo y el retorno de la protesta empresaria a las rutas, caracterizan esta fase, donde el conflicto es llevado a un punto de difícil retorno. Reuniones técnicas entre las asociaciones y el gobierno que incluyen no sólo las retenciones sino las políticas vinculadas a la carne, la leche y el trigo. Las idas y vueltas, los resquemores, las presiones de las bases, los posicionamientos políticos de los partidos de la oposición y de los gobernadores oficialistas. Estas tensiones se visualizan en los actos políticos de conmemoración por el 25 de mayo en el año del Bicentenario y las nuevas medidas vinculadas a los mercados de futuros y al fondo de redistribución social, dictadas por el gobierno.

4) La última fase remite a la salida político-institucional del conflicto. El punto de inflexión, que permitió reencauzar la negociación y darle un final al conflicto fue la interacción política en el Congreso de la Nación. En esta fase veremos cómo la dinámica se transforma: la política de alianzas alcanza su exposición máxima y el campo despliega un proceso intensivo de lobby político. Finalmente, se analizará el
desenlace donde “el recuento de los votos pone fin a la batalla política” (Mouffe, 1997) y abre un ¿nuevo? parteaguas en la política argentina.

3.2 La decisión

El Estado decide intervenir en el mercado aumentando la alícuota para exportar cereales y oleaginosas. Como respuesta, las asociaciones empresarias agropecuarias declaran su disconformidad lanzando un lockout agropecuario. Ahora bien: ¿qué subyace detrás de esta política pública y de la medida de fuerza empresaria? ¿Qué capacidades estatales y qué tipo de poder empresario se ponen en juego?

3.2.1. Las capacidades estatales y la Resolución 125

Al analizar la decisión de aumentar las retenciones, surge la calificación de la medida como de carácter meramente fiscalista. Varios autores (Barsky y Dávila 2008, Leiras 2009, Lattuada, entre otros) coinciden que el motivo del aumento de las retenciones fue fundamentalmente de carácter fiscal: “Apresuradamente elaborada, su objetivo era esencialmente fiscal, ya que el gobierno quería cerrar adecuadamente sus cuentas para los próximos dos años de importantes vencimientos y previsibles dificultades de financiación internacional” (Barsky y Dávila 2008: 271-272).

La perspectiva de un debilitamiento de la capacidad económica, originada en la crisis mundial de 2008 y su posible impacto en Argentina generaron proyecciones negativas respecto al deterioro del equilibrio fiscal, que a fines de 2007 comenzaba a dar muestras de balance negativo junto a la creciente presión inflacionaria (Leiras, 2009). Esta situación motivó a los funcionarios recién asumidos a plantear la necesidad de tomar decisiones respecto del gasto público, a fin de reducir cualquier impacto de esta crisis sobre las políticas gubernamentales.
Las discusiones de los ministros con la presidenta versaban sobre dos alternativas: ajustar el gasto o subir los ingresos. Ante la necesidad de seguir contando con capacidad económica para continuar una senda de desarrollo inclusivo, el gobierno se propuso no recortar el gasto público sino incrementar los ingresos. En ese marco, el aumento del precio internacional de los commodities agrícolas y su correspondiente renta extraordinaria ubicaron al sector agroexportador como una fuente de recursos disponible para paliar la crisis. Así, al interior del gobierno se barajaron dos alternativas: subir las retenciones a la soja del 35% al 60% – propuesta del Secretario de Comercio Interior –, o establecer un esquema de retenciones móviles – proyecto del Ministro de Economía –.

Que las retenciones tengan un objetivo fiscal no constituye una novedad o un error en la formulación técnica, ya que toda acción recaudatoria del Estado tiene un propósito fiscal. Lo que consideramos que sí constituye un déficit de la capacidad estatal es que la medida se naturalizó –tanto en la opinión pública como en los analistas – como de corte netamente fiscal reforzando un discurso descalificadorio de la intervención estatal que caracteriza la medida como confiscatoria:

La forma de limitar esa necesaria injerencia estatal es restarle a las retenciones la cualidad de ser un instrumento de distribución del ingreso, limitándolas a una medida fiscal por la supuesta urgencia de aumentar la recaudación del Tesoro Nacional. Otro modo de desacreditarlas apunta a cuestionar el destino de esos fondos recaudados, al señalar que se

49 Este déficit anticipa las dificultades que caracterizarán a la capacidad político-estratégica, dimensión abordada más adelante.

50 En términos normativos, la Resolución 125 no puede ser calificada como confiscatoria: “En consecuencia, en este caso no existe una confiscación sino simplemente un hecho imponible en virtud de que un determinado objeto o mercadería pasa la frontera de allá para acá o viceversa. En consecuencia, a nadie se le quita nada, porque el que está disconforme con el derecho de importación o de exportación, no importa o no exporta. En el caso de los derechos de exportación, nadie le impide al productor no exportar su mercadería. Aclaro que me refiero a la juridicidad y no a la conveniencia o inconveniencia de establecer estos derechos ni a su magnitud; ese no es mi tema” (Felipe Gonzalez Arzac, Versión taquigráfica de Plenario de las Comisiones de Agricultura, Ganadería y Pesca y Presupuesto y Hacienda, 9 de julio de 2008, Cámara de Senadores de la Nación).
utilizarían para pagar la deuda externa o que con ese dinero no se estarían realizando obras de infraestructura vial o construyendo escuelas. Incluso se relativiza su evidente impacto en desacoplar los precios internos de alimentos de la evolución de las materias primas a nivel internacional. Cuando la corriente conservadora, que es la dominante en el discurso masivo, conquista con ese lenguaje y despoja la esencia de un determinado objetivo de política económica (la distribución progresiva del ingreso), busca vaciarlo de contenido práctico y, en especial, ocultar el corazón de esa puja: la relación capital-trabajo\(^{51}\).

Durante el debate legislativo, en el Plenario de Comisiones\(^{52}\), el Doctor Felipe González Arzac –invitado por su condición de experto como abogado y profesor de derecho– refirió a los propósitos de los derechos de exportación:

El artículo 755 del Código Aduanero dice bien claramente cuáles son los propósitos. Y estos propósitos son verdaderamente intervencionistas. El gobierno ha obrado en virtud de esta delegación con propósitos intervencionistas. Es decir, no se trata de propósitos fiscales. He visto que se discute y se menciona a los propósitos fiscales. Si los propósitos hubieran sido fiscales es lo mismo, porque todo tributo puede tener a la vez propósitos fiscales y propósitos intervencionistas, es decir, propósitos de orientación de la economía hacia determinados puntos, para recorrer determinados caminos\(^{53}\).

En este sentido, consideramos que es importante vincular las retenciones –más que a aspiraciones fiscales– a cuatro objetivos concretos de política económica: 1) cuidar el mercado interno evitando el traslado del alza de los precios internacionales a los precios domésticos y de esta forma frenar presiones inflacionarias; 2) evitar la primarización de la economía, promoviendo su diversificación y competitividad a través de tipos de cambios diferenciados, lo que constituye un apoyo a la industria; 3) influir en cómo se reparte la riqueza de una economía, es decir concibiéndola en tanto una


\(^{52}\)El Plenario de las Comisiones de Agricultura Ganadería y Presupuesto y Hacienda invitó como expertos al señor Belisario Alvarez Toledo, en representación de la Asociación Argentina de Consorcios Regionales de Experimentación Agrícola (AACREA), al doctor Daniel Sabsay, miembro de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales; y al doctor Felipe González Arzac, abogado para analizar el proyecto de ley de ratificación de la Resolución 125 aprobado por la Cámara de Diputados.

\(^{53}\)Versión taquigráfica de Plenario de las Comisiones de Agricultura Ganadería y Pesca y Presupuesto y Hacienda, 9 de julio e 2008, Cámara de Senadores de la Nación.
herramienta de distribución del ingreso; 4) mantener la diversificación de la producción primaria evitando la sojización, garantizando la producción de determinados granos de mayor consumo en el mercado interno.

Al articular la política de retenciones con estos objetivos, surge una alta consistencia entre su aplicación y la orientación de las políticas públicas del modelo de desarrollo. Ahora bien, si la medida resulta adecuada a la luz de los objetivos, nos preguntamos: ¿dónde residió su debilidad?

En primer lugar, una de las flaquezas de la Resolución 125 lo constituye el carácter técnicamente débil de su formulación: netamente racionalista, con un diagnóstico equivocado y errores en sus proyecciones. Porque la formulación de la Resolución 125, diseñada desde los “escritorios” del Ministerio de Economía, sin la participación de la Secretaría de Agricultura, planteó una propuesta de tipo ideal, sobre la que no se consultó a los actores sectoriales ni políticos. No se previó el potencial conflicto y por lo tanto no se desplegaron las alianzas o medidas para contenerlo.

Se trata de una medida de corte tecnocrático, que se tomó exclusivamente sobre la base de criterios racionales y técnicos y careció de interacción política en términos de Lindblom (1991) o de embeddedness en términos de Evans (1995). Incluso la sola lectura del texto de la Resolución 125 sugiere que fue concebida exclusivamente para aprobar la aplicación de la fórmula matemática de cálculo de las retenciones móviles:

\[
\begin{align*}
    d &= \frac{VB + AM(FOB - VC)}{FOB} \times 100
\end{align*}
\]

\(d\): Derecho de Exportación
\(VB\): Valor Básico
\(VC\): Valor de Corte
\(AM\): Alicuota Marginal
\(FOB\): Precio FOB oficial informado por la SAGPYA

Se puede advertir que la fórmula es la protagonista de la Resolución, lo cual le da un carácter economicista que refuerza su corte tecnocrático. El lugar central de la
fórmula matemática se ve magníficamente complementada por una declaración de Martín Lousteau: “De política no sé nada, pero me he pasado la vida estudiando matemática, y de números y economía algo entiendo” (Baistrochi y Jafelle, 2011:99).

Aun así parece que los cálculos técnicos no eran del todo correctos. De hecho, hubo que modificar a lo largo del conflicto varios aspectos de la Resolución 12554. Por ejemplo, a continuación de la fórmula, la Resolución 125 consigna varias tablas con posibles escenarios de aplicación de la fórmula con diferentes precios internacionales para cada producto. En el caso de la soja, el porcentaje de retención llegaba a ser del 53% con un precio internacional de U$650 la tonelada, con una alícuota marginal del 95%. No cabe duda que diseñar una norma que indica retenciones superiores al 50% para precios de más de U$ 600 la tonelada –en un escenario donde es muy factible que el precio internacional de la soja supere ese monto– denotaba considerables fallas técnicas y políticas en su formulación:

La Resolución 125 del 2008 concentró errores conceptuales y de cálculo exponiendo las debilidades de las capacidades administrativas del Estado y la flaqueza de las capacidades políticas en las contradicciones y enfrentamientos tanto en las relaciones público-público como público-societal (Lattuada y Nogueira: 46).

La clásica discusión entre racionalismo e incrementalismo en políticas públicas permite echar luz sobre las características de la decisión de la Resolución 125. El racionalismo postula al conocimiento científico como eje rector de la producción de políticas públicas. En esta visión, el análisis de las políticas es una estrategia de solución de problemas o de realización de objetivos, que procede estrictamente según criterios racionales de eficiencia técnica y eficiencia económica, aunque aborde problemas públicos elusivos, complicados y mal estructurados. (Aguilar Villanueva,

54 Solange Novelle (2013), contabiliza 18 modificaciones a la versión original de la Resolución 125.

86
En cambio, el incrementalismo, formulado por Charles Lindblom como una alternativa al racionalismo, sostiene que las decisiones se toman en contextos complejos donde intervienen múltiples actores y presiones, así como hay un tiempo escaso e información incompleta. En general, las políticas públicas son difíciles de transformar, cada política pública es hija de la que la precede y se dan pequeños cambios, pequeños pasos hacia el cambio de políticas. El policy maker no se caracteriza por una racionalidad absoluta sino que “se las ingeniña para hacer algo” (they muddle though) (Estévez et al 2005). Para el autor, las políticas surgen de oportunidades más que como respuestas racionales a problemas. De alguna manera, una red compleja de fuerzas produce conjuntamente un efecto llamado políticas públicas (Lindblom,1991).

Uno de los elementos clave para comprender las diferencias entre racionalismo e incrementalismo es la centralidad del análisis en el racionalismo versus la centralidad de la interacción política en el incrementalismo. En este último modelo, la interacción política reemplaza al análisis para la definición de las políticas e incluso puede a menudo alcanzar soluciones que el análisis no puede. Si bien se considera que el análisis es importante, constituye un elemento que está al servicio de la interacción política. Es decir, la interacción implanta políticas, interfiere en la implantación de políticas, soluciona, resuelve o disminuye los problemas.

Además de las debilidades en el proceso de formulación de la norma y probablemente como causa del mismo, el mayor error lo constituye el diagnóstico equivocado sobre los efectos de la medida, en particular sobre los principales afectados. La Resolución 125 afectaba en mayor grado a productores medianos y chicos y no tanto a las grandes empresas, lo que demostró un gran desconocimiento por parte de los equipos técnicos de la composición actual del sector agropecuario:
Pero además, se partió de un diagnóstico equivocado sobre quienes podían ser afectados castigando a la soja. La extensión nacional del cultivo de soja no era solamente el negocio de algunas grandes empresas concentradas, sino un elemento vital para la sobrevivencia y acumulación de nada menos que setenta mil productores agropecuarios, más todos los sectores vinculados a este poderoso complejo agroindustrial. Esta visión estaba ligada a una gran ignorancia sobre la estructura social del agro pampeano (Barsky y Dávila 2008:273).

Asimismo como consignamos en el capítulo 1, ya en noviembre de 2007, algunos periodistas\(^{55}\) tomando nota del reclamo de la Federación Agraria habían advertido posibles reclamos de los pequeños productores.

Una consideración aparte merece la débil actuación de la Secretaría de Agricultura a la que los ruralistas se referían como “la Secretaría fantasma” y a su máxima autoridad como “desaparecido en acción”:

Cinco veces. Ese es el número de ocasiones en las que los dirigentes del campo se vieron cara a cara con el secretario de Agricultura de la Nación, Javier de Urquiza, en los seis meses transcurridos de uno de los años más conflictivos que el sector recuerde. Es que, con tres de sus cuatro subsecretarías vacantes y sin varias de las atribuciones que manejó tradicionalmente (como la administración de los registros de exportación), la Secretaría de Agricultura es hoy una cartera despojada de atribuciones para manejar la política agropecuaria que el agro reclama\(^{56}\).

Estrechamente vinculada a las capacidades burocráticas, pero disociada de ésta en términos analíticos, sostenemos que el déficit de capacidad relacional constituye otro de los puntos más débiles en la formulación de la Resolución 125, tanto para anticipar el conflicto, como para ajustar errores técnicos y acordar propuestas. En concreto, las referencias a la falta de consultas y al déficit de relaciones con la sociedad (Lattuada y Nogueira, 2011) indican debilidad en la capacidad relacional del Estado. Una de las


cuestiones clave en el proceso de producción de políticas públicas es la articulación con actores estratégicos vinculados a las políticas en juego. La capacidad relacional es el resultado de interacciones específicas entre actores estatales y sociales en determinadas redes de política. Refiere a la capacidad de inducir comportamientos entre los actores no estatales, logrando el cumplimiento obligatorio de las reglas de juego y evitando los bloqueos a sus políticas. Por ello, el análisis de esta dimensión nos dará información sobre el logro o no de una situación caracterizable como de autonomía enraizada (Alonso, 2007).

En el caso del sector agropecuario, si bien las asociaciones agrarias no eran consultadas e involucradas en la toma de decisiones dentro de una estructura formal de participación, sí existían relaciones y consultas técnicas. De hecho, Luciano Miguens, presidente de la Sociedad Rural Argentina y Alberto Fernández, Jefe de Gabinete de la Nación, conversaban asiduamente, también el Secretario de Agricultura consultaba a los equipos técnicos de las entidades agropecuarias, y el Secretario de Comercio Interior mantenía reuniones periódicas con ellos para regular los precios de los alimentos. De todos modos, el gobierno no los consideraba parte de la política agropecuaria sino destinatarios de la misma y es por ello que prescindió de la representación corporativa dentro de las estructuras formales del Estado, con excepción del INTA, cuyo directorio está compuesto con representantes públicos y privados (en éste último caso las entidades patronales y AACREA).

El persistente déficit de esta capacidad, pone de relieve las debilidades de cómo se construyó el embeddedness en el ciclo kirchnerista: profusa interacción política con los sectores productivos, principalmente cuando existían intereses en común, y escaso diseño institucional que permita gestionar posibles conflictos futuros y construir viabilidad política en presencia de intereses divergentes. La escasa práctica en la
construcción de convergencias en escenarios con intereses fuertemente opuestos no contribuyó a la constitución de un dispositivo de construcción política y quizás allí puede encontrarse parte de la explicación del fracaso de la Resolución 125.

El gobierno sufrío de “autismo” en la decisión. No porque deba consultar a los sectores las decisiones políticas, sino porque no pudo prever la reacción de un actor en proceso de estructuración y con intereses importantes a defender: los beneficios futuros del aumento de commodities (Nardacchione y Taraborelli 2010:126).

La formulación de políticas públicas requiere, además de expertise técnica y de interacción política, de un análisis estratégico previo. En este sentido, en este trabajo incorporamos al análisis la capacidad político estratégica que refiere a la solvencia y disposición de los cuadros de gobierno para el direccionamiento estratégico y la gestión de los conflictos. Consideramos que esta falta de estrategia en la formulación de la política pública se observa tanto en la falta de perspectiva situacional como también en la falta de análisis de los actores del sector agropecuario y su lógica política. Si en noviembre del 2007 ya se había aumentado las retenciones y las relaciones con el sector agropecuario se vieron resentidas por dicha medida, el propio timing de la Resolución 125, en marzo de 2008, unos meses antes de la cosecha, refleja una falta de adecuación al contexto.

En efecto, el momento en que se tomó la medida fue altamente cuestionado. Los productores habían sembrado soja con retenciones de un 27,5% (octubre 2007), la habían visto crecer con retenciones del 35% (a partir de noviembre de 2007) y la iban a vender con retenciones móviles que variaban del 44 al 47% (marzo / julio 2008). Esto significaba un constante cambio de reglas de juego donde el productor podía calcular exactamente cuánto perdía con la Resolución 125, o más específicamente: cuánto dejaba de ganar: “Implementar una medida con perjuicios claros y concentrados y
beneficios ambiguos y dispersos representa siempre un desafío político mayúsculo, porque es más fácil que encuentre una oposición movilizada y más difícil que motive una defensa decidida” (Leiras 2009: 232).

El precio de la soja por tonelada en octubre del 2007 era de U$ 372; de U$404 en noviembre y de U$438 en diciembre. En marzo del 2008, cuando se define la Resolución 125, el precio por tonelada era de U$514 y en julio 2008 fue de U$548 en promedio, con picos de U$608. Sin embargo, con estos precios, la rentabilidad final continuaba siendo muy buena aunque las retenciones fueran mayores. Así lo manifestó el senador Carlos Reutemann, productor agropecuario que apoyó a los ruralistas:

El senador Carlos Reutemann admitió la semana pasada en un reportaje televisivo que los productores de soja reciben en la actualidad –con el grano recién cosechado– una cantidad de dinero algo superior a la que preveían cuando sembraron, en octubre pasado. Pero indicó que el aumento de las retenciones los privó de ganar mucho más. Esa afirmación es contrastable con datos que surgen no del Gobierno, sino de la Bolsa de Cereales. Allí se ve que, efectivamente, el precio actual que recibe el productor es mejor que el de octubre, pese a los aumentos de retenciones. Y algo más: los valores de estos días son los mejores desde 200257.

Prever un posible conflicto implicaba no sólo la capacidad de conocer al adversario, sus preferencias y correlación de fuerzas sino la capacidad política de construir las alianzas necesarias para neutralizarlo. En cambio, se abandonó la tradicional estrategia de los gobiernos progresistas de atraer a la FAA, se desatendió su capacidad de incidencia interna, y su rol de fragmentación de los representantes rurales. Más allá de las reconversiones productivas del sector que modificaron las pautas de definición de pequeños y medianos productores, hubo un descuido político en el trato de las organizaciones sectoriales. Un ejemplo fue la propuesta denegada de incorporar, al

---

comienzo de la gestión de Cristina Fernández de Kirchner, a un representante de la FAA a la Secretaría de Agricultura. En síntesis, vemos cómo esta política gestó finalmente una relación con el sector que le imposibilitó diagnosticar la situación para anticipar posibles conflictos internos. En este sentido, la autonomía por un lado operó a favor del gobierno para actuar sin condicionantes corporativos, pero por otro lado, frente al conflicto le restó capacidad de incidencia en los sectores opositores a sus políticas, propiciando un escalamiento de la disputa.

El combo que se armó fue explosivo: una decisión tecnocrática, sin ninguna interacción política ni articulación con actores estratégicos, sin análisis situacional ni anticipación del conflicto dio lugar a una norma que no explica claramente sus objetivos. Frente a esa elipsis, la Resolución 125 es interpretada por la mayoría de los actores económicos, académicos y periodísticos de forma superficial como una medida meramente fiscalista.

Veremos cómo el déficit de una estrategia de comunicación se irá agravando con el transcurrir del conflicto junto con la imposibilidad de revertir el fuerte poder mediático y su influencia en la opinión pública.

3.2.2 El poder empresario ante la Resolución 125

La Resolución 125 completó el proceso de organización de las entidades empresarias que venía gestándose desde 2006. La conformación de la Mesa de Enlace constituye el indicador más sólido de una acción colectiva empresaria para influir en las políticas públicas; más precisamente: para vetar la Resolución 125. La pregunta, en este punto, es ¿por qué las entidades del campo no anticiparon la resolución y en todo caso por qué no tomaron las medidas de acción política empresaria para influenciar el proceso de toma de decisión? ¿Cuál fue el stock de poder empresario y cómo fue su
correlación de fuerzas con el gobierno, para poder responder, de forma contundente y directa con un paro sin mediar ningún tipo de instrumento de persuasión o negociación previa?

Para Tara Fairfield, el campo adolecía tanto de poder estructural como instrumental para influenciar las políticas públicas de retenciones: “I argue that the Argentine producers failed to influence export tax policy from 2002 through March 2008 because their structural power and their instrumental power were both weak” (Fairfield 2011:431).

El poder estructural refiere al poder de inversión y está regulado básicamente por el mercado. En este sentido, lo que garantizaba la inversión creciente del sector agropecuario eran los altos precios internacionales, más allá de la política de retenciones. El esquema de retenciones móviles se proponía como un incentivo a la inversión empresaria: a través de sus considerandos la norma explicaba que la decisión apuntaba a solucionar el problema de “una creciente incertidumbre en lo que respecta a las decisiones de inversión del sector agropecuario”58. Quizás este fue otro error de diagnóstico del Ministro Lousteau: la promesa de previsibilidad para apuntalar las decisiones de inversión obtuvo como respuesta un paro empresario.

El poder instrumental también era débil porque los productores no tenían una relación ni favorable ni fluida con los policymakers y además se encontraban fragmentados en su organización política. Incluso las acciones de lobby eran débiles y tenían poca coordinación y la acción colectiva producía protestas pequeñas y poco efectivas (Fairfield:2011).

¿Cómo se quebró el círculo vicioso de lobby ineficaz y protestas descoordinadas y de baja efectividad? Una respuesta posible es que los cambios en la estructura de

oportunidad política (Tarrow 1994:86, citado en Fairfield 2011:438) fomentaron la acción colectiva. Fairfield (2011) descarta este argumento ya que no se registra ningún cálculo estratégico relacionado con una vulnerabilidad del nuevo gobierno o con la debilidad de la economía en los orígenes del conflicto. La autora se inclina por una explicación centrada en la política pública (policy - centered explanation of collective action):

I argue that the design of the 2008 reform, which was perceived as extraordinarily objectionable, played a key role in resolving the producers’ collective action problem by intensifying common grievances and convincing all four associations that sustained protest was both feasible and imperative” (Fairfield 2011:439).

En este sentido, el testimonio de un pequeño empresario agropecuario participante de una Asamblea avala esta explicación:

Otras veces, la crisis era por varios factores, estaban sí políticas poco favorables para la producción como el 1 al 1, pero también te había permitido tecnificarte, y estaban los problemas del clima, de los precios internacionales bajos. En cambio, ahora todas esas variables eran favorables y la política del gobierno provocó esta crisis, donde vamos a ir cayendo, yo no sé cuántos irán a quedar en pie. Deben querer concentrar 4 o 5 para poder controlarlos mejor (Gras, 2012:479).

Schneider (2004) postula que los estados organizan y desorganizan al empresariado. Por ende, cuando los capitalistas invierten o desinvierten en asociaciones lo hacen como respuesta a las acciones previas de los estados y luego de evaluar otras oportunidades. Las acciones que los estados emprenden para promover la organización del empresariado se relacionan con la provisión de recursos públicos y el acceso al diseño de políticas. También el Estado incentiva la organización del empresariado – de una forma no buscada – a través de políticas que se perciben como amenazas a los intereses empresarios, tales como políticas laborales o regulaciones de la propiedad
privada. Para Schneider (2004), las amenazas a la propiedad privada incentivan la acción colectiva. Incluso, sostiene este autor, cuando la acción colectiva se da entre organizaciones y no entre individuos, el *free riding* se reduce como obstáculo.

Si bien la acción colectiva empresaria tiene su origen como respuesta a la Resolución 125, ésta fue posible porque el sector contaba con la fortaleza y los recursos para sostener un paro de comercialización y un conflicto de estas características. Las ganancias del sector agropecuario en los últimos 6 años (desde el 2002 que se reinstalaron las retenciones hasta la Resolución 125) fueron tan importantes que posibilitaron a miles de pequeños y medianos productores protestar en las rutas por más de cuatro meses. El sector contó con los recursos para poner en acción un poder empresario instrumental de grandes proporciones. La acción política empresaria desarrollada en los 129 días de conflicto, insumió cientos de viajes de sus dirigentes, organización de asambleas, contratación de asesores, espacios publicitarios y campañas de marketing. De hecho, promediando 100 días de conflicto y sin ningún tipo solución a la vista el diario *La Nación* publicaba una nota titulada “El agro aún tiene margen para no vender” donde afirmaba:

Si es cierto que el ex presidente Néstor Kirchner quiere ver al campo "económicamente desgastado", lo más probable es que tenga que esperar unos cuantos meses más para comenzar a observar por lo menos un primer efecto. Dependiendo de los casos y las zonas, el agro puede "aguantar", en líneas generales, hasta cuatro meses más sin vender un solo grano si el objetivo es seguir resistiendo las últimas medidas del Gobierno.

59 Para Olson (citado en Schneider 2004:20-21), la acción colectiva tiene el problema del *free riding*, es decir aquel que sin invertir en la organización disfruta de sus beneficios. Son estos incentivos al *free riding* los que desalientan la acción colectiva, a menos que -según Olson- el grupo sea pequeño o la asociación provea beneficios selectivos sólo para miembros.

Incluso, al mismo tiempo que el Ministro de Economía anunciaba la medida, las entidades rurales (salvo la FAA) se encontraban en una reunión en el Senado con la oposición política. A su vez, continuaron los anuncios por TV desde el despacho del senador Eduardo Sanz (presidente de la Unión Cívica Radical) lo que nos permite inferir que la acción política de lobby estaba en práctica aun cuando no se encontraba totalmente consolidada\textsuperscript{61}.

Otro indicador que señala la fortaleza de la organización empresaria es que, el 12 de marzo – el mismo día de la constitución de la Mesa de Enlace – se formó un Comité de Crisis integrado por los equipos de prensa de las diferentes entidades rurales. Allí se definieron los objetivos del plan de comunicación, los cuales contenían un alto grado de coordinación corporativa previa\textsuperscript{62}.

Las reuniones legislativas con la oposición y la rapidez con que se organizó la Mesa de Enlace, su Comité de Crisis y la efectividad con que las entidades acordaron un plan de acción conjunto evidencian que si bien el poder instrumental de las mismas no estaba en plena acción, sí existía potencialmente. Estos indicadores, incluso, permiten suponer que tal coordinación institucional entre las cuatro entidades no fue tan espontánea\textsuperscript{63}.

\begin{footnotesize}
\begin{enumerate}
\item El Plan de Comunicación incluía los siguientes puntos, entre otros: Fortalecer la imagen y el posicionamiento del campo como actor social y político; destacar la importancia de la unidad de sus cuatro entidades más representativas; explicar los motivos por los que se rechazaba la Resolución 125; aprovechar la visibilidad que brindaba esta temática para reforzar la instalación de los principales problemas del sector: ganadería, lechería, agricultura familiar; instalar que, más allá de la unidad presente en la CEEA, cada entidad mantenía su independencia; unificar los mensajes de todos los dirigentes de las entidades que comunicarían durante el conflicto; adaptar las herramientas y las dinámicas de trabajo y de comunicación empleadas hasta el momento para enfrentar los nuevos desafíos que imponía la situación de crisis; mantener y reforzar los canales de comunicación, personalizados y diarios, que se venían sosteniendo con los periodistas agropecuarios, y generar canales similares con periodistas de otras áreas. Diego Serrano & Asoc. Comunicación (2009).
\item Solange Novelle (2013) matiza la idea de espontaneidad que se intentó imprimir al conflicto, en tanto ya estaba abonado el terreno para que las entidades acordaran una posición común.
\end{enumerate}
\end{footnotesize}
Consideramos, entonces, que fue el poder instrumental para la acción política, posibilitado por la abundancia de recursos del sector y su fortaleza estructural lo que posibilitó sostener durante 129 días el paro patronal más extenso de la historia argentina contra el Estado, el que de alguna manera los había prohijado\textsuperscript{64} (Evans, 1995). En este punto, podemos afirmar no sólo que el conflicto tiene una explicación \emph{policy}-centered, sino también de \emph{policy feedback}: las políticas públicas fortalecieron un sector económico y luego la Resolución 125 lo construyó como un actor político.

3.3 El primer paro: 22 días que estructuraron el conflicto

Un paro empresario como respuesta a una medida política deriva –en general– en una negociación sectorial y acaso a la semana, o a los diez días, las partes retoman sus actividades habituales. Con más o menos desconfianza, resquemores, desencuentros, el derrotero de todo conflicto sectorial se resuelve al interior del sistema político, procesando las demandas y logrando resultados más o menos ventajosos para cada una de las partes. De esta manera, las instituciones funcionan como estabilizadores del conflicto.

El conflicto del campo del 2008 aconteció de otro modo. En esta etapa de la investigación, se analizará cómo jugaron las capacidades estatales y la acción empresaria para reconfigurar un conflicto que nació como económico-sectorial y se transformó en un conflicto político.

\textsuperscript{64} Si bien los productores sostienen que su crecimiento se debe a sus propias capacidades con prescindencia del Estado, es claro que las políticas públicas promovieron el fortalecimiento del sector: especialmente a través del sostenimiento del tipo de cambio, apalancamiento de mercados, inversión en ciencia y tecnología, compensaciones, y subsidios varios, por ejemplo, al gasoil y a los servicios públicos en general.
3.3.1. Los discursos presidenciales

Los discursos de la Presidenta como estrategia de relación con la sociedad presentaron luces y sombras. Para sus detractores, fueron confrontativos y contribuyeron a exacerbar el conflicto. Para sus seguidores, constituyeron una forma de explicitar, transparentar y comunicar el conflicto.

Sin duda, estructuraron la construcción de un relato y una identidad política en torno a un proyecto de desarrollo. En ese sentido, a través del análisis de los discursos de Cristina Fernández de Kirchner, se busca identificar en la acción política presidencial indicadores de capacidad político–estratégica; especialmente aquellos vinculados a la persuasión o a al carácter paragógico de la planificación de políticas públicas.

A lo largo de los 129 días del conflicto, Cristina Fernández de Kirchner brindó unos diez discursos relacionados con el campo, que pueden ser agrupados en torno a tres momentos: i) la estructuración del conflicto; ii) la toma de distancia; y iii) la salida institucional. En este estudio indagaremos los discursos de la primera etapa.

La etapa de estructuración del conflicto se compone de cuatro discursos que sucedieron entre el 25 de marzo y el 1 de abril. Luego de dos semanas de silencio, a la espera que el conflicto se diluya en su propio *path dependance*, Cristina Fernández de Kirchner pronunció cuatro discursos que estructuraron y posiblemente signaron el destino del conflicto. Todos los discursos provocaron reacciones de descontento, e incluso furia contra la presidenta por parte de las entidades y productores agropecuarios, de hecho la respuesta a su primer discurso fue un “cacerolazo” de protesta en Plaza de Mayo. Sin embargo, la presidenta en ningún momento pensó en ceder ante las presiones

65 La función paragógica de la planificación refiere a la tarea de lidiar, en situaciones complejas, conflictivas e inciertas, con actores que representan intereses diversos e, incluso, contrapuestos, a efectos de hacer viable la trayectoria elegida (Sotelo, 2013:56).

66 La suba de retenciones en enero del 2006 provocó protestas de las entidades agrarias, rápidamente desarticuladas desde el gobierno. Mientras que la suba de noviembre 2007 pasó casi desapercibida para la sociedad.
corporativas: “No pensamos nunca en retroceder ni en negociar ni en hacer un gobierno débil” (Russo, 2011:296). Esta tensión se potenció a lo largo de los 129 días de conflicto.

El discurso del 25 de marzo fue el primero. El más duro: no logró frenar el conflicto sino exacerbarlo. Si bien este discurso es recordado principalmente por la (des) calificación del paro agropecuario bajo el rótulo de “piquetes de la abundancia” (en contraposición a los “piquetes de la miseria” que emergieron en la crisis del 2001), el objetivo de la presidenta era desmitificar dos cuestiones: primero, que era un conflicto ideológico y segundo, que era una medida de corte meramente fiscal. Es decir, en su discurso realizó un doble movimiento: por un lado, intentó despegar el conflicto de una posición ideológica; y por otro lado, defendió las retenciones como medidas redistributivas del ingreso.

Para desvincular el conflicto de lo ideológico, Cristina Fernández de Kirchner lo sitúo en el marco de los intereses económicos, apelando a la racionalidad de los actores y explicando que en el modelo económico kirchnerista, la competitividad del sector agropecuario no era solamente consecuencia del alza de los precios internacionales de las commodities sino también y fundamentalmente de políticas públicas concretas, tales como la administración cambiaria para sostener un dólar competitivo y el subsidio al gasoil, desacoplando su precio del internacional.

Afirmaba Cristina Fernández de Kirchner en su primer discurso:

Bueno, uno puede ser peronista, antiperonista, no peronista, comunista, puede ser cualquier cosa, en política se puede ser cualquier cosa, pero en economía hay que tratar de ser lo más sensato y racional posible. Es precisamente a partir del gobierno que se inicia en el año 2003, donde realmente empieza a tener competitividad el sector, no es solamente un problema de alza de las commodities. Para los brasileros también subió el precio internacional, sin embargo el sector agropecuario brasiler, que no tiene retenciones, tiene un 16 ó 17 % menos de rentabilidad que el sector agropecuario argentino. Y ¿por qué? Muy simple, por el tipo de cambio;
sostener un tipo de cambio competitivo, como lo hace el Estado argentino a través de un sistema, no de regulación cambiaria, sino de administración cambiaria, es decir, absorbemos dólares cuando entra y se liquida toda la cosecha para que se mantenga el valor porque si no el dólar se cae, se hace con una política que está siendo sustentada por el gobierno y que también forma parte de la utilización del superávit fiscal67.

Por otro lado, para configurar a las retenciones como medidas redistributivas del ingreso y no como medidas meramente fiscales, Cristina Fernández de Kirchner explicó que si bien las retenciones agropecuarias constituyen el 10% del ingreso fiscal, se utilizan para sustentar las condiciones macroeconómicas, financiar infraestructura, realizar compensaciones (por ejemplo al sector lechero) y desacoplar el precio de los alimentos de los precios internacionales:

Porque las retenciones no son medidas fiscales, son profundas medidas redistributivas del ingreso” ¿Cómo se hace la distribución del ingreso si no es, precisamente, sobre aquellos sectores que tienen rentas extraordinarias? (...) Las retenciones que contribuyen a conformar el ingreso fiscal en aproximadamente un 10 por ciento, no solamente se utilizan entonces para sustentar estas condiciones macroeconómicas del sector y que sigan siendo competitivos, sino también por ejemplo en infraestructura68.

En síntesis, mediante este primer discurso, la Presidenta inscribió el conflicto en el campo de la economía, en tanto un conflicto de intereses, donde un sector de alta rentabilidad no quiere resignar ganancias extraordinarias.

Dos días después, el 27 de marzo en Parque Norte, Cristina Fernández de Kirchner da su segundo discurso. Mantiene el estilo confrontativo pero se vislumbra un replanteo a partir de dos cuestiones: por un lado la Presidenta hace una diferencia entre pequeños y grandes productores; y por otro lado hace un llamado específico al diálogo.


68 Ibid.
Este discurso comienza a virar hacia una estrategia de explicación del conflicto centrado en la política más que en la economía.

[Q]uiiero analizar, junto a ustedes, qué fue exactamente lo que disparó esto que se presenta como un conflicto con un sector económico que por algunas características que yo vi, por lo menos aquí en la Capital Federal, parece algo más que eso, parece un conflicto político, fundamentalmente de aquellos sectores que condenan nuestra política de derechos humanos y aquellos que han perdido las elecciones. (…) Y, entonces, ¿de qué naturaleza es el conflicto para algunos sectores? De una naturaleza política. Pero no política por partido, política por modelo de país 69.

El viraje de la explicación económica hacia una explicación política del conflicto se sustenta en la legitimidad institucional del voto popular y la representación política, pero también en la legitimidad de la acción política que produjo una importante recuperación económica con inclusión social en los últimos cinco años:

Por eso, con legitimidad que en este país, por suerte a partir de 1983, tenemos quienes hemos sido electos por el voto popular, con la legitimidad que también nos da haber llevado adelante una política que va a empezar su quinto año de crecimiento consecutivo en el mejor ciclo económico que recuerda la historia, con la legitimidad que nos da que en este proyecto económico, social, político y cultural han crecido todos, ha crecido el campo, ha crecido la industria, los trabajadores han recuperado el trabajo perdido, el salario, estamos recuperando de vuelta un lugar en la Tierra, argentinos, un lugar en el mundo, nuestro lugar, la República Argentina, en nombre de esas legitimidades, la del pueblo, la del resultado económico y, fundamentalmente, para que todos los argentinos y para que todas las argentinas podamos vivir mejor, los convoco al diálogo en serio, desde aquí. Las puertas de la Casa de Gobierno están abiertas, pero por favor, levanten las medidas contra el pueblo 70.

El tercer discurso, el 31 de marzo, se desarrolla luego de la presentación de las compensaciones a los pequeños productores por parte del Ministro de Economía 71. Es la

70 Ibíd.
71 Lousteau anuncia siete medidas compensatorias para pequeños productores: 1) reintegro automático para el 80%, llevando las retenciones al precio de noviembre, 35%; implementación de un sistema de
primera medida de una estrategia para cooptar a los pequeños y medianos empresarios: otorgar reintegros al 80% de los productores, de modo tal que las retenciones para este sector sean del 35%, por lo que su situación no sería modificada con la Resolución 125:

Uno cuando ve estos números y observa que son 84.000 los productores y que con estas medidas se contempla y se deja la misma rentabilidad como si no hubiera existido esa Resolución del 11 de marzo, y que 62.500, el 80 por ciento de todo el sector tampoco las aceptan, uno siente que hay otros cuestionamientos que van más allá de la medida, que van más allá de la decisión.

Vemos cómo el discurso tiene, en general, un carácter técnico–político. La Presidenta explica la necesidad de una mirada integral para la toma de decisiones; relata el escaso empleo generado por el campo y la necesidad de pensar en los 40 millones de argentinos. Hace una cronología de la acotada predisposición del campo a la negociación en las primeras tres semanas del conflicto.

El cuarto discurso se desarrolla el 1 de abril en una colmada Plaza de Mayo, convocada en apoyo a la Presidenta, que ha cumplido sus primeros cien días de gobierno. Fracasados los intentos de neutralizar el conflicto y de cooptar a los pequeños productores, la estrategia en este discurso se vincula con una apuesta por ampliar la base social de apoyo al gobierno. En sintonía, el discurso está dirigido a los sectores que sustentan su proyecto, por eso, si bien repasa el conflicto, principalmente mira hacia delante:

acreditación directa vía CBU bancario; 3) compensación del costo diferencial del flete para NOA y NEA; 4) apertura total del registro de exportaciones de trigo; 5) incentivos a la producción con mayor valor agregado (por ej. lechería); 6) crédito blandos del Banco Nación con bonificación de tasas y 7) creación de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Familiar.

73 Quizás el recuerdo más fuerte en la opinión pública fue la reacción de furia del campo cuando la Presidenta se refirió a la soja como “un yuyo” o “la plantita”.

102
Convoco al pueblo argentino, a todos, a este gran acuerdo del Bicentenario de nuestra Patria, de nuestro nacimiento, este 25 de mayo, desde el fondo de mi corazón. Y les pido a todos y a todas que me ayuden, quiero que me ayuden a poder seguir luchando por la justicia; quiero que me ayuden a seguir luchando por el trabajo; quiero que me ayuden a seguir luchando para conformar un empresariado nacional con más valor agregado cada día, con cada día más y mejor trabajo; que me ayuden a que la educación vuelva a ser el instrumento del equilibrio social, porque sola no puedo; necesito de la fuerza inagotable e indestructible del pueblo.

Con la convocatoria a un acuerdo del Bicentenario, planteado para el 25 de mayo, la presidenta se propone llegar a esa fecha sin conflicto. De esa manera, comienza a tomar distancia de la tensión del día a día que genera la disputa, y retoma su agenda de gobierno, ubicándose por encima del conflicto.

A partir del análisis de los cuatro discursos identificamos capacidades político estratégicas que se relacionan con una comprensión de la situación: un conflicto netamente sectorial en el campo de la economía va virando a un conflicto político que cuestiona el modelo de desarrollo. Asimismo, se observan estrategias concretas para solucionar el problema: los llamados al diálogo y la segmentación de los productores pequeños y medianos, lo cual implicó el reconocimiento de un error, pero también la idea de dividir a las entidades gremiales agropecuarias. Finalmente, se recurre al apoyo popular para su enfrentamiento con las corporaciones. Quizás, lo más notorio, es la falta de anticipación de la prolongación del conflicto, capacidad que tiene más que ver con la predicción y que ningún actor pudo anticipar. Tal vez la acción más fácil hubiera sido deponer las armas, derogar la Resolución 125 y comenzar de nuevo. Pero significaba un antecedente inconcebible para la presidenta: “yo me planté y bueno, dije, si me echan, que sea por lo que pienso y hago, no por lo que no me animo a hacer. No quise ser

---

74 Ibid.
como Alfonsín, que se terminó yendo después de haber hecho lo que no quería” (Russo, 2011:296 y 297).

3.3.2. La persistente y ampliada acción colectiva empresaria

Respecto a los actores del campo, en los primeros 22 días del conflicto se logró lo que denominamos una acción colectiva ampliada: entidades gremiales, productores auto-convocados, nuevos actores vinculados a la cadena de valor agropecuaria, organizaciones profesionales, y el apoyo de las ciudades. En este contexto, el objetivo del campo ya no era, solamente, derogar la Resolución sino construir una alternativa política al kirchnerismo, planteando un modelo de desarrollo alternativo.

Sostenemos que la acción colectiva no se dio solamente entre las asociaciones patronales agropecuarias sino que incluyó a las “bases” –productores autoconvocados– y una gama de actores locales vinculados a la actividad agropecuaria. A la vez, la acción colectiva también fue apoyada por los habitantes de las ciudades.

A continuación se destacan algunos puntos que coadyuvaron a una exitosa acción colectiva: i) antecedentes de trabajo en conjunto de las diferentes asociaciones; ii) la incorporación de tecnología que permitió tanto un aumento de productividad como también un cambio en el perfil de la gestión empresarial, al añadir nuevos territorios y nuevos actores a la cadena de valor agropecuaria; y finalmente, iii) la renovación de la imagen pública del productor agropecuario a partir de la fundación de nuevas asociaciones de perfil más técnico que gremial (Hora, 2011).

Roy Hora (2011) ubica en la reforma de arrendamiento rural de mediados del siglo XX la pérdida de gravitación de los grandes terratenientes y con ello la desaparición de la tensión en torno a la distribución de la renta agraria al interior del sector rural. Para el autor, a partir de ese momento se darían las condiciones objetivas
para que la SRA (grandes productores) como la FAA (pequeños productores) puedan establecer alianzas de trabajo. Como antecedente cita el trabajo conjunto de las entidades agropecuarias en los años noventa, en el gobierno de Carlos Menem:

> Es que, coinciden los entrevistados, la unidad no es fruto del espanto provocado por las medidas del 11 de marzo. El primer cimiento se construyó en los años noventa, cuando temas como el endeudamiento de los productores obligaron a los técnicos de las entidades a trabajar en conjunto para negociar con el gobierno, a nivel nacional, o en la provincia de Buenos Aires 75.

Ahora bien, lo que Hora no explicita es la divergencia ideológica histórica de estas dos organizaciones respecto al rol del Estado: mientras que la SRA rechaza la intervención estatal, la FFA le asigna al Estado un rol clave en la promoción del desarrollo.

A partir del conflicto de 2008, esta divergencia se tornó menos visible, abogando ambas instituciones por la reducción de la intervención estatal. Independientemente del trabajo conjunto previo, parece ser que la propia acción colectiva moldeó los intereses de las asociaciones, construyendo homogeneidad donde persistía cierta heterogeneidad (Lissin, 2010). De hecho, la FAA prefirió dejar caer los beneficios logrados para sus asociados (tanto en las Resoluciones 284/08 y 285/08 como en el proyecto de ley ratificando la Resolución 125 aprobado por la Cámara de Diputados) para seguir confrontando desde la Mesa de Enlace y lograr el veto total a la Resolución 125.

Los cambios tecnológicos (Hora 2011; Barsky y Gelman 2012) impactan en transformaciones que se materializan en tres dimensiones que operan de modo integrado: un aumento de la productividad, la expansión geográfica y la modificación de la estructura agraria con la incorporación de nuevos actores sociales 76. Estas nuevas formas de producción, el surgimiento de la “nueva empresa agropecuaria”, la

76 Los detalles de la transformación estructural del sector agropecuario se desarrollan en el Capítulo 1.
consolidación de nuevas organizaciones profesionales que le dan identidad al “empresario innovador” generaron un nuevo núcleo de sentido y pertenencia al sector agropecuario. En esta nueva configuración socioeconómica: “ser del campo equivale a tener intereses en el negocio del campo” (Bisang et al 2008:204).

Este nuevo “ser agropecuario” incorpora nuevos actores –organizaciones, empresarios, proveedores, transportistas y agentes financieros – a la red productiva agropecuaria. Cerca de dos tercios de las actividades vinculadas con la producción agrícola son desarrolladas por figuras ajenas a los propietarios del suelo. Esto permite explicar el apoyo que la protesta agraria encontró en pueblos y ciudades de los diversos distritos.

El apoyo del público urbano desempeñó un papel importante en el conflicto77 y constituyó una pieza clave que fortaleció la acción colectiva del campo. Hora (2011) destaca como una novedad el apoyo de los centros urbanos a una proclama rural, y lo sitúa en el marco de un contexto signado por la erosión del consenso generado en torno al proyecto que concibe a la industria protegida y volcada hacia el mercado interno como el primer motor del desarrollo económico y social del país:

Desde hace algún tiempo, incluso, muchos de los que desconfían de la capacidad del sector agropecuario para resolver los problemas de empleo e inequidad que afectan a nuestra sociedad, y que insisten en la importancia de la actividad industrial para la construcción de una economía más integrada, parecen dispuestos a reconocer tanto que el agro constituye un sector particularmente dinámico como que el empresariado rural de nuestro tiempo no puede ser concebido como el arcaico actor económico retratado por la literatura especializada y el sentido común de algunas décadas atrás. E incluso antiguos promotores del industrialismo como la CEPAL hacen suyo el argumento de que el sector agropecuario “aparece actualmente como el más dinámico del país (Hora 2008:106).

77 El apoyo de los centros urbanos al campo se manifestó principalmente a través de dos eventos centrales: el “cacerolazo” del mes de marzo y la masiva convocatoria en el Monumento de los Españoles el día previo a la votación en el Senado.
El surgimiento de nuevos actores extra–agrarios a la cadena de valor agropecuaria genera nuevas articulaciones con la industria y los servicios, de manera tal que las fronteras entre los sectores son cada vez más difíciles de identificar (Bisang, 2007) y por lo tanto, durante el conflicto, no se produjo el enfrentamiento campo – industria característico del péndulo de O’Donnell (1977).

También el corrimiento de la frontera agropecuaria permitió incorporar nuevos territorios a los tradicionales de la pampa húmeda generando nuevas adhesiones –tanto de productores, los pueblos como también de legisladores – a la causa del campo.

Finalmente, consideramos como protagonista fundamental de la dimensión de la acción colectiva al productor agropecuario de base. Los grupos de productores que representan a “las bases” de las organizaciones, protagonizaron numerosas protestas, en especial, cortes de ruta. Esta visibilidad del productor “de base” mostró a la opinión pública un tipo de hombre diferente a “los dirigentes” de las asociaciones gremiales. Además, “las bases territoriales”, fueron los sectores más intransigentes. Los productores y las organizaciones territoriales que los agrupan, también lideraron los escraches y aprietes a legisladores nacionales en su provincia de origen. El posicionamiento fue claramente de oposición y el rol fue de obstaculizar la adopción de la Resolución 125. Carla Gras describe la acción política de los productores de base como:

Un elemento de presión sobre el gobierno para fortalecer la capacidad negociadora de la Mesa de Enlace y dar muestra de la legitimidad que tiene el reclamo que ésta última conduce. Pero también entienden su presencia y acción como un elemento de presión sobre la propia Mesa de Enlace, tendiente a asegurar el funcionamiento correcto de la representación (Gras, 2010:297).
3.4. La tregua, negociación y la vuelta al lockout y las rutas

Recién el 2 de abril –luego de 22 días de paro patronal–, la Mesa de Enlace decide suspender la medida de fuerza y levantar los cortes de ruta por 30 días. Se pone en marcha un proceso de negociación que obtiene algunos acuerdos y mantiene profundas disidencias respecto a la Resolución 125. Pero ninguna de las partes quiso ceder. Así lo expresa un ruralista:

Lo que estaba en disputa era la opinión pública, negociar no estaba en la esencia de las partes. Porque había una actitud de imponer por parte de la Mesa de Enlace –en que nos habíamos acorralado– que era exigir al Gobierno la vuelta atrás con la Resolución 125 y, por lo tanto no veíamos nada en el medio. Eso significaba la derrota del Gobierno. Por lo tanto, si le pedíamos al Gobierno que recapitulara, nos poníamos en una posición de mierda para negociar. Y del otro lado teníamos un gobierno que, en realidad, creaba un escenario de diálogo –porque la sociedad lo pedía– pero en realidad no había posibilidad de otorgar nada. Lo único que se estaba disputando, entonces, era la opinión pública (Baistrochi y Jafelle 2012:112).

El periodo denominado “de tregua” que comprende del 2 de abril al 7 de mayo, se caracteriza como un dispositivo de negociación que funcionó a través de una serie de reuniones –tanto políticas como técnicas– que llevaron adelante las partes en conflicto.

Las compensaciones establecidas no alcanzaron las expectativas de la Mesa de Enlace y de los productores que específicamente perseguían la derogación o suspensión de la Resolución. El 24 de abril renuncia el Ministro de Economía Martín Lousteau; y el 6 de mayo los productores definen levantar la tregua y dan inicio a un nuevo paro patronal, sin cortes de ruta, pero con reuniones y asambleas “al costado” de la ruta.
3.4.1. Las capacidades estatales en la mesa de negociación

Durante la tregua, el gobierno se propuso manejar los tiempos y definir los temas de la agenda de trabajo. Para ello, demoró el comienzo de las reuniones hasta el viernes 11 de abril, fecha en la que se reunieron las entidades con Cristina Fernández de Kirchner, y se planteó una agenda de reuniones técnicas para revisar toda la política agropecuaria, así como se constituyeron mesas de trabajo para los diferentes temas: granos, carne, leche, economías regionales. De modo que la Mesa de Enlace se fue con un cronograma de reuniones que comenzarían el lunes siguiente.

El campo estaba dispuesto a discutir la política agropecuaria – asunto reclamado hace varios años – pero el tema prioritario era la derogación de la Resolución 125. Durante una semana se sucedieron las reuniones técnicas muchas veces con la presencia del Secretario de Comercio Interior, lo que agregó algunos enfrentamientos y tensión a los encuentros. El Secretario, en su rol de disciplinador del capital, fustigaba y amenazaba a los empresarios: si retomaban el paro todo lo firmado volvía a fojas cero.

A poco tiempo de encauzarse las negociaciones, el 18 de abril, salieron publicadas en el boletín oficial las Resoluciones 284 y 285. La Resolución 284 creaba un régimen de compensaciones a pequeños productores y la Resolución 285 ofrecía compensaciones de flete. Si bien estas medidas ya se habían anunciado el 31 de marzo, su publicación contenía detalles normativos y de implementación que la Mesa de Enlace desconocía. Entre ellos: la restricción de no superar la producción de 500 toneladas en todo concepto, además de que la producción debía constituir la actividad principal, y esto excluía a los dueños de la tierra que arriendan sus campos y obtienen granos como forma de pago78. Tales medidas provocaron tensiones en el sector agrario:

78 Para acceder a los beneficios los productores deben estar incriptos en Afip con los impuestos al día. No haber facturado más de $500.000 en la cosecha anterior y no facturar más de $800.000 en la presente. Para más detalle ver: Resolución del Ministerio de Economía y Producción 284/2008 y Resolución del Ministerio de Economía y Producción 285/2008. [Resolución 284/2008, disponible en:
Fuentes de la Sociedad Rural dijeron que los anuncios del Gobierno los tomaron por sorpresa, ya que no habían sido avisados. “Esto no es un diálogo, es un monólogo. Se hacen anuncios sobre el sector, luego de una semana de encuentros, sin participar al sector afectado”, agregaron.

La renuncia del Ministro de Economía Martín Lousteau el 24 de abril contribuyó positivamente a un cambio de clima en las negociaciones. El 30 de abril se firmaron actas de acuerdo en relación con las exportaciones de carne y trigo. A su vez, hacia el final de la tregua, la Mesa de Enlace presionó para poner en discusión la derogación de la Resolución 125.

Las negociaciones parecían encaminadas, a pesar de las rispideces que persistían. La Secretaría de Agricultura había desplegado sus capacidades burocráticas administrativas en el diseño de las mesas de trabajo; sin embargo, la proliferación de regulaciones constituía una maraña normativa: subsidios, compensaciones, prohibiciones no siempre coherentes y eficaces que como capas geológicas se acumulaban año tras año. Con esto no queremos decir que no fueran importantes, todo lo contrario: creemos que debilitaban la capacidad estatal más que fortalecerla. Las capacidades relacionales seguían siendo deficitarias en un contexto de tensión y amplificación mediática que seguía cada paso que se daba de un lado y del otro; pero a fin de cuentas las partes estaban encauzadas en un dispositivo institucional de articulación y negociación. La Presidenta había ordenado a sus funcionarios poner punto final al conflicto.


El 6 de mayo, con la tregua ya vencida, en el marco de un tiempo extra denominado “cuarto intermedio” sucedió una reunión clave de la Mesa de Enlace con el Jefe de Gabinete Alberto Fernández, donde –según los participantes –se acordó en términos amplios revisar los mercados de futuro de los granos80, lo que significaba una forma de rever la Resolución 125. En palabras del Jefe de Gabinete implicaba “discutir los montos de las retenciones” (Baistrocchi y Jafelle 2011:117). El compromiso era no hacer anuncios a la prensa, sino trabajar un documento que permitiera revisar técnicamente la medida y hacer anuncios de cara al 25 de mayo como parte de los acuerdos por el Bicentenario.

A la salida de la reunión, Buzzi, el dirigente de la Federación Agraria, hizo caso omiso del acuerdo y manifestó a la prensa que el gobierno había reconocido el error de la Resolución 125 y que se iban a bajar las retenciones. A continuación, el Jefe de Gabinete desmintió a Buzzi y al día siguiente el Secretario de Agricultura confirmó que las retenciones no eran más parte de la agenda. Ese mismo día, con 200 cortes de ruta vuelve el paro empresario, que será prolongado hasta el 22 de mayo.

Así concluye el periodo de tregua: sin acuerdo por la Resolución 125 y sin expectativas de nuevas soluciones al conflicto. La reunión del 6 de mayo constituyó una bisagra en el conflicto, a partir de ese momento es notable cómo éste adquiere otra dinámica.

Muchos analistas y periodistas culparon al gobierno por no lograr una resolución del conflicto. Por ejemplo, Sergio Berensztein, director de la consultora Poliarquía, analizaba en el diario *La Nación*:

El Gobierno nunca tuvo voluntad de resolver el conflicto. Y aclaró: Por el contrario, siempre buscó generar las condiciones para que no hubiera soluciones. Primero lo hizo postergando el comienzo de las

80 Los mercados a futuro anticipan los precios y sirven para minimizar o acotar el impacto de los cambios en los precios de los productos.
negociaciones, luego tratando temas secundarios y por último retrasando la discusión de las retenciones y por último incumpliendo acuerdos ya alcanzados.\(^\text{81}\)

Esta visión refleja la opinión de buena parte de analistas y periodistas; en cambio, aquí sostenemos que el gobierno tenía la necesidad de resolver el conflicto, ya que su prolongación no lo beneficiaba. Sin embargo, el cálculo estratégico gubernamental priorizó una estrategia de fortalecimiento de la autoridad gubernamental antes que aparecer cediendo a las presiones públicas, en detrimento de la variable temporal. Aún en un escenario que no beneficiaba al gobierno, es visible que se decidió estratégicamente sostener la autonomía del Estado.

Finalmente, el gobierno unilateralmente, dio por cerradas las negociaciones con dos medidas de política destinadas a mejorar la implementación de la Resolución 125. Si bien fueron medidas que se tomaron sobre la base de las preocupaciones manifestadas por el sector agropecuario y por sus aliados políticos territoriales durante las negociaciones, éstas no fueron consensuadas previamente.

La primera fue una nueva modificación de la Resolución 125, a fin de garantizar el funcionamiento de los mercados a futuro.\(^\text{82}\) La segunda fue la creación de un Programa de Redistribución Social, a través del decreto 904 del 9 de junio de 2008.\(^\text{83}\) El programa destinaba los ingresos por retenciones superiores al 35% a gobiernos provinciales y municipales para la implementación de obra pública orientada al


\(^{83}\) Dicho programa establecía que con los fondos recaudados en concepto de derechos de exportación a la soja que superaran el 35%, se destinarán al financiamiento de la construcción, ampliación, remodelación y equipamiento de hospitales públicos y centros de atención primaria de la salud (60%); la construcción de viviendas populares en ámbitos urbanos o rurales (20%); y la construcción, reparación, mejora o mantenimiento de caminos rurales (20%). Para más información, ver Decreto 904/2008, disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/140000-144999/141356/norma.htm.
fortalecimiento de servicios sociales. Se trató, a todas luces, de un intento de recuperar y/o consolidar aliados, del sistema político como gobernadores e intendentes, pero también como una señal de inversión en obras de infraestructura para el sector rural. Las medidas no fueron bien recibidas por el sector agropecuario. A esta altura del conflicto cualquier propuesta concreta sonaba a poco y no alcanzaba para frenar un reclamo que había escalado a un nivel político inusitado.

3.4.2. La acción empresaria en la mesa de negociación y la vuelta a las rutas

¿Qué circunstancias llevan a la Mesa de Enlace a echar por la borda el pre-acuerdo de revisar la Resolución 125 convenido en la reunión del 6 de mayo? Así lo expresa el editorialista de Clarín, uno de los medios gráficos que más apoyó la causa del campo:

Los ruralistas tienen sus propios problemas. El principal es que están rebasados y en esa situación la única forma de mantenerse es siendo intransigentes. Los negociadores del campo no hicieron más que pisar la calle para contar que el Gobierno estaba en retroceso. ¿Por qué ventilaron algo que, sabían, iban a provocar un efecto contrario al que iban a buscar? ¿Cuál fue la razón de esta incontinencia verbal? ¿Inexperiencia? ¿Búsqueda de un objetivo político que va más allá del conflicto?84

La Mesa de Enlace había logrado constituirse como interlocutor del gobierno, ya estaba en la mesa discutiendo mano a mano todas las políticas públicas agropecuarias, incluso se había logrado un pre-acuerdo de revisión de la Resolución 125. La tan anhelada influencia del sector agropecuario en las decisiones gubernamentales había adquirido un viso de realidad. Pero el objetivo cambió y volvieron al lockout del 8 al 22 de mayo.

84 Kirchbaun, Ricardo (09/05/2008), en Clarín. [Disponible en: http://edant.clarin.com/diario/2008/05/09/opinion/o-01668045.htm. [Último acceso: 04/01/2017].
A partir de la vuelta a las rutas, la acción política *empresaria* se transforma en *acción política de la oposición* –a secas–. El carácter político de la protesta tiene los objetivos de carácter empresarial y la demanda pasó de derogar la Resolución 125, a incidir en el tablero político.

El día después del regreso al paro, el 9 de mayo, el diario *La Nación* publica una nota de Carlos Pagni donde consigna la estrategia del campo. Para el periodista, se trata de un plan de confrontación con el poder político propiciando su desgaste a través de dos tipos de acciones: la primera pone en juego el poder estructural empresario –vinculado a la no liquidación de la cosecha– que tiene como objetivo el deterioro fiscal; y la segunda implica poner en juego su poder instrumental de lobby, ejerciendo presión e influencia sobre los gobernadores provinciales:

Durante el mes largo de tregua que concluyó anteayer, los dirigentes agropecuarios elaboraron un programa con el propósito de evitar tres riesgos: quedar enfrentados con el resto de la sociedad, ser reprimidos por las fuerzas de seguridad y dividirse por las tensiones entre sus entidades. El plan pretende, además, ocasionar dos daños al Gobierno. Primero, un deterioro fiscal y, en segundo lugar, el resquebrajamiento de su vínculo con los líderes provinciales.\(^{85}\)

La nota detalla que los ruralistas han contratado el asesoramiento de varias consultoras, entre ellas, una francesa especializada en la organización de “huelgas”. La primera lección de estos expertos es jamás exponer en público disidencias internas. También se describe que para consensuar las decisiones han adoptado la metodología de entidades conexas como AACREA, una red de empresarios agropecuarios que, con un *modus operandi* inspirado en la dinámica de grupos, se asisten unos a otros para mejorar la rentabilidad de sus establecimientos. Para el periodista, hay dos objetivos que se propone la Mesa de Enlace: el primero es “quebrar” a gobernadores y legisladores:

Gobernadores y legisladores son la base del Gobierno que la dirigencia agropecuaria se propone quebrar. La presión comenzará hoy en el Chaco, donde se realizará una asamblea y se le pedirá una audiencia al gobernador para la semana próxima. En algunos casos la movilización es innecesaria: Juan Schiaretti recibirá al campo en Córdoba el lunes. También los legisladores nacionales y de las provincias del Centro, atenderán los reclamos. El acoso a los gobernadores pretende también llevar el conflicto a las ciudades y sacarlo de las rutas. Es decir: sustituir a la gendarmería por las policías provinciales como agentes de una eventual represión.

El segundo objetivo es fiscal, para lo cual los ruralistas especulan con demorar la venta de la cosecha para frenar las exportaciones e impedir que el gobierno nacional pueda cobrar las retenciones. Los ruralistas saben que el Tesoro necesita 3000 millones de dólares adicionales para importar combustible y evitar un colapso en la generación eléctrica.

Al día siguiente, el diario La Nación saca una nota titulada “El campo un nuevo actor político” en la que se consignan opiniones de referentes políticos, comunicacionales, analistas, filósofos en torno a la idea de avanzar en la construcción de un poder político que logre instalar definitivamente los debates del sector en la agenda pública, más allá del reclamo puntual de las retenciones. La nota expresa la coincidencia respecto a profundizar el poder político adquirido del sector agropecuario – nuevamente, ya no un poder estrictamente empresario – y las divergencias se manifiestan respecto a la estrategia: hay quienes proponen construir un partido político, o ser candidatos, y otros que apoyan la idea de influenciar las elecciones partidarias antes que ganar elecciones con candidatos propios:

En síntesis, el mensaje general es que el sector puede empezar a involucrarse activamente. Aunque para eso deba, necesariamente, vencer su resistencia a sumarse al ajedrez político. El quid de la cuestión es qué

86 Ibíd.
estrategias debería aplicar el sector para esto. Y en este punto las opiniones son diversas, ya que mientras algunos señalan que no hay otra vía que los partidos, otros creen que no es necesario meterse dentro del sistema para influir en la toma de decisiones.

Hay muchas ideas e hipótesis sobre la decisión del campo de romper las negociaciones con el gobierno, pero consideramos centralmente que una buena razón pareciera ser la toma de conciencia del poder político–electoral acumulado y la necesidad de profundizarlo. Desde este punto de vista, no operan tanto las presiones de los productores auto-convocados sobre la Mesa de Enlace, sino las influencias de la oposición política, que se mantenía fragmentada y que durante el conflicto percibió una oportunidad de convergencia con el sector agropecuario en un programa político.

El programa de la Mesa de Enlace y las aspiraciones a construirse como actor político de peso se refuerzan con las reflexiones de Mariano Grondona, en una nota de La Nación. El autor se pregunta: ¿qué estaba pasando con el conflicto? Y responde que el motivo de la pulseada ya no es solamente la soja, pues el país entró en una nueva discusión mucho más amplia y que la única manera de salir del conflicto actual es elaborar un nuevo modelo económico capaz de reemplazar al viejo modelo que ha empezado a agonizar, y en síntesis, el autor propone un nuevo modelo de apertura agroindustrial:

Y sí, no hay caso, en el fondo de lo que se está discutiendo es sobre un modelo de país. No sobre las proclamas o señaladores del modelo: equidad, inclusión, solidaridad, tolerancia. Sobre eso todos los argentinos están de acuerdo. Se discute sobre el cómo, el método, los instrumentos. Es una discusión sobre políticas públicas, realizada en un ámbito político. Por lo tanto, debemos entender que se trata de una discusión política.

88 Ibíd.
89 Las entidades justificaron la decisión de hacer público los acuerdos de la reunión del 6 de mayo por la presión de los productores de base autoconvocados en las rutas a la espera de una respuesta.
91 Ibíd.
El punto culmine de la convergencia política es el acto del campo en Rosario, fecha en la que el gobierno aspiraba a un gran acuerdo del Bicentenario incluyendo al sector agropecuario. El acto de Rosario fue anunciado tras la ruptura de las negociaciones, en paralelo a la estrategia de acción y a las aspiraciones políticas. En ese sentido, deben considerarse estas acciones como un paquete integral cuyo objetivo es la instalación de un nuevo actor político. El 9 de mayo, al día siguiente del regreso a las rutas, el diario *La Nación* publicaba el artículo titulado “El campo prepara un acto masivo en Rosario”:

Mientras se reúnen con gobernadores e intendentes, se manifiestan en las rutas y prevén tractorazos en todos los pueblos para este fin de semana, los dirigentes rurales ya piensan cómo seguirá el plan de lucha del sector más allá de estos ocho días de protesta. Y, discretamente, empiezan a organizar un acto masivo que se realizará el 25 de este mes en el Monumento Nacional a la Bandera, en Rosario. En rigor, la idea de una movilización al corazón agroindustrial del país, donde se concentran los principales puertos exportadores de granos y subproductos, salió de los propios productores de base y fue tomada y potenciada por los dirigentes nacionales. En ese acto masivo, que coincidiría con un eventual relanzamiento de la gestión de la presidenta Cristina Kirchner y la presentación de un "pacto social", las cuatro entidades del campo esperan reunir alrededor de 70.000 manifestantes92.

En este marco, varios consultores políticos asesoraron a la Mesa de Enlace, entre ellos se destaca la participación de Felipe Noguera, quien comenzó trabajando para la Sociedad Rural y luego asistió a la Mesa de Enlace en la definición de su estrategia política y comunicacional:

Es el principal asesor de imagen de las entidades rurales en su pelea con el Gobierno. Fue uno de los que propuso fortalecer la identificación del campo con la Patria para sumar apoyos apelando al nacionalismo. El slogan “Ponete la escarapela por el campo” y el acto que se está

organizando para el próximo domingo 25 de mayo en el Monumento a la Bandera de Rosario son parte de esa campaña comunicativa diseñada por el consultor Felipe Noguera para generar consenso ciudadano en torno al lockout patronal. La estrategia se complementa con monitoreos permanentes a través de encuestas que miden el impacto de la protesta en la población, pues los ruralistas no quieren dejar nada librado al azar. La obsesión llega a tal punto que Noguera diseñó además un “Índice de Diálogo”, que da cuenta de los avances y retrocesos en la negociación con el Gobierno 93.

En efecto, la idea de provocar una identificación del campo con la patria y proponer un acto el 25 de mayo, el día en que se conmemora la Revolución de Mayo de 1810, es una operación de alto contenido político.

El Gobierno ha hecho, al fin, el milagro que la oposición no pudo desde que el kirchnerismo se montó en el 2003 en el poder. La larga e innecesaria confrontación con el campo ha terminado por darle a la oposición desperdigada una energía política y una razón para bocetar la unidad que mostrará en el acto que se realizará el domingo en Rosario 94.

El acto superó las expectativas de los organizadores. Más de 200.000 personas participaron, los presidentes de las cuatro entidades tuvieron la palabra, además de Alfredo De Angeli, líder de los productores de base y dirigente de la FAA, quien amenazó al gobierno diciendo que si al otro día no brindaban una solución satisfactoria al reclamo volverían al paro. Los discursos fueron mucho más allá de los reclamos agropecuarios, en sintonía con una demostración de fuerza opositora al gobierno:

Los discursos se excedieron largamente de la problemática agropecuaria, pero eso poco importó a los chacareros y productores presentes. Por el contrario, la multitud pareció aburrirse cuando Miguens recitó los reclamos del campo: retenciones, lechería, carne y etcéteras. Pero despertó con un intenso chiflido cuando el dirigente señaló que "nos quisieron dividir acusándonos de golpistas y desestabilizadores". Y

aclaró: "Queremos que a este Gobierno le vaya bien, pero que también se entienda que sin el campo será muy difícil". (...) Buzzi aseguró que esa lucha será muy larga y lanzó una frase dura: "En este momento la gente ve que hay posibilidad de crear empleo, riqueza y alimentos, pero siente que hay una barrera que lo impide. El gobierno de los Kirchner es un obstáculo para que ese desarrollo sea posible", evaluó.595.

El tono de los discursos que fustigaron duramente al gobierno – en especial, las amenazas de De Angelis y la afirmación de Buzzi sobre los Kirchner como un “obstáculo” para el desarrollo –, indujeron al gobierno a cancelar la reunión de negociación del lunes 26 de mayo.

Por su parte, el Partido Justicialista (PJ) sacó una comunicación de repudio al campo y de apoyo a la presidenta Fernández de Kirchner. En el documento partidario del 27 de mayo, el PJ condena el ánimo destituyente, la virulencia del lockout y la pretensión de dialogar bajo presión: “En su intento por constituirse en un partido agrario de oposición política, los pretendidos dirigentes rurales insisten en su rechazo al modelo, a la política económica y a las políticas agropecuarias insistiendo en que quieren ir mucho más allá de las retenciones, agraviando y descalificando, buscando imponer y no dialogar”696.

Al día siguiente, el 28 de mayo el campo volvió al paro, que esta vez se extendió formalmente hasta el lunes 8 de junio y –tras un breve impasse de deliberación de los productores autoconvocados– se declaró nuevamente el lockout el 14 de junio. Durante el impasse los productores permanecieron alertas y movilizados al costado de las rutas mientras los transportistas definieron un bloqueo, cuestión que agravó profundamente el desabastecimiento de alimentos.


Clarín titulaba el 8 de junio en su edición on-line: “La dirigencia del campo levantó el paro a pesar de la resistencia de las bases”: 

Las cuatro principales entidades del agro levantarán el paro nacional desde la hora cero de mañana y reanudarán la comercialización de granos, aunque con fuerte resistencia de los productores, principalmente en las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe. Sin embargo, las bases de los gremios seguirán a la vera de las rutas, sin cortar el tránsito, para aguardar la mediación y ver qué actitud toma el gobierno de Cristina Fernández. Mucho ruralistas, sin embargo, se rehusaron a aceptar la decisión anunciada el viernes por la Mesa de Enlace para descomprimir el clima de tensión y el fantasma de desabastecimiento de alimentos, luego de que los transportistas cortaron rutas en rechazo a la prolongada protesta del agro, que les impide trabajar.

El estancamiento del diálogo permitió que las bases adquirieran una dinámica propia. Consideramos que en esta etapa se puso de manifiesto el protagonismo y poder que adquirieron los productores de base. Si bien no estaba clara la posibilidad de llegar a un acuerdo entre ruralistas y el gobierno, se visualiza el poco margen político de negociación que tenía la Mesa de Enlace vis a vis las bases que se encontraban al costado de la ruta, en los pueblos, esperando una solución de blanco o negro: o bien se deroga la Resolución 125 y se levanta el paro; o no se deroga y se vuelve al corte de las rutas. En ese contexto, los productores de base desarrollaron un modus operandi propio: además de los cortes de ruta, establecieron y organizaron asambleas para la toma de decisiones y más adelante llevarían a cabo escraches y aprietes a dirigentes y políticos para que no aprueben el proyecto de ley ratificando la Resolución 125 en el Congreso de la Nación.

En esta dilatación y profundización del conflicto, el bando más perjudicado es el gobierno, que aún no lograba poner en marcha plenamente su flamante gestión, signada

por cortes de rutas y desabastecimiento, además de la falta de ingreso de divisas del sector agropecuario. Según La Nación, un empresario en un estricto off the record, se despachó:

El Gobierno estuvo carente de reflejos. La soja sigue creciendo, el pasto sigue creciendo, las vacas siguen comiendo en el campo, pero la industria y el comercio están parados. El campo paró de comercializar, pero paró también el país. Ha caído el confianza de la sociedad y el principal responsable es el Gobierno, que transformó el conflicto económico en político.

3.5. La política institucional como “exit” del conflicto abierto

A punto de cumplir 100 días de conflicto, y luego de idas y vueltas atravesando una variedad de modalidades de negociación que resultaron infructuosas, el gobierno definió cambiar de estrategia y retomar la iniciativa en un nuevo escenario: el Congreso de la Nación. La apuesta por una salida político – institucional pone de manifiesto la necesidad de darle un punto final al conflicto. Para el gobierno, con mayúrias propias en ambas cámaras legislativas, la ratificación de la Resolución 125 no debía constituir un problema. Pero no fue así.

3.5.1. Las capacidades estatales y la política institucional

El lunes 6 de junio, el diario La Nación, publica una editorial titulada “El triste papel de Julio Cobos” cuestionando el accionar del vicepresidente de la Nación durante el conflicto y su apoyo a los Kirchner.


Preocupado por su imagen pública, Julio Cobos decide intervenir y el lunes 16 de junio publica una carta en los principales diarios en la que pide retomar el diálogo y darle participación al Congreso:

En el Congreso Nacional, lugar por excelencia de la expresión de la pluralidad y representatividad de una sociedad democrática, podremos encontrar aquellas ideas, proyectos, legislación y programas que permitan aportar al Poder Ejecutivo en el diseño de una política agropecuaria integrada a un modelo económico de crecimiento sostenido y de distribución de ingresos\textsuperscript{100}.

Al otro día, el martes 17 de junio, la Presidenta anuncia el envío del proyecto de ley de retenciones móviles al Congreso, estableciendo una salida política más que judicial\textsuperscript{101}. A partir de ese momento, el conflicto cambia de escenario y se muda al Congreso de la Nación. El 20 de junio se levanta el paro empresario y el corte de rutas. Comienza la lucha por los votos y queda en segundo plano la lucha en las rutas.

La actividad del Congreso Nacional se intensificó con maratónicas reuniones de comisiones y proliferación de debates. El gobierno definió estratégicamente que el proyecto se tratase primero en Diputados y luego en el Senado, ya que si bien tenía mayoría en ambas Cámaras, quería enfrentar primero el escenario que suponía más difícil. El paso del tiempo no favorecía al gobierno ya que el lobby político y territorial del empresariado agropecuario presionaba para que muchos legisladores fueran cambiando su voto. Los senadores, representantes de las provincias y de estrecha relación con los gobernadores, significaban mayor lealtad partidaria.

En la Cámara de Diputados, a pesar que el Poder Ejecutivo pretendía una aprobación a libro cerrado, se negociaron modificaciones con Eduardo Buzzi, de la

\textsuperscript{100} Sección El País Clarín (16/06/2008) “Cobos pide retomar el diálogo y darle participación al Congreso” [Disponible en: http://edant.clarin.com/diario/2008/06/16/elpais/p-00401.htm. Último acceso: 04/01/2017].

\textsuperscript{101} El 9 de junio la Corte Suprema de la Nación acepta la competencia originaria de actuar como primer tribunal en una demanda que hizo la provincia de San Luis al comienzo del conflicto para eliminar las retenciones aduciendo que afectaban la coparticipación federal e impuestos.
Federación Agraria, incorporando muchos beneficios para los pequeños productores\textsuperscript{102}. Los diputados oficialistas y en especial el presidente del bloque del Frente para la Victoria en la Cámara de Diputados, Agustín Rossi estaban muy presionados:

No podíamos darnos el lujo de equivocarnos. Un error, por mínimo que fuera, se podía transformar en una derrota política de efectos impensados. Estaba en juego mucho más que una medida económica. Nadie durmió entre la tarde del viernes y el mediodía del sábado 5 de julio. Las comunicaciones telefónicas con los principales referentes del ejecutivo eran permanentes. Éramos conscientes de que la dinámica de los acontecimientos nos jugaba en contra. Algunos compañeros, que inicialmente habían apoyado la R125, en la medida en que se intensificaba la tensión, crecía la presión y se desgastaba la propuesta del gobierno, podían terminar posicionados en un lugar ambiguo o, directamente votando en contra del dictamen elaborado por el bloque (Rossi, 2014:134).

El 5 de julio, tras 19 horas de debate, 150 discursos, con la presencia de 254 diputados, la Cámara de Diputados aprueba la ley ratificando la Resolución 125 del Poder Ejecutivo y la creación del Fondo de Redistribución Social. La victoria fue muy ajustada, con solo 7 votos de diferencia: 129 a favor y 122 votos en contra. El gobierno sufrió el voto en contra de 14 diputados kirchneristas\textsuperscript{103}, además de 5 diputados radicales K que integraban la coalición de gobierno y no logró sumar al ARI.

El gobierno daba por descontado que, en el Senado, el proyecto saldría hecho ley sin demasiados obstáculos y la preocupación se centraba en la capacidad de los ruralistas para respetar la decisión del Congreso.

\textsuperscript{102} Las más importantes referían a los sistemas de reintegros: productores entre 0 y 300 toneladas pagarían una retención efectiva del 30\%, es decir 5 puntos diferenciales menos de los que pagaban antes del 10 de marzo. Los productores de 300 a 750 toneladas pagarían el 35\% de retención, lo mismo que pagaban al 10 de marzo. Los productores de hasta 1500 toneladas pagarían 35\% por las primeras 750 toneladas y para el resto regirá el diferencial de la alícuota que indica el sistema de retenciones móviles de la Resolución 125/2008. También se mantendría la compensación por flete en los casos de distancias superiores a 400 km respecto de los puertos.

\textsuperscript{103} Graciela Camaño, Felipe Solá y Jorge Villaverde (Buenos Aires), Manuel Balardón e Irna García (La Pampa), Luis Barrionuevo (Catamarca), Jorge Montoya, Beatriz Halak, Arturo Herrera (Córdoba), María Cremer de Busti, María Petit (Entre Ríos), Zulma Daher (Salta), Enrique Thomas (Mendoza) y Marta Velarde (Santiago del Estero).
En la Cámara Alta, el gobierno también contaba con mayoría propia, pero con el paso de los días y la presión para aprobar el proyecto de Diputados sin modificar ni una coma, el apoyo comenzó a desdibujarse. En la madrugada del 17 de julio, tras 17 horas de debate, con 36 votos a favor de la ley y 36 votos en contra, la votación sufrió un empate técnico.

Esta situación, se resolvió, tal como lo prevé el reglamento, con el voto del Vicepresidente de la Nación. Julio Cobos votó en contra, su voto fue “no positivo” y de esa manera, el Congreso rechazó el proyecto de ratificación de la Resolución 125. Votaron contra el proyecto 8 senadores oficialistas y 2 integrantes de la coalición de gobierno, como también algunos aliados externos (ARI-Tierra del Fuego).

El dramático desenlace del conflicto pone sobre la mesa una de las dimensiones sustantivas de la capacidad político–estratégica: aquella que refiere a la capacidad de generar o movilizar aliados políticos. Esta dimensión recorre todo el conflicto pero se vuelve imprescindible en esta última etapa, donde el gobierno pierde por un voto – y no cualquier voto – la disputa en el Senado de la Nación. Entonces, analizar la capacidad para sumar aliados y no perder apoyos políticos es una dimensión clave para comprender el derrotero del conflicto.

Nardacchione y Taraborelli (2010) hacen un análisis de la estructura de aliados y sostienen que el gobierno fue perdiendo aliados a medida que el conflicto avanzaba convirtiéndose en una sangría política. Los autores postulan que desde el principio de las gestiones kirchneristas se verifica una falta de diálogo y descuido con potenciales aliados.

104 Roberto Urquía (Córdoba), Teresita Quintela (La Rioja), Elena Mercedes Corregido (Chaco), Sonia Escudero (Salta), Juan Carlos Romero (Salta), Rubén Marín (La Pampa), Roxana Latorre (Santa Fe), Carlos Reutemann (Santa Fe).
105 Emilio Rached (Fte. Cív.-Santiago del Estero), Pablo Verani (Concertación-Rio Negro).
El gobierno perdió apoyo de su propio partido, de la coalición de gobierno – por ejemplo de los denominados radicales K, además de otros aliados externos como el gobernador de Santa Fe, Binner y parte del ARI – . Tampoco sumó grandes apoyos: la izquierda apoyó la protesta empresaria. Y sí logró la adhesión del progresismo de Nuevo Encuentro y parte de ATE. Con respecto al Partido Justicialista, Néstor Kirchner mostró una iniciativa temprana de contención al asumir su conducción el 27 de marzo, hecho que se efectivizó el 14 de mayo. Ya en abril, el gobernador Schiaretti se había rebelado contra la Resolución 125 y varios gobernadores e intendentes recebían presiones tanto de las corporaciones agrarias como de los vecinos para que manifiesten su oposición a la medida. El 18 de abril, junto con el anuncio de las Resoluciones de compensación a los pequeños productores, Jorge Capitanich, gobernador de la provincia de Chaco y Sergio Uribarri, gobernador de Entre Ríos, firmaron un acuerdo con el gobierno para acelerar la aplicación de instrumentos para los productores de sus provincias.

Lo que queda claro es que algunos gobernadores, diputados y senadores, miembros significativos del PJ, deciden jugar en contra de la Resolución 125. Son paradigmáticos los casos del gobernador Schiaretti, el diputado Felipe Solá y el senador Reutemann. Es ilustrativo y anticipatorio el fragmento de una nota del diario La Nación luego de la aprobación de la Resolución 125 en la Cámara de Diputados:

Los Kirchner cuentan hoy con mucho menos poder para resolver una crisis económica que se agudizó durante el conflicto con el campo. En la Cámara de Diputados quedó demostrado que Néstor Kirchner no controla el PJ: se quebró el bloque del partido y el fragmento que retuvo el ex presidente no alcanza para aprobar una ley. Desde la presidencia de la Corte y desde la jefatura del Senado, con modulaciones distintas, pusieron límites a la Casa Rosada106.

En contraposición a la lectura de La Nación, el fragmento de una nota del diario Página 12 muestra la otra cara de la votación:

“No le debemos nada a nadie. Todo el viejo peronismo votó en contra”, se le escuchó decir a la Presidencia en la intimidad de la quinta de Olivos, de lo que se deduce que en sus cuentas computa a todos los que se alinearon con el Gobierno –adentro y afuera del Congreso– como capital político propio107.

A pesar de perder la votación en el Congreso, uno de los aciertos políticos de la Presidenta fue enviar el proyecto al Poder Legislativo para poner un punto final a la batalla: las negociaciones estaban en punto muerto, la extensión del conflicto perjudicaba especialmente al gobierno y la posible salida judicial ponía de relieve la incapacidad del sistema político para dirimir demandas de la sociedad civil. En ese marco, la salida política fue acertada y el rápido acatamiento por parte del Poder Ejecutivo de la decisión legislativa – materializada a través del decreto 1776/2008 de derogación de la Resolución 125 – también constituyó un ladrillo más en la construcción de la institucionalidad democrática.

El gobierno sostuvo tres aciertos, entre un combo de falencias. El primero, en orden de prioridades fue subsistir. El kirchnerismo era duro de matar, y pudo resistir la embestida. Se mantuvo firme en medio de una tormenta. El segundo acierto, funcional al primero, fue el autocontrol para reprimir, una muestra de temple y sensatez. (…) De hecho, las alteraciones episódicas de esa regla encolerizaron a la oposición. El encarcelamiento de De Angeli, consumado en clave de comedia por un grupo de policías torpes, atizó furias y cacerloazos. Cristina Kirchner sacó de su galera de parlamentaria (que siempre lleva) la tercera jugada inteligente, tan sensata como arriesgada: cursar al Congreso la resolución, proponerla como ley y discutirla en las dos cámaras (Wainfeld, 2016:217).

3.5.2. La acción política empresaria en el Congreso y el territorio

En esta etapa del conflicto, la estrategia empresaria principal fue el lobby político y territorial. No fueron acciones esporádicas o aisladas, sino un plan deliberado que tuvo como resultado el apoyo de distintos sectores del sistema político. En efecto, la nueva etapa del dilatado conflicto entre el campo y el Gobierno kirchnerista tiene como clave la búsqueda del apoyo de gobernadores e intendentes del interior para el reclamo agrario. “La nueva fase del plan de lucha agrario fue ratificado esta mañana por el vicepresidente de la Rural, Hugo Biolcati: vamos a intentar que los concejales e intendentes definen de qué lado están”, señaló el dirigente en declaraciones a Radio 10”¹⁰⁸.

La modalidad de protesta definida por la Mesa de Enlace consistió en manifestaciones públicas de presión a intendentes y gobernadores exigiendo el apoyo al campo. De esta manera, los piquetes de las rutas se trasladaron a la sede del gobierno comunal o provincial o bien a los domicilios particulares con el objeto de demandar apoyo a la causa del campo. Así lo describía el diario La Nación:

La modalidad de presión del agro se estrenó esta mañana en Gualeguaychú, el epicentro de la protesta rural. Allí, un grupo de productores y piqueteros de la Corriente Clasista y Combativa (CCC) se trasladaron desde el piquete en la ruta 14 hasta la municipalidad para exigir el apoyo del intendente Juan José Bahillo, que es kirchnerista¹⁰⁹.

Esta nueva modalidad de presión político – territorial se complementa con los escraches a funcionarios y diputados oficialistas, característica que adoptó el conflicto tempranamente. El diputado Agustín Rossi (2014), describe las agresiones sufridas por

¹⁰⁹ Ibid.
dirigentes y diputados del Frente para la Victoria, principalmente los que provenían de provincias con fuerte perfil agropecuario:

En lo personal, la primera agresión ocurrió un domingo al mediodía en la puerta de mi casa, en el oeste de Rosario. Fue el 11 de mayo. (…) Mi familia dormía. Cuando mi esposa intentó sacar el auto no pudo. Unas cuarenta camionetas y un centenar y medio de personas bloqueaban el paso. Encabezando el grupo estaban Jorge Ugolini y Miguel Calvo, presidente y vicepresidente de la Sociedad Rural de Rosario, respectivamente. (…) Me pedían la renuncia como diputado nacional (Rossi, 2014:122).

Estos escraches o ataques se habían convertido en moneda corriente: el 11 de junio aparecieron pintadas intimidatorias en la fachada de la casa del diputado kirchnerista Cantero Gutiérrez, en la ciudad cordobesa de Río Cuarto; el Ministro del Interior debió abandonar, por la puerta de atrás, un café céntrico en la ciudad de Chivilcoy – de la cual es oriundo – cuando un grupo rodeó el local para insultarlo; el gobernador de Chaco, Jorge Capitanich, fue agredido a huevazos por empresarios agropecuarios.

Una vez que la Resolución 125 entró al Congreso, la necesidad de influenciar a dirigentes, especialmente a aquellos de la oposición, se tornó más acuciante y las entidades desarrollaron una estrategia de presión sobre los diputados del oficialismo de cara a un debate legislativo que se anunciaba como definitorio. En esta estrategia, a los escraches territoriales se sumaron las acciones de lobby en el Congreso: tanto de los dirigentes de la Mesa de Enlace como de productores auto-convocados. De alguna manera, el lobby empresario que se caracteriza por ser subterráneo, salió a la luz y se mostró de una forma nunca vista.

"Si esto sigue así, el viernes vamos a hacer asambleas en todos lados, a ver si presionamos al Congreso para que trate el tema. Estas demoras no nos gustan nada", dijo el dirigente entrerriano Alfredo De Angeli, que estuvo toda la tarde en la reunión multitudinaria de la Comisión de
Agricultura (...) Como si se tratara de un asunto de vida o muerte, decenas de dirigentes rurales nacionales y locales y productores autoconvocados invadieron ayer los pasillos del Congreso con un objetivo en la cabeza: conseguir que se trate rápidamente la resolución 125 que impuso las retenciones móviles. Para eso, los del campo apelaron a todas las herramientas que encontraron: abordar diputados espontáneamente en los pasillos, solicitar audiencias con los jefes de cada bancada y plantar cuadros técnicos en cuanta reunión se hizo en el Congreso

Las reuniones en el Congreso proliferaron y hubo de todo tipo: de comisión, bilaterales, grupales, con la oposición política y con el oficialismo:

Los ruralistas estuvieron toda la semana reuniéndose con legisladores para pedirles que no ratifiquen la resolución 125, que establece el esquema de retenciones móviles. Como era de esperar, el mayor respaldo provino de los partidos de la oposición, que dejaron en claro que van a rechazar el proyecto de ratificación y ayer también pidieron la suspensión de la norma. No obstante, la mayor preocupación de los empresarios pasa por lograr adhesiones entre los diputados oficialistas.

El ajustado triunfo oficialista en la Cámara de Diputados fue tomado por la dirigencia agropecuaria como indicador de que iban por buen camino, ya que habían logrado que alrededor de veinte diputados de la coalición del gobierno voten contra la Resolución 125 (15 peronistas y 5 radicales k). Si bien no alcanzó, fue suficiente para redoblar los esfuerzos para la votación en el Senado.

El campo consiguió primero la adhesión de amplios sectores sociales, rurales y urbanos, y ayer dividió casi en partes iguales a la Cámara de Diputados. Los dirigentes rurales deberían ser sinceros y aceptar que nunca imaginaron que terminarían abrigados por semejantes ardores sociales y políticos.


Las bases, desilusionadas con la derrota en diputados decidieron volver a las rutas, y seguir con el lobby o escrache territorial. Esta modalidad de ejercer la influencia empresaria cosechó sus frutos, ya que muchos legisladores cambiaron su voto porque si no lo hacían no podían volver a caminar libremente por sus pueblos. En efecto, así ocurrió con la decisión del Vicepresidente de la Nación, que justificó su “voto no positivo” en el llanto de su hija que no podría volver a caminar por Mendoza.

En la batalla del Senado, la Mesa de Enlace se mostraba esperanzada porque esa cámara representa a las provincias y predomina una estrecha relación de los senadores con los gobernadores: "Para un senador del interior no va a ser fácil votar algo que vaya en contra de la economía de su provincia", declararon representantes del campo al diario La Nación, y agregaron "Además, los senadores son menos y mucho más identificables por la ciudadanía, con lo cual están muy expuestos".

Mañana entramos en la batalla del Senado. Esperemos que sea el Waterloo para nuestro Napoleón argentino, que es Néstor Kirchner." Con esta metáfora, que recuerda la batalla en la que fue derrotado el emperador francés, el presidente de la Federación Agraria Argentina, Eduardo Buzzi, pintó el panorama de trabajo que tienen las entidades: conquistar a los 39 senadores que, según ellos calculan, no pertenecen al riñón del kirchnerismo y que podrían definir la disputa con el Gobierno por las retenciones móviles.

Al día siguiente del rechazo en la Cámara Alta de la Ley ratificando la Resolución 125, una editorial del diario La Nación afirmaba que:

El Senado de la Nación ha estado en la larga jornada, concluida en la madrugada de ayer, a la altura de las expectativas de una ciudadanía ávida de una muestra de independencia del Poder Legislativo. Ahora

cabe el optimismo, aunque tal vez sea precipitado anunciar el comienzo de una nueva etapa cuando aún no se le echó cerrojo a la vieja.114

Nos preguntamos sobre la relación del Poder Legislativo con la problemática de la autonomía del Estado. ¿Puede ser independiente si vota influenciado, amenazado o escrachado por las corporaciones económicas? ¿Deja de ser independiente si vota representando el sufragio popular que eligió un gobierno y una mayoría legislativa del mismo color político?

3.6 La relación Estado / empresarios durante el conflicto abierto

El análisis del conflicto pone de manifiesto que éste constituyó una disputa por la autonomía del Estado. La autonomía fortalecida durante la presidencia de Néstor Kirchner fue puesta en jaque por la acción política empresaria en contra de la política de retenciones móviles y languideció con el derrotero del conflicto entre el gobierno de Cristina Kirchner y las corporaciones agropecuarias. Consideramos que este debilitamiento de la acción autónoma del Estado se explica tanto por los déficits de capacidad estatal como por el fortalecimiento de la acción política empresaria. Aún así, el gobierno no cedió en su defensa de la autonomía, aunque eso le significó una derrota en la batalla por la Resolución 125.

La persistencia de un diseño de la institucionalidad pública agraria poco eficaz y divorciada del nuevo paradigma de intervención del Estado en la economía, junto a un diseño de la Resolución 125 de carácter racionalista y sin interacción política, manifiestan déficits de capacidad burocrática que como consecuencia derivaron en una norma técnicamente débil, que tuvo errores tanto de diagnóstico como en sus proyecciones.

Esa dimensión de capacidad burocrática se encuentra estrechamente relacionada con la capacidad relacional del Estado. Si bien se verifica que no existía un *embeddedness* o *joint project*, aún así predominaba una relación de intereses mutuos: por un lado, el campo brindaba las divisas necesarias para promover la industrialización y políticas de inclusión social, mientras que el gobierno, por su parte, administraba un tipo de cambio favorable a las exportaciones. El Estado aplicó de alguna manera – en una versión *sue generis* – una política de reciprocidad\(^{115}\) y disciplinamiento al sector, a partir de cupos para exportar y el control de precios. Sin embargo, no se discutían normas de desempeño y producción en el marco de una planificación estratégica del sector agropecuario; y a su vez, al no existir subsidios directos (sino indirectos como por ejemplo la política cambiaria y el subsidio al gasoil), ésta función de disciplinamiento era advertida como discrecional por parte del sector agropecuario. En efecto, al constituirse una figura empresarial que no depende de subsidios, desarrolla una relación de exterioridad con el Estado, lo cual favorece la construcción de una visión en términos de Estado expoliador (Svampa 2005, citado en Vommaro, 2010).

Un punto central fue el cuestionamiento -por parte de la dirigencia agropecuaria- de la “no consulta” o “no sectorialización” de las de las decisiones de política económica con los actores destinatarios de las mismas. Esto dio paso a una discusión de mayor envergadura donde ya no se cuestionaba la Resolución 125 sino la forma de concebir las políticas públicas apuntando a que el único habilitado para diseñar políticas agropecuarias “exitosas” es el propio sector agropecuario, en un claro discurso antipolítica.

\(^{115}\)Concepto acuñado por Amsden (1992) que indica una relación jerárquica unilateral en la que los funcionarios del estado procuran obtener de las empresas el comportamiento deseado.
públicas para el sector “no saben nada de campo”, de lo que se desprende naturalmente que sería “la gente de campo” (es decir ellos mismos) la única habilitada para formular esas políticas (Yabkowski, 2010:91).

De todas formas, la disputa se profundizó aún más: ya no estaba en discusión ni la Resolución 125, ni el modo de producción de las políticas públicas sino que el cuestionamiento principal fue la orientación misma de las políticas públicas. Esta divergencia sobre el modelo de desarrollo transformó el conflicto: pasó de ser una demanda económica – sectorial, a un conflicto esencialmente de carácter político.

No obstante, a pesar de los déficits de capacidades mencionados, sostenemos que la capacidad que signó el derrotero del conflicto fue la capacidad político estratégica, con sus debilidades y fortalezas. Si bien la férrea defensa del modelo de desarrollo se constituyó en una virtud, la gestión del conflicto puso al descubierto tanto debilidades institucionales como de acción política gubernamental.

Resulta evidente la falta de anticipación a la disputa por parte del gobierno y de dispositivos institucionales formales e informales para desactivarlo. En relación con este punto, se señala la deficiencia en la comunicación gubernamental, como escribe Aronskind: “fue un debate económico sin números, nunca pudo compararse el nivel de ingresos del sector en rebeldía con la de otros sectores sociales, también contribuyentes al fisco” (2010:337). En un contexto en el que los principales medios de comunicación apoyaron y potenciaron la protesta, el gobierno no instrumentó un plan de comunicación coherente y efectivo. Si bien los discursos de la presidenta fueron consistentes con su pensamiento y con el modelo económico propuesto, también es cierto que no logró persuadir a la opinión pública sobre el objetivo primordial de las retenciones (la distribución del ingreso), y por ello en los medios persistieron las

---

116 De los 129 días que duró este episodio, entre Clarín y La Nación le dedicaron espacios en tapa durante 112 días (Miguez, 2013:220).
explicaciones vinculadas a la confiscación por parte del Estado de la rentabilidad de los productores.

A la vez, cabe destacar que también la capacidad político estratégica tuvo sus fortalezas. Por ejemplo, la acción presidencial de buscar una salida política a través del Congreso de la Nación, la no utilización del monopolio de la fuerza para reprimir los cortes de ruta y, principalmente, la acción de no ceder a las presiones corporativas sosteniendo la autonomía del Estado para implementar políticas consistentes con el modelo de desarrollo propuesto. Sostenemos que la acción política de no capitular ante la presión empresaria fue posible –en los prolegómenos de la crisis internacional del 2008– no sólo por la capacidad política sino también por la fortaleza de la capacidad económica del Estado que se manifestaban en indicadores positivos: el crecimiento sostenido tanto del PBI como de las reservas internacionales, el aumento del consumo y la actividad industrial, la balanza de pagos positiva, la fortaleza de la recaudación impositiva y la disminución de la deuda externa y de la deuda pública. La capacidad político–estratégica permitió, como veremos en el capítulo siguiente, que Cristina Kirchner gestione y termine su mandato presidencial con importantes logros, al punto de obtener la reelección presidencial. Probablemente, si hubiera capitulado ante las presiones corporativas, éstas se hubieran multiplicado en diversos frentes, poniendo en jaque la gobernabilidad.

Un lugar aparte merece la política de alianzas, que es una dimensión clave de la capacidad política, pues la acción política se basa fundamentalmente en la capacidad de generar y movilizar aliados. De hecho, el gobierno no logró generar nuevos aliados, perdió algunos, entre ellos al vicepresidente. Sí recibió el apoyo del Partido Justicialista, aunque algunos gobernadores jugaron una posición diferente. También consolidó a los “propios” incluyendo al sabatellismo y la CTA oficial.
En síntesis, podemos afirmar que no se contó con la calidad técnica y las alianzas políticas imprescindibles para enfrentar a una coalición donde convergieron el poder empresarial junto con la oposición política. Resulta evidente que para enfrentar estas batallas se necesita una correlación de fuerzas superior, que el gobierno no supo anticipar ni desarrollar. Tal es así que “un reclamo sectorial que se generaliza resulta el “abre-puerta” de la futura construcción política de oposición” (Nardacchione y Taraborelli, 2010:147).

Del lado del sector rural, el mapa de alianzas se fue modificando de manera muy dinámica, lo cual les permitió mantener a sus aliados y sumar nuevos provenientes de distintos sectores socioeconómicos. El campo logró el apoyo de sectores tradicionalmente no movilizados: por ejemplo, distintas asociaciones y agrupaciones de perfil técnico alejadas de la actividad gremial (AAPRESID, AACREA, ACSOJA, ASAGIR, Cámara de Aceiteros, etc.) prestaron apoyo público a la Mesa de Enlace, así como también cámaras del sector industrial (la Unión Industrial (UIA), la Cámara Argentina de la Construcción (CAC) y la Asociación Empresaria Argentina (AEA))117. Respecto al apoyo industrial, ya lo manifestó tempranamente O’Donnell en referencia a los ciclos económicos y a la pendulación de la gran burguesía: “en cada una de las fases del ciclo, la gran burguesía urbana, basada precisamente en las condiciones que la convierten en fracción dominante, ha jugado a ganador” (1978:539).

En el caso de la acción empresaria, si bien la constitución de la Mesa de Enlace y el activismo de los productores de base constituyó una novedad que puso en acción un extraordinario poder instrumental, la característica más sobresaliente del conflicto está dada por la emergencia de un nuevo actor político. De la idea de utilizar la acción corporativa para defender su rentabilidad, el sector se constituye en punta de lanza de la

117 Como indica O’Donnell (1977), el sector industrial puede brindar su apoyo tanto a la alianza defensiva como a la alianza agroexportadora.
oposición política para imponer un nuevo modelo de desarrollo. Esto se manifestó cuando tuvieron la opción de acordar una solución en la mesa de negociación del 6 de mayo y en cambio decidieron dar un viraje crucial y pasar a jugar en el sistema político. Todas las acciones que se desencadenan a partir de esa decisión se concatenan para profundizar el poder político, en un camino que desemboca en la participación del sector en la política electoral.

En ese trayecto, el primer objetivo de corto plazo era lograr la derogación de la Resolución 125. La acción política empresaria transita los dos últimos meses y medio del conflicto con ese objetivo en la mira y resuelve, en primer lugar, un acto en Rosario convocando a todo el arco político opositor el mismo día que la Presidenta pretendía lanzar el acuerdo del Bicentenario. Una vez concretada esta alianza política, comienza el plan de acción de lobbies y escraches a legisladores, gobernadores y funcionarios, para finalizar en el gran acto del Monumento de los Españoles, en el día que se votaba en el Senado de la Nación la ratificación o no de la Resolución 125.

También es sumamente relevante la dinámica propia que construyó la acción colectiva corporativa, en un ida y vuelta entre la Mesa de Enlace y los productores de base. Si bien tradicionalmente las organizaciones corporativas agrarias operaban no sólo “representando” intereses sino construyendo y estructurando esos intereses y proyectándolos sobre los productores (Martínez Nogueira,1988), en este caso se observa una dinámica estrictamente relacional. Así como las corporaciones le ponen significado a las demandas agrarias en el ámbito público, los productores de base moldean los intereses de la dirigencia gremial otorgándole al sector una identidad, un ethos que orienta la acción a partir de su capacidad de movilización y de relacionamiento con actores extra agrarios, completando el cuadro de una clase dirigente con poder político.
En este marco, el campo supo otorgarle solidez a su marco de alianzas, desde el cual se comenzó a delinear un nuevo mapa político en la Argentina, que se forjó con el puntapié inicial del “voto no positivo” del Vicepresidente Julio Cobos, para luego continuar desarrollándose hasta las elecciones legislativas del 28 de junio de 2009.

El logro del sector agrario no fue menor, intervino eficazmente en el campo político - institucional y consiguió bloquear una política pública que apuntaba a reducir su rentabilidad.

En suma, el conflicto con el sector rural tiene una explicación “policy centred”, desencadenado por la Resolución 125, pero los efectos de la Resolución fueron mucho más allá de la acción colectiva corporativa. El conflicto construyó un nuevo actor político que aglutinó a la oposición política –que hasta el momento carecía de una agenda propia– en un camino de convergencia hacia un proyecto político alternativo, que se puso de manifiesto en las elecciones de medio término, cuando fueron elegidos varios representantes del agro como diputados en las listas opositoras al kirchnerismo, como veremos en más detalle en el próximo capítulo.
Capítulo 4: El post-conflicto (agosto 2008 - octubre 2011)

4.1. Introducción

Cristina arrasó con más del 53% de los votos, superando incluso su resultado de las primarias. La Presidenta, además de obtener su reelección, logró en el Congreso otro triunfo político: el Frente para la Victoria quedó a un paso del quórum propio en Diputados y tendrá, junto a sus aliados, mayoría para imponer proyectos clave para el próximo período. Además, ratificó su liderazgo en la cámara de Senadores, donde incluso, aumentó su preeminencia.

En la etapa de postconflicto, el gobierno recuperó rápidamente la iniciativa política y decidió implementar políticas distributivas profundizando el modelo de desarrollo iniciado en el 2003. Por su parte, el campo continuó con su reclamo tanto para bajar las retenciones como para modificar el rumbo de la política agropecuaria general. Asimismo, integrantes de las entidades rurales –primordialmente de la Federación Agraria Argentina (FAA) y de Confederaciones Rurales Argentinas (CRA)– participaron activamente de la política electoral al ingresar al Congreso Nacional once diputados y una senadora representantes del sector agropecuario, a través de diferentes partidos políticos.

El gobierno cambió de estrategia a partir de la derrota electoral de mediados de 2009. Entre el 2010 y el 2011 se desplegó un ciclo positivo, tanto en lo económico como en lo político institucional. Después de la crisis del campo, el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner se caracterizó por “la mayor recuperación política que haya experimentado un presidente desde el restablecimiento a la democracia en Argentina” (Catterberg y Palanza 2012:4).

Por otro lado, la Mesa de Enlace se enfrentó con dificultades para sostener la acción colectiva, aunque terminó predominado la unidad de acción. Asimismo, se abocó

---

tanto a construir institucionalidad para financiar su acción política como a cimentar una estrategia de convergencia empresaria en cuestiones como el rol del Estado y las políticas públicas.

### 4.2. Las capacidades estatales y la recuperación de la iniciativa política

En el segundo semestre del 2008 el gobierno envía un conjunto de leyes al Congreso que resultan ampliamente aprobadas, contrariamente a lo sucedido con la Resolución 125. Se destacan dos leyes que le otorgan al Estado una mayor centralidad en el modelo de desarrollo: las re-estatizaciones de Aerolíneas Argentinas y del Sistema Previsioinal. Particularmente, la estatización de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) le otorgó al Estado un incremento importante en su capacidad económica. Por un lado, le permitió volver a administrar el Sistema Previsional en su totalidad\(^\text{119}\), derogando las jubilaciones privadas. Por otro lado, lo facultó para crear un Fondo de Sustentabilidad para afrontar desafíos de financiamiento. A su vez, posibilitó que el Estado coloque directores en la mayoría de las grandes empresas privadas que tenían acciones de las AFJP, fortaleciendo así su capacidad de regulación en las mismas.

Apoyándose en la estructura básica de su coalición legislativa y eligiendo iniciativas que pudieran sumar aliados ideológicamente afines, el gobierno nacional consiguió en la segunda mitad del año incrementar los ingresos públicos y recuperar parte del apoyo legislativo perdido (Leiras y Cruzalegui 2009: 245).

\[^{119}\text{Con la nueva norma, las contribuciones de 9,5 millones de trabajadores a las AFJP que totalizan US$ 28.000 millones, pasan al sistema público de retiro.}\]
<table>
<thead>
<tr>
<th>Iniciativas Legislativas del Poder Legislativo</th>
<th>Diputados</th>
<th>Senado</th>
<th>Fecha de sanción</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Retenciones móviles</td>
<td>129</td>
<td>122</td>
<td>36</td>
</tr>
<tr>
<td>Reestatización Aerolíneas Argentinas.</td>
<td>167</td>
<td>79</td>
<td>46</td>
</tr>
<tr>
<td>Presupuesto 2009</td>
<td>149</td>
<td>87</td>
<td>48</td>
</tr>
<tr>
<td>Reestatización Sistema Previsional</td>
<td>162</td>
<td>75</td>
<td>46</td>
</tr>
</tbody>
</table>


En suma, a partir del segundo semestre del 2008, se observa por un lado una profundización del modelo de desarrollo a partir de la intensificación de la orientación redistributiva de las políticas públicas, con un importante protagonismo del Estado; y por el otro, la capacidad política de recuperar aliados y de sumar otros afines a los proyectos presentados. Si bien un pequeño grupo de diputados abandonó definitivamente el bloque kirchnerista, el gobierno recuperó el apoyo de muchos legisladores oficialistas que habían votado en contra de la Resolución 125. También conservó parte de los legisladores denominados “radicales k”, y logró alianzas con partidos provinciales (Movimiento Popular Neuquino) y el ARI. Por último, en la implementación de dichas políticas se pusieron en acción capacidades técnico-burocráticas que diseñaron y ejecutaron las reformas sin sobresaltos.

No obstante, esta recuperación de las capacidades estatales –la capacidad política, la burocrática y la económica– no alcanzó para revertir el desgaste sufrido por el conflicto generado a partir de la Resolución 125. El kirchnerismo perdió las elecciones de medio término de junio 2009. Si bien los resultados electorales no arrojaron un claro ganador a nivel nacional, sí hubo importantes triunfos de “Unión-PRO” en las estratégicas Provincia de Buenos Aires y en la Ciudad Autónoma de
Buenos Aires. Asimismo, la UCR, la Coalición Cívica (CC) y el Partido Socialista (PS) conformaron el “Acuerdo Cívico y Social” (ACyS), que logró importantes victorias en cinco distritos, y la conquista de una significativa cantidad de escaños legislativos lo convirtió en el segundo bloque en importancia en ambas cámaras legislativas. Por su parte, el Frente para la Victoria (FPV) obtuvo un total de 42 bancas de diputados que le permitieron mantener su condición de primera minoría, pero perdió 18 de los 60 cargos que ponía en juego y cayó derrotado en los cuatro principales distritos del país (Malamud, 2010).

Respecto a la direccionalidad de las políticas agropecuarias, no hubo grandes cambios: las retenciones a la soja continuaron al valor de noviembre del 2007, y las del maíz y trigo bajaron 5 puntos en diciembre del 2008. Sin embargo, las vinculaciones del gobierno con las entidades agropecuarias continuaron tensas, sin registrarse mayores progresos en la recomposición de la relación.

Unos meses después de la derrota en las elecciones de medio término, en octubre de 2009, el gobierno no solamente cambió al funcionario a cargo del área de Agricultura y Ganadería sino que elevó su rango: pasó de ser Secretaría a ser Ministerio. El nuevo ministro, Julián Domínguez, se diferencia de sus antecesores al ser un cuadro eminentemente político, proveniente del peronismo de la Provincia de Buenos Aires. Este cambio comporta el mandato de construir una solución política al conflicto con el campo, porque el nuevo ministro si bien carece de experiencia sectorial en los temas agropecuarios, se destaca en sus capacidades políticas. El objetivo era reconstruir la relación del Estado con los actores sociales del sector agropecuario, a fin de evitar nuevos bloqueos a sus políticas y en lo posible, obtener su apoyo de cara a las elecciones del 2011.

120 El ex presidente Néstor Kirchner encabezó la lista de diputados por la Provincia de Buenos Aires que perdió por alrededor de 2,5 puntos frente a Francisco de Narváez y Macri se consolidó en la Ciudad de Buenos Aires.
Una nota del diario *La Nación* desarrolla un análisis del primer bimestre de gestión del ministro Domínguez, reconociéndole la habilidad política de haber reducido la conflictividad política con el agro, pero sin ofrecer soluciones estructurales a las demandas agropecuarias.

Dentro y fuera del gobierno se le reconoce a Domínguez una gran habilidad política. Hacia el interior del kirchnerismo la gestión del ministro ya es percibida como exitosa: logró sacar de la escena pública a la Comisión de Enlace y bajar la "conflictividad" sin hacer ninguna concesión. (...) Domínguez logró frenar, al menos hasta ahora varias protestas agropecuarias, entre ellas el tractorazo que productores autoconvocados que distintas provincias planeaban realizar este mes frente al Obelisco. (...) El propio ruralismo, aunque por lo bajo, también le reconoce al ministro una gran habilidad política. Cuesta sacarles a los presidentes de las cuatro entidades críticas directas al funcionario, como las que se escuchaban contra sus antecesores\(^{121}\).

En mayo de 2010, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (MAGYP), con la presencia de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner, lanza el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2016 (PEA)\(^{122}\) y convoca a actores sociales, empresariales y académicos a construir colectivamente una política pública para dicho sector. El documento inicial del proyecto


\(^{122}\) El PEA aborda 24 complejos agroalimentarios y agroindustriales, en relación a los que define objetivos, indicadores y metas, en el marco de lo que denomina modelo de valor agregado con desarrollo. El Plan propone dos dimensiones. Por un lado, la lógica metodológica que estipula un proceso sistemático que, siguiendo una secuencia de ocho etapas, permite arribar al resultado esperado, es decir el Plan Estratégico. Las ocho etapas son: i) dirección estratégica (visión, misión, objetivos y prioridades); ii) escenarios futuros más probables; iii) situación actual; iv) Matriz Foda; v) Metas futuras; vi) Brechas; vii) Políticas, Programas y Acciones; viii) Plan Estratégico. Por otro lado, está la lógica participativa, que establece los mecanismos de involucramiento a partir de los diferentes Consejos Federales. Da cuenta de cómo los actores se van incorporando al proceso, de qué manera lo hacen, en qué espacios y cuándo. La misma tiende a asegurar la inclusión, la interacción y la representación de los diversos actores en la elaboración del PEA. En el proceso han participado actores sociales de las diversas provincias, del sistema Científico-Tecnológico, del sistema productivo y del sistema social. También se incluyeron funcionarios públicos vinculados a las diversas agencias que trabajan junto al sector. A partir de esta estrategia participativa se crearon tres Consejos Federales, además del Consejo Federal Agropecuario del MAGYP: El Consejo Federal Asesor de Ciencia y Tecnología, Consejo Federal del Sistema Productivo, Consejo Federal para el Desarrollo Económico y Social.
planteaba el objetivo de reconstruir la confianza a partir de la interacción con los diferentes actores, fortaleciendo la capacidad del Estado:

En definitiva, y concluyendo, tenemos frente a nosotros el reto de elaborar un Plan Estratégico Participativo. Ello implica poner en juego no sólo la capacidad de los actores sociales para interaccionar colectivamente en el marco de procesos y ámbitos que reconstruyan la confianza, sino también la capacidad del Estado para alcanzar el bienestar común a partir de una visión colectiva de futuro construida participativamente. Reconstruir la confianza entre los actores, fortalecer la capacidad del Estado para impulsar un proyecto nacional y garantizar el interés general por sobre los intereses particulares, serán los tres desafíos principales de este proyecto (MAGYP 2011a:27).

Consideramos que el PEA constituyó un instrumento para el incremento de la capacidad estatal en la dimensión relacional del concepto123 y la propia decisión de lanzar el plan demostró capacidad político–estratégica para avanzar en una solución al conflicto. Más que un plan a la usanza tradicional124, significó un fortalecimiento de la esfera relacional con las entidades estatales del sector agropecuario, y una vigorización de la capacidad político-institucional destinada a compensar el déficit de capacidades que se había evidenciado en marzo de 2008.

La propuesta de un Plan Estratégico con amplia participación social revierte un modo de elaborar políticas y tomar decisiones y posibilita la generación de capacidades políticas en tres niveles: sustentabilidad de las políticas, la articulación intra e inter agencias, y la interacción y cooperación Estado/actores sectoriales. Probablemente, si el Plan Estratégico fuera enviado para obtener un debate y consenso en el Congreso Nacional que se expresara en su sanción como Ley de la Nación, se legitimaría como una capacidad estatal que trascienda la capacidad política de un gobierno (Lattuada y Nogueira, 2001:47).

123 El plan aportó capacidades estatales especialmente en su dimensión relacional, aunque también lo ha hecho en su dimensión administrativa instalando capacidades de planificación en los funcionarios públicos del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, así como de otros organismos vinculados que participaron del plan.
124 Nos referimos a los planes estratégicos tradicionales denominados planes–libros de tipo racionalista que no incorporan la interacción política o la correlación de fuerzas.
Tanto Skocpol (2007) como Mann (2006) plantean la dialéctica de cómo el Estado moldea capacidades de los actores sociales o la dialéctica entre sociedad civil y Estado en la construcción del poder infraestructural. La construcción de capacidades tiene lugar en estos procesos de interacción. En este sentido, el PEA fue un dispositivo político con una apuesta estratégica para volver a relacionar al Estado con la sociedad respecto a la política agropecuaria. El proceso de convocar a todos los actores del sector para elaborar el PEA resultó fundamental para dotar a la relación con algo de embeddedness sin resignar autonomía. Para Evans (1995), el enraizamiento tiene sentido en un entorno de autonomía; mientras no esté en juego la captura del Estado por parte de los poderes fácticos, se evidencia como deseable y estratégico mantener vínculos con los actores relevantes. Si la Resolución 125 careció de interacción política y embeddedness, los artífices del PEA se preocuparon por construir un dispositivo institucional donde el Estado detente el lugar central pero pueda convocar a todos los actores del sector agrario para ganar legitimidad y a la vez restaurar una de las relaciones más conflictivas del Estado con la sociedad de los últimos años.

Sin embargo, antes que un instrumento de construcción de embeddedness – en términos de Peter Evans –, el PEA se convirtió en un instrumento de actuación política, en el sentido que le da Skocpol (1985): para incidir en los grupos de interés, tanto en sus tácticas y estrategias organizativas como en la definición de sus intereses y objetivos.

En este sentido, un aporte de alto significado simbólico que expresó el PEA fue el reconocimiento de la existencia de un “nuevo empresario agropecuario” y de su importante gravitación en la economía nacional, modificando la actitud del gobierno durante el conflicto agropecuario. El Plan caracteriza al productor rural del siglo XXI como innovador, emprendedor, con vocación por la inversión y la productividad y
capacidad de asumir riesgos. En este sentido, el ministro Julián Domínguez lo sintetiza en el prólogo del PEA:

El sujeto agrario hasta el año 2000 era el productor rural, que concentraba en sí la propiedad de la tierra, las maquinarias; poseía el capital necesario y era el responsable de la gestión agrícola y empresarial. Hoy, nos encontramos ante un nuevo sujeto agrario: el emprendedor agropecuario, que no necesariamente es el propietario de la tierra sino quien arrienda campos, asume el riesgo agrícola, contrata los servicios necesarios y gestiona su producción, con el objetivo de maximizar la productividad (MAGYP 2011b:27).

Asimismo, el PEA contabiliza la contribución del sector agropecuario a la economía nacional: el producto bruto agropecuario creció 321% entre 2002 y 2010, con una participación del 19% en el PBI del año 2010, aporta un 44% de la recaudación total del país y genera el 36% del total del empleo registrado. Las exportaciones de productos primarios crecieron un 188% del 2002 al 2010 y las manufacturas de origen agropecuario (MOAs) lo hicieron en un 182% para el mismo periodo.

El PEA se proponía influenciar en el empresariado agropecuario y los grupos sociales relacionados que apoyaron el veto a la Resolución 125, pero sin expresar acabadamente un joint project integral en términos de Peter Evans. Por ello, consideramos que si bien el Plan constituyó un espacio para escuchar a todos los técnicos y actores sociales interesados en participar, el Estado no cedió su autonomía para la definición de políticas. El modelo de gobernanza planteado por el PEA era del tipo estado céntrica, y por eso la Mesa de Enlace nunca se convenció de formar parte de ese dispositivo: pues se trataba de un plan en el cual el Estado a la vez que convocaba a participar a las entidades, se reservaba únicamente para sí las decisiones sobre la orientación de las políticas agropecuarias.

En este marco, el joint project que proponía el PEA se circunscribía básicamente a una alianza para incrementar la producción agropecuaria, mientras que el diseño...
institucional de la política agropecuaria permanecía en manos del Estado. De hecho, el núcleo estratégico del plan estaba conformado por tres objetivos: aumento de la producción, aumento de la productividad y aumento de las exportaciones. Cada uno de estos objetivos tenía indicadores de logro y metas de incremento. Las metas asociadas a estos objetivos para el año 2020 eran, por ejemplo, un incremento del 80% del valor agregado sobre la producción total; un aumento del 27% de la superficie sembrada con granos, pasando de 33 millones de hectáreas en 2010 a 42 millones de hectáreas en 2020, y un crecimiento de la superficie cosechada del 38%. Respecto a las exportaciones, se planificaba un incremento del 153% (MAGYP:2011b).

En su análisis del PEA, Mendiavilla (2013) pone en duda la legitimidad del Plan a partir de tres elementos: la dispar participación de las entidades de la Mesa de Enlace; la escasa implementación del mismo y la falta de aprobación del Plan por parte del Congreso de la Nación. Si bien pensamos que el análisis de la autora es correcto, al situar la iniciativa del PEA en el contexto del conflicto agropecuario, consideramos que la estrategia política del proceso de planificación fue licuar el monopolio de representación de la Mesa de Enlace respecto a la política agropecuaria y obtener una correlación de fuerzas positiva para el gobierno. Con tal fin, el PEA abrió el espacio de discusión a otros actores del sector agropecuario –de menores recursos pero con alta legitimidad–, quienes mostraron una activa participación en el proceso de planificación. Estos actores fueron principalmente las universidades, escuelas técnicas, productores de la denominada agricultura familiar, técnicos de diferentes instituciones públicas con sedes en todo el país (como el INTA, entre otros).

Con motivo de la presentación de Cristina Fernández de Kirchner de los resultados del PEA – en Técno-polis, el 5 de septiembre de 2011, en vísperas de las próximas elecciones presidenciales – un periodista de La Nación relató:
La estrategia kirchnerista de recomposición con el sector agrícola esconde mucho más que una reconciliación naïf entre sectores de la política. Se trata en rigor, de un esquema planeado desde lo más empinado del poder y donde la meta de fondo es dividir a la Mesa de Enlace, desactivar ese frente político y separar a la dirigencia "aristocrática del campo", como le gusta decir al kirchnerismo puro, de aquel sector trabajador rural.\footnote{Dinatale, Martín (05/09/2011) “Operativo de reconciliación con el campo”, en La Nación.[ Disponible en: http://www.lanacion.com.ar/1403414-columna-dinatale. Último acceso: 05/01/2017].}

De este modo, la iniciativa estatal, como reacción a las protestas y movilizaciones sectoriales del año 2008, tuvo un importante efecto debilitador de la Mesa de Enlace agropecuaria, al restablecer canales de comunicación con los productores nucleados en la Federación Agraria Argentina, históricamente más cercana a las políticas de intervención estatal (Taraborelli, 2015 y Mediavilla, 2013). Si bien las compensaciones ofrecidas a los pequeños productores durante el conflicto abierto no tuvieron éxito, si se materializaron algunos logros en esa dirección durante el post-conflicto. La jerarquización de la agricultura familiar dentro de las políticas agropecuarias –desde el punto de vista organizativo y presupuestario– constituyó un avance en la rectificación del error original de no segmentar el impacto de la Resolución 125 entre pequeños y grandes productores. En este marco se rescata el concepto de “acuerdos compensatorios” (Etchemendy 2011 y 2015) para estructurar grupos de apoyo en pos de viabilizar un cambio en la política pública.\footnote{Retrospectivamente podemos interpretar la eliminación de las retenciones durante los años noventa como una política de desregulación pero también como una “compensación” al sector por la política de convertibilidad cambiaria. Asimismo, la aprobación de la soja transgénica en el año 1996 fue otra “compensación” al sector agropecuario, en este caso para los que estaban en condiciones de invertir en tecnología, y para las empresas multinacionales vinculadas a la producción de transgénicos y agroquímicos.}

El apoyo brindado a un colectivo de pequeños productores, productores de la agricultura familiar y los “sin tierra” confluyó en la conformación de la “Corriente Agraria Nacional y
Popular” (CaNpo), una organización rural de apoyo a las políticas agropecuarias del gobierno.

En los días previos a las elecciones presidenciales de 2011 – en las que resultó electa – Cristina Kirchner asistió a una reunión en Coninagro, en un gesto de clara reconciliación con el campo. Sin embargo, allí volvió a ratificar que las políticas agropecuarias no se modificarían:

Una frase de Cristina Kirchner puso punto final al conflicto. "La pelea no le sirvió a nadie. Ni a ustedes ni al Gobierno." Fue lo único que dijo de la extensa pelea con el campo por las retenciones a la soja, que significó la primera gran derrota del kirchnerismo. (...) En una comida de tono distendido, la Presidenta sostuvo que mantendrá el actual esquema de control de las exportaciones de granos, según contaron algunos asistentes al encuentro que revolucionó el mediodía del microcentro porteño. (...) "El control sobre el trigo y el maíz va a seguir. Debemos encontrar un mecanismo para saber cuánto tenemos y entonces saber cuánto se vende afuera y cuánto se consume", fueron las palabras de la Presidenta, según retransmitieron a La Nación algunos de los integrantes de Coninagro que la escucharon, sobre el futuro de la política oficial hacia el campo.

Por otro lado, el gobierno no debía solamente recomponer su relación con el sector agropecuario, sino también con gran parte de la sociedad que había votado en contra del oficialismo en junio 2009. Frente a tal situación, la estrategia del gobierno consistió en establecer la Asignación Universal por Hijo (AUH) para la Protección Social mediante el Decreto del Poder Ejecutivo Nacional 1602/09, otorgando una prestación monetaria no contributiva a los grupos familiares desocupados, brindando cobertura a más de tres millones y medio de niños, niñas y adolescentes.

Luego de la pérdida de tres millones de votos en la elección del 2009, la AUH surge como una de las estrategias principales para reposicionar al kirchnerismo en vistas al 2011. De hecho, la imagen del gobierno mejoró notablemente después de la implementación de la AUH, y en las elecciones presidenciales del 2011 Cristina Kirchner recuperaría – sólo


La re-estatización del Sistema Previsional le permitió al gobierno acumular capacidad económica para actuar autónomamente instituyendo una política que profundizó la senda del desarrollo inclusivo y que fue valorada – por la mayoría de los expertos en política social – como una de las medidas más significativas de los últimos treinta años.

En cambio, la medida de AUH fue ampliamente criticada por la oposición, tildándola de clientelista y demagógica, acusando al gobierno de haberse apropiado de una de las banderas opositoras. Asimismo, se criticaba fuertemente que la fuente de financiamiento fuera el Fondo de Sustentabilidad del ANSES: “los 10.800 millones de pesos anuales que costará el sistema serán financiados por las ganancias del Fondo de Garantía de Sustentabilidad de las Jubilaciones, que acumula 134.602 millones de pesos, y que en 2010 dejaría una rentabilidad de 12.000 millones” indicó el Ministro de Economía Amado Boudou al diario Página 12128.

La indudable capacidad política-estratégica que evidencia la decisión de la AUH se complementa con el éxito de su implementación, que recayó en la ANSES, una entidad que disponía de la calidad técnica y estructura para llevar adelante el programa: “un organismo burocrático estatal, básicamente imparcial, que tiene penetración territorial en todo el país y un nivel de gestión lo suficientemente sofisticado” (Zarazaga, 2014). Uno de los puntos sobresalientes de la investigación de Zarazaga sobre la AUH es su escasa dimensión clientelar: “en las ciento veinte entrevistas realizadas con punteros, no encontramos ninguna evidencia de uso clientelar de la AUH” (2014:84).

Una dimensión clave de este periodo la constituyó el ciclo virtuoso que se desarrolló en el plano socioeconómico. Si bien el producto bruto interno (PIB) creció sólo un 0,9% en el 2009, lo hizo a tasas aceleradas durante los dos años siguientes: 9,2% en el 2010, y 8,9% en el 2011. En el 2009, se observa una caída de la actividad industrial, del consumo e inversión real y un leve aumento de la tasa de desempleo. El tipo de cambio comienza a aumentar y bajan las importaciones y las exportaciones. Sin embargo, para el 2011, se recuperan todos estos indicadores, salvo el resultado primario nacional que continúa a la baja, mientras el dólar continúa su fase ascendente. Cuatro indicadores permanecen con una tendencia positiva en todo el ciclo (2006-2011): por un lado, el incremento de la recaudación tributaria y las reservas internacionales, por otro lado, el desendeudamiento, tanto de la deuda externa como de la deuda pública total.

Tabla 3: Principales indicadores socioeconómicos 2006 – 2011

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>2006</th>
<th>2007</th>
<th>2008</th>
<th>2009</th>
<th>2010</th>
<th>2011</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Crecimiento</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>PIB (% variación anual)</td>
<td>8,5</td>
<td>8,7</td>
<td>7,0</td>
<td>0,9</td>
<td>9,2</td>
<td>8,9</td>
</tr>
<tr>
<td>Actividad y empleo</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Actividad industrial (% de var. anual)</td>
<td>8,4</td>
<td>7,5</td>
<td>4,9</td>
<td>0,1</td>
<td>9,7</td>
<td>6,6</td>
</tr>
<tr>
<td>Consumo real (% var. anual)</td>
<td>7,4</td>
<td>8,8</td>
<td>6,7</td>
<td>1,5</td>
<td>9,1</td>
<td>10,7</td>
</tr>
<tr>
<td>Consumo (% del PIB)</td>
<td>77,2</td>
<td>77,3</td>
<td>77,1</td>
<td>77,7</td>
<td>77,6</td>
<td>78,9</td>
</tr>
<tr>
<td>Inversión real (% de var.anual)</td>
<td>18,2</td>
<td>13,6</td>
<td>9</td>
<td>-10,2</td>
<td>21,2</td>
<td>16,6</td>
</tr>
<tr>
<td>Inversión (% del PIB)</td>
<td>21,6</td>
<td>22,6</td>
<td>23</td>
<td>20,6</td>
<td>22,8</td>
<td>24,5</td>
</tr>
<tr>
<td>Tasa de desempleo (% de la PEA)</td>
<td>8,7</td>
<td>7,5</td>
<td>7,3</td>
<td>8,4</td>
<td>7,3</td>
<td>6,7</td>
</tr>
</tbody>
</table>

**Tabla 3 (Cont.)**

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>2006</th>
<th>2007</th>
<th>2008</th>
<th>2009</th>
<th>2010</th>
<th>2011</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><strong>Sector externo</strong></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Tipo de cambio nominal ($/US)</td>
<td>3,07</td>
<td>3,12</td>
<td>3,16</td>
<td>3,73</td>
<td>3,91</td>
<td>4,13</td>
</tr>
<tr>
<td>Exportaciones de bienes (% del PIB)</td>
<td>21,9</td>
<td>21,4</td>
<td>21,5</td>
<td>18,1</td>
<td>18,5</td>
<td>18,3</td>
</tr>
<tr>
<td>Importaciones de bienes (% del PIB)</td>
<td>16</td>
<td>17,2</td>
<td>17,5</td>
<td>12,6</td>
<td>15,3</td>
<td>16,7</td>
</tr>
<tr>
<td>Balanza Comercial (% del PIB)</td>
<td>5,8</td>
<td>4,2</td>
<td>4</td>
<td>5,5</td>
<td>3,3</td>
<td>1,7</td>
</tr>
<tr>
<td>Cuenta corriente (% del PIB)</td>
<td>3,6</td>
<td>2,7</td>
<td>2,3</td>
<td>3,6</td>
<td>1,0</td>
<td>0,0</td>
</tr>
<tr>
<td>Reservas internacionales (miles de US)</td>
<td>32.037</td>
<td>46.176</td>
<td>46.386</td>
<td>47.967</td>
<td>52.190</td>
<td>46.376</td>
</tr>
<tr>
<td>Deuda externa (% del PIB)</td>
<td>51,1</td>
<td>47,6</td>
<td>39,1</td>
<td>37,6</td>
<td>35,0</td>
<td>31,7</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Finanzas públicas</strong></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Recaudación tributaria nacional (% del PIB)</td>
<td>22,9</td>
<td>24,6</td>
<td>25,9</td>
<td>26,6</td>
<td>28,4</td>
<td>29,5</td>
</tr>
<tr>
<td>Gasto primario nacional (% del PIB)</td>
<td>20,7</td>
<td>23,8</td>
<td>24,6</td>
<td>21,2</td>
<td>22,5</td>
<td>23,5</td>
</tr>
<tr>
<td>Resultado primario nacional (% del PIB)</td>
<td>3,5</td>
<td>3,2</td>
<td>3,1</td>
<td>1,5</td>
<td>1,7</td>
<td>0,3</td>
</tr>
<tr>
<td>Deuda pública total nacional (% del PIB)</td>
<td>64</td>
<td>56,1</td>
<td>48,5</td>
<td>48,8</td>
<td>45,3</td>
<td>41,6</td>
</tr>
</tbody>
</table>


En el post-conflicto acontece una combinación de fortalecimiento de la capacidad económica a partir del ciclo virtuoso descripto con indicadores macroeconómicos, como también una vigorización de la capacidad político estratégica –a pesar de la derrota en las elecciones de medio término– vinculada a una profusa acción política que impuso una agenda propia de opciones políticas para profundizar la orientación del modelo de desarrollo.

**4.3. La acción política empresaria en el post-conflicto**

En el post-conflicto, los empresarios agropecuarios dieron por entendido que ganaron la batalla de la Resolución 125 a partir del veto del Senado, pero mantuvieron
vigente el conflicto al situar en la creciente intervención estatal el núcleo del problema con el gobierno.

A los pocos días de la derogación de la Resolución 125, la Sociedad Rural Argentina llevó adelante el tradicional acto de inauguración de su muestra anual, la 122° Exposición Rural. En ese contexto, su presidente Luciano Miguens, volvió a criticar duramente la política del gobierno kirchnerista para el sector y pidió un plan agropecuario "a largo plazo, que brinde confianza y certidumbre"\(^\text{130}\). Tras cuestionar con especial énfasis las restricciones a las exportaciones, advirtió: "Podemos empezar ahora o esperar a 2011"\(^\text{131}\), en clara alusión a las próximas elecciones presidenciales donde daban como seguro la derrota del oficialismo. La afirmación fue respondida con una ovación por los casi 5000 invitados.

Durante todo el primer año del post-conflicto, hasta las elecciones de junio del 2009, las entidades del campo mantuvieron tensas relaciones con los funcionarios del Estado y de forma paralela profundizaron y construyeron importantes lazos con la oposición política. Los empresarios, a pesar de haber logrado imponer el veto a la Resolución 125, no lograron cambiar la matriz de gestión del gobierno, donde aún no se abrían espacios para canalizar sus influencias. Salvo el PEA, el gobierno no le abrió la puerta a las entidades para debatir \textit{vis a vis} la política agropecuaria, tampoco armó consejos consultivos, ni redes de política y lo más destacado, no ofreció cargos a ningún representante corporativo del sector agropecuario. En este sentido, la acción colectiva empresaria del 2008 – en términos de efectividades conducentes – no fue todo lo exitosa y triunfante que se mostró frente a las cámaras de televisión y la sociedad en general:


\(^{131}\) Ibíd.
Después de un año y medio de áspero conflicto, la movilización campestre no logró nada que el Gobierno no quisiera dar y a la hora de compatibilizar triunfos sólo pueden referirse a hechos políticos, convirtiéndose más en opositores partidarios que en dirigentes de un sector económico social\textsuperscript{132}.

Un rasgo característico de esta etapa fue la participación en la política electoral de miembros de las diferentes entidades gremiales que componen la Mesa de Enlace. Abandonada la prematura idea de construir “un partido del campo”, varios dirigentes resultaron electos en los comicios legislativos de medio término integrando las listas de los partidos políticos opositores al gobierno. Once diputados y una senadora ingresaron al Congreso Nacional el 10 de diciembre de 2009, entre ellos: Pablo Orsolini (Chaco) y Ulises Forte (La Pampa), los vicepresidentes de Federación Agraria Argentina (FAA), y su par de Confederaciones Rurales Argentinas (CRA), Ricardo Buryaile (Formosa). Además, si bien la SRA fue la entidad que menos candidatos propuso en las elecciones, su presidente durante el conflicto, Luciano Miguens, se incorporó a la estructura partidaria del PRO, un partido de oposición liberal de derecha que en ese momento gobernaba la Ciudad de Buenos Aires, como referente en los temas agropecuarios.

Es evidente que el fenómeno de los denominados “agrodiputados” es consecuencia directa del conflicto del campo por la Resolución 125, que desencadenó la necesidad y aspiración de un sector productivo de participar en la política electoral para así influenciar en las políticas públicas:

Aunque no es un partido político, el agro llegó a estas elecciones con plataforma y candidatos propios; reunió 850 fiscales y tuvo su búnker en la sede de CRA. Allí, un equipo de técnicos cargó los datos que proveyeron centenares de filiales de todo el país y clasificó a todos los

legisladores electos en tres categorías: pro campo, 60%; pro Gobierno, 30%, e indefinidos, 10%133.

A fines de 2009, la Mesa de Enlace definió una agenda futura enfocada en recuperar su protagonismo. Se basó en cuatro puntos: 1) la consolidación de la Mesa de Enlace incorporando un fondo para financiar la actividad gremial; 2) la negociación con Julián Domínguez, el ministro de Agricultura y Ganadería; 3) el acompañamiento a los agrodiputados; 4) la búsqueda de la unidad del empresariado:

Después del acto de Palermo, la Comisión de Enlace del campo se prepara para recuperar protagonismo en los meses que vienen en varios frentes: la búsqueda de la unidad del empresariado; el acompañamiento técnico de los agrodiputados; la negociación con el ministro Julián Domínguez; y la consolidación de un fondo para financiar la actividad gremial que podría llegar a los $ 5 millones anuales134.

El primer desafío que enfrentó la Mesa de Enlace en este periodo fue su propia consolidación y continuidad sobre la base de la unión de las cuatro entidades participantes (SRA, FAA, CRA y CONINAGRO). En diversas oportunidades esta alianza crujió. En particular, por diferencias en temas clave como retenciones, los arrendamientos y el vínculo con el gobierno. La Federación Agraria pulseaba por mayor segmentación de retenciones, por una nueva ley de arrendamientos a la vez que mantenía y aprovechaba su buen vínculo con el nuevo ministro de Agricultura y Ganadería, Julián Domínguez. Mientras que el resto de las asociaciones proponían esperar hasta diciembre del 2011, con la expectativa de un cambio de gobierno que permitiría retomar las relaciones con uno más afín. Los dirigentes de las entidades admitían las diferencias en el seno de la Mesa de Enlace, pero de alguna manera estaban

dispuestos a flexibilizar sus posiciones en pos de la permanencia del dispositivo de acción colectiva, lo que evitó su ruptura total. El titular de la Federación Agraria (FAA) admitía así las diferencias en la Comisión de Enlace:

Cada vez más evidentemente, la crisis de la Comisión de Enlace (...) se profundiza. Ayer, Eduardo Buzzi, presidente de la FAA, habló de "intereses distintos", de "problemas" ante la búsqueda de soluciones, y remató: "Nos unió el espanto" (...) "Tampoco declaramos por terminada la Mesa de Enlace. Esta permanece, pero claramente hoy no tiene el mismo nivel de protagonismo que tenía un tiempo atrás", subrayó el ruralista.\(^{135}\)

Al mismo tiempo, Confederaciones Rurales Argentinas sostenía una visión crítica del acercamiento de la FAA al gobierno al que calificaba como de “clientelismo económico”:

"El resto de las entidades de la Comisión de Enlace no está de acuerdo con el apoyo que da la FAA a lo que consideramos clientelismo económico. Es cierto que antes de 2008 la FAA apoyaba eso, pero nosotros no queremos ese tipo de cosas. De todos modos, lo importante acá es que Buzzi dejó en claro que no está con el Gobierno", dijo Mario Llambías, presidente de CRA.\(^{136}\)

Finalmente, la Sociedad Rural Argentina se ubicaba en el rol de mediador con el objetivo de preservar la unidad más allá de las diferencias puntuales:

El presidente de la Sociedad Rural Argentina, Hugo Luis Biolcati, más conciliador, desdramatizó la cuestión. "Siempre hubo temas en que el resto no estuvo de acuerdo con la FAA. Pero hay mucho en común y eso es por lo que peleamos. No vamos a permitir que el grupo se disgregue", dijo.\(^{137}\)

\(^{137}\) Ibid.
Asimismo, la idea de constituir un fondo para financiar las actividades gremiales de la Mesa de Enlace no obtuvo los resultados esperados. La estrategia de no institucionalizar la Mesa de Enlace como una supra-organización, sino mantener un espacio de confluencia entre las cuatro gremiales agropecuarias obligaba a las organizaciones a financiar con sus presupuestos institucionales las actividades conjuntas. Y en general, los presupuestos de las entidades no eran exuberantes. La excepción es la SRA – cuya estructura institucional es la más importante – ya que cuenta con ingresos propios derivados de la explotación del predio ferial de Palermo y de la administración de los registros genealógicos. En términos de tamaño organizacional, sigue la FAA, que tuvo que recortar personal y gastos cuando perdió su principal fuente de financiamiento porque el gobierno le retiró la comercialización de las cartas de porte, un documento obligatorio para el traslado de granos. Luego, Coninagro, que se financia con el aporte de la Asociación de Cooperativas Argentinas (ACA), una de las mayores empresas exportadoras de capital nacional. La situación menos holgada es la de CRA, que depende para su funcionamiento de lo que aporten las 13 federaciones de sociedades rurales que la componen y de la contribución de un grupo de empresas que funciona como una suerte de consejo asesor: su presupuesto no superaría los 100.000 pesos mensuales.

De acuerdo a una nota de Clarín, la Mesa de Enlace recibió – durante el conflicto – $313.550 en donaciones para financiar la acción colectiva. Si bien no existe presupuesto ni rendición de cuentas públicas de los gastos en que incurrieron las organizaciones agropecuarias en ese periodo, no cabe duda que recibieron importantes

138 Mediante el decreto 34/2009 del 26 de enero, el gobierno creó un sistema de carta de porte gratuita dependiente de la ONCCA, por medio del cual los productores dejaban de comprar dicho instrumento a las entidades autorizadas: la FAA y a la Federación de Acopiadores de Cereales.

contribuciones – tanto de individuos como de empresas ligados a los intereses del campo – para poder financiar el extraordinario despliegue territorial y comunicacional de su acción política durante esos cruciales 129 días en el conflicto del 2008.

Finalmente, la necesidad de profundizar la acción política empresaria puso sobre la mesa el apremio por recaudar fondos. Y así, se instituyó, en agosto 2009, el Fondo Federal Agropecuario, un intento de institucionalizar la acción colectiva del empresariado rural.

La Comisión de Enlace da por hecho que la pelea con la administración Kirchner continuará en los próximos años. Y se prepara para eso tratando de asegurarse los recursos que financien la actividad gremial del sector. Por eso, el ruralismo creó el Fondo Federal Agropecuario. (...) El proyecto de las cuatro entidades es relativamente sencillo: todos los productores que no se expresen explícitamente en contra aportarán el 2 por mil de cada venta primaria de granos a un fideicomiso. La recaudación estará en manos de la Federación de Centros de Acopiadores de Granos, que por su servicio percibirá un quinto de lo percibido. La cifra de US$ 20 millones supone que sólo el 30% de los productores aceptará aportar al fondo. Otras fuentes prevén que de tener éxito la convocatoria agropecuaria la cifra podría duplicarse. (...) Los fondos recaudados por el gremialismo rural serán destinados a financiar las actividades de sus principales dirigentes, que ahora dependen de los fondos que manejan sus propias entidades. También para crear un instituto de investigaciones, una suerte de think tank agropecuario que sirva de apoyo para los once agrolegisladores que asumirán sus cargos en diciembre próximo.


productores no estaban dispuestos a financiar la acción colectiva de la Mesa de Enlace.


Muchos productores ya aportaban a su asociación gremial o participaban de alguna de las “organizaciones técnicas” como AACREA o AAPRESID y no querían duplicar la contribución. De todas maneras, quedaba claro que los empresarios agropecuarios consideraban que el financiamiento de su acción política corporativa no debía ser pagado por ellos mismos. Siguiendo a Schneider, se puede argumentar que las preferencias empresarias o los incentivos para invertir en la acción colectiva no resultaron contundentes porque probablemente el riesgo del free riding fue mayor a la amenaza de la regulación del Estado. Es decir, si durante el conflicto los productores no tuvieron que invertir en la Mesa de Enlace (más allá de sus propias instituciones), ¿por qué lo iban a hacer en el postconflicto? De todas maneras, acaso los productores sean reactivos a invertir financieramente en objetivos colectivos: por un lado, se oponen a financiar la acción estatal a través de sus impuestos, y por otro lado, tampoco están dispuestos a invertir en la institucionalización de la acción colectiva para prevenir el rent seeking estatal.

Respecto a las negociaciones del campo con el Poder Ejecutivo, vemos que éstas mejoraron por un incremento de la capacidad estatal en términos relacionales y no tanto por la acción política empresaria en sí misma. La buena relación que supo conseguir el ministro Domínguez con la Federación Agraria generó grietas al interior del ruralismo, pero no consiguió quebrar la acción colectiva de la Mesa de Enlace:

En los últimos meses, la Mesa de Enlace perdió ciertos espacios de visibilidad e incidencia en la agenda política. Una jugada que sirvió para hacer ruido dentro de las patronales del campo fue la reunión privada que mantuvo el ministro Domínguez junto a Buzzi y Alfredo De Angeli, titular de la Federación Agraria de Entre Ríos. En ese encuentro, el funcionario les otorgó a los federados un subsidio para atender algunas de las consecuencias de la sequía en el sur de la provincia de Buenos Aires.¹⁴²

Parte de los desacuerdos entre las asociaciones empresarias y el gobierno estuvieron alrededor del Plan Estratégico Agropecuario. Los mayores desacuerdos tuvieron que ver con el concepto de “soberanía decisional” y los fundamentos ideológicos del PEA: “El Gobierno Nacional ha entendido también la necesidad de generar legislación para aquellas temáticas más sensibles y que hacen a la soberanía decisional, tanto del Estado como de los propios productores” (MAGYP 2011b:64).

El Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal pretende promover a través de las políticas públicas y la intervención del Estado, una visión compartida de todos los actores sociales vinculados al Sector Agroalimentario y Agroindustrial. Se funda en el pensamiento humanista de base nacional y popular. Desde esta base busca poner en acción objetivos centrales de creación de riqueza sustentable con valor agregado y garantía de seguridad alimentaria nutricional. Para ello habrá de valerse de políticas activas destinadas a aumentar la capacidad regulatoria del Estado, teniendo como mirada estratégica el impulso a las formas de asociatividad y cooperación entre actores. De este modo se busca asegurar la eficiencia productiva, la equidad territorial, la inclusión y justicia social (MAGYP 2010:28).

Sobre la base de la desconfianza y las profundas diferencias ideológicas respecto al rol del Estado, a los seis meses de iniciado el proceso de planificación participativa, la SRA retiró su participación del PEA; mientras que CRA y CONINAGRO mantuvieron sus participaciones “a nivel técnico”.

El Programa Estratégico Agroalimentario (PEA) que impulsa el Gobierno nunca tuvo el total beneplácito de las entidades rurales. Pero hoy parece estar en su peor momento, ya que la Sociedad Rural Argentina (SRA) anunció que dejará de participar en su formulación, mientras que en las otras entidades crecen las críticas al armado del programa. Se avanzó poco en el plan. Tenemos decepción y desconfianza. No queremos involucrarnos en un proceso que no compartimos ni avalar un sinnúmero de ideas que están lejos de nuestro pensamiento”, dijo el presidente de la SRA, Hugo Luís Biolcati, al
ministro de Agricultura, Julián Domínguez, en la carta en la que notificó el retiro de la entidad del PEA.

Mendiavilla (2013) analiza las características de la participación de las entidades de la Mesa de Enlace en el PEA. Afirma que la Sociedad Rural Argentina (SRA) y Confederaciones Rurales (CRA) limitaron su participación a la asistencia de reuniones técnicas a nivel provincial (y no nacional) con el objetivo de observar, controlar el Plan y obtener información. Plantea que Coninagro desarrolló una participación intermedia, colaborando con el Plan pero distanciándose del gobierno y reforzando lazos con la Mesa de Enlace a nivel mediático. Por último, señala que la Federación Agraria mantuvo una activa participación en el PEA en todos sus niveles. Cabe destacar que vemos que esta participación activa de la Federación Agraria en el PEA es coherente con su posicionamiento ideológico previo a la Resolución 125, según el cual reivindicaban la intervención del Estado en la economía.

En cuanto al Poder Legislativo, el mayor logro radicó en obtener en el Congreso representación electoral del sector agropecuario, lo que generó una importante expectativa de parte de los productores. No obstante, a pesar de presidir en ambas cámaras la Comisión de Agricultura y Ganadería, los “agrodiputados” no lograron cambios sustantivos en las políticas agropecuarias.

Sin embargo, a pesar de la relevancia política que parecen haber alcanzado, los diputados de extracción agropecuaria -inexpertos en los juegos palaciegos del Congreso- están muy lejos de satisfacer las principales demandas del campo. Los tiempos del trámite parlamentario y la búsqueda de acuerdos conspiran contra las urgencias. Además, una agenda política dominada por la confrontación entre un bloque opositor heterogéneo y un oficialismo que resiste con éxito no deja mucho espacio para la crisis ganadera, la comercialización del trigo o la producción de

---

leche, por citar tres actividades agropecuarias en crisis que exigen soluciones ejecutivas, no legislativas.\(^{144}\)

Cuatro años más tarde, solo quedarían en la Cámara de Diputados 2 “agrodiputados”:

Ricardo Buryaile (Formosa) y Omar Barchetta (Santa Fe):

La participación del equipo de “agrodiputados” en el campeonato de la política duró menos que lo pensado, apenas cuatro años. En 2009, tras el duro conflicto por las retenciones móviles, fueron elegidos 11 diputados de extracción rural. No jugaron bien ni marcaron goles. Por eso, el 10 de diciembre la bancada ruralista quedará reducida a solo 2 diputados.\(^{145}\)

El último objetivo, quizás el más ambicioso en términos políticos, apuntaba a lograr la unidad del empresariado. Numerosos estudios dan cuenta de las diferencias al interior de la burguesía argentina, no sólo en términos de campo e industria sino también diferencias entre los productores primarios y los generadores de valor agregado, las grandes empresas y Pymes, las empresas extranjeras y las empresas nacionales, y consecuentemente, lo dificultoso que constituye en esa heterogeneidad aunar intereses y visiones.

Cioce (2015) argumenta que la Mesa de Enlace evolucionó en el denominado Foro de Convergencia Empresarial\(^{146}\). Si bien el Foro de Convergencia nace recién en el 2013, cinco años después del conflicto por la Resolución 125, es una consolidación razonable de un bloque de poder hegemónico que se caracteriza por la extranjerización empresaria orientada a la exportación. En este sentido, se le atribuye al conflicto con el campo un punto de inflexión clave en términos de organización corporativa empresaria.


\(^{146}\) El Foro de Convergencia Empresarial reúne a 55 asociaciones empresarias, incluyendo a las cuatro entidades de la Mesa de Enlace, organizaciones técnicas agropecuarias como AACREA y AAPREASID, la UIA, AEA, Cámaras de Comercio, etc. También cuenta con la adhesión de 24 organizaciones de profesionales, asociaciones civiles y fundaciones.
y un posicionamiento ideológico que reivindica consensos en torno a la liberalización de los mercados y a la reducción de la intervención del Estado en la economía. De hecho, en noviembre del 2009, el diario *La Nación* da cuenta de las primeras reuniones empresarias en esa dirección:

La Argentina podría asistir en las próximas semanas a un hecho inédito: la unidad de diversos sectores empresarios y sociales que podrían confluir en una agenda común. En eso están trabajando la Comisión de Enlace del campo, la Unión Industrial Argentina (UIA) y la Asociación Empresaria Argentina (AEA). La idea de los empresarios es extender el acuerdo a otras organizaciones. (...) Aunque las intenciones confluyen, aún se desconoce la forma que tendrá ese nuevo ámbito de trabajo de los empresarios. "La gente está desanimada porque la oposición que ganó las elecciones no ocupa el lugar que debiera para ponerse de acuerdo en los grandes temas. Frente a eso, el sector empresario quiere hacer algo", describió el presidente de la Sociedad Rural, Hugo Luis Biocati.147

Por otra parte, las inversiones empresarias del sector continuaron creciendo en el post-conflicto. De acuerdo al diario *La Nación*, sobre la base de una investigación de la Mesa de Enlace y el Movimiento CREA, la inversión para el ciclo agrícola 2010/2011 era de más de 70 mil millones de pesos:

[L]os productores enterrarán en suelo argentino la friolera de 70.156 millones de pesos. Que es aproximadamente lo mismo que el 44% del PBI de Uruguay o que el 30% de las ventas totales de los supermercados en 2009 y casi el doble del superávit de balanza comercial que se calcula para este año. Una apuesta tan grande como riesgosa, porque no estará exenta de la amenaza de La Niña o de los posibles vaivenes que deparan los precios de los granos o las políticas oficiales.148

Las inversiones considerando la superficie sembrada fueron mayores en soja y maíz que en girasol y trigo (Ver *infra* Figura 5).

Mientras que la superficie sembrada de soja continuó su aumento exponencial pasando de 16,6 millones de hectáreas en la campaña 2007/2008 a 18,8 millones de hectáreas en la campaña 2010/2011, el trigo y el girasol disminuyeron su superficie sembrada aunque el rendimiento por hectárea aumentó en éstos dos casos. La superficie sembrada de trigo pasó de 5,6 millones de hectáreas en la campaña 2007/2008 a 4,6 millones de hectáreas en la campaña 2010/2011 y la del trigo pasó de 2,6 millones de hectáreas en la campaña 2007/2008 a 1,8 millones de hectáreas en la campaña 2010/2011. En el caso del maíz -para las mismas campañas- la superficie sembrada creció de 4,2 millones de hectáreas a 5 millones de hectáreas. En general, a fines de 2011, había algo más de 30 millones de hectáreas sembradas -entre soja, girasol, trigo y maíz– una cifra similar a la de fines de 2007 que fue de 29,4 millones de hectáreas pero mucho mayor a la de fines de 2001 cuando se sembraron 23,8 millones.

A pesar que el área sembrada de girasol y trigo disminuyó el rendimiento por hectárea aumentó de 1488 a 2107 en el primer caso y de 2626 a 3503 en el segundo en el periodo comprendido entre las campañas 2007-2008 y 2010-2011.
de hectáreas. La gran diferencia la constituye la creciente incidencia de la soja en el total del área sembrada, profundizándose la llamada “sojización”.

En todos los casos podemos observar que la superficie sembrada de soja se incrementó con la suba de los precios internacionales y que este comportamiento no varió con la suba de retenciones (Ver infra Figura 6).

![Figura 6: Evolución de superficie sembrada, precios FOB y retenciones agropecuarias 2000-2011](image)

**Figura 6: Evolución de superficie sembrada, precios FOB y retenciones agropecuarias 2000-2011.**


Significativamente, el aumento de las retenciones no indujeron al empresariado hacia la desinversión, todo lo contrario, las inversiones se incrementaron a pesar del conflicto agropecuario del 2008 y de la continuidad de las políticas públicas de intervención del Estado en el sector. En este sentido, probablemente fueron los altos precios internacionales y un contexto macroeconómico favorable los que motivaron la conducta del empresariado hacia una mayor inversión.
4.4. La relación Estado / empresarios en el post-conflicto

El post-conflicto concluye con la reelección de Cristina Kirchner, el 23 de octubre de 2011, a la presidencia por cuatro años más. Una situación que era impensada en el 2008-2009. En ese punto, vemos que la recuperación de la autonomía estatal por parte del gobierno resultó contundente. Sin embargo, este desempeño no retrotrajo la administración kirchnerista a la situación del pre-conflicto, por el contrario, le permitió profundizar el modelo de desarrollo inclusivo. En ese sentido, podemos interpretar que el conflicto agropecuario del 2008 al mismo tiempo que terminó obligando al gobierno a retroceder con la Resolución 125, empoderó al Estado en su capacidad política para la selección de opciones de políticas públicas que le permitieron aumentar la capacidad económica y así profundizar el modelo de desarrollo. La política de re-estatización del sistema previsional incrementó la capacidad económica y permitió implantar la Asignación Universal por Hijo, una de las políticas sociales más trascendente de los últimos treinta años. Asimismo, el Estado no sólo mantuvo la orientación de las políticas agropecuarias sino que mantuvo también el rumbo del modelo de desarrollo en general, profundizando las políticas redistributivas, objetivo este último que se había frustrado con el veto a la Resolución 125.

Dos iniciativas gubernamentales se destacan en este periodo fortaleciendo la capacidad estatal. Por un lado, la jerarquización de la Subsecretaría de Agricultura Ganadería y Pesca que se transformó en Ministerio, una forma de priorizar las políticas agropecuarias dentro del modelo de desarrollo, por otro lado la propuesta de elaborar –de forma participativa con todos los actores sectoriales– un Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial (PEA). La primera contribuyó a fortalecer la capacidad burocrática con una institucionalidad jerarquizada dentro del accionar estatal
y la segunda contribuyó a la vigorización de la capacidad relacional del estado con los diferentes actores sectoriales. Ambas medidas favorecieron un mejoramiento de las relaciones con el sector agropecuario ya que el nuevo Ministro reencauzó el conflicto dentro de la institucionalidad agropecuaria generando expectativas positivas y el PEA constituyó un ámbito legítimo para la discusión de la política agropecuaria. Sin embargo, al no modificarse la orientación de las políticas públicas, algunas expectativas empresarias no fueron alcanzadas y la persistencia del gobierno en otorgarle un rol central e interventor al Estado para la definición de la política agropecuaria tuvo como consecuencia una menor participación de las entidades gremiales en el PEA. De todos modos, el PEA cumplió un papel sustantivo, no tanto respecto a la prospectiva agropecuaria, sino como dispositivo institucional que colaboró con la licuación de poder del entidades gremiales agropecuarias vis a vis otros actores sectoriales como las universidades, las instituciones científico – tecnológicas, las escuelas agropecuarias y los pequeños productores de la agricultura familiar.

Asimismo, el campo se constituyó en un actor político a partir del conflicto: no sólo logró una restricción de la autonomía estatal con el veto a la Resolución 125 sino que también entró a la arena electoral de la mano del triunfo opositor en las elecciones de medio término del 2009, ingresando 11 representantes del sector agrario al Congreso Nacional. Sin embargo, dentro del Congreso la actividad de los “agrodiputados” fue deslucida, no lograron impulsar una agenda política propia ni cosecharon grandes logros impulsando proyectos propios, aún cuando el gobierno había dejado de ser mayoría en la Cámara de Diputados.

Si bien el triunfo político electoral de la oposición en 2009 desencadenó cambios en el gabinete de la Presidenta Cristina Kirchner – uno de los cuales fue el nombramiento del ministro Julián Domínguez – la Mesa de Enlace no logró cambios
sustantivos en la política agropecuaria. Frente a la estrategia gubernamental de convocar a la construcción colectiva de un plan estratégico, la Mesa de Enlace se debilitó por el surgimiento de intereses y visiones diversas, aún así no se quebró y mantuvo la unidad de las cuatro entidades.

Sin embargo, la Mesa de Enlace no logró construir una nueva institucionalidad supra-entidades en el postconflicto y en este sentido el fracaso del Fondo Federal Agropecuario para financiar la acción política colectiva contribuyó a su debilitamiento. Los productores no visualizaron suficientes amenazas como para destinar el 2 por mil de cada venta primaria de granos para incrementar el lobby y la incidencia en las políticas agropecuarias.

El ciclo económico positivo del post-conflicto\textsuperscript{150}, con indicadores de crecimiento económico de alrededor del 9\%, la recuperación de la actividad industrial, el fortalecimiento de la recaudación, una balanza comercial y superávit positivos, desendeudamiento e incremento de reservas internacionales, dotaron de capacidad económica al Estado pero también de previsibilidad al sector privado generando un mejoramiento en el 2011 de la inversión real. En este contexto, el campo motivado por altos precios internacionales, continuó con una inversión creciente, especialmente en soja, que se manifiesta en el aumento exponencial de la superficie sembrada. Es decir, ni el conflicto del 2008, ni la persistencia del Estado en mantener el rumbo de las políticas agropecuarias y del modelo de desarrollo en general, desalentaron las inversiones del sector agropecuario. Las prospectivas del PEA alentaban esta mayor inversión que se vieron realizadas, aunque en una menor proporción a la planificada.

De todas maneras, desde el punto de vista político, las entidades apostaron a una estrategia ambiciosa: la constitución del Foro de Convergencia a fin de establecer la

\textsuperscript{150} Ver Tabla Nº 3: Principales indicadores socioeconómicos 2006 – 2011
unidad del empresariado tanto rural como agroindustrial e industrial, que se materializó algunos años después. Ante el triunfo del oficialismo en las urnas en el 2011, esta estrategia de “huida hacia adelante” fortalecería al sector agrario de cara a las elecciones de 2015.
Conclusiones

Los esfuerzos por comprender el conflicto agropecuario del 2008 han utilizado argumentos que destacan alternativamente la puja distributiva, el factor ideológico o las transformaciones estructurales del campo como factor determinante. Esta investigación toma en cuenta esos análisis pero postula como principio explicativo primordial la disputa por la autonomía estatal. Es importante destacar que el conflicto no se produjo en un contexto de crisis económica –el país crecía a un ritmo de más del 8% anual–, ni de crisis política, ya que el nuevo gobierno había asumido tres meses antes con el 45% de los votos. Por lo contrario, el conflicto acontece en un contexto de altas tasas de crecimiento económico, saneamiento de las cuentas públicas, recuperación del empleo y reducción de la pobreza. En ese marco, lo que se constituye en objeto de la disputa es quién decide la política pública cuestionando el rol de intervención del Estado en la economía.

El conflicto presenta aristas vinculadas a la puja distributiva, en un contexto de transformación estructural del sector agropecuario como consecuencia de la incorporación de tecnología, el modo de organización de las firmas y la expansión de la frontera agropecuaria. En términos generales, estos cambios generaron un crecimiento exponencial de la producción agropecuaria, acompañado por el surgimiento de una nueva empresa agropecuaria que opera reticularmente articulando una variedad de actores tanto agrarios como extra-agrarios. Esta incorporación de nuevos actores a la cadena de valor agropecuaria produjo una ampliación de la base social del sector en una convergencia campo-ciudad, constituyendo un nuevo “ser del campo” que se caracteriza por tener intereses en los negocios rurales y no tanto por ser propietario de tierras o arrendatario. En ese sentido, un rasgo distintivo de este proceso de cambio estructural es
la transformación del productor en empresario: un tipo de empresario que construye su identidad a partir de la innovación tecnológica y la racionalidad técnica.

A fin de analizar la variación de la autonomía estatal a lo largo del periodo estudiado (2002-2011) se examinaron tanto las capacidades estatales como el poder empresario en una matriz de tipo relacional incorporando al análisis estructural la estrategia de los actores.

El periodo se caracteriza por una alta capacidad económica signada tanto por el crecimiento económico, el desendeudamiento, el fortalecimiento de la capacidad recaudadora y los denominados superávits gemelos –fiscal y de balanza comercial– como también por la disminución de la tasa de desempleo y la pobreza e indigencia.

Este fortalecimiento de la capacidad económica que caracterizó la presidencia de Néstor Kirchner y el primer mandato de Cristina Kirchner se relaciona fuertemente con la recuperación de la política por sobre la economía y las decisiones de tipo tecnocráticas en la gestión de los asuntos públicos. Asimismo, en el post-conflicto la capacidad económica se vio vigorizada por decisiones políticas de envergadura como la estatización del sistema previsional. Si bien durante el año 2009 los indicadores económicos se deterioraron producto de la crisis internacional, durante el 2010 y 2011 se recuperaron ampliamente constituyendo el periodo de estudio en un ciclo económico virtuoso.

En el pre-conflicto, la capacidad político–estratégica se distinguió tanto por el sostenimiento del rumbo del modelo de desarrollo, la gestión de los conflictos blindando las políticas públicas del veto de las corporaciones tanto nacionales como internacionales. Sin embargo, durante el conflicto del 2008, la capacidad de gestionar el conflicto se debilitó generando una correlación de fuerzas adversas al gobierno. Por un lado, existió una falta de anticipación del conflicto y de dispositivos institucionales
formales e informales para desactivarlo. En efecto, la falta de un plan de comunicación coherente y el apoyo de los principales medios de comunicación a la protesta empresaria, debilitaron la posición gubernamental. El déficit en la gestión de un conflicto que se extendió en el tiempo, repercutió en la política de alianzas provocando el des-alineamiento de gobernadores, diputados y senadores, tanto de la propia fuerza como de aliados electorales. La no segmentación de las retenciones entre grandes y pequeños productores condicionó la estructura de alianzas y amplificó el conflicto; aún cuando la estrategia del gobierno propuso compensaciones a través de resoluciones correctivas, o incluso con modificaciones en el proyecto de ley en la Cámara de Diputados, éstas no alcanzaron para estructurar intereses diferenciados dentro de la Mesa de Enlace.

No obstante, hemos visto que durante la disputa, la capacidad política mantuvo su fortaleza en dos aspectos: por un lado el gobierno no cedió ante las presiones corporativas manteniendo el rumbo del modelo de desarrollo, y por otro lado, propuso una salida institucional del conflicto a través del Congreso de la Nación donde los votos pusieron fin a la batalla por la Resolución 125. Consideramos que este resguardo de la autonomía estatal permitió en el post-conflicto una profundización del modelo de desarrollo.

A pesar de la derrota en las urnas en las elecciones del 2009, la administración de Cristina Kirchner tuvo una recuperación política inédita. El propio conflicto agropecuario del 2008 empoeró al gobierno en su capacidad política para la selectividad estratégica de políticas públicas que permitieron profundizar la orientación de un modelo de desarrollo inclusivo. No solamente se mantuvo la orientación de las políticas públicas agropecuarias y se incrementó la intervención del Estado en la economía, sino que se profundizaron las políticas redistributivas, objetivo que se había
frustrado con el veto a la Resolución 125. En ese marco, una de las medidas destacadas fue la Asignación Universal por Hijo que incluyó en el sistema de protección social a más de tres millones de niños, niñas y adolescentes.

Otras dimensiones de capacidad estatal que impactaron en el surgimiento y gestión del conflicto están vinculadas a las capacidades burocráticas y relacionales. Por un lado, el kirchnerismo mantuvo la institucionalidad agraria heredada del neoliberalismo de los años noventa, cuando se habían desmantelado numerosos organismos que cumplían funciones de planificación, regulación e intervención y se habían eliminado espacios institucionales de articulación público–privada que dinamizaban las relaciones del Estado con el sector agropecuario. Esta debilidad de la institucionalidad agraria –que no guardaba relación con la centralidad que adquirió el Estado– concurrió con una pérdida de gravitación de la Secretaría de Agricultura y su deslucido desempeño se manifestó en su escasa participación, tanto en el diseño de la Resolución 125 como en las negociaciones posteriores.

Las ríspidas relaciones entre las corporaciones agropecuarias y el Estado –que datan de la presidencia de Duhalde– no encontraron un cauce institucional para la resolución de conflictos, aunque se atenuaron en el pre-conflicto por la existencia de intereses mutuos: el Estado garantizaba una política macroeconómica estable con un tipo de cambio beneficioso y los empresarios rurales proveían las divisas necesarias para sostener el modelo de desarrollo. Finalmente, a partir de la Resolución 125, las relaciones entre las corporaciones agropecuarias y el Estado se quebraron definitivamente y no lograron restablecerse a pesar de las diversas iniciativas gubernamentales que se llevaron adelante en el post-conflicto. Ahora bien, es que el ámbito donde operaban esas relaciones se modificó sustantivamente a partir del conflicto agropecuario: de un ámbito político institucional centrado en asuntos
económicos sectoriales pasó a ser un ámbito político electoral donde las corporaciones asumieron el rol de oposición política al gobierno.

En efecto, la formulación de la Resolución 125 expresa una debilidad en la capacidad burocrática y relacional: pues se trata de un diseño racionalista de corte tecnocrático, sin interacción política hacia dentro de la propia coalición política ni con los actores sectoriales. Incluso el timing de la medida no fue el más adecuado, ya que marzo es un mes de liquidación de divisas del sector agropecuario. Sin lugar a dudas, la capacidad de disciplinamiento del empresariado es una función clave de la acción autónoma del Estado, pero al mismo tiempo requiere del despliegue de estrategias concretas en un marco de interacción político –institucional que permitan conducir el conflicto.

En el post-conflicto, como consecuencia de la derrota en las elecciones de medio término, sucedieron dos cambios sustantivos: por un lado, la jerarquización de las políticas agropecuarias con la creación de un nuevo ministerio, y por otro lado, el desarrollo de un plan estratégico con la participación de todos los actores sectoriales. Estas iniciativas formaron parte de una estrategia de recuperación política por parte del gobierno, apuntando a fortalecer las capacidades burocráticas-administrativas así como también a vigorizar la dimensión relacional con el fin de dotar a la organización de mayor peso en la toma de decisiones, recomponer relaciones con el sector agropecuario y generar una mayor articulación de las políticas al interior de la estructura estatal. Asimismo, el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial (PEA) pretendía licuar el poder de la Mesa de Enlace como único interlocutor válido por parte de la sociedad civil, abriendo canales de participación institucional a otros sectores menos organizados. Aun así, el Estado no modificó el rumbo de las políticas agropecuarias y mantuvo la direccionalidad del modelo de desarrollo.
En cuanto al poder empresario, éste no había logrado influenciar las políticas púbicas en el pre-conflicto. Tanto la capacidad productiva instalada del sector, como el aumento de los precios internacionales, desalentaban acciones de desinversión por parte de los empresarios. Al contrario, las inversiones aumentaban, incrementándose la superficie sembrada notablemente. Incluso, con la restauración de las retenciones en el 2002, el negocio agropecuario resultaba sumamente rentable. Estas características vinculadas al poder estructural del empresariado se mantuvieron a lo largo de todo el periodo analizado. A pesar de la constante intervención del Estado y del conflicto del 2008, la inversión agropecuaria no se vio amenazada.

Si bien el conflicto se caracterizó por un descomunal despliegue de poder instrumental empresario, es importante señalar que previamente las organizaciones corporativas del sector no se encontraban alineadas en una estrategia común. No obstante, el ciclo de prosperidad del sector fortaleció a las entidades con recursos para desplegar estrategias y generar acciones políticas: organizaron varias protestas que incluyeron la no comercialización de granos y carne, pero no lograron la unidad de acción. Del análisis de la evolución histórica de la acción política agropecuaria surge que a medida que pierden espacios institucionales para ejercer influencia en la política pública dentro de la estructura del Estado, viabilizan las demandas a través de protestas y paros agropecuarios.

En este marco, la Resolución 125 provocó una convergencia de intereses de las diversas entidades agropecuarias, al punto que estructuró una significativa acción colectiva que incluyó una amplia movilización de productores de base, actores extra agrarios y el apoyo de los centros urbanos. La constitución de la Mesa de Enlace materializó un dispositivo institucional que aglutinó todo el sector agropecuario y que incluso diluyó la histórica divergencia de intereses –principalmente entre la SRA y
FAA—dotando de homogeneidad allí donde previamente existía heterogeneidad: en el plano del rol del Estado y el modelo de desarrollo.

La constitución y extensión de la acción colectiva agropecuaria fue un rasgo distintivo del conflicto agropecuario del 2008. Su éxito se estructuró en una relación dialéctica entre los productores de base y la dirigencia gremial: por un lado, las organizaciones estructuraban las preferencias a través de la representación de los productores en la mesa de negociación y a su vez, las bases movilizadas y su capacidad de articulación con actores extra-agrarios moldeaban los intereses de la dirigencia gremial otorgándoles una identidad y una legitimidad a su representación.

La Resolución 125 en una explicación policy centered de la disputa, brindó una ventana de oportunidad para cuestionar, además de la política de retenciones, el rol del Estado y el modelo de desarrollo. Asimismo, desde el punto de vista de policy feedback, el conflicto construyó un nuevo actor político que aglutinó a todo el arco opositor en un enfrentamiento con el gobierno kirchenerista recientemente asumido.

Hemos considerado que el surgimiento de este actor político fue posible por la contundente movilización de los productores de base que disputaron el espacio público al kirchnerismo, y por el significativo apoyo de los centros urbanos (históricamente esquivos a apoyar reclamos rurales). La representatividad de la demanda en la protesta rural empoderó a la Mesa de Enlace de un poder político que la habilitó a disputar algo más que las retenciones y las políticas públicas: la autonomía del Estado.

El mapa de alianzas del campo fue emergiendo con fuerza a lo largo del conflicto, sumando actores tradicionalmente no movilizados como las asociaciones agropecuarias de perfil técnico (AAPRESI, AACREA, ACSOJA, ASAGIR, Cámara de Aceiteros), asociaciones industriales (UIA, CAC, AEA) y los partidos políticos opositores: la UCR, la Coalición Cívica, el PRO. Las alianzas políticas convergieron
con posterioridad al conflicto en las elecciones de medio término, y las alianzas económicas se articularon en la construcción del denominado Foro de Convergencia Empresarial.

El lobby legislativo se desplegó abierta y visiblemente durante la etapa más álgida del conflicto y constituyó una estrategia central del empresariado agropecuario para lograr el veto a la Resolución 125. En cambio, durante el pre-conflicto este tipo de acción política se desarrollaba de manera “subterránea”, involucrando acciones de lobby no sistemáticas, fundamentalmente porque las principales políticas agropecuarias las llevaba adelante el Poder Ejecutivo, y en el caso específico de las retenciones lo hacía por delegación del Poder Legislativo. Sin embargo, el día que se anuncia la Resolución 125, tres de las cuatro asociaciones empresarias se encontraban en el despacho del senador Sanz de la UCR, lo que pone de manifiesto que este tipo de prácticas de lobby existían y que el sector agropecuario se encontraba recorriendo un camino de articulación con la oposición política.

En el post-conflicto, la acción política legislativa pierde dinamismo ya que, por un lado, el sector agropecuario estaba formalmente representado en el Congreso Nacional y por el otro, la oposición había hecho propia la agenda de reclamos del campo. En este contexto, consideramos que la contundencia del lobby legislativo durante el conflicto, que se desplegó tanto en el ámbito institucional como en el territorial, constituyó una emergencia puntual y no acumuló poder en términos de estrategia de acción política durante el post-conflicto.

El exitoso y agresivo lobby legislativo durante la fase final del conflicto abierto marcó el comienzo de la participación institucional del campo dentro del sistema político. El veto a la Resolución 125 se proyectó como punta de lanza de la oposición política en la conformación de fórmulas electorales para las legislativas de medio
término, ingresando al Congreso nacional once diputados y una senadora en representación del sector agropecuario. No obstante, la política electoral constituyó un límite a la acción política empresaria: los diputados no pudieron imponer una agenda propia en el Congreso, ni aprobar proyectos de políticas públicas de envergadura e impacto para el sector agropecuario. A la deslucida actuación de los “agrodiputados”, se sumó la frustrada constitución del Instituto de Políticas Agropecuarias previsto por el Fondo Federal Agropecuario para brindar apoyo técnico desde la Mesa de Enlace. Este pobre desempeño legislativo se evidenció a partir del 2011 cuando en las elecciones nacionales sólo pudieron revalidarse ante el Congreso dos “agrodiputados”.

En cuanto a la evolución de la Mesa de Enlace, presentó luces y sombras en el post-conflicto. Por un lado, logró mantener la unidad a pesar de la divergencia de intereses y visiones diversas de las diferentes entidades durante la gestión del Ministro Domínguez al frente de la cartera agropecuaria. Pero específicamente, la Mesa de Enlace no acordó una posición común frente al Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial, y esta iniciativa licuó su poder como contraparte exclusiva de las políticas agropecuarias porque el Ministro logró negociar acuerdos por fuera de la Mesa de Enlace, principalmente con la FAA. Ahora bien, estas divergencias, si bien debilitaron la acción colectiva gremial no quebraron su unidad.

Sin embargo, consideramos que la Mesa de Enlace fracasó en su estrategia de institucionalizar la acción colectiva agropecuaria con un financiamiento propio a través de la del Fondo Federal Agropecuario. Si bien el Fondo se constituyó, éste no obtuvo los resultados esperados en términos de aportes de recursos por parte de los empresarios. Con una meta de 20 millones, sólo recaudaron 3 millones durante el primer año, lo cual atentó contra la profundización y sostenimiento en el tiempo de las estrategias de acción política conjunta Probablemente los empresarios no visualizaban
suficientes amenazas por parte del Estado –en el marco de un nuevo ciclo económico virtuoso– para destinar aportes económicos a la institucionalización de la acción colectiva, y/o simplemente sucumbieron al free ryder, riesgo característico de la lógica de acción colectiva olsoniana.

Un aspecto que consideramos significativo es que tanto en el pre-conflicto, en el conflicto abierto y sobre todo en el post-conflicto, las corporaciones agropecuarias no lograron colocar representantes del sector en alguno de los cargos jerárquicos de la Secretaría/Ministerio de Agricultura. A pesar de la demostración de fuerza de las corporaciones agrarias durante el conflicto que desembocó en el veto a la Resolución 125, y de la victoria opositora en las elecciones de medio término del 2009, es importante señalar que la acción política empresaria no pudo influenciar la orientación de las políticas ni acceder a los ámbitos de decisión.

De todos modos, a pesar del conflicto del 2008 y la persistente intervención del Estado en las políticas agropecuarias, las inversiones agropecuarias se incrementaron en términos de superficie sembrada. En general, el poder estructural empresario agropecuario ante políticas públicas adversas a sus intereses puede apostar tanto por acciones de desinversión como por decisiones de no liquidación de divisas. En el post-conflicto, la acción estatal no sólo no alentó desinversiones sino que tampoco se observan decisiones empresarias de no liquidación de divisas. Por el contrario, la liquidación de divisas aumentó un 44%, pasando de los US$ 498 millones en abril de 2010 a US$ 719 millones en abril de 2011. Las preferencias empresarias durante el post-conflicto fueron moldeadas por los altos precios internacionales de las

commodities, el sostenimiento del dólar por parte del Banco Central, y la disposición gubernamental\textsuperscript{152} de liquidar las divisas en el mercado único y libre de cambios local.

Del análisis del conflicto agropecuario del 2008, concluimos que la capacidad económica y la capacidad político-estratégica resultan críticas para lidiar con conflictos del desarrollo que tienen por objeto la disputa por la autonomía del Estado. Incluso cuando la misma se vio erosionada por la acción política empresaria, fue la acción política posterior lo que permitió su recuperación y profundización y así estas capacidades propiciaron el sostenimiento de la autonomía del Estado. Si bien las debilidades de la capacidad burocrática y relacional contribuyeron a la gestación del conflicto, las mismas no incidieron en su dinámica, especialmente cuando éste viró de una disputa sectorial a una eminentemente política. La capacidad de disciplinar a un sector del capital requiere la construcción de una correlación de fuerzas positiva. En este sentido, la falta de estructuración de intereses diferenciados para la construcción de las alianzas necesarias a fin de imponer una política que modifica la renta de un sector económico, apela fundamentalmente a una habilidad política antes que a una burocrática.

Respecto a los dispositivos de influencia del sector empresario, resultó central la acción colectiva ampliada, fundamentalmente la movilización de los productores de base que empoderaron y legitimaron a las corporaciones agropecuarias con poder político para incidir en el derrotero de la Resolución 125. Un sector económico que combina la acumulación de poder estructural con un poder instrumental de movilización política puede corroer la autonomía estatal y aún más si el Estado carece de capacidad económica y direccionalidad estratégica.

\textsuperscript{152} Decreto Número 1606/01 de la Secretaría de Comercio. Buenos Aires, Infoleg.
Consideramos que las acciones de *lobby* legislativo fueron subsidiarias a la acción colectiva. En este sentido, el *lobby* fue la continuación de la acción colectiva por otros medios, pasando de los cortes de ruta y protestas en el espacio público a discusiones en el ámbito político–institucional. La apuesta del campo de erguirse como un actor político opositor al modelo de desarrollo –en lugar de sentarse a la mesa de negociación sectorial– modificó el campo de batalla, y la acción política empresaria se transformó en acción política opositora, obstruyendo cualquier discusión que pudiera devenir en mejoras concretas para los productores. En este contexto, en el post-conflicto, las asociaciones corporativas acumularon en el campo político electoral pero no lograron incidir en las políticas agropecuarias ni ganaron espacios de decisión dentro del gobierno y consecuentemente no obtuvieron soluciones a sus demandas sectoriales.

Si bien el periodo analizado finaliza con las elecciones presidenciales de 2011, cuando Cristina Kirchner es reelecta para un segundo mandato, resulta de interés indagar cómo evolucionaron las relaciones Estado/empresarios agropecuarios a fin de revelar continuidades y rupturas a la vez que trazar futuras líneas de investigación.

En los días posteriores a la reelección a Cristina Kirchner, se agudizan los problemas vinculados a la restricción externa y el gobierno dispuso –mediante el Decreto 1722/11 del 26 de octubre de 2011 –que tanto petroleras y mineras (que gozaban de regímenes de excepción) debían liquidar el 100% de las divisas de exportación en el mercado local. Seguidamente, el 1 de noviembre se establecieron restricciones en el mercado cambiario para acceder a dólares tanto por parte de empresas como de personas físicas. Estas medidas que el Estado tomó frente al incremento de la fuga de capitales se mantuvieron hasta el final del segundo mandato de Cristina Fernández de Kirchner. Es en estas circunstancias que ocurrieron
especulaciones del sector agropecuario respecto a la liquidación de divisas poniendo en
juego su poder estructural y agravando la escasa disponibilidad de dólares.

La profundización de la restricción externa de la economía marcó el inicio de
una merma en la capacidad económica del Estado. Entre el 2012 y el 2015, el
crecimiento se desaceleró y la demanda de dólares aumentó profundizándose las
medidas de administración cambiaria en un contexto donde el tipo de cambio subió de
4,6 a 9,5 pesos por dólar y en consecuencia, las reservas internacionales cayeron de 43
to 26 millones aproximadamente. Aún así, la orientación de las políticas del gobierno
kirchnerista continuó por el sendero de un modelo de desarrollo con inclusión social y
fuerte intervención estatal.

Durante el periodo 2012-2015, el gobierno kirchnerista mantuvo la orientación
de las políticas agropecuarias y las relaciones con la Mesa de Enlace continuaron
ríspidas, aun cuando esta última evidenciaba signos de debilitación. Sin embargo, se
visualiza una acción estratégica gubernamental de articular una coalición de intereses de
apoyo a las políticas agropecuarias y de interlocución con actores. De hecho, a partir de
la creación de la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar\textsuperscript{153}, se
incrementaron los programas destinados a la las organizaciones campesinas y de
pequeños productores. Estos actores habían logrado constituirse como interlocutores
válidos de las políticas agropecuarias a partir de su participación en el Plan Estratégico
Agroalimentario y Agroindustrial (PEA) y se erigieron como el apoyo sectorial a la
profundización del modelo de desarrollo con centralidad estatal.

\textsuperscript{153} La Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar se crea en 2009, en el marco del nuevo
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. En octubre 2008 –como consecuencia del conflicto
agropecuario – se había creado la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar.
Sin embargo, el gobierno tuvo que esperar al último año de su segundo mandato para hacer realidad una alianza con los pequeños productores, otorgándoles las tan reclamadas retenciones segmentadas.

La Mesa de Enlace se fracturó en marzo 2015 a partir de una nueva estrategia de la Federación Agraria Argentina (FAA): por su decisión de no acompañar el paro de comercialización de granos y hacienda convocado para el 11 y el 13 de marzo de 2015. Por primera vez desde el 2008, la FAA decidió no participar de la acción colectiva, lo cual le restó legitimidad y representación al reclamo agropecuario porque “sin la participación de la Federación Agraria como fuerza de choque, no habrá movilizaciones ni bloqueo de rutas”154. Luego de siete años de articular sus demandas a través de la Mesa de Enlace, la FAA muestra por primera vez un cambio en su estrategia de acción política, acercándose al gobierno nacional a fin de resolver sus principales problemáticas. Ahora bien, ¿qué acontecimientos desencadenaron esta decisión?

En diciembre de 2014 hubo un cambio de conducción en la FFA: a Eduardo Buzzi lo sucede Omar Príncipe, una renovación que en principio se interpretó como una continuidad de la acción política buzzista. Sin embargo, la nueva conducción retomó las conversaciones con las autoridades nacionales para presentar demandas específicas a favor de los pequeños y medianos productores, diferenciándose de los reclamos “macro” y “promercado” encabezados por la Sociedad Rural o CRA. Como corolario de estas negociaciones, la FAA obtuvo, en pocas semanas, un tratamiento crediticio preferencial del Banco Nación y una compensación de 30 centavos por litro de leche para los tamberos de escala media y baja de producción. Asimismo, la FAA logró la segmentación de las retenciones para los pequeños productores dispuesta a través de la

---

Resolución 126 del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas del 16 de marzo de 2015, la cual crea el “Programa de Estímulo al Pequeño Productor de Granos” destinado a otorgar compensaciones económicas – devolución de hasta el 50% de las retenciones– a aquellos pequeños productores que hubieran obtenido hasta un total acumulado de setecientas toneladas de producción. La medida beneficiaría a unos 46.121 productores de soja, maíz, trigo y girasol, que representan el 70% de los productores y que generan el 12% de la producción. Cristina Kirchner anunció el programa y manifestó que “superamos definitivamente los desencuentros con la Federación Agraria”:

“La presidenta Cristina Kirchner anunció en cadena nacional un acuerdo con la Federación Agraria Argentina (FAA), al que calificó de "histórico". "Superamos definitivamente viejos desencuentros. Muchos se debieron a prejuicios que teníamos unos de otros", dijo la jefa del Estado. (...) "Quiero agradecer el gesto de esta nueva conducción de la FAA [liderada por Omar Príncipe]. Por decisión del Gobierno y articulando junto con los chacareros, firmamos el programa de estímulo para los pequeños productores de común acuerdo con la FAA", celebró la Presidenta desde el Museo del Bicentenario de la Casa de Gobierno.

Consultado por el Diario Página 12, Pedro Peretti, ex director titular de Federación Agraria manifestó que:

Las políticas públicas diferenciadas son tan elementales como necesarias, esa es la clave de la defensa del pequeño y mediano productor (...) La Federación no tenía nada más que hacer dentro de la Mesa de Enlace; la organización gremial que nació para defender a pequeños y medianos productores terminó transformada en un partido político de orientación agraria cuyo objetivo central era desgastar y sacar a este gobierno, poner a algún diputado en las listas y a Buzzi como candidato a gobernador. Yo creo que la historia va a ser muy pero muy dura con Buzzi, porque era

---

155 En julio, mediante la Resolución 615/15 se amplía el Programa compensando a los productores de hasta mil toneladas de producción, lo cual incrementa a los beneficiarios de la medida a 56.000 productores.
157 Ibid.
consciente de los intereses para los que estaba jugando, mientras abandonaba la defensa de los chacareros”158.

En un análisis retrospectivo, desde la FAA le adjudican a Buzzi no haber defendido los intereses de los pequeños productores en dos momentos clave159. El primero cuando se discutió la Resolución 125 en el Congreso y la Cámara de Diputados incorporó cambios al proyecto oficial –negociadas con la FAA– que dejaban al 85% de los productores afuera de los alcances de la 125, y sin embargo, Buzzi continuó con la estrategia de la Mesa de Enlace para lograr el veto a la Resolución 125 en el Senado de la Nación. El segundo sucedió en el post-conflicto, en el marco de negociaciones con el Ministro Julián Domínguez, cuando se acordaron diez reivindicaciones para los pequeños productores que implicaban romper con la Mesa de Enlace. Nuevamente, Buzzi optó por la alianza con la Mesa de Enlace, e incluso fue más allá integrando el Foro de Convergencia Empresarial.

Respecto a la posición de la Sociedad Rural frente a los intereses divergentes entre ambas organizaciones, Peretti manifestó en el reportaje de Página 12:

Biolcati necesitaba conservar la unidad de la Mesa de Enlace, por eso aparentaba ceder: si Federación Agraria le reclamaba reconocer que “los productores no son todos iguales”, él decía: “Sí, pongámoslo”, pero aparecía por el punto séptimo de la declaración. El primer punto siempre planteaba la libertad de los mercados y alguna zancadilla al Gobierno. Biolcati se dio cuenta de que mientras tuviera a la Federación en la Mesa, el Gobierno no le iba a dar políticas segmentadas160.

Al segmentar a los pequeños productores, el gobierno termina de estructurar una coalición de intereses de apoyo a sus políticas agropecuarias otorgándole coherencia al

---

modelo de desarrollo interviendo con políticas a favor a los más desprotegidos, y cerrando un capítulo de los reclamos esgrimidos en el conflicto agropecuario 2008, sin ceder ante los grandes productores respecto a la orientación de las políticas públicas agropecuarias.

En 2015, gana las elecciones presidenciales Mauricio Macri –en el marco de la alianza Cambiemos integrada por el PRO y la UCR– generando un cambio en el modelo de desarrollo, que se refleja en las políticas agropecuarias a través de dos dimensiones clave. La primera refiere a la colonización del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca –ahora de Agroindustria– por parte de las corporaciones agrarias. El nuevo Ministro Ricardo Buryaile es un dirigente de Confederaciones Rurales Argentinas que ocupó el cargo de Vice-presidente de la entidad durante el conflicto agropecuario del 2008 y fue “agrodiputado” en el periodo 2009-2013. En tanto el Secretario de Agricultura, Ganadería y Pesca –pero Vice-ministro en los hechos– proviene de la organización AACREA. De los 26 puestos jerárquicos del Ministerio, el 52% son dirigentes provenientes de corporaciones agropecuarias, tales como: Asociación Argentina de Consorcios Regionales de Experimentación Agrícola (AACREA), Sociedad Rural Argentina (SRA), Confederaciones Rurales Argentinas (CRA), Coordinadora de las Industrias de Productos Alimenticios (COPAL), y Confederación Intercooperativa Agropecuaria (CONINAGRO), entre otras (Canelo y Castellani, 2016).

La segunda dimensión que se refleja en las políticas agropecuarias refiere al cambio en la orientación de las políticas públicas. Cuatro días después de asumir la Presidencia, el 14 de diciembre de 2015, Macri anuncia la eliminación de todas las retenciones agropecuarias, salvo para el caso de la soja que propone una baja del 5%, programando su eliminación total al cabo de 6 años con quitas del 5% anual. Dos días
después, el 16 de diciembre rubrica su decisión con el decreto presidencial 133/2015 en cuyos considerandos expresa:

Que actualmente existe un consenso generalizado de los distintos actores que intervienen de manera directa o relacionada con aquellas actividades, sobre la necesidad de reducir los derechos que gravan las exportaciones, por representar un elemento distorsivo que desalienta la producción. Que las denominadas retenciones a las exportaciones, en la actualidad no logran cumplir ninguno de los objetivos extra fiscales para las que fueron trazadas, existiendo un marcado deterioro del nivel de crecimiento económico, un sostenido incremento de los precios internos y un preocupante desequilibrio entre el mercado externo e interno. (…) Que la merma en la recaudación del ESTADO NACIONAL por la aplicación de la presente medida en pos de reactivar los sectores afectados, se verá compensada por el crecimiento en la recaudación de impuestos por el aumento inmediato de la producción que se estima que estará asociada a esta acción de gobierno, dinamizando la actividad económica de las diversas regiones y beneficiando así a las provincias mediante la coparticipación de los tributos¹⁶¹.

Del análisis de los considerandos surgen dos cuestiones respecto a la orientación de las políticas. La primera es que son los propios actores de las actividades agropecuarias los que expresan un “consenso” sobre la necesidad de reducir los derechos a la exportación. Es decir, el diagnóstico situacional de la medida de política es digitado por los propios beneficiarios de la política pública, que a su vez ocupan los cargos jerárquicos del Ministerio de Agricultura. La segunda refiere a la merma en la recaudación tributaria que la propia medida provocará y cómo el gobierno deposita la solución compensatoria a esta disminución de ingresos en “la mano invisible del mercado” que a través de una dinamización de la producción hará crecer la recaudación impositiva.

En síntesis, las medidas iniciales de la administración de Macri hacen foco en revertir las principales dimensiones de análisis que el presente trabajo atribuye al sostenimiento de una acción autónoma del Estado durante el conflicto agropecuario en

¹⁶¹ Ministerio de Agroindustria, Decreto Número 133/2015.
sus tres fases. Por un lado, la orientación de las políticas son definidas por el sector corporativo, lo que O’Donnell (1977) calificaría “como un Estado bailando al compás de la sociedad civil”. Por otro lado, la eliminación de las retenciones implica una doble renuncia del Estado: resigna capacidad económica, a través de la supresión de derechos de exportación y a su vez, suprime cierto disciplinamiento del empresariado dejando la compensación presupuestaria librada a las fuerzas del mercado. De hecho, esa compensación presupuestaria no provendrá del mismo sector, sino de un creciente endeudamiento internacional junto a un ajuste económico –principalmente en la suba de las tarifas de servicios públicos– que recaerá sobre toda la población y la industria con su consecuente traslado a los precios. Finalmente, no sólo el diseño de la política sino también su ejecución estará a cargo de las corporaciones agropecuarias, ya que el 52% de los cargos políticos del Ministerio de Agroindustria están ocupados por las propias corporaciones agropecuarias. En este sentido, se anula la acción política agropecuaria ya que las mismas corporaciones son “la política”. En suma: el Estado pasa a ser nuevamente una arena de intereses sectoriales relegando su capacidad de acción autónoma.

Queda finalmente preguntarnos por la naturaleza cíclica de las políticas argentinas y si estamos nuevamente frente a una nueva pendulación –en términos del análisis de O’Donnell (1977)– entre una coalición de tipo defensiva (sectores populares y burguesía urbana débil) y otra coalición integrada por la gran burguesía urbana y los sectores agroexportadores.

Si bien durante la primera década del siglo XXI – y a pesar del conflicto agropecuario – la política económica benefició tanto a los exportadores agropecuarios como a los sectores urbanos a partir de ciclos económicos virtuosos con superávit fiscal que posibilitaron la adopción de políticas redistributivas, el segundo gobierno de
Cristina Kirchner amaneció con crecientes problemas vinculados a la restricción externa que produjeron el deterioro de la balanza comercial, la baja de reservas internacionales, el incremento del control de precios y de regulaciones en el mercado cambiario. En este contexto, la erosión de la capacidad económica fue desgastando la alianza defensiva de apoyo al modelo de desarrollo:

De este modo, en los inicios de la segunda década del siglo veintiuno reaparecieron muchos de los atributos que habían sido causa y efecto del patrón cíclico de la Argentina del siglo veinte: el deterioro de la balanza comercial, la restricción externa, los controles de precios y cambiarios. En este nuevo escenario, no sólo dejaron de estar anestesiados políticamente, como era esperable los actores agroexportadores y el gran empresariado urbano (…) sino también, lo que era menos obvio, las fracciones más débiles del empresariado urbano y segmentos importantes de la clase trabajadora sindicalizada (Bril Mascarenhas, 2015:4).

Desde finales del 2015, el nuevo gobierno se sustenta en una coalición política en las antípodas de la alianza defensiva de O’Donnell, integrada por el sector agroexportador, el sector financiero y las empresas multinacionales. La novedad respecto al análisis de O’Donnell es que no fue necesario un cambio de régimen político para imponer el nuevo modelo de desarrollo.

Ahora bien, si al estudio de las pendulaciones le sumamos el análisis de la autonomía del Estado tenemos una oscilación entre gobiernos democráticos: unos que blindan sus políticas a la influencia de las corporaciones y en gran medida intentan disciplinar al capital, y otros que ceden la gestión del Estado y la orientación de las políticas públicas a las corporaciones empresarias y que apuntan a disciplinar al trabajo. Las preguntas que han orientado esta investigación han sido formuladas para una variedad del primer caso, el de los gobiernos post-neoliberales de comienzo del siglo XXI que al promover procesos de desarrollo con inclusión social debieron enfrentar conflictos que pusieron en jaque la autonomía del Estado. Las capacidades estatales, en
particular, la político-estratégica, se vuelven entonces cruciales. Sin embargo, en aquellos casos en que los objetivos del Estado terminan siendo coincidentes con los intereses –inmediatos o de largo plazo– de las corporaciones empresarias hegemónicas y la autonomía se vea de hecho reducida, los factores decisivos se desplazarán de las capacidades estatales a la acción colectiva defensiva de los sectores populares. Nuevas investigaciones deberán abordar, entonces, el análisis de la autonomía estatal que, indefectiblemente relacional, dependerá ahora de otras tensiones y otras correlaciones. El poder corporativo deberá entonces ser estudiado en otro contexto, en circunstancias en las que la puja ya no es con el Estado –con quién se habría reencontrado de un modo que haría las delicias de las teorías instrumentalistas del Estado– sino en todo caso con otras fracciones del empresariado y con otros actores no estatales para que el poder político persiga el interés general.
Bibliografía


Chibber, Vivek (2005) “¿Reviviendo el estado desarrollista?: El mito de la “burguesía nacional” en The Social Register, Estados Unidos.


Hora, Roy (2010) "La crisis del campo del otoño de 2008" en *Desarrollo Económico*, vol. 50, Nº 197, abril-junio, pp. 81-111.


Kocher, Matthew (2010) “State Capacity as a Conceptual Variable”, en: Yale Journal of...


Mazzuca, Sebastián (2012) “Legitimidad, Autonomía y Capacidad: Conceptualizando (una vez
más) los poderes del Estado” en: Revista de Ciencia Política, vol.32, nro.3, Instituto de Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.


Novelle, Solange (2013) Intensidad, dimensión y extensión del conflicto en torno a la Resolución 125/08. Tesis de Licenciatura en Ciencia Política UNSAM.


Resolución Ministerio de Economía y Producción Número 64/2008, “Cereales y Oleaginosas. Fíjanse para diversas variedades de trigo, maíz, soja y girasol, comprendidas en determinadas posiciones arancelarias de la Nomenclatura Común del MERCOSUR (N.C.M.), derechos de
exportación para distintos precios FOB”, Buenos Aires, Infoleg.


Skocpol Theda (1985) “Bringing the State back in: strategies of analysis in current research” en Evans, Rueschemeyer, Skocpol, Bringing the State Back In, New York, Cambridge University Press.


Wainfield, Mario (2016) Kirchner el tipo que supo. Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores.


Asimismo, se consultaron los principales diarios de tirada nacional en Argentina: *La Nación, Clarin, Página 12*, cuyas referencias y disponibilidad de acceso se encuentran consignadas en Nota al Pie a continuación de las respectivas citas en cada capítulo de este trabajo.