

## **GRUPO DE TRABAJO 12**

### **RURALIDAD Y GLOBALIZACIÓN EN LA REGIÓN DEL MERCOSUR**

#### Coordinadoras:

- Maria Florencia Fossa Riglos
- María Soledad Córdoba

#### Fundamentación:

A partir de la década de 1990, un nuevo ciclo de transformaciones estructurales comenzó a gestarse en el sector agroproductivo de la región sudamericana. La agricultura empresarial de gran escala volvió a ocupar el centro de la escena en los mundos rurales de Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay. Con temporalidades singulares, cada uno de estos países, inició en tercer milenio con un debate local sobre las nuevas dinámicas introducidas por las tecnologías y los modelos de desarrollo ligados a la mega-agricultura. Los efectos de este nuevo paradigma agrícola conocido como Modelo Agribusiness (MA) sobre la estructura social agraria fueron determinantes. La singularidad de esta modalidad del negocio agrícola no puede comprenderse fuera del proceso de globalización capitalista y de las lógicas de financiarización de la economía y de penetración del mercado que el mismo implica. La Argentina es un ejemplo paradigmático del modo en que el MA se instaló en un territorio singular, interactuando con diversos sectores, instalando una visión del agro cuya capacidad de convertirse en la imagen del empresario exitoso socialmente reconocido da cuenta de la incontestable eficiencia material y simbólica de sus promotores.

Algunos de los ejes (no exclusivos) que sugerimos como guía para organizar las presentaciones son: identidades y territorios; saberes y conocimientos: instituciones y redes: políticas públicas y relación con el Estado; recursos en disputa: límites medioambientales, sociales, políticos e ideológicos del agribusiness.

Estos ejes pueden ser problematizados interrogando las formas de integración/exclusión territorial de la pequeña producción, el desarrollo agrario en el marco de la expansión del MA y el proceso global de acaparamiento de tierras, así como en diálogo con la cuestión ambiental, focalizando en los modos de organización del poder y de disolución de las tensiones entre los diversos modelos agrarios presentes en un territorio.

### **Índice de ponencias**

1. Agroindustrias, biotecnología y desarrollo: reflexiones acerca del discurso y praxis del Banco Mundial en Argentina (1997-2010).....	3
2. Condiciones sociales y productivas emergentes de la consolidación del agronegocio en Argentina.....	36
3. La Resolución 125 y el paro agropecuario. Los ciclos de una política pública y las implicancias de un conflicto extendido .....	44
4. ¿Deterioro o Destrucción del Monte? Sobre los procesos de desmonte, conflictos por la Tierra y Pequeña Producción en Jiménez (Santiago del Estero).....	70
5. Abordajes del sector agropecuario en el MERCOSUR: la convivencia de modelos en disputa.....	92

## **1. AGROINDUSTRIAS, BIOTECNOLOGÍA Y DESARROLLO: REFLEXIONES ACERCA DEL DISCURSO Y PRAXIS DEL BANCO MUNDIAL EN ARGENTINA (1997-2010)**

Cecilia Allami<sup>1</sup> y Juan Fal<sup>2</sup>

La relación entre la producción agropecuaria y el desarrollo económico ha sido, a lo largo de la historia, objeto de diversos debates. Durante las últimas décadas, las transformaciones en el agro y las agroindustrias han reavivado las discusiones acerca del rol de estos sectores como promotores del desarrollo económico y ha surgido una línea teórico-política que consideramos hegemónica que plantea que el sector agropecuario y las agroindustrias se han transformado y sofisticado a partir de la incorporación de la biotecnología y de nuevas formas de organización de la producción, constituyéndose en eslabones de una *cadena mundial de producción*; en consecuencia, argumentan, el *agro* puede constituirse en un dinamizador del desarrollo económico, generando valor agregado, empleo y efectos multiplicadores en los países periféricos. Uno de los principales promotores de esta perspectiva es el Banco Mundial (BM), organismo que, a través de una amplia gama de publicaciones, ha sostenido y promovido esta perspectiva. Ahora bien, nuestra pregunta es ¿existe una coherencia entre este discurso y la financiación de proyectos del Banco Mundial en los países periféricos? ¿Pueden estos proyectos promover un desarrollo económico sustentable?

El interés de Washington y el BM sobre la agricultura del norte argentino y su biodiversidad y agua ha sido una novedad de los últimos 15 años. La materialización de ese interés se observa en los proyectos que han financiado para la construcción de carreteras, el fomento de la “competitividad” de los pequeños y medianos productores, que no es otra cosa que el financiamiento de la agricultura industrial, la construcción de canales de drenaje para el desarrollo del sector agrícola y el cuidado de la biodiversidad y el agua. Es notorio como el BM cambia el eje de su intervención en la Argentina a fines de la década de los noventa, línea que se profundiza en los dos mil, y pasa de hacer un fuerte hincapié en la reforma del Estado a interesarse por la captura de la

---

<sup>1</sup> Doctoranda en Ciencias Sociales (UBA) e investigadora y docente del Área de Economía Política de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Correo electrónico: [callami@ungs.edu.ar](mailto:callami@ungs.edu.ar)

<sup>2</sup> Doctor en Estudios Latinoamericanos (UNAM) e investigador y docente del Área de Economía Política de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Correo electrónico: [jfal@ungs.edu.ar](mailto:jfal@ungs.edu.ar)

biodiversidad, en tanto materia prima de la ingeniería genética, y por la consolidación de una plataforma agroexportadora a través del control de los pequeños y medianos productores y el desarrollo de la infraestructura vial. En arreglo a lo planteado, el objetivo de este trabajo es, por un lado, revisar las argumentaciones, fundamentos y recomendaciones de políticas desarrolladas por este organismo para los países de América Latina y África durante los últimos años en relación al sector agropecuario y las agroindustrias para luego analizar los proyectos financiados por el BM en Argentina durante el período 1997-2010. El análisis nos lleva a reflexionar acerca del control territorial, social y biológico llevado a cabo por el Banco Mundial en Argentina y de la continuidad de nuestra economía como plataforma agroexportadora con la consecuente inviabilidad de un desarrollo socio-económico sustentable, en línea con la teoría liberal de las *ventajas comparativas* y el neoestructuralismo -en una nueva versión adaptada a la nueva división internacional del trabajo-.

Notas sobre el *campo* y su contribución al desarrollo económico en los países periféricos: principales líneas de debate en América Latina durante el siglo XX y principios del XXI

La vinculación entre el sector agropecuario y agroindustrial y el desarrollo económico ha sido objeto de debate a lo largo de la historia de los países periféricos. Dilucidar la naturaleza de este vínculo en las principales corrientes teóricas implica necesariamente considerar sus concepciones -implícitas o explícitas- sobre los procesos de acumulación de capital y la forma en que se dan los procesos de desarrollo en los países periféricos.

La idea liberal de crecimiento basado en el libre accionar de las fuerzas del mercado y del comercio exterior vinculado a la idea de ventajas comparativas se consolidó como la perspectiva hegemónica en los países luego llamados periféricos durante los últimos años del siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX. La teoría de las ventajas comparativas -desarrollada por David Ricardo en el siglo XIX- demostraba que, si los países se especializan en la exportación de los bienes cuya producción es intensiva en el factor de producción más abundante en términos relativos, mientras que tienden a importar aquellos bienes que utilizan de forma intensiva el factor que es

relativamente escaso en el país<sup>3</sup>, tendrán interés en comerciar entre sí debido a que pueden obtener a cambio de las mercancías que exportan una cantidad mayor de las restantes mercancías a la que hubieran logrado produciéndolas internamente (Arceo, 2003:25). Siguiendo este razonamiento, el camino que llevaría a los países periféricos a una situación de mayor prosperidad económica sería la exportación de materias primas debido a la existencia en abundancia del factor tierra- y la importación de productos manufacturados.

Durante la década del cuarenta, en consonancia con las transformaciones en el contexto internacional surge la llamada *economía del desarrollo*. Muy esquemáticamente, este grupo de autores considera que los países se desarrollaban en un sendero *lineal* que se dividía en distintas etapas<sup>4</sup>, sin problematizar los procesos históricos específicos ni las particularidades en las estructuras políticas, económicas y sociales. Al mismo tiempo, en América Latina comienza a articularse por primera vez un pensamiento económico específico sobre la realidad local, que se plasmaría en la llamada escuela estructuralista latinoamericana y que discutiría con esta perspectiva. Desde la CEPAL se conjugó el trabajo teórico con la elaboración de propuestas de política con el objetivo de promover el desarrollo de los países periféricos, rompiendo con las ideas lineales de la teoría del desarrollo. En la estrategia de desarrollo estructuralista el sector agropecuario tendría múltiples objetivos: en primer lugar, sostener el proceso de industrialización mediante las divisas obtenidas por las exportaciones y destinadas a financiar las importaciones de bienes de capital e intermedios y materias primas que la industria exigía; en segundo lugar, proporcionar un suministro constante de mano de obra barata para la industria; en tercer lugar, satisfacer las necesidades alimenticias de las poblaciones urbanas, evitando el incremento tanto del precio de los alimentos como de las importaciones de productos agropecuarios, con lo cual se facilitaba el mantenimiento de salarios industriales bajos; en cuarto lugar, suministrar a la industria de las materias primas de origen agropecuario que requería; por último, generar un mercado doméstico para los productos industriales (ECLA, 1963; Kay, 2005:4-5). Ahora bien, desde la CEPAL se planteaba que aunque el eje de la estrategia estructuralista debía estar centrado en el proceso de industrialización, eso no significaba que debía “descuidarse” al sector agropecuario. Existieron proyectos

---

<sup>3</sup> Véase Ricardo (1993). La idea de ventajas comparativas fue formalizada a principios del siglo XX con el modelo de Heckscher y Ohlin.

<sup>4</sup> Véase por ejemplo Rostow (1960) y Nurkse (1953).

de modernización agrícola y algunas políticas sectoriales como subsidios en forma de créditos y de asistencia técnica. Respecto a la estructura agraria, un grupo de autores plantearon la necesidad de una reforma agraria integral, argumentando que la estructura agraria perpetuaba las enormes desigualdades y la pobreza existentes en las zonas rurales y que, además, generaba un esquema ineficiente y representaba un obstáculo para la industrialización (Kay, 2005:5).

Por su parte, la corriente marxista de la teoría de la dependencia -surgida hacia fines de la década del sesenta- expresa que la superación de la situación de subdesarrollo no es posible en el marco de la economía capitalista debido a que las relaciones asimétricas y las transferencias de excedente de los países periféricos a los centrales impiden un desarrollo autónomo y sustentable: la mayoría de los autores plantea que la situación de dependencia solo puede superarse mediante una transformación de las relaciones de clase vía revolución socialista. En este marco de análisis, las discusiones sobre el desarrollo y sobre el sector agrario y agroindustrial quedaban subordinadas a la dependencia y su potencial superación. Desde las décadas de los sesenta y de los setenta, este posicionamiento promovió toda una serie de estudios y polémicas acerca de la caracterización de los distintos tipos y grupos identificables en el seno del campesinado, así como de su potencial revolucionario; también han surgido estudios sobre las agroindustrias en la globalización y la dependencia de los países de las empresas transnacionales (Kay, 2005:6-7).

Durante la década del setenta, en marco de un nuevo escenario mundial -en el cual se produjo una profunda desaceleración del crecimiento económico en los países centrales y el consecuente fin de la *época dorada del capitalismo*-, tomó fuerza una lectura crítica del accionar del Estado de Bienestar, que fue realizada por la perspectiva neoliberal conservadora o neoclásica. Así, con el resurgimiento de las ideas liberales el debate sobre el desarrollo y su vinculación con el sector agropecuario se enmarca en este nuevo esquema de pensamiento, en el marco del cual se plantea que los incentivos de mercado deben ser *neutrales* en términos sectoriales, reforzando la seguridad jurídica para generar el mejor clima de inversiones a través de un escenario macroeconómico estable y uniforme. Muchos autores de esta corriente critican fuertemente todos aquellos enfoques de desarrollo que, a su parecer, proponían medidas “discriminatorias” contra

la agricultura; en particular, han apuntado su crítica al enfoque estructuralista, acusándolo de presentar un sesgo urbano y pro-industrial<sup>5</sup> (Kay, 2005:18).

Durante esta época, la escuela estructuralista se reconvierte y resurge como *neoestructuralismo*, es decir, como una respuesta estructuralista al enfoque neoliberal y también como un intento de acomodarse a la nueva realidad modelada por la globalización. Los neoestructuralistas plantean que la política agraria debe reconocer la heterogeneidad de los productores y, en consecuencia, diseñar estrategias y políticas públicas diferenciadas, con el objetivo de fortalecer su capacidad productiva y su competitividad. A diferencia del enfoque de la dependencia-que era muy crítico con la presencia de empresas multinacionales-, los neoestructuralistas encuentran ciertas oportunidades que pueden ofrecer las agroindustrias transnacionales para el desarrollo campesino y rural, debido a que se espera que las agroindustrias puedan facilitar el acceso a nuevos paquetes tecnológicos y financieros, nuevos mercados y nuevos y más provechosos productos que favorezcan la reconversión productiva campesina, realzando consecuentemente la competitividad y los ingresos del campesinado y que sean una importante fuente de empleo para las poblaciones rurales (Kay, 2005:25).

En la actualidad, las posiciones de los liberales y los neoestructuralistas convergen en números puntos en sus análisis sobre agroindustrias y desarrollo. En el siguiente apartado se analiza la posición del Banco Mundial.

#### *El Banco Mundial: agroindustrias para el desarrollo*

Durante las últimas dos décadas, numerosos documentos publicados por diversos organismos internacionales han reflejado una posición particular respecto a qué políticas deben impulsarse desde los gobiernos de los países periféricos para promover el desarrollo económico. En particular, el Banco Mundial y la Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO)<sup>6</sup> desarrollaron una línea de publicaciones dedicadas a analizar la contribución del sector rural, agrícola y agroindustrial al desarrollo socio-económico.

El Banco Mundial promueve la idea de que el sector agropecuario y agroindustrial puede constituirse en motor de desarrollo. Por ejemplo, en “Agricultura para el desarrollo”, se plantea que:

---

<sup>5</sup> Véase por ejemplo Bautista y Valdés (1993), Lipton (1977)

<sup>6</sup>En castellano, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. La FAO fue fundada en 1945 y es una organización intergubernamental que depende de las Naciones Unidas con 194 países miembros, dos miembros asociados y una organización miembro (la Unión Europea).

En la actualidad, la rápida expansión de los mercados internos e internacionales, las innovaciones institucionales de los mercados, las finanzas y la acción colectiva y las revoluciones producidas en la biotecnología y en las tecnologías de la información ofrecen interesantes oportunidades para utilizar la agricultura como motor del desarrollo. Pero para aprovechar estas oportunidades, se necesitará la voluntad política que permita llevar adelante reformas que mejoren la gestión del sector agrícola (Banco Mundial, 2008:xiv) (subrayado propio).

En “Promoting Agro Enterprise and Agro-Food Systems Development in Developing and Transition Countries” (Banco Mundial, 2003), se señala:

As already demonstrated in a number of countries (including China, Chile, Thailand, Taiwan, Brazil, Mexico, and Kenya), agro-enterprise activity—sometimes also referred to as agribusiness can be a powerful source of growth, diversification and poverty alleviation. Agro-food systems, and the off-farm components thereof, are major contributors to GDP, employment, and incomes in most developing and industrialized countries. Over the course of development, their role increases while that of primary agriculture diminishes (Banco Mundial, 2003:vii).

Ahora bien, las razones por las cuales el incentivo a los sectores agropecuario y agroindustrial representa una oportunidad de desarrollo en los países periféricos se plasman en diversos documentos y se desarrollan alrededor de distintos argumentos. Un eje que atraviesa –implícita o explícitamente- la línea de las publicaciones es el de las ventajas comparativas: las economías de estos países poseen ventajas comparativas en la producción agropecuaria y agroindustrial (Ferranti et. al., 2005:4; Larsen et. al., 2009:1-2). Estas ventajas comparativas pueden ser tanto estáticas –abundancia relativa de un factor de producción respecto a otro- como dinámicas –construcción de capacidades-. También, está presente la idea lineal de progreso: el crecimiento del sector agropecuario, y luego del sector agroindustrial como etapas previas necesarias para el posterior desarrollo industrial.

Hay muchas historias exitosas de la agricultura como motor del crecimiento en las etapas tempranas del proceso de desarrollo y de la agricultura como una fuerza fundamental para la reducción de la pobreza. Más recientemente, el rápido crecimiento de la agricultura en China, debido al sistema de responsabilidad de los hogares, a la liberalización de los mercados y al rápido cambio tecnológico, ha sido en buena medida responsable por la disminución de la pobreza rural de 53% en 1980 a 8% en 2001 [...]. El crecimiento agrícola fue el precursor de la aceleración del crecimiento industrial, de forma muy parecida a la manera como las revoluciones



agrícolas antecedieron a las revoluciones industriales que se expandieron a lo largo del mundo, con estaciones desde Inglaterra a mediados del siglo XVIII, hasta Japón a finales del siglo XIX (Banco Mundial, 2008:20)

Estos conceptos –ventajas comparativas e idea lineal de progreso- son complementados con nuevos aportes teóricos y empíricos que tienen como objetivo reforzar la idea del agro como motor de desarrollo, a la luz de la nueva estructura económica mundial e inserción internacional de los países periféricos. En esta línea, en los trabajos del Banco Mundial encontramos cuatro grupos de argumentos principales.

El primer argumento es que el aporte del sector al Producto Bruto Interno (PBI) está subestimado. Por ejemplo, Ferranti et.al. (2005:7) plantean que el sector rural es mucho más grande que lo que reflejan las estadísticas oficiales si se considera el procesamiento de alimentos y los servicios vinculados; es decir, si se considera la definición “amplia” del sector como una cadena<sup>7</sup>. En la misma línea, en un estudio sobre la modernización de los sistemas agroindustriales en África (Jaffe et. al., 2003:8) se señala que, si consideramos todo el sistema de alimentos -incluyendo la producción, comercialización y distribución minorista de productos primarios y materias primas-, este sector representaría más del 50 % del PBI de los países en desarrollo<sup>8</sup>.

Es importante señalar que el enfoque de las Cadenas Globales de Valor (CGV) - como marco teórico para analizar las nuevas formas de organización de la producción a nivel global y específicamente las formas en que se insertan los países periféricos en la nueva división internacional del trabajo- es muchas veces considerado en los trabajos del Banco Mundial para plantear las “oportunidades” que tienen los países periféricos para “insertarse exitosamente” en esas redes<sup>9</sup>.

El segundo argumento -vinculado al anterior- es que las agroindustrias desempeñan una función esencial en la creación de ingresos y oportunidades de empleo, debido a que generan altos efectos multiplicadores en términos de adición de valor,

---

<sup>7</sup> En la misma publicación se hace referencia a la importancia del sector en Argentina: “La contribución de la agricultura a la economía nacional es importante. En 2004 el sector aportó un 58 por ciento (US\$ 13,1 mil millones) de las exportaciones totales de bienes, de las cuales el 39 por ciento corresponde a productos primarios y el 61 por ciento a manufacturas agrícolas. La agricultura generó el 9 por ciento del PIB y el 22 por ciento del valor agregado del sector de bienes” (Banco Mundial, 2006:11).

<sup>8</sup> Este argumento también se presenta en Bradley (2008:132).

<sup>9</sup> En particular, lo que analizan estos trabajos es el tipo de inserción en las distintas cadenas, en qué eslabón participan y cuál es el impacto sobre las economías periféricas. El diagnóstico general es que estos países tienen una inserción “débil” en las cadenas de valor. En línea con este diagnóstico, las conclusiones de política apuntan a destacar que los países subdesarrollados deben generar políticas con el objetivo de “insertarse” y luego “ascender” (*upgrading*) en la cadena; es decir, lograr insertarse en tramos de la cadena que generen mayores rentas y efectos multiplicadores internos. En este sentido, sería una *oportunidad* para estos países. Véase por ejemplo Gereffi y Tam (1998) y Gereffi (2001).

estimulando también los sectores industriales y de servicios. Por ejemplo, en Banco Mundial (2003:vii) se desarrolla la idea de que a medida que se incrementa la productividad en el sector agrícola, el resto de la economía crece y se estimula el desarrollo debido a que el incremento en la demanda de productos agrícolas con alta elasticidad-ingreso estimula la innovación de productos y procesos por la presencia de fuertes encadenamientos hacia atrás y hacia adelante en el sistema agroindustrial<sup>10</sup>. En la publicación “Agriculture and development” (Bradley, 2008:132), el autor señala que los efectos multiplicadores de la agricultura en América Latina son superiores a los de los otros sectores, y en muchos casos son subestimados. Siguiendo esta línea, diversos trabajos publicados por el Banco Mundial enfatizan el fuerte impacto de estos efectos multiplicadores sobre el nivel de empleo:

La agricultura es un gran y creciente empleador de trabajo asalariado. Estimar el número correcto de trabajadores pagos en la agricultura es difícil, debido a que en muchos contextos los trabajos agrícolas complementan el autoempleo. Datos de las encuestas de fuerza laboral y de censos de población que clasifican a los trabajadores de acuerdo con su actividad principal, típicamente no capturan un gran número de trabajadores asalariados casuales. En África rural, por ejemplo, recientes estudios en profundidad sugieren que la participación en el mercado laboral agrícola es más grande de lo que las encuestas de hogares a gran escala sugieren, siendo el empleo asalariado agrícola particularmente importante para los hogares pobres y relativamente desposeídos de tierra (Banco Mundial, 2008:177)<sup>11</sup>.

Además, el incremento del empleo está vinculado a la producción de bienes con mayor valor agregado.

Las fuentes de empleo en la agricultura están cambiando con la revolución de productos de alto valor. Estimular el crecimiento del empleo en la agricultura sigue siendo una alta prioridad en países con un sector agrícola grande. La revolución verde en Asia, inicialmente estimuló la demanda por trabajo y redujo la pobreza a través del empleo durante todo el año y altos salarios reales. Sin embargo, la adopción posterior de la siembra directa, los tractores y trilladoras, llevó a una subsecuente disminución en el empleo agrícola en la India y Filipinas. La revolución de los productos de alto valor está creando una segunda ola de crecimiento del empleo. La horticultura, la ganadería y otras actividades de alto valor, ofrecen un potencial considerable para la generación de empleo y el crecimiento de la productividad (Banco Mundial, 2008:179)<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Este argumento también se presenta en Christianser y Demery (2007).

<sup>11</sup> Este argumentos también es desarrollado en Larsen et. al. (2009:1-2)

<sup>12</sup> En “Agricultura y Desarrollo Rural en Argentina: temas clave” (2006) se plantea la potencialidad de las economías regionales para generar empleo: “Las agriculturas regionales tienen un gran potencial para generar empleo e ingresos directos e indirectos. El alivio de la pobreza rural y el futuro de los pequeños productores agropecuarios de la Argentina dependen en buena medida del desempeño de las

Este último argumento nos sirve como puente para el tercer grupo de argumentaciones: las agroindustrias son una oportunidad debido al incremento del consumo de alimentos procesados a nivel internacional. El eje del razonamiento es que, como la producción de alimentos se ha tornado más compleja en el sentido de incorporar mayor valor agregado, puede constituirse en una oportunidad de exportar productos más sofisticados en comparación a las clásicas exportaciones de materias primas (Henson, 2008). En “Agricultura para el desarrollo” (2008), se destaca que:

Las exportaciones agrícolas se han diversificado significativamente en las dos últimas décadas, particularmente hacia los productos frescos y procesados de alto valor, impulsados por los cambiantes gustos de los consumidores y los avances en la producción, transporte y otras tecnologías de las cadenas de oferta [...]. Frutas y vegetales frescos y procesados, pescado y productos de pescado, carne, nueces, especias y la floricultura representan alrededor del 47% de las exportaciones agrícolas de los países en desarrollo, las cuales en 2004 llegaron a ser de US\$138.000 millones (Banco Mundial, 2008:110).

El cuarto argumento es la existencia de una vinculación entre pobreza y zonas rurales: en diversos documentos se destaca que aproximadamente un 75 % de los pobres del mundo vive en áreas rurales y la agricultura es su principal fuente de subsistencia. Según el “Informe sobre el desarrollo mundial-2008” publicado por el Banco Mundial, pueden existir sinergias sólidas entre los agronegocios, el rendimiento de la agricultura y la mitigación de la pobreza: los agronegocios eficientes pueden estimular el crecimiento agrícola y un fuerte vínculo entre los agronegocios y los pequeños agricultores puede reducir la pobreza rural<sup>13</sup> (Banco Mundial, 2008:29). Así, el razonamiento es que a mayor desarrollo rural, menor nivel de pobreza<sup>14</sup>:

El crecimiento agrícola tiene una capacidad especial para reducir la pobreza en todos los tipos de países. Estimaciones realizadas sobre diversos países indican que el crecimiento del PIB originado en la agricultura es al menos el doble de eficaz en reducir la pobreza que el crecimiento del PIB generado en

---

economías regionales. Se estima que el empleo en las cadenas de producción de frutas, verduras y vino ocupa a más de 800.000 trabajadores, apenas algo menos de un cuarto de los trabajadores con empleos primarios y agroindustriales (Llach, Harriague y O'Connor, 2004). Parecería factible lograr un aumento del 30-40 por ciento del empleo en la agricultura irrigada mediante una combinación de medidas resumidas más adelante para expandir la superficie explotada y mejorar la calidad (y la comercialización) de los productos” (Banco Mundial, 2006:14-15).

<sup>13</sup>Por ejemplo, señalan que entre el 75% y el 80% de la disminución de la pobreza nacional en China entre 1980-2001 fue resultado de la reducción de la pobreza en zonas rurales.

<sup>14</sup>Véase también Banco Mundial (2003b), Jaffee et al. (2003), Schejtman (2006), Savanti y Sadoulet (2008) y evidencia empírica en Christianser y Demery (2007) y en Janvry y Sadoulet (2009).

otros sectores (gráfico 3). En el caso de China, se calcula que el crecimiento total originado en la agricultura fue 3,5 veces más eficaz en reducir la pobreza que el crecimiento generado en otros ámbitos. En América Latina, fue 2,7 veces más eficaz. El rápido crecimiento de la agricultura en la India (como consecuencia de innovaciones técnicas como la difusión de variedades de cultivo de alto rendimiento) y en China (a raíz de innovaciones institucionales, como el sistema de responsabilidad por contrato familiar y la liberalización del mercado) estuvo acompañado por una significativa reducción de la pobreza rural (Banco Mundial, 2008:5).<sup>15</sup>

En base a este diagnóstico, se desprenden algunas conclusiones de política para estimular el crecimiento de las agroindustrias en los países en desarrollo. Por ejemplo, en Ferranti et. al. (2005) se plantea que deben promoverse políticas pro-sector rural. También en la mayoría de estos documentos se argumenta que debe liberalizarse aún más el sector para reducir las “distorsiones”<sup>16</sup>. Otra propuesta de política que es mejorar el clima de inversión. Por ejemplo en el informe del Banco Mundial (2008), se detalla:

“Los cuatro principales componentes del clima de inversión pueden contribuir. El primero es asegurar un ambiente de política macroeconómica adecuado. El segundo es proporcionar bienes públicos, como infraestructura. El tercero es tener un marco legal y regulatorio que incremente la competencia, la integridad de los negocios y las prácticas justas. El cuarto es tener acceso a los servicios financieros privados, las instituciones de compartimiento de riesgo y los servicios de desarrollo de negocios. Las reglas y regulaciones para los derechos de propiedad intelectual, las condiciones de empleo, la contratación y los estándares para los productos, también afectan la rentabilidad de las agroempresas y la distribución de los beneficios que se obtienen del desarrollo de los agronegocios” (Banco Mundial, 2008:117).

---

<sup>15</sup> Según el Banco Mundial (2006:11) en 2001 el 35 por ciento de la población de Argentina vivía en áreas predominantemente agrícolas o en ciudades ligadas a la actividad agroindustrial, y esta cifra aumenta al 45 por ciento si se usa una definición más “amplia” de las zonas rurales –incluyendo otras actividades económicas que se realizan en áreas no rurales-.

<sup>16</sup> Sobre la liberalización de los sectores existen diversos documentos que sostienen la hipótesis de mayor crecimiento económico. Por ejemplo, en Ferranti et.al. (2005) se argumenta: “Based on previous and new evidence, the report shows that higher trade openness is indeed associated with higher Latin American and Caribbean agricultural incomes and with lower territorial concentration of economic activities [...] Thus, in conclusion, while Latin American and Caribbean countries should continue to push for liberalization of OECD agricultural markets, they should also liberalize their own agricultural sectors. In doing so, liberalization of “sensitive” noncompetitive sectors should be gradual, and small farmers in these sectors should receive technical assistance and conditional income support to be able to restructure their activities(Ferranti et. al. 2005:4-5).Sobre la reducción de las “distorsiones” en el comercio agrícola, véase también Anderson (2009).

En términos generales, todas estas políticas apuntan a incrementar la participación del sector agrícola y agroindustrial en las economías de los países periféricos, en línea con la visión liberal y neoliberal<sup>17</sup>.

#### Proyectos financiados por el Banco Mundial (BIRF)<sup>18</sup> en Argentina entre 1997-2010

Previo a la etapa que comienza luego de la entrada masiva de los transgénicos en el país en el año 1996, la cual definirá en gran medida lo acontecido con posterioridad, el BM otorga desde fines de los '80 hasta 1997, cuatro tipos de préstamos a través del BIRF: 1) los destinados a programas sociales; 2) a la infraestructura; 3) ajuste estructural y 4) asistencia técnica. Todos ellos otorgados en los primeros años (1991-1996) con obligaciones de pago que superarían la propia década de los '90. Durante ese primer período se otorgaron 24 créditos y a partir de 1996 se autorizaron veintiséis nuevos préstamos, de los cuales la mitad estuvieron destinados a sellar las reformas estructurales encaradas en la primera etapa y que no habían sido incluidos hasta ese entonces, como es el proyecto de reforma de las obras sociales sindicales<sup>19</sup>, el cual suponía su traspaso a manos privadas, así como también extender la privatización de otros sectores como la de los aeropuertos y el transporte público de la ciudad de Buenos Aires (subterráneos y ferrocarriles metropolitanos). La implicancia de cada uno de estos proyectos fue diferente, en tanto atacan la capacidad de reproducción de la fuerza de trabajo e impulsan el proceso de desmantelamiento del aparato productivo, y, con ello, la desnacionalización de los recursos estratégicos de la Nación, eliminando cualquier tipo de dudas sobre su carácter de clase y de Estado (el que se opera desde Washington).

Luego de esta serie de préstamos, el BM cambia el eje de su interés en Argentina durante los años dos mil, colocándolo en la agricultura del norte argentino, su biodiversidad y agua. La materialización de ese interés se observa en los proyectos que han financiado para la construcción de carreteras, el fomento de la “competitividad” de

---

<sup>17</sup>Sobre las recomendaciones de política del Banco Mundial respecto al sector, véase también Banco Mundial (2003a) y Banco Mundial (2008)

<sup>18</sup> Los proyectos que aquí se analizan son los otorgados por el Banco Mundial a través del BIRF. Esto es, los que financian al Estado argentino. Los financiados al sector privado en forma directa por el Banco (que lo hace a través de IFC) se encuentran en el anexo del presente trabajo. Es interesante observar, que en el conjunto de financiamiento otorgado por el IFC, se encuentran aquellos proyectos destinados a empresas dedicadas al almacenamiento y procesamiento de soja, así como los dirigidos al desarrollo portuario. La observación conforma un elemento más que abona la hipótesis del trabajo.

<sup>19</sup> Detrás de la idea de privatizar las obras sociales sindicales se encontraba otro objetivo más importante que era la desestructuración del aparato sindical, dado que una de las principales fuentes de financiamiento del sindicalismo argentino han sido sus propias obras sociales. La privatización de las obras sociales hubiese significado la disminución del poder económico y organizacional del sindicalismo argentino.

los pequeños y medianos productores, que no es otra cosa que el financiamiento de la agricultura industrial, la construcción de canales de drenaje para el desarrollo del sector agrícola y el cuidado de la biodiversidad y el agua. Es notorio como el BM cambia el eje de su intervención en la Argentina a fines de la década de los noventa, línea que se profundiza en los dos mil, y pasa de hacer un fuerte hincapié en la reforma del Estado a interesarse por la captura de la biodiversidad y por la consolidación de una plataforma agroexportadora a través del control de los pequeños y medianos productores y el desarrollo de la infraestructura vial.

Luego de haber impulsado la reforma del Estado argentino, de promover la privatización de sus recursos estratégicos y dificultar la reproducción de su fuerza de trabajo, el BM va por la agricultura, sin dejar de ejercer la condicionalidad acreedora que lo ha caracterizado. Hay que considerar que la disputa por los recursos naturales está en el marco de una estrategia más amplia que incluye al IIRSA<sup>20</sup> y otros proyectos de la misma índole, cuyo objetivo es garantizar la captura de la biodiversidad en tanto materia prima de la ingeniería genética<sup>21</sup>. Este es el camino que propone el BM como salida al agotamiento de los recursos fósiles<sup>22</sup>. Es decir, lo que está en disputa, es la transición energética. Esta es la verdadera magnitud del problema desde el punto de vista geopolítico y así lo ha planteado Estados Unidos desde la segunda posguerra: la cuestión es posibilitar el abastecimiento de los recursos estratégicos necesarios para garantizar el sustento de su propio crecimiento, para lo cual, Estados Unidos diseña e implementa estrategias de control territorial sobre los países periféricos, ya sea a través de intervenciones directas como las militares, o bien aquellas tendientes a provocar inestabilidad política y social, o las dirigidas a no permitir la industrialización y, por lo

---

<sup>20</sup>Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA). Es un proyecto impulsado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Fonplata y la Cooperación Andina de Fomento (CAF). IIRSA se presenta como una iniciativa multinacional y multisectorial que abarca diferentes tipos de infraestructura, como son carreteras, gasoductos, oleoductos, eólicas, puertos, entre otras. Oficialmente se dice que habrá mecanismos de coordinación entre los gobiernos, las instituciones financieras multilaterales (léase el BID, la CAF, el FONPLATA, etc.) y el sector privado. Sin embargo, aquello que desde la versión oficial se presenta en términos positivos, como lo es la integración, no resulta ser así cuando se analiza desde una visión crítica, en tanto que lo que está detrás del proyecto es el establecimiento de una plataforma agroexportadora, cuya consecuencia es poder nutrir de recursos naturales no renovables a los países centrales y, de esa manera, vaciar a América Latina. Para una versión crítica sobre el tema, ver Atilio Boron (2012: 122-124), Ceceña, Ana Esther; Aguilar, Paula y Motto, Carlos, (2007); entre otros.

<sup>21</sup>Por ingeniería genética se entiende al conjunto de tecnologías y metodologías que permiten transferir genes de un organismo a otro.

<sup>22</sup>Para mayor información, véase World Bank (2012). El título del trabajo es muy claro: *“Inclusive Green Growth. The Pathway to Sustainable Development”*.

tanto, el no consumo de recursos naturales,<sup>23</sup> entre otras, para los cuales el BM es uno de sus brazos ejecutores.

El total de proyectos que financió el banco durante este período fue de 96 y 24 de ellos se destinaron a los objetivos señalados anteriormente (cuadro N° 1). El monto de estos proyectos alcanzó los 4.411 millones de dólares. El resto financiaron un sinnúmero de otras cuestiones, entre las cuales se encuentran proyectos de asesoría por cuestiones de salud, de educación, etc. Otros proyectos se destinaron a la reforma del Estado, condicionalidad acreedora mediante, etc., etc. Sin embargo, lo que se observa es un cambio rotundo en el tipo de proyectos que financia el banco en Argentina si uno lo compara con la primera etapa de los noventa. Cambio que fue acompañado por modificaciones en el ámbito de la legislación, no solo por permitir la entrada de los transgénicos-cuestión que motivó una discusión en el ámbito local- sino por el intento de modificación de la ley de semillas y creaciones fitogenéticas.

Los proyectos financiados por el BM, presentados anteriormente, pueden ser agrupados en tres grandes ejes: i) biodiversidad y agua; ii) carreteras y iii) financiamiento de pequeños y medianos productores y comunidades indígenas. Estos tres ejes son diferentes a los que predominaron durante los primeros años de la década de los noventa, quiebre que coincide con la autorización de la entrada de los transgénicos. Otro de los rasgos característicos de estos tres ejes es que se ocupan, en su gran mayoría, del norte del país, porción del territorio sobre la cual avanza la agriculturización de sus tierras y donde Estados Unidos instaló unas de sus bases militares en el año 2011 (provincia de Chaco), que luego sería retirada por orden de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner.

### **Cuadro N° 1: Proyectos financiados por el Banco Mundial – BIRF (1997-2010)**

---

<sup>23</sup> Para más información, véase John Saxe Fernández (2005; 2006; 2012), Andrés Barreda (2003); James Cockcroft (2001) y John Hart (2010), entre otros. Al respecto, Saxe Fernández (2012) señala: “Luego de la Segunda Guerra Mundial y ante escenarios de escasez de recursos naturales, Truman creó una comisión bajo W. Paley, para determinar si Estados Unidos contaba con los medios materiales para sostener su civilización. El Informe Paley (1952) ofreció valiosos datos sobre los límites que se enfrentarían entre las necesidades de gas, petróleo, minerales, metales etcétera de Estados Unidos y cómo satisfacerlas ante la recuperación europea, la perspectiva de guerra con la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y el interés de naciones menos desarrolladas, pero ricas en recursos a usarlos en su industrialización, en lugar de exportarlos, todo lo cual le disputaría su acceso a dichos recursos. Desde entonces Estados Unidos nunca quitó el dedo del renglón desindustrializador en especial al sur del Bravo. Menos cuando llegó al techo de producción petrolera en los 1970 y Blyth, Eastman & Dillon, asesora de inversionistas de Wall Street, planteó (1979) que, de cara a las convulsiones en Medio Oriente y ausentes las diferencias nacionales entre Canadá, Estados Unidos y México(*sic*) procedía integrar los vastos recursos energéticos de América del Norte a su aparato económico y político-militar, mediante un sistema eficiente de distribución energética y una suerte de mercado común”.

Biodiversidad y Agua	Carreteras	Pequeños y medianos productores y comunidades indígenas
Biodiversity conservation project (GEF)	National highways rehabilitation and maintenance project	Provincial agricultural development project
Biodiversity Conservation in Productive Forestry Landscapes	NATIONAL HIGHWAY ASSET MANAGEMENT	Small farmer development project
AR Sustainable Natural Resources Management (formerly Sustainable Forestry Development)	Provincial Road Infrastructure Project	Indigenous community development LIL
Norte Grande Water Infrastructure	AR Cordoba Road Infrastructure	Argentina Rural Education Improvement Project - PROMER
Argentina Grasslands Project (Mercosur)	AR Santa Fe Road Infrastructure	Additional Financing Argentina Provincial Agricultural Development Project - Ln. 7425-0 AR
Second Norte Grande Water Infrastructure	AR APL2 National Highway Asset Mgt	AR Additional Financing Small Farmer Development Project (PROINDER)
	Norte Grande Road Infrastructure	Sustainable Indigenous Communities in High Valleys North of Iruya
	AR Road Safety	AR PROSAP2 - Second Provincial Agricultural Development
	AR- Provincial Road Infrastructure Project Additional Financing	

**Fuente:** elaboración propia en base a los datos del Banco Mundial.

### Biodiversidad y agua

Desde el año 1997 el BM pone en la mira la biodiversidad y el agua en Argentina. Financió a lo largo de este período, seis grandes proyectos que brindan apoyo a trabajos de bioprospección. Los principales proyectos son 1) Biodiversity Conservation Project N° P039787 puesto en ejecución en el 1997, financiamiento comprometido hasta el 2008; 2) En el año 2007 se financió el proyecto Biodiversity Conservation in productive Forestry Landscapes; 3) AR Sustainable Natural Resources Management (formerly Sustainable Forestry Development) N° P y 4) Argentina Grasslands Project.



Sobre proyectos de bioprospección<sup>24</sup> y biopiratería<sup>25</sup> existen antecedentes en América Latina impulsados por el BM. México ha sido un ejemplo muy claro al respecto, con proyectos como Paseo Pantera y Parks in Peril, entre otros. Estos proyectos, en particular el primero, tenían como objetivo la integración espacial y administrativa de Norteamérica, con el denominado Corredor Biológico Mesoamericano y con un corredor similar en el Cono Sur<sup>26</sup>. Pese a que la riqueza biológica argentina es inferior a la mexicana, no por eso desaparece el interés del BM por la biodiversidad en nuestro país, más cuando el norte argentino linda con Paraguay y Bolivia y se encuentra prácticamente al lado del sur brasilero donde se está impulsando el proyecto IIRSA impulsado por la CAF y el BID.

Los tres proyectos de biodiversidad financiados en Argentina, a excepción del último, brindan apoyo en infraestructura y asistencia técnica para llevar a cabo lo que el banco denomina “conservación” de la biodiversidad que no es otra cosa que llevar a cabo la bioprospección de la zona, con trabajo de tipo satelital. El proyecto plantea:

Conservar la biodiversidad de importancia mundial en la Argentina a través de a) la expansión y diversificación del actual Sistema Nacional de Áreas Protegidas, y b) el mantenimiento de su gestión mediante el fortalecimiento institucional, la consulta pública y la participación y mejorar la gestión de la información. Como tal, el proyecto consta de tres componentes: las áreas protegidas (AP), gestión de la información, y la gestión, monitoreo y evaluación. El componente de Áreas Protegidas se compone de tres sub-componentes: a) el establecimiento y la consolidación de nuevas áreas protegidas, b) las actividades de desarrollo sostenible y c) actividades para fomentar la participación pública en la planificación y gestión de parques. En estos tres sub-componentes se propone: (1) construir parques nacionales en cinco áreas protegidas nacionales en los ecosistemas poco representados, (2) la mejora de las prácticas de uso del suelo de la comunidad son apoyados a través de proyectos piloto, actividades de extensión y actividades de sensibilización del público, y (3) un plan de participación y un plan de mitigación se implementan para fomentar un amplio apoyo y aliviar los costos sociales. El componente de Gestión de Información sobre la Biodiversidad pone en marcha una red basada en Internet que proporciona capacitación y normas necesarias, el desarrollo de las finanzas

---

<sup>24</sup>La bioprospección es el estudio de las particularidades de la naturaleza con el objetivo de hallar sustancias que sirvan para fines comerciales como puede ser el industrial, alimentario, etc. Se preocupa por el análisis y clasificación de sustancias químicas, genes, etc., con valor económico.

<sup>25</sup>La biopiratería es la apropiación ilegítima de los recursos biológicos y los saberes tradicionales de las comunidades locales o indígenas. Con el objetivo de lucrarse, los biopiratas utilizan los recursos naturales libremente disponibles, copiando así las técnicas de las comunidades que históricamente las han utilizado para curarse o alimentarse. Para mayor información, véase [www.biopiraterie.org](http://www.biopiraterie.org)

<sup>26</sup> Para mayor información, véase Saxe Fernández, *et. al.* (2001).

del sistema, se adquiere hardware y se vuelve a configurar las bases de datos existentes. El proyecto se encarga de llevar a cabo la gestión, el seguimiento y evaluación y financia la asistencia técnica, el equipo y los costos operativos<sup>27</sup>.

Resulta claro, por lo expresado en los propios documentos del BM, que el objetivo es proteger la biodiversidad y generar una base de datos sobre las fuentes de biodiversidad en Argentina, teniendo en cuenta, a su vez, que el proyecto se encarga de la biodiversidad en zonas como Córdoba y Chaco, pero también la puna y la estepa patagónica, es decir, abarca diferentes ecosistemas que le permiten tener al BM un panorama general sobre el lugar donde se encuentran las fuentes de biodiversidad.

Los restantes tres proyectos tienen el mismo sentido. La diferencia se encuentra en que hacen hincapié en el cuidado de los recursos forestales en el norte del país nuevamente y en la bahía de Samborombón, que se encuentran al este de la provincia de Buenos Aires. Notemos, como señalan los principales documentos del proyecto AR Sustainable Natural Resources Management (Formerly Sustainable Forestry Development) que:

Los objetivos del Proyecto de Gestión Sostenible de los Recursos Naturales en la Argentina son mejorar la gestión sostenible y eficiente de los recursos forestales, la conservación de la biodiversidad en las áreas protegidas y los paisajes forestales. También es objetivo del proyecto lograr la integración de los pequeños productores en el desarrollo forestal. Hay tres componentes en el proyecto. El primero consiste en bosques nativos y biodiversidad. Este componente apoyará los primeros pasos críticos hacia el desarrollo de un programa forestal nacional necesario para concentrar la atención y la coherencia con el programa forestal del país, un proceso que requiere la participación de las partes interesadas. También mejorará la capacidad de la Dirección de Bosques Nativos para abordar las cuestiones del Chaco mediante el establecimiento de una oficina regional en la zona. El segundo componente del proyecto consiste en la plantación forestal sostenible. El objetivo principal de este componente es: (i) establecer marcos institucionales y de políticas que conduzcan a un crecimiento más sostenible y **compartido** en el sector de plantaciones agroforestal y, (ii) aumentar el desarrollo de plantaciones que logren conciencia ambiental; (iii) mejorar la plantación y la productividad agroforestal mediante el apoyo a la generación, análisis y transferencia de información de importancia estratégica, y (iv) apoyar la integración de los pequeños productores en la plantación y el ciclo de producción agroforestal, además de la promoción de prácticas sostenibles entre los productores en general. Por último, el cuarto

---

<sup>27</sup>Banco Mundial, proyecto: Biodiversity Conservation Project N° P039787.

componente consiste en áreas protegidas y corredores de conservación. Este componente tiene el doble objetivo de fortalecer la Administración de Parques Nacionales (APN), la capacidad para gestionar las áreas protegidas nacionales existentes y crear las condiciones para ampliar la protección al ecosistema Chaco, insuficientemente protegido y altamente amenazado. En concreto, se pretende fortalecer la capacidad de gestión de las once áreas protegidas prioritarias y mejorar la capacidad de la APN en Buenos Aires. Infraestructura, capacitación y equipo se financiarán en los parques existentes, junto con la renovación y modernización de uno o varios de los edificios históricos de la APN en Buenos Aires<sup>28</sup>.

El diseño del proyecto trae una cuestión interesante y que en el propio lenguaje de BM se pierde. El proyecto señala que uno de los objetivos es “...establecer marcos institucionales y de políticas que conduzcan a un crecimiento más sostenible y **compartido** en el sector de plantaciones agroforestal...”. Es interesante observar como señalan esta idea de “compartido”. La pregunta es: compartida con quién y la respuesta no es tan difícil encontrarla. Lo que está detrás de esto es la entrada de los capitales privados que comienzan a intervenir en los negocios de la reforestación.

El otro punto relevante que se pierde en el lenguaje del banco pero que está presente en los proyectos es la penetración del Estado en los recursos genéticos del país, cuestión que hasta entonces no había ocurrido. Recursos, que en muchos casos pertenecen a los pequeños o medianos productores o sectores indígenas. Esto es muy importante y conforma una novedad desde el punto de vista de los proyectos financiados por el BM.

### Carreteras

Los proyectos que plantean restaurar o construir nuevas carreteras comienzan a aplicarse desde el inicio de la relación con el BM. Ha sido una constante, un poco tímida por momentos. Sin embargo, nuevamente se encuentra un gran impulso en los últimos años con el financiamiento de 9 proyectos por 2.721 millones de dólares. El primero de estos proyectos, National highways rehabilitation and maintenance, fue el más importante de todos, llegando a financiar hasta 929 millones de dólares. El proyecto comprometió financiamiento hasta el 2005 y abarcó la casi totalidad de las

---

<sup>28</sup> Banco Mundial, proyecto AR Sustainable Natural Resources Management (formerly Sustainable Forestry Development) (subrayado propio)

carreteras nacionales, incluyendo el norte del país. Entre sus principales objetivos y componentes, se encontraron:

El proyecto tiene por objetivo general conservar la red vial nacional. Sus objetivos específicos son: 1) estabilizar la condición física, detener el deterioro de la red vial nacional no concesionada y reducir los costos de acceso para la reparación y el mantenimiento de la red vial nacional, 2) aumentar la participación del sector privado, y 3) fortalecer aún más las carreteras nacionales y las capacidades para la planificación, contratación y supervisión eficiente. El proyecto tiene cuatro componentes. Los tres primeros consisten en obras civiles como la rehabilitación y mantenimiento de la red pavimentada no concesionada incluyendo repavimentación y reconstrucción. El cuarto componente abarca la asistencia técnica, capacitación y equipo para fortalecer las capacidades organizativas de Dirección Nacional de Vialidad, tanto a nivel central como regional y apoyar los programas basados en el conocimiento, incluyendo la realización de estudios y la emisión de los manuales, así como la modernización de la biblioteca del sector<sup>29</sup>.

Nuevamente, aparece la entrada del sector privado (en su mayoría de capitales nacionales) incentivada por el BM, una cuestión no menor, ya que el propio Estado argentino supo contar con una Dirección de Vialidad Nacional desarrollada y pujante. Así pues, lo que se observa, es que la política de carreterización va de la mano de la entrada del sector privado, pero además también, de la mano de la apertura, repavimentación y pavimentación de caminos en zonas rurales, cuyo objetivo es garantizar el traslado de la producción de los lugares donde se produce hacia los principales centros urbanos o, en su caso, a los principales puertos del país con el objetivo de exportarlos.

Entre los años 2004 y 2005 se financian proyectos que tienen a restaurar y mantener las carreteras existentes con la misma idea que el proyecto anteriormente comentado. El financiamiento otorgado en el 2004 fue por un monto de 200 millones de dólares y conforma una continuación del proyecto National highways rehabilitation and maintenance. Los restantes tres proyectos financiaron la restauración de carreteras en las provincias de Córdoba, Entre Ríos, Santa Fé, Corrientes, Chubut y Neuquén. Las tres primeras de estas provincias, son parte de lo que se ha denomina La Pampa Húmeda, que es la zona que posee las tierras más productivas, pero que conforman lo que podríamos denominar la puerta de entrada al norte argentino. Las dos provincias

---

<sup>29</sup> Banco Mundial, proyecto: National highways rehabilitation and manténganse.

restantes, se encuentran en el sur del país, razón por la cual, no nos ocuparemos de ellas en tanto no es nuestra zona de estudio. Los proyectos, además, no fueron relevantes en términos económicos.

Sin embargo, y pese a no ser económicamente relevantes, la orientación que se le intenta dar a los proyectos sigue siendo la de generar corredores que permitan sacar la producción de las zonas donde se desarrolla. Es claro en este sentido lo que plantea el BM en relación a los objetivos del proyecto AR Santa Fe Road Infrastructure:

El propósito general del Proyecto de Infraestructura Vial de Santa Fe de Argentina es **mejorar las condiciones de transporte a lo largo de un corredor vial estratégico que une la provincia de Santa Fe con mercados regionales e internacionales**. El componente principal de este proyecto, la mejora de la Ruta Nacional 19, recibirá el monto total de los fondos asignados. Las obras de construcción a lo largo de 19 carreteras nacionales están avanzando de acuerdo al plan de trabajo establecido en el momento de la licitación y sin excesos de costos. El costo total de las obras de modernización alcanzará 175 millones de dólares. La Provincia de Santa Fe proporcionará recursos adicionales si es necesario. El camino mejorado 19, con la excepción de 2 kilómetros de la ciudad de Santo Tomé, se completará en junio de 2011, con las obras restantes se espera que esté terminado en febrero de 2012. Fecha de este Proyecto de cierre es el 30 de junio de 2012.<sup>30</sup>

La línea de los proyectos se mantiene. El objetivo es financiar corredores estratégicos para enviar la producción local a mercados extranjeros: financiar un modelo agroexportador. De los restantes cuatro proyectos que financió en BM, a saber: i) AR APL2 National Highway AssetMgt; ii) Norte Grande Road Infrastructure; iii) AR Road Safety y iv) AR- Provincial Road Infrastructure Project AdditionalFinancing, solo los dos primeros fueron realmente importante de acuerdo a nuestros objetivos, ya que el proyecto Road Safety tuvo como propósito brindar asistencia técnica para mejorar el control del tránsito y accidentes en carreteras, mientras que el proyecto AR-Provincial Road Infrastructure Project Additional Financing, financió el desarrollo de carreteras en las provincias de Corrientes, Entre Ríos, Córdoba y Santa Fé. El proyecto AR APL2 National Highway Asset Mgt resulta interesante porque da un paso más allá del financiamiento de carreteras, avanza sobre:

Los objetivos del Segundo Préstamo Programático Adaptable (APL) para el Proyecto de Gestión de Activos Carretera Nacional de Argentina son: (a)

---

<sup>30</sup> Banco Mundial, proyecto: AR Santa Fe Road Infrastructure (subrayado propio)

preservar la Red Vial Nacional no concesionada, a través de la expansión de la rehabilitación basada en la performance y contratos de mantenimiento (CREMA) de dicha red, y (b) fortalecer aún más la Dirección Nacional de Vialidad (DNV) en relación a la capacidad de gestión. La reestructuración dará lugar a las siguientes seis políticas de salvaguarda: los hábitats naturales, bosques, manejo de plagas, recursos culturales físicos, los pueblos indígenas y el reasentamiento involuntario. Además, la reestructuración: (i) apoya una reasignación menor de los fondos del préstamo, y (ii) se extiende a los 18 meses de la fecha de cierre del proyecto, desde el 31 diciembre 2011 a 30 junio 2013, para permitir la realización de las actividades previstas en el mismo.<sup>31</sup>

Notemos, que el proyecto contempla efectos “colaterales” y para eso propone la reubicación de las poblaciones, muchas de ellas indígenas en la zona de Salta y Jujuy (el norte argentino, al oeste de la provincia del Chaco). Con esto, lo que se logra es llevar un traslado de las poblaciones originarias del norte hacia otros territorios. Con lo cual, además de avanzar en la construcción de carreteras y caminos, se las traslada a las poblaciones perjudicadas y se las despoja de su propio territorio, posibilitando una mayor facilidad en el control de la biodiversidad.

Por último, el proyecto “Norte Grande Road Infrastructure” es el proyecto que mayor impacto logró a lo largo de todos estos años en la zona bajo estudio. El proyecto comenzó a funcionar en el 2010 por un monto de 500 millones de dólares. Entre sus principales objetivos se encuentran:

El objetivo del Proyecto Grande de Infraestructura Vial Norte de Argentina es reducir los costos de transporte para los usuarios de las carreteras provinciales a lo largo de los corredores seleccionados de las provincias del Norte Grande, a través de la mejora de la calidad de las carreteras y la introducción de mejores herramientas de gestión y método. Hay dos componentes en el proyecto, siendo el primer componente de rehabilitación, mejora y reconstrucción de carreteras provinciales. Este componente financiará la realización de la rehabilitación, mejora y reconstrucción de obras civiles a través de la realización de los sub-proyectos (como la reconstrucción de base, repavimentación, pavimentación y / o asfalto superposición de hormigón, como sea el caso, incluyendo aceras, drenaje, albañilería, señalización, iluminación y obras auxiliares, además de las mejoras de seguridad vial) de los caminos seleccionados bajo la jurisdicción de las provincias participantes de la región Norte Grande. Por último, el segundo componente es el desarrollo institucional y la gestión de proyectos.

---

<sup>31</sup> Banco Mundial, proyecto: AR APL2 National Highway Asset Mgt.

Este componente financiará los siguientes subcomponentes: desarrollo institucional, y la gestión y supervisión de proyectos.<sup>32</sup>

De esta manera, el BM financia la construcción de corredores económicos a través de la construcción de carreteras, corredores que llamamos plataforma agroexportadora. La tercera pieza de esta gran rompecabezas, lo conforman los proyectos orientados a los pequeños y medianos productores, cuyo objetivo es integrarlos a la producción agrícola de tipo industrial.

#### Pequeños y medianos productores y comunidades indígenas

Durante los 11 años que van de 1997 a 2008, el BM financió ocho proyectos destinados al fomento de la producción de los pequeños y medianos productores y de las comunidades indígenas; fomento que en realidad supone la integración de estos productores a un modelo de agricultura industrial. Las características de estos proyectos son similares, se hace hincapié en el fomento de la competitividad, en el acceso a infraestructura, en el desarrollo etc., etc. Los dos proyectos más importantes en cuanto al monto son: Provincial agricultural development y el AR PROSAP2 - Second Provincial Agricultural Development. El resto de los proyectos, pese a no ser relevantes desde el punto de vista económico, si lo son en términos cualitativos: ambos permiten avanzar sobre los pequeños y medianos y las comunidades indígenas con la idea del progreso material. El proyecto Provincial agricultural development supuso el préstamo de 375 millones dólares. Entre sus principales objetivos se encuentran:

El objetivo principal del proyecto de desarrollo de pequeños agricultores es aumentar la capacidad productiva y organizativa en las comunidades rurales pobres. Los tres componentes del proyecto incluyen: 1) un fondo de inversión rural para financiar pequeñas donaciones para la demanda basados en sub-proyectos, servicios de apoyo, incluyendo la capacitación, un sistema de información de marketing y la implementación de un plan de acción y estrategia de participación de pueblos Indígenas. Además, asistencia técnica y equipos para la gestión de las actividades de inversión rural a nivel nacional, provincial y local, 2) el fortalecimiento de la política de desarrollo rural mediante la prestación de asistencia técnica, los estudios basados en la demanda, equipo y fondos competitivos de investigación para ayudar a desarrollar estrategias y fortalecimiento institucional de la Dirección de Planificación y Desarrollo Agrícola para gestionar las

---

<sup>32</sup> Banco Mundial, proyecto: Norte Grande Road Infrastructure.

actividades del componente, y 3) una unidad de coordinación para administrar, monitorear y evaluar el proyecto.<sup>33</sup>

El proyecto AR PROSAP2 - Second Provincial Agricultural Development otorgó financiamiento por 453 millones de dólares y tiene entre sus principales objetivos y componentes los siguientes:

El objetivo de desarrollo del Segundo Proyecto de Desarrollo Agrícola Provincial (PROSAP II) para la Argentina es aumentar la productividad y la rentabilidad de los productores agrícolas pequeños y medianos con el objetivo de contribuir a la mejora de la competitividad agrícola. Hay tres componentes en el proyecto. El primero es el apoyo a las actividades de pre-inversión. Este componente proporcionará apoyo al cumplimiento de los requisitos de elegibilidad de provincia a través de la ejecución de las actividades de desarrollo institucional mínimos y la elaboración de estrategias provinciales de desarrollo agrícola (PADS) en cada provincia participante, identificación y preparación de perfiles de los sub-proyectos y, una vez seleccionado el apoyo, se plantea la propuesta, el diseño y las iniciativas de desarrollo regional para aumentar la competitividad de las micro-regiones seleccionadas. **El proyecto también plantea, con carácter experimental, la creación de redes de innovación público-privadas para el desarrollo de iniciativas de transferencia de innovación (ITI) para el intercambio de conocimientos sobre las prácticas agrícolas con el propósito de mejorar la competitividad y el acceso a los mercados de los pequeños y medianos agricultores, así como para facilitar la relación entre las instituciones del conocimiento y los agricultores.** El segundo componente del proyecto es de sub-proyectos de inversión para la competitividad. Este componente financiará el costo de la competitividad de la agricultura y / o inversiones agrícolas cuyos perfiles sean aprobados para recibir apoyo, en base a su acuerdo con el objetivo del proyecto y las prioridades provinciales como se expresa en el PADSS. El tercer componente es la gestión de proyectos. Este componente apoyará el funcionamiento de la unidad de ejecución del proyecto central (PIU), así como la financiación de los costos de monitoreo y evaluación, estudios especiales, el continuo fortalecimiento de las capacidades administrativas y de gestión, con énfasis en las medidas de creación de capacidad para promover la adopción de las nuevas orientaciones conceptuales del proyecto. Estudios especiales también incluirán un análisis institucional para llevar a cabo durante el primer año de aplicación de medidas estructurales que deben adoptarse para promover la incorporación de la perspectiva de PROSAP II en la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (SAGPyA). (subrayado propio).

---

<sup>33</sup> Banco Mundial, proyecto: Provincial agricultural development.



El objetivo del proyecto es ligar a los pequeños y medianos productores con el sector privado dedicado a la innovación, es decir, los grandes capitales, ya que son ellos los que están relacionados a la innovación en materia agrícola; innovación que además está ligada a los transgénicos, al menos en Argentina, unión a la cual también están subordinados los actuales organismos públicos relacionados con la agricultura. Entonces, cuando se refieren a la vinculación entre los pequeños y medianos productores con las instituciones públicas y privadas dedicadas a la innovación, están hablando del desarrollo de transgénicos. Notemos, además, que en el norte argentino los pequeños y medianos productores y comunidades indígenas no han estado vinculados al sector de los grandes capitales. Así, el BM bajo una supuesta estrategia que tiende a garantizar el progreso a través de la innovación, lo que hace es forzar la venta o arrendamiento de las tierras de los pequeños productores a los grandes capitales, situación que se observa claramente en el norte del país y, de esa manera, presionar en favor de los productos transgénicos.

Los proyectos Additional Financing Argentina Provincial Agricultural Development Project - Ln. 7425-0 AR y AR Additional Financing Small Farmer Development Project (PROINDER) son dos proyectos que caminan en la misma dirección expresada anteriormente. E incluso, el primero de ellos, financia el drenaje de canales en el Chaco y el segundo propone el desarrollo, con el mismo lenguaje que los proyectos anteriormente mencionados, de las comunidades indígenas.

Analizar el período de conjunto, nos muestra diferencias importantes con la etapa anterior, divergencias que marcan la época y que pone en la mira la captura de los recursos naturales, en particular, la agricultura del norte argentino. Esto es un tema de la mayor relevancia a la hora de ligar las diferentes partes de un entramado de préstamos que en apariencia se muestra en favor del desarrollo del tercer mundo, además de inconexo y desconectado de los intereses desindustrializadores de los Estados Unidos.

### Reflexiones finales

El objetivo de este trabajo fue revisar el grado de disociación que existe entre el planteo discursivo de las distintas usinas de pensamiento de los países centrales, en particular el Banco Mundial, y lo ejecutado por dichas usinas a través del financiamiento otorgado a los países en desarrollo, en este caso a la Argentina.

Como fue desarrollado en el trabajo, durante las últimas décadas han resurgido debates que plantean que el sector agropecuario y agroindustrial puede constituirse en un eje central de los procesos de desarrollo en los países periféricos. La principal justificación de esta postura es que este sector se ha transformado de manera radical, desdibujando la vieja separación de economía en sectores primario-industrial-servicios: hoy, el sector agropecuario generaría mayor valor agregado, empleo y riqueza y tendría impacto sobre todos los sectores de la economía. Esta transformación se deriva, principalmente, de la revolución tecnoproductiva y las nuevas tendencias en la demanda mundial de alimentos. Esta posición es apoyada por los principales organismos internacionales como la FAO, el Banco Mundial y el BID, y también es promovida por un grupo de autores en Argentina, que consideran que nuestro país tiene el potencial de insertarse en las cadenas de valor agroindustriales y de *ascender* en la misma apropiándose de una proporción de rentas cada vez mayor, dejando de lado aspectos estructurales que son, a nuestro entender, fundamentales para el análisis.

Sin embargo, y pese que algunas de las cuestiones afirmadas por los defensores del *campo* como eje desarrollo son ciertas, es oportuno resaltar a los fines de este trabajo, que el accionar del Banco Mundial muy lejos se encuentra de impulsar un proceso de desarrollo de los países periféricos en concordancia con los argumentos que ellos mismos han esgrimido en los últimos años. En este sentido, existe una gran disociación entre el discurso y la praxis del Banco Mundial. La hipótesis del presente trabajo es que, a través del financiamiento de proyectos de inversión, el Banco Mundial impulsa un proceso a través del cual los países subdesarrollados se constituyen en plataformas agroexportadoras de productos con un bajísimo nivel de valor agregado, en línea con la teoría liberal de las *ventajas comparativas* y el neoestructuralismo, en una nueva versión adaptada a las nueva división internacional del trabajo.

En este sentido, la intervención del BM en la Argentina ha sido extensa y multifacética a los largo de las últimas dos décadas y su grado de injerencia se fue

ampliando hasta incluir el sector agrícola y el cambio en el uso del suelo. Fue un proceso paulatino que llevó veinte años, comenzando en la década de los noventa por la construcción del entramado de relaciones que operaron en favor del desmantelamiento del aparato productivo del país, empujándolo a la reprimarización. En aquellos primeros años, la estocada del BM sobre Argentina constó de dos pasos: 1) provocar el desmantelamiento del apartado productivo industrial y la venta de las empresas y recursos estratégicos y 2) entorpecer la reproducción de la fuerza de trabajo. El primer paso se posibilitó a través de los préstamos destinados a las reformas estructurales y al desfinanciamiento del Estado acaecido con el traspaso de los fondos jubilatorios a manos privadas y con el privilegio al pago del servicio de la deuda, generando grandes boquetes presupuestarios que fueron llenados con empréstitos altamente condicionados; el segundo, con los préstamos orientados al empobrecimiento de la educación y la salud. El período que va de fines de la década de los noventa hasta el 2010, revela el cambio de impronta que el BM le da a sus préstamos, cuyo único objetivo fue influir en el sector agrícola argentino y controlar la biodiversidad.

Ambos movimientos - garantizar la desestructuración productiva y social primero y la captura de los recursos naturales y el control agrícola segundo- son parte de un accionar colonial / imperial de la política exterior estadounidense, representada por el BM como uno de los entes subrogados al Departamento del Tesoro, que tiende a privilegiar el control de los recursos no renovables, en una etapa donde lo que está en juego, en una primera instancia, son los límites materiales que presenta el capitalismo para continuar creciendo y, en una segunda, la posibilidad de vida sobre la biosfera.

Es por todo esto que es necesario armar el rompecabezas que presenta el BM en sus fundamentaciones, de manera tal, de poder entender la lógica de sus proyectos en Argentina. De lo contrario, pareciera que son proyectos que buscan el bien común, ya sea través de la “conservación” de la biodiversidad como el “desarrollo” y la “conexión” con los mercados regionales o internacionales de los pequeños y medianos productores, cuando en realidad, lo que está detrás de estos proyectos es el control territorial para garantizar la captura de la materia prima de la ingeniería genética (biodiversidad) y la reafirmación de una plataforma agroexportadora a partir del financiamiento de corredores económicos con la construcción de carreteras. En esta misma línea están los proyectos que financian a los pequeños y medianos productores, cuyo objetivo es empujarlos hacia el modelo de agricultura industrial y, de esa manera,

controlar la alimentación y el territorio, ya que en la gran mayoría de los casos sus tierras quedan en manos de grandes transnacionales, como consecuencia de que se ven obligados a rentar o vender sus campos a capitales foráneos.

En definitiva, considerar esta disociación entre discurso y praxis de uno de los principales organismos internacionales enriquece los debates acerca de las potencialidades de desarrollo sustentable de nuestra región, en el marco del fortalecimiento de las posiciones que promueven a la producción agroindustrial y biotecnológica como *motor* de desarrollo.

### Anexo

Fecha	Nombre del proyecto	Nombre Empresa	Sector	Total inversión aprobada por la junta del IFC
				(Million - USD)
05/28/2010	Argentex	ArgentexMining	Silver	18.78
05/28/2010	Argentex	ArgentexMining	Silver	
05/10/2010	Galicia GTLP/EE Agri CL	Banco Galicia	TradeFinance	20
04/30/2010	TRP Expansion	TRP Project	Port and Harbor Operations	
04/26/2010	TIBA	TIBA	Other (Including Satellite Telecommunications, Radio and Television Broadcasting, etc.)	10
03/01/2010	Diadema III	CAPSA	Oil and Gas Production (Includes Development)	30
03/01/2010	Diadema III	CAPSA	Oil and Gas Production (Includes Development)	
08/26/2009	Aluar	ALUAR	Aluminum	25
08/25/2009	Aluar	ALUAR	Aluminum	
06/16/2009	PAE G San Jorge	Pan American E	Oil and Gas Production (Includes Development)	
06/16/2009	PAE G San Jorge	Pan American E	Oil and Gas Production (Includes Development)	50
04/29/2009	Grupo ASSA	Grupo ASSA	Computer Systems Design and Related Services (System Integration, Custom Computer Programming, IT Services etc.)	10
03/20/2009	Arcor WC	Arcor	OtherFood	20
03/12/2009	Exolgan S.A.	Exolgan	Port and Harbor Operations	40
03/10/2009	Exolgan S.A.	Exolgan	Port and Harbor Operations	
12/23/2008	TimbuesSoybeanCrushingPlant	Noble Argentina	Vegetable Fats and Oils	40
12/23/2008	TimbuesSoybeanCrushingPlant	Noble Argentina	Vegetable Fats and Oils	
11/05/2008	AGD	Aceitera General	Vegetable Fats and Oils	29
10/23/2008	AGD	Aceitera General	Vegetable Fats and Oils	70

10/17/2008	Medanito	Medanito	Oil and Gas Production (Includes Development)	
10/17/2008	Medanito	Medanito	Oil and Gas Production (Includes Development)	
07/30/2008	FV Argentina II	F.V. S.A.	Other Miscellaneous Fabricated Metal Products (Including Non-Wood Housing Products, Tanks, Cutlery, Kitchen Utensils and Handtools, etc.)	
07/30/2008	FV Argentina II	F.V. S.A.	Other Miscellaneous Fabricated Metal Products (Including Non-Wood Housing Products, Tanks, Cutlery, Kitchen Utensils and Handtools, etc.)	20
07/21/2008	Patagonia CL	Banco Patagonia	CommercialBanking - SME Finance	30
07/21/2008	Patagonia CL	Banco Patagonia	CommercialBanking - SME Finance	30
07/03/2008	CencosudArg	CencosudArg	Retail (Including Supermarkets, Grocery Stores, etc.)	
07/03/2008	CencosudArg	CencosudArg	Retail (Including Supermarkets, Grocery Stores, etc.)	50
12/20/2007	ROCH	Roch	Oil and Gas Production (Includes Development)	
12/20/2007	ROCH	Roch	Oil and Gas Production (Includes Development)	37
11/07/2007	ArcorExp	Arcor	OtherFood	50
11/07/2007	ArcorExp	Arcor	OtherFood	
09/17/2007	Banco Galicia CL II	Banco Galicia	CommercialBanking - General	50
06/01/2007	Pan American Energy LLC - ArgentineBranch (II)	PAE - Argentine	Oil and Gas Production (Includes Development)	150
06/01/2007	Pan American Energy LLC - ArgentineBranch (II)	PAE - Argentine	Oil and Gas Production (Includes Development)	
05/22/2007	Pampa AgribusinessFund, LP	PAMPA FUND	Private Equity/Venture Cap Fund - Sector	20
10/25/2006	SFP AMC	DARP SFP	CommercialBanking - DistressedAssets	25
03/22/2006	Terminales Rio de la Plata S.A.	TRP Project	Port and Harbor Operations	35
03/20/2006	Terminales Rio de la Plata S.A.	TRP Project	Port and Harbor Operations	
03/13/2006	INCaF Villa Dominico	Van der Weil	Other	
03/13/2006	INCaF Villa Dominico	Van der Weil	Other	
12/22/2005	Diadema II	CAPSA	Oil and Gas Production (Includes Development)	50

12/21/2005	Diadema II	CAPSA	Oil and Gas Production (Includes Development)	
09/13/2005	Arcor Group	Arcor	OtherFood	
09/09/2005	Arcor Group	Arcor	OtherFood	70
08/26/2005	Noble Argentina S.A.	Noble Argentina	Port and Harbor Operations	
08/26/2005	Noble Argentina S.A.	Noble Argentina	Port and Harbor Operations	18
05/27/2005	BACS Warehousing Credit Line II	BACS	SecondaryMortgageInstitutions	25
05/27/2005	Pan American Energy LLC - ArgentineBranch	PAE - Argentine	Oil and Gas Production (Includes Development)	125.5
05/17/2005	Pan American Energy LLC - ArgentineBranch	PAE - Argentine	Oil and Gas Production (Includes Development)	
05/17/2005	Vicentin S.A.I.C.	Vicentin	Vegetable Fats and Oils	
05/13/2005	Vicentin S.A.I.C.	Vicentin	Vegetable Fats and Oils	35
04/12/2005	San Miguel 2	S.A. San Miguel	Fruit and Vegetable Preservation or Processing (Canning, Freezing, Drying, Jams, etc.)	20
04/12/2005	San Miguel 2	S.A. San Miguel	Fruit and Vegetable Preservation or Processing (Canning, Freezing, Drying, Jams, etc.)	
03/02/2005	Grupo Galicia	Banco Galicia	CommercialBanking - General	40
05/21/2004	Aceitera General Deheza	Aceitera General	Other Vegetable Oil Crops (Coconut, Rapeseed, Peanut, Sunflower, etc.)	70
05/21/2004	Aceitera General Deheza	Aceitera General	Other Vegetable Oil Crops (Coconut, Rapeseed, Peanut, Sunflower, etc.)	
12/01/2003	Pecomfianza SME Line	Propyme SGR	Oil and Gas Production (Includes Development)	
08/11/2003	FIDEX	BACS	TradeFinance	25
04/25/2003	HSBC Trust	Export Trust	Domestic Mutual Fund/Unit Trust	10
12/17/2002	Vicentin II	Vicentin	Vegetable Fats and Oils	30
11/27/2002	Molinos II	Molinos	Vegetable Fats and Oils	30
04/26/2002	Aceitera General Deheza II	Aceitera General	Other Vegetable Oil Crops (Coconut, Rapeseed, Peanut, Sunflower, etc.)	30
06/07/2001	Salutia	Salutia	Other Medical	2.5
10/25/2000	Nuevo Banco de Santa Fe SA	BSFE	CommercialBanking - General	20
06/14/2000	Universidad del Salvador	USAL	Colleges, Universities, and Professional Schools	10

06/08/2000	Universidad del Salvador	USAL	Colleges, Universities, and Professional Schools	
05/05/2000	Aguas Provinciales de Santa Fe	ASF	Water and Wastewater Utilities	25
10/29/99	Cefas S.A.	Cefas	Quarried Construction Materials (Including Asbestos, Crushed Stone Construction, Aggregates, Granite Block, Sand, etc.)	
09/21/99	The Argentine Mortgage Company	BACS	Secondary Mortgage Institutions	
08/23/99	FAPLAC, S.A.	FAPLAC	Wood Panels and Engineered Wood Products	
05/24/99	CCI SA	CCI	Highway Operations (Includes Toll Roads)	
01/07/1999	American Plast S.A.	American Plast	Other Plastic and Rubber Products (Including Polypropylene Bags, Housing Components, Containers, etc.)	
11/25/98	Universidad Torcuato Di Tella	DI TELLA	Colleges, Universities, and Professional Schools	
11/20/98	Banco de Galicia y Buenos Aires S.A.	Banco Galicia	Commercial Banking - General	
11/17/98	Correo Argentino S.A.	Correo Argentino	Other Support Activities for Transportation (Grain Terminals, Cargo Terminals, Airport Operations)	
11/13/98	Banco General de Negocios S.A.	BGN	Merchant Bank	
09/04/1998	S.A. San Miguel A.G.I.C.I. y F.	S.A. San Miguel	Fruits and Vegetables	
08/26/98	Acindar Industria Argentina de Aceros S.A.	Acindar	Integrated Steel Works	
07/27/98	Juan Minetti S.A.	Minetti	Cement	
04/02/1998	Universidad de Belgrano	U. Belgrano	Colleges, Universities, and Professional Schools	
03/25/98	Argentina Hospital Privado de Cordoba, S.A.	Hospital Privado	Hospitals and Clinics	
02/10/1998	Asociación Unión Tamberos Cooperativa Ltda. (A.U.T.L.)	AUTCL	Dairy Products	
01/23/98	Banco del Suquia Credit Line	Suquia	Commercial Banking - General	
01/23/98	Patagonia Fund	Patagonia Fund	Private Equity/Venture Cap Fund - Country	
10/23/97	Patagonia Mint S.A.	Patagonia	Vegetable Fats and Oils	
10/09/1997	FV S.A.	F.V. S.A.	Other Miscellaneous Fabricated Metal Products (Including Non-Wood Housing Products, Tanks, Cutlery, Kitchen Utensils and Handtools, etc.)	
05/14/97	T6 Industrial S.A.	T6I	Vegetable Fats and Oils	
04/08/1997	Terminal 6 S.A.	Terminal 6	Port and Harbor Operations	



04/07/1997	Fondo Agrícola de Inversion Directa 2003	FAID	Foreign Portfolio Equity Fund - Sector	
03/13/97	HSBC Bank Argentina S.A.	HSBC Argentina	Commercial Banking - General	
03/03/1997	Banco del Suquia Subordinated Convertible Loan	Suquia	Commercial Banking - General	
02/26/97	Kleppe S.A.	Kleppe/Caldero	Fruits and Vegetables	

## Bibliografía

- Anderson, Kym (2009). *Distortions to agricultural incentives. A global perspective 1955-2007*. Banco Mundial y Palgrave Macmillan.
- Arceo, Enrique (2003). *Argentina en la periferia próspera. Renta internacional, dominación oligárquica y modo de acumulación*. Buenos Aires: FLACSO-Editorial UNQUI-IDEP.
- Ascolani, A. (2008), Estrategias del Banco Mundial para el financiamiento de la educación en los países latinoamericanos; Porto Alegre, Brasil.
- Banco Mundial (2003a). *Promoting Agro-Enterprise and Agro-Food Systems Development in Developing and Transition Countries. Towards an Operational Strategy for the World Bank Group*. Banco Mundial, Agriculture & Rural Development Department, Washington, DC.
- Banco Mundial (2003b). *Reaching the rural poor. A renewed strategy for rural development*. Banco Mundial, Washington, DC
- Banco Mundial (2006). *Agricultura y Desarrollo Rural en Argentina: Temas Claves*. Banco Mundial, Unidad de Gestión Argentina, Chile, Paraguay & Uruguay, Washington DC.
- Banco Mundial (2008). *Agricultura para el desarrollo*. Banco Mundial Mundi-Prensa y Mayol Ediciones, S.A., Bogotá
- Barrera, A. (1998), Atlas geo-económico y geopolítico de Chiapas; tesis de doctorado, UNAM, México.
- Barrera, A. (2002), Los peligros del Plan Puebla Panamá; en Armando Bartra (coord.), Mesoamérica. Los ríos profundos; Edición conjunta del Instituto Maya, El atajo, casa Juan Pablos, UNORCA; México.
- Barrera, A. (2004), Sentido y origen del Alca; Grain, Argentina.
- Basualdo, E. (2006), Estudios de historia económica argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad; Siglo XXI – Flacso, Buenos Aires, Argentina.
- Bautista, R. M. y Valdés, A. (eds.) (1993). *The Bias Against Agriculture. Trade and Macroeconomic Policies in Developing Countries*. San Francisco (CA): ICS Press.
- Botzman, M. y Tussie, D. (1991), Argentina y el ocaso del Plan Baker. Las negociaciones con el Banco Mundial; en Boletín informativo Techint, enero-marzo, separata.
- Bradley, Daniel (2008). “Are Farm-Nonfarm Linkages Still Strong Enough to Tackle Rural Poverty?” En Kochendörfer-Lucius, Gudrun y Pleskovic, Boris; *Agriculture and Development*, Banco Mundial, Washington DC.
- Bruzzone, E. (2009), Las guerras del agua. América del sur, en la mira de las grandes potencias; Capital Intelectual, Buenos Aires, Argentina.

- Ceceña, A. E. y Barrera, A. (1995), *Producción estratégica y hegemonía mundial*; Siglo XXI, México.
- CEFIM, (1984), Los efectos del memorando de entendimiento, *Revista Realidad Económica*, N° 60-61, IADE, Argentina.
- Coraggio, J. (1997), Las propuestas del Banco Mundial para la educación: ¿sentido oculto o problemas de percepción?, en Coraggio, J. y Torres, R. M., *La educación según el Banco Mundial*; Miño y Dávila, Buenos Aires.
- Corbalán, M. A. (2002), *El Banco Mundial. Intervención y disciplinamiento. El caso argentino, enseñanzas para América Latina*, Editorial Biblos, Buenos Aires.
- Couto Soares, M. (1996), “Banco Mundial: políticas e reformas”, en L. De Tommasi, J. Warde y M Hadad (coord.), *O Banco Mundial e as políticas educacionais*, Cortez, Sao Pablo.
- Christianser, Luc y Demery, Lionel (2007). *Down to Earth: Agriculture and Poverty Reduction in Africa*. Banco Mundial, Washington DC.
- Deaton, A., Lustig, N., Banerjee, A. y Rogoff, K. (2006), *An evaluation of World Bank research, 1988-2005*; World Bank, Washington DC.
- DiasMartins, M. (2005). *El Banco Mundial y la Tierra. Ofensiva y resistencia en América Latina, África y Asia*, Viramundo, México.
- ECLA (1963). "Agriculture in Latin America: problems and prospects". En *The Economic Bulletin for Latin America*, 8(2), Nueva York.
- ETC, (2011), *¿Quién controla la economía verde?*; ETC, México.
- Ferranti, David; Perry, Guillermo E.; Lederman, Daniel; Foster, William; Valdes, Alberto (2005). *Beyond the City: The Rural Contribution to Development*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Gereffi, Gary y Tam, Tony (1998). *Industrial upgrading through organizational chains: Dynamics of rent, learning, and mobility in the global economy*. Trabajo presentado en la 93rd Annual Meeting of the American Sociological Association, San Francisco, CA.
- Gereffi, Gary (2001) *Introduction Globalization, Value Chains and Development*. IDS Bulletin 32.3, Institute of Development Studies, Brighton.
- Henson, Spencer(2008). *New Markets and Their Supporting Institutions: Opportunities and Constraints for Demand Growth*. Background paper for the World Development Report 2008, Banco Mundial, Washinton DC.
- IEFE, (2000), “Sector financiero: la niña mimada de la convertibilidad”, Informe N° 100, Ed. Esp., La Plata, Argentina.
- Jaffee, Steven; Kopicki, Ron; Labaste, Patrick y Christie, Ian (2003). *Modernizing Africa's Agro-Food Systems: Analytical Framework and Implications for Operations*. Africa Region Working Paper Series No. 44, Banco Mundial.
- Janvry, Alain y Sadoulet, Elisabeth (2009). *Agricultural Growth and Poverty Reduction: Additional Evidence*. Oxford University Press y Banco Mundial.
- Kay, Cristóbal (2002) "Los paradigmas del desarrollo rural en América Latina" en F. García Pascual (coordinador), *El Mundo Rural en la Era de Globalización: Incertidumbres y Posibilidades*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y Lleida, Universitat de Lleida, Madrid.
- Kay, Cristóbal (2007) “Enfoques sobre el desarrollo rural en América Latina y Europa desde mediados del siglo XX” en Farah Quijano, M. (ed.) *La enseñanza del desarrollo rural enfoques y perspectivas*. Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana.
- Klare, M. (2008), *Planeta sediento, recursos menguantes, editorial tendencias*, Barcelona.

- Larsen, Kurt; Kim, Roland y Theus Florian (editores) (2009). *Agribusiness and Innovation Systems in Africa*. Banco Mundial, Washington DC.
- Lipton, M. (1977). *Why Poor People Stay Poor. A Study of Urban Bias in World Development*. Temple Smith, Londres.
- Mendes Pereira, J. (2009), O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro, (1944-2008); Universidad Federal Fluminense, tesis de posgraduación en historia, Niteroi.
- Nurkse, Ragnald (1953) *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*, Oxford University Press, Oxford.
- Palast, Greg. (2001), Joe Stiglitz: Today's Winner of the nobel prize economics", en <http://www.gregpalast.com/the-globalizer-who-came-in-from-the-cold/>
- Portillo, Luisbi (2004), Alca / IIRSA, Plan Colombia y el Eje de Desarrollo Occidental, en *Rebelión*, 15 de abril de 2004 (<http://www.rebelion.org/hemeroteca/venezuela/040415portillo.htm>).
- Ricardo, David (1993). *Principios de Economía Política y Tributación*. Fondo de Cultura Económica, Colombia.
- Rostow, W.W. (1960) *The Stages of Economic Growth, A Non-Communist Manifesto*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Savanti, Paula y Sadoulet, Elisabeth (2008). *Agriculture's Special Powers in Reducing Poverty*. Special Report, Banco Mundial.
- Saxe Fernández, J. (1995), La Globalización: aspectos geoeconómicos y geopolíticos, en Calva, J. L. (coord.), *Globalización y bloques económicos. Realidades y mitos*, Ediciones JP, México.
- Saxe Fernández, J. y Delgado, G. C. (2001), *Imperialismo económico en México. Las operaciones del Bando Mundial en nuestro país*; RandomHouseMondadori, México.
- Saxe Fernández, J. (2006), *Terror e imperio. La hegemonía política y económica de los Estados Unidos*; RandomHouseMondadori, México.
- Saxe Fernández, J. (2009), "Diseños imperiales sobre México y América Latina", en *Temas de Nuestra América*, Universidad Nacional de Costa Rica, Vol. 1, N° 47.
- Saxe Fernández, J. y Fal, J. (2011), La especificidad de la etapa actual del capitalismo: los límites materiales del crecimiento y sus consecuencias geopolíticas", en Saxe-Fernández, John y Añorve, Daniel (comp.), *Crisis e Imperialismo*, primer volumen serie Construcción Social Alternativa, México, CEIICH - UNAM (en prensa).
- Schejtman, Alexander, Julio Berdegué, Félix Modrego (2006). *Income diversification through agricultural development*. Banco Mundial, Washington DC.
- Selser, G. (2010), *De la cronología de las intervenciones extranjeras en América Latina*, UACM – UNAM, México.
- Toussaint, E. (2007), Banco Mundial. *El golpe de Estado permanente*; AbyaYala, Quito.
- Zibechi, R. (2011), *Política y Miseria, La vaca*, Buenos Aires.
- World Bank, Education and Social Policy Department, *Priorities and Strategies for Education*. A
- World Bank, (1995) *Sector Review*, Washington DC.

#### Páginas de internet

- Banco Mundial.  
Bank Information Center.  
Diario *Ámbito Financiero*, Argentina.  
Diario *Clarín*, Argentina.

## **2. CONDICIONES SOCIALES Y PRODUCTIVAS EMERGENTES DE LA CONSOLIDACIÓN DEL AGRONEGOCIO EN ARGENTINA.**

Juan Barri  
Escuela de Filosofía, Facultad de Filosofía y Humanidades,  
Universidad Nacional de Córdoba.

### **Introducción**

A mediados del año 2015 referirse a las transformaciones estructurales de la producción agropecuaria en Argentina no resulta, evidentemente, una novedad. Ya han pasado casi dos décadas del inicio de un proceso de transformación de la matriz productiva inédito en el país, que diversos investigadores vienen describiendo y caracterizando de manera exhaustiva y desde diversas líneas disciplinares (Pfeiffer, 2002; Giarraca y Teubal, 2005; Gras y Hernandez, 2009; Barri y Wahren, 2010; Manildo, 2013, entre otros). Sin embargo, todavía es necesario seguir avanzando en la caracterización sociológica de este proceso y para ello los trabajos de investigación empírica siguen siendo un insumo imprescindible para comprender las tendencias generales en curso. En estos trabajos el tratamiento de las fuentes estadísticas representa un indicador importante a la hora de interpretar las dinámicas en curso y sus formas específicas de desarrollo.

Pese a la diversidad de enfoques en la literatura técnica arriba señalada parece existir cierto consenso sobre los puntos centrales de este nuevo ciclo de desarrollo en la producción agropecuaria: la existencia de un sostenido proceso de concentración de la tierra y el capital, la participación hegemónica y oligopólica de las multinacionales agroindustriales en la producción de agroinsumos y en el sector de la comercialización, la homogenización de las prácticas culturales en las labores agrícolas de la mano de la aplicación del paquete tecnológico con eje en la transgenia y la siembra directa, la generalización de la alteración genética a la mayoría de los cultivos, el volcamiento generalizado de los productores a los mercados externos, la tercerización de los procesos de siembra y cultivo, entre otras variables.

Algunos de estos autores (Gras y Hernández, 2009 y Manildo, 2013) han prestado atención a cómo este proceso de transformación y generalización del modelo del agronegocio implicó no sólo un conjunto de transformaciones materiales

significativas sino que el proceso implicó también modificaciones del universo simbólico vinculado a la producción agropecuaria. Se produjo así una recomposición de la estructura de sentidos y prácticas asociadas a las labores agrícolas y el mundo rural. Resulta por demás interesante revisar en las investigaciones concretas cómo se dio este proceso de resignificación y la dialéctica asincrónica entre las transformaciones en las formas materiales de producción y el nivel de la constitución de sentidos y significaciones asignadas a la práctica y los universos culturales asociadas a la misma.

Giarraca y Teubal (2005) han sido de los autores que más contribuyeron a mostrar desde el comienzo de las transformaciones estructurales la inserción global de estos procesos, dando cuenta que las tendencias endógenas responden a procesos de reconfiguración del capitalismo a nivel internacional. Este proceso de expansión mundial del modelo tecnológico y de negocios impulsado por las corporaciones transnacionales agropecuarias se impuso en América Latina de manera relativamente homogénea aunque con dinámicas diversas y desiguales según las regiones y las potencialidades productivas de las mismas (Rubio, 2003). Lo que resultó común fue la tendencia al predominio de las empresas rurales, su inserción subordinada al complejo agroindustrial transnacional y el desplazamiento de miles de productores medianos y pequeños. Ello se dio en el marco de un proceso de pérdida de soberanía alimentaria (Teubal, Domínguez y Sabatino, 2005; Barri y Wahren, 2010) que implicó la desestructuración de la producción agropecuaria destinada a abastecer los mercados internos.

Distintos autores coinciden en señalar que estas transformaciones en las condiciones de producción no hubiesen sido posibles sin la desregulación política y jurídica, llevada adelante durante el período de hegemonía neoliberal (Pfeiffer, 2002; Giarraca y Teubal, 2005; Gras y Hernández, 2009). La desregulación, la apertura económica y el predominio del sector financiero en el período iniciado con la dictadura militar de 1976 sentaron las bases materiales para la consolidación de las mega corporaciones agropecuarias y crearon las condiciones para que lograran cristalizar su predominio a nivel jurídico, permitiendo de esta manera la liberalización de la producción transgénica. Este fue el acto de acumulación originaria que dio impulso a la nueva etapa que se abriría en Argentina a mediados de los noventa, aunque el acto jurídico lo que hizo fue formalizar una transformación que ya había acontecido a nivel de las agrocorporaciones, liberando de esta manera el desarrollo de las fuerzas productivas monopolizadas por estos sectores de escala internacional.

Estos cambios dieron lugar a la incorporación de nuevos actores a la producción agropecuaria, dado el carácter cada vez más especulativo que adquiría la producción primaria, de la mano de un crecimiento exponencial del precio de la soja en el mercado internacional. Así aparecen los pooles de siembra, grupos de inversores financieros que ven en esta rama de producción una oportunidad de negocios que tiene niveles de rentabilidad muy atractivos y que implica un compromiso de inversión muy redituable. El alto grado de tercerización de los procesos productivos, favorecía esta tendencia especulativa en tanto que no era necesario comprometerse en inversiones cuantiosas en capital fijo, que implicaran la necesidad de permanecer por tiempos más prolongados en la actividad para amortizar costos, o que hicieran la inversión más dependiente de uno u otro cultivo. La homogenización de las labores agrícolas en relación a cultivos diversos también favoreció esta tendencia especulativa. Así la expresión monocultivo debería dirigirse más a describir un tipo de producción estandarizada, que ocasionalmente es ocupada por un cultivo particular, como la soja por ej., que a las virtudes agroecológicas de este o aquel cultivo particular.

También fue significativa la acción de las multinacionales en territorio para consolidar este modelo productivo. Gras y Hernández (2009) muestran como empresas como Monsanto y Novartis fueron construyendo redes muy eficaces de comercialización de sus productos y servicios, esponsorearon eventos y desarrollaron actividades específicas vinculadas a la promoción de sus paquetes tecnológicos. Pfeiffer (2002), Giarraca y Teubal (2005) y el Grupo ETC (2012) han dado cuenta con datos estadísticos del enorme grado de concentración de capital de estas empresas, las estrategias comerciales y el gran desarrollo corporativo horizontal y vertical de las mismas. Asimismo en estos trabajos puede observarse que el foco de la revolución tecnológica en curso se encuentra en el área de la tecnología genética, la biología sintética y la bioquímica asociada a estos nuevos desarrollos productivos.

### **El modelo de desarrollo**

Una cuestión significativa en relación con las tendencias generales en curso es que son presentadas como un nuevo modelo o paradigma de desarrollo en materia de producción agropecuaria. En este sentido, por tanto, se entiende que el tipo de producción que se generaliza no sólo responde a los intereses comerciales de los actores involucrados, sino que implica también un tipo de visión científica que se impone, y en algunos casos desplaza tanto a otros modelos científicos como a las producciones

locales de saberes. Autores como Barri y Warhen (2010) entienden que este patrón tecnológico implica un nuevo tipo de colonialidad del saber, que impone lógicas científicas asociadas a la expansión de un modelo de desarrollo impuesto por las potencias imperiales y sus empresas. Pfeiffer (2002), con argumentos similares visualiza que lo que se impone es la lógica técnica de una modernidad que ve al tiempo como un progreso lineal, donde progreso y técnica parecen ser conceptos estrechamente vinculados, al tipo que representan la visión paradigmática de la idea de conocimiento occidental. Y en la actual fase de desarrollo la biotecnología representa para esta autora la fase final del proceso de transformación de naturaleza, lo que nos pone en una encrucijada inédita, tanto en términos ambientales como sociales. La resistencia cultural de los países latinoamericanos representa, para estos autores, la única forma de evitar este proceso de imperialismo material y cultural, que amenaza a pasos acelerados la biodiversidad regional.

Sin dudas, este proceso complejo de imposición tecnológica tiene muchas dimensiones, una de ellas vinculadas a las estrategias de loby que desarrollan estas mega- corporaciones y de las que habláramos arriba. Esta dimensión comercial vinculada a la propaganda y a la creación de un consenso social se ve legitimada cuando, como vimos, a través de los órganos legislativos se habilita la posibilidad de su implantación territorial. Al mismo tiempo, una parte del aparato institucional y científico tecnológico público encuentra en estas nuevas condiciones áreas de trabajo para sus investigaciones que alimentan aún más estos patrones técnicos de producción agrícola; estos conocimientos nuevos en diversas ocasiones terminan siendo privatizado por las mismas corporaciones que están a la vanguardia de las investigaciones en materia de biotecnología. En este ciclo de retroalimentación vinculado con un determinado estado de desarrollo de las fuerzas productivas los saberes locales, las construcciones técnicas alternativas, los diagrama de desarrollo que presentan distintas organizaciones campesinas, ecologistas e investigadores críticos se encuentra con la dificultad de disputar contra una forma social de desarrollo que se ha consolidado como forma de organización del trabajo y las relaciones comerciales a partir de la generalización de las relaciones capitalistas en el medio rural. Ello no ha impedido, sin embargo, acciones efectivas de resistencia, pero si nos muestra la envergadura del problema.

El problema es que la hegemonía tecnológica de este tipo de producción científica no tiene repercusiones restrictivas sólo en el campo de la ciencia y la

tecnología. Evidentemente, al estar inmersa en un sistema de relaciones sociales condiciona las diversas formas de organización social de una nación, e incluso la política pública. Entre las decisiones soberanas que se ven amenazadas están, como señalan Teubal, Domínguez y Sabatino (2005) la soberanía alimentaria de los pueblos, y sin dudas, la seguridad alimentaria de los mismos.

De idéntica formal, la homogenización de las prácticas culturales en un territorio implica la desaparición de aquellos actores que representaron históricamente la producción no capitalista, o inserta en el esquema agroexportador. La desaparición de más de 80 mil explotaciones entre los años 1988 y 2002 muestra, que explicitan los autores recién citados, muestra que la imposición del actual modelo técnico implica una producción excluyente y, sobre todo, altamente dependiente de los monopolios u oligopolios agroindustriales. Limitando aún más las posibilidades de disputar estas lógicas productivas y de evitar el avance sostenido de la frontera agropecuaria sobre el monte nativo y sobre aquellos productores que aún resisten en regiones antes no valorizadas, haciendo crecer exponencialmente los casos de conflictos y judicialización de la tenencia entre la población campesina.

Este cambio tecnológico es al mismo tiempo una transformación de las prácticas culturales, pero no sólo en el sentido restringido de las labores agrícolas, sino en las formas de gestión de la producción y de las unidades domésticas. Y en el caso de las comunidades constituidas mayoritariamente por productores campesinos o poblaciones de aborígenes la amenaza del capital es una amenaza directa a sus posibilidades de reproducción material y cultural. Esta agricultura sin agricultores, copada por rentistas en sus variadas formas, no es sino la personificación de una relación social en la que el capital muerto, con su voracidad inmanente, busca eliminar cualquier restricción a su lógica reproductiva *ecocida* (2006).

### **Las transformaciones vistas desde el marxismo**

Para los estudios marxistas aplicados al agro las transformaciones actuales vinculadas al desarrollo de las fuerzas productivas son muy significativas en términos teóricos y empíricos, y plantean una serie de interrogantes que resulta interesante recorrer. El primero de ellos que recuperaremos tiene que ver con las tesis que presentara Karl Kautsky hace más de un siglo al estudiar la *cuestión agraria*. En este texto de comienzos del siglo XX el autor señalaba que en el agro la tendencia general del capital a un desarrollo de las fuerzas productivas encontraba una serie de obstáculos



objetivos, que repercutían en que la misma tuviese un desarrollo más lento en materia de subsunción real del trabajo agrícola al capital (Kautsky, 2002). Sin embargo, advertía que en el largo plazo esta heterogeneidad del desarrollo de las fuerzas productivas se eliminaría y terminarían consolidándose las tendencias generales de desarrollo del capital. Aquella visión proyectiva de Kautsky parece hoy más que nunca confirmada, y abre las puertas a una serie de complejos problemas analíticos en relación a la apropiación de la renta agrícola, tema que ya hemos trabajado en otra ocasión (Barri, 2013).

En esa misma obra este brillante pensador húngaro señalaba que el desafío para los marxistas que estudiaban la cuestión agraria no estaba en volcar sus esfuerzos a mostrar la tendencia descampesinizante del capital en el corto plazo, sino en dar cuenta de los procesos concretos y los factores que permitían, en determinadas coyunturas, que las pequeñas y medianas explotaciones tuviesen un provenir en el territorio rural. Este desafío fue llevado adelante por distintos investigadores, aunque no siempre dentro de este marco teórico, y ha brindado a los estudios socio antropológicos agrarios interesantes trabajos de investigación que permitieron y permiten pensar la cuestión campesina en diferentes coyunturas espacio-temporales. Sin embargo, en el caso argentino, la generalización en extensión y profundidad de las relaciones capitalistas (Iñigo Carrera, 1997) en el medio rural, que territorialmente se manifiesta a través de la expansión sostenida de la frontera agropecuaria, nos obliga a seguir más que nunca el consejo técnico de Lenin (1960: 239) de no olvidar el carácter burgués de las relaciones en las que entra en campesino cuando el modo de producción capitalistas comienza a generalizarse; en la coyuntura actual, ello se manifiesta en una presión sostenida del agronegocio sobre las tierras campesinas y sobre los reservorios naturales aún no valorizados por el capital agrario.

De este último punto se desprende la que es, quizá, la inquietud analítica que para nosotros representa una de las vetas más interesantes para la investigación a partir del instrumental teórico provisto por Marx. La pregunta podría formularse del siguiente modo: a partir de la revolución tecnológica acontecida en la agricultura, de la mano principalmente de la tecnología genética y la biología sintética ¿están las viejas relaciones de producción en la agricultura entrando en contradicción con esta fase actual de desarrollo de las fuerzas productivas? Y la pregunta no va en la línea de plantear la inquietud por algo así como el fin de la producción campesina, sino más bien a preguntarnos que implica para las formas históricas de la subsunción real del trabajo al

capital esta nueva revolución tecnológica. Es decir, la revolución biotecnológica desafía las relaciones sociales clásicas del capitalismo agrario? Y si fuese así: hacia dónde debemos dirigir nuestra atención para tener esa visión proyectiva que tuvo Kutzky hace más de 100 años?

### **Breves consideraciones finales**

En esta ponencia hemos recuperado algunos de los tópicos más significativos de un conjunto variado de investigaciones que dan cuenta de las transformaciones de la estructura agropecuaria argentina en las dos últimas décadas, señalando la existencia de un cierto consenso técnico sobre los rasgos generales del proceso. En tal sentido creemos que las investigaciones empíricas llevadas adelante nos permiten tener un soporte documental a partir de cual pensar el alcance de las tendencias en curso.

Señalamos también que a nuestro entender en el corpus teórico que nominamos como los estudios marxistas aplicados al agro existían suficientes herramientas analíticas como para describir estos procesos complejos, e incluso ir más allá y aventurarse en la interpretación de las contradicciones emergentes de las transformaciones en curso. En tal sentido la dialéctica aplicada por Kautsky al estudio de la cuestión agraria, siguiendo a Marx, y las reflexiones de Lenin nos ayudan a reconocer la importancia de intentar interpretar los procesos en curso bajo las coordenadas de estas claves de análisis que surgen de la crítica a la economía política.

Detuvimos nuestro análisis, por cuestiones de espacio y prudencia teórica, en lo que a nuestro entender es el punto más significativo de la encrucijada actual: ¿estamos ante una nueva etapa en materia de organización social de la producción agropecuaria? O ¿los fenómenos emergentes muestran que la revolución productiva generada en la agricultura viene a destruir viejas relaciones de producción y dar lugar a nuevas? En caso afirmativo se abren innumerable cantidad de dimensiones teóricas y técnicas a tener en cuenta, y con ello toda una vía de investigación muy provechosa para los estudios sociales agrarios. Esta es la tarea a la que nos abocaremos en adelante, y que quisimos compartir y problematizar con colegas en esta ponencia.

### **Bibliografía**

Barri, F. y Wahren, J. 2010. “Tensiones y conflictos en la era del neocolonialismo de los agronegocios y el cientificismo-tecnológico”. Realidad económica N° 255. Buenos Aires. pp. 43-65.

- Barri, Juan. 2013. “Renta agraria en contextos de alta productividad: las contradicciones emergentes en el actual régimen de producción agropecuaria argentino”. En *Revista Nera: Núcleo de Estudios, Pesquisas e Projetos de Reforma Agraria*. N° 22 (16). Septiembre de 2013. pp. 27-42. ISSN: 1806-6755. Disponible en <http://revista.fct.unesp.br/index.php/nera/article/view/2070/2263>
- Barta, A. 1982. *El capital en su laberinto: de la renta de la tierra a la renta de la vida*. México: Editorial Ítaca.
- Giarraca, N. y Teubal, M. (Coord.). 2005. *El campo argentino en la encrucijada*. Buenos Aires: Alianza Editorial.
- Gras, C. y Hernandez, V. (Coord.). 2009. *La Argentina rural. De la agricultura familiar a los agronegocios*. Buenos Aires: Biblos.
- Grupo ETC. *¿Quién controlará la economía verde?* Disponible en [www.etcgroup.org](http://www.etcgroup.org)  
Acceso: 1 de Febrero de 2013.
- Iñigo Carrera, N. y Podestá, J. 1997. “Las nuevas condiciones en la disposición de fuerzas objetiva: la situación del proletariado”. Buenos Aires:PIMSA. Documento de trabajo n° 5. Disponible en: <http://www.pimsa.secyt.gov.ar/publicaciones/DT5.pdf>
- Kautsky, K. 2002. *La cuestión agraria*. México: Siglo Veintiuno Editores.
- Lenin, V. I. 1960. “El programa agrario de la socialdemocracia en la primera revolución rusa de 1905-1907”. En: *Obras Completas*. Tomo XIII. Buenos Aires: Editorial Cartago.
- Manildo, L. 2013. *La identidad chacarera en las grietas del paisaje sojero*. Imago Mundi. Buenos Aires.
- Pfeiffer, M. L. (editora). 2002. *Transgénicos: un destino tecnológico para América Latina*. Mar del Plata: Ediciones Suárez.
- Rubio, B. 2003. *Explotados y excluidos: los campesinos latinoamericanos en la fase agroexportadora neoliberal*. México: Plaza y Valdés Editores.
- Teubal, M., Domínguez, D. y Sabatino, P. 2005. “Transformaciones agrarias en la Argentina. Agricultura industrial y sistema alimentario”. En: Giarraca, N. y Teubal, M. (Coord.). *El campo argentino en la encrucijada*. Alianza Editorial. Buenos Aires. pp. 37-78

### **3. LA RESOLUCIÓN 125 Y EL PARO AGROPECUARIO. LOS CICLOS DE UNA POLÍTICA PÚBLICA Y LAS IMPLICANCIAS DE UN CONFLICTO EXTENDIDO**

Schreiner Federico<sup>1</sup>

#### **1. Introducción**

El período que se inició el martes 11 de marzo del 2008 con la implementación de la Resolución 125/08 del Ministerio de Economía y que finalizó el 18 de julio del mismo año marcó un punto de inflexión en la historia argentina contemporánea. La iniciativa de la cartera económica fue mucho más que una resolución ministerial que pretendía establecer la movilidad del sistema de retenciones a las exportaciones agrarias, en una coyuntura ascendente de los precios internacionales de *commodities*. El episodio por “la 125” devino en el acontecimiento capaz de modificar drásticamente y simultáneamente el mapa político, social y económico del país. No sólo generó una hendidura productiva y fiscal de amplia proporción sino que también sacudió el tablero político, agregando y redefiniendo actores en el proceso.

A causa de la Resolución 125/08, se ha resignificado una noción imprescindible de la iconografía nacional: *el campo*. Este ha sido el denominador común que atravesó tanto la articulación discursiva establecida desde el oficialismo, las reclamaciones de los particulares que serían potencialmente afectados por la medida y las editoriales de los grandes medios masivos de comunicación, como así también los debates subsidiarios de éstos en la propia sociedad civil. En el conflicto que se abre con la implementación del esquema de retenciones móviles hizo su aparición “el campo” como un verdadero sujeto político. Tal actor colectivo, amorfo y pluridimensional, irrumpió en el cenit de una coyuntura crítica, y tras superar cierta vicisitud constitutiva al corporizarse en relación a las patronales agropecuarias del país, buscó promover acciones masivas de protesta para evidenciar en las rutas, pueblos y ciudades su abierta disconformidad con la medida llevada adelante por el movimiento político que establecía los lineamientos rectores de la esfera gubernativa a nivel nacional.

---

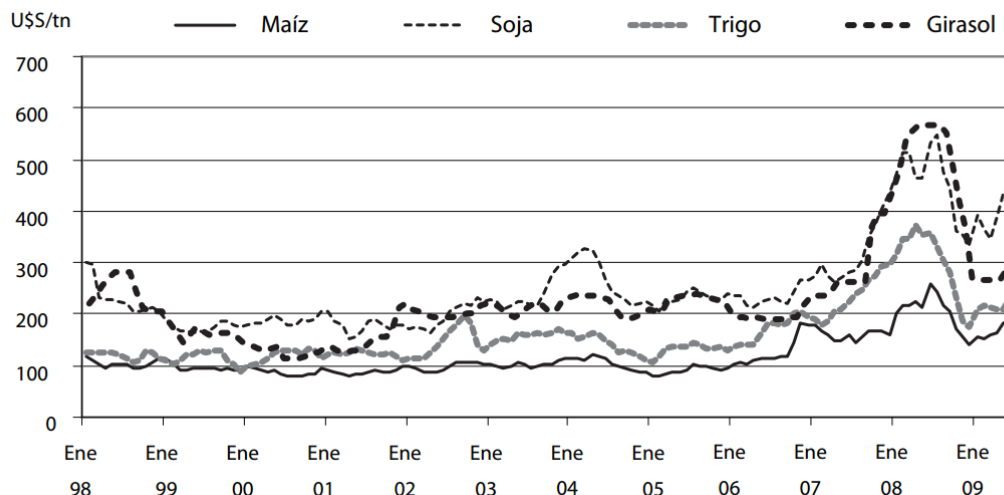
<sup>1</sup> Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario (UNR), adscripto en la cátedra *Espacio y Sociedad* de la Licenciatura en Ciencia Política (UNR) y miembro del Centro de Estudios Desarrollo y Territorio (CEDeT-Rosario).

Por consiguiente, en este trabajo se buscará analizar la Resolución 125/08 como política pública a través de un enfoque integral que contemple los diferentes ciclos por los que atravesó la medida. Se indagará respecto a la problematización que diera origen a la resolución, el proceso de implementación, la posterior evaluación y derivación a la Cámara de Diputados como proyecto de ley, para concluir con la derogación del sistema de retenciones móviles por parte de la Cámara de Senadores. En el proceso, se identificarán a los actores corporativos que adquirieron un rol preponderante durante el extendido paro agropecuario. Asimismo, se buscará indagar las diversas racionalidades que los agentes intervinientes desplegaron durante el conflicto, para así dar cuenta de quiénes y de qué modo han logrado influenciar la cuestión socialmente problematizada.

## **2. Escenario financiero: marzo de 2008**

Durante la primera década del siglo XXI se constató una paulatina mejora en la rentabilidad de los principales cultivos exportables de la Argentina: soja, maíz, trigo y girasol. La suba de los precios de los productos agrícolas junto a sus derivados ha dinamizado el aumento de la producción de tales cultivos extensivos. Dicho proceso no es privativo del ámbito nacional, es una tendencia a nivel mundial impulsada por el incremento sostenido de la demanda internacional de *commodities*. La mayoría de los investigadores referenciados en este trabajo coinciden en afirmar que las causas de aquel fenómeno radican en a diferentes factores, a saber: el incremento de las pautas de consumo en países de gran población, en vías de desarrollo (China e India, por ejemplo); inclemencias climatológicas focalizadas en diversas regiones del mundo; el aumento de los precios del petróleo; la utilización de cultivos para el desarrollo de biodiesel; entre otros. La gama de factores indicados confluyeron en presiones sobre los precios de los *commodities* agrarios (ver Gráfico 1).

*Gráfico 1: Evolución precios FOB: 1998-2009*



Fuente: Teubal y Palmisano, 2010. En base a: SAGPyA.

En septiembre del 2002 la soja sobrepasó los U\$S 200 por tonelada, en el mismo mes el trigo llegó a U\$S 196 y el maíz a U\$S 109. Para abril del 2004 la soja y el girasol alcanzaron un pico en el alza. Luego de una ligera baja, en el 2005 todos los cultivos perfilaron una marcha ascendente, si bien cada uno de ellos lo hizo a ritmo propio. Miguel Teubal y Tomás Palmisano afirman que el incremento de precios de los *commodities* agrarios se potenció considerablemente a partir de la crisis de las hipotecas *subprime* en Estados Unidos, a fines del 2007: “A partir de julio de aquel año todas las *commodities* de exportación sufren una suba importante. El trigo alcanza U\$S 226 en junio del 2007, la soja U\$S 281 y poco después en septiembre habrá alcanzado los U\$S 350 mientras que el girasol supera los U\$S 400” (Teubal y Palmisano, 2010: 231). En este caso, la inversión en el mercado de *commodities* sirvió como actividad refugio frente a la incertidumbre provocada por la crisis financiera internacional en ciernes. A inicios de marzo del 2008 el precio de la tonelada de soja en la *Chicago Board of Trade* –la plaza financiera de mercados a futuro más importante del mundo, cuyos valores son tomados como referencia internacional– alcanzó los U\$S 550. A su vez, el trigo se estableció en U\$S 410 la tonelada y el maíz en U\$S 215. En Argentina, la magnitud de tales valores creó un clima de expectativas muy favorables, en vísperas de la cosecha gruesa de soja y maíz.

La suba sin precedentes de los precios de los *commodities* agrarios durante aquel marco temporal, forma parte de un aumento generalizado de precios de materias primas, el cual ha promovido un proceso creciente de inflación internacional que encarece sensiblemente el costo de vida, afectando los precios de los alimentos de consumo

masivo. Cuestión que se torna mucho más preocupante al contemplar que parte de esa suba de precios no está relacionada con la economía real sino que responde al reaseguro financiero frente a la inestabilidad de otras inversiones bursátiles, influida por la quiebra de numerosas entidades bancarias en los Estados Unidos y en otras plazas financieras del mundo.

En un mercado liberalizado y sensible a las variaciones externas, el alza de los precios internacionales repercutió directamente en los principales *commodities* agrarios que se producen en Argentina. Si se tiene en cuenta que un aumento en los precios de cereales, oleaginosas y derivados encarecen los bienes de la canasta básica alimentaria, dicha tendencia no puede ser librada a los designios y vicisitudes de los mercados internacionales, ya que está en juego la soberanía alimentaria nacional<sup>2</sup>. Ante tal cuadro de situación, fue imperiosa la aparición del Estado como factor regulador.

### 3. Legitimidad de la intervención estatal

Efectivamente, el Estado nacional posee herramientas para intervenir en materia económica. Para las actividades relacionadas con la exportación de *commodities* el aparato estatal puede recurrir a las *retenciones* como medida impositiva para regular las oscilaciones de un mercado como el agropecuario, fuertemente internacionalizado.

A través de la fijación de derechos de exportación el Estado intercede directamente sobre la renta agraria. En ese ámbito, ¿cuáles son los elementos que conforman dicha renta? Básicamente, la renta agraria está constituida por una ganancia asociada al uso productivo de la tierra, más otras ganancias extraordinarias vinculadas a factores positivos adicionales, como pueden ser –para el caso argentino– tierras altamente productivas en la zona centro del país y condiciones agroclimáticas propicias. A esos factores se deben adicionar los elevados precios internacionales que el mercado asigna a los *commodities* agrarios. Las retenciones aplicadas a cereales, oleaginosas y derivados son una de las diversas modalidades por la cual parte de la renta agraria no es apropiada por el productor. El establecimiento de derechos de exportación constituye “(...) una intercepción del Estado de esa sobreganancia (...) que va en aumento con el crecimiento de los precios internacionales” (Giarracca y Palmisano, 2010: 278).

---

<sup>2</sup> *Soberanía alimentaria* refiere al derecho de los pueblos a definir su propia política alimentaria. Dicha noción puede asociarse con un concepto afín como el de *seguridad alimentaria*, el cual es entendido como el derecho de las personas al acceso a alimentos de calidad y en cantidad suficiente (Domínguez y Sabatino, 2010).

En otro orden, la sobrevaluación cambiaria y el monopolio sobre algún insumo de la cadena productiva actúan de igual modo sobre la renta que deja de percibir el productor rural. Javier Rodríguez sostiene que, como instrumento de intervención económica, “(...) el impuesto a las exportaciones actúa permitiendo que el Estado se apropie –al menos como intermediario– de una porción de la renta agraria, que se convierte en ingreso fiscal. El impuesto por su parte tiende a generar una disminución del precio en el mercado local, lo que determina una transferencia de parte de esa renta al resto de la economía incluso en el caso de las mercaderías no exportadas” (Rodríguez, 2006: 21).

Sin la significativa contribución de las retenciones al erario público, parte de esas ganancias extraordinarias asociadas a la renta agraria se disolverían en pautas de consumo suntuario por parte de los productores locales, como pueden ser: inversión inmobiliaria como forma de ahorro, compra de dólares con la misma finalidad, viajes al exterior, bienes de consumo importados, entre otros. Al Estado nacional no sólo le corresponde aminorar tales tendencias sino que, además, debe intervenir con políticas públicas efectivas para que una fracción de esa sobreganancia deje de volcarse directamente al consumo y se destine a objetivos productivos que impulsen la actividad macroeconómica.

#### **4. La formulación de la Resolución 125/08 y su curso de acción**

La formulación e implementación de políticas<sup>3</sup> es la esencia misma de la actividad estatal. De acuerdo con Oscar Oszlak y Guillermo O’Donnell (1981), el sentido de esas políticas, las temáticas priorizadas en su desarrollo, los actores que participan en su elaboración como en su redefinición, terminan perfilando una tipo de Estado. Dicha tipología es dinámica y se corresponde con las tomas de posición que realiza el Estado a través de sus políticas públicas.

Frente a la volatilidad de los precios de los *commodities* agrarios, estaban dadas las condiciones para que el Estado intervenga y emprenda un curso de acción de cara a un proceso que no podía permanecer a merced de las oscilaciones de los mercados. En

---

<sup>3</sup> En la lengua española, el término *política* tiene la peculiaridad de designar, en la misma voz, tanto las prácticas relativas a la lucha por el poder como las medidas de gestión que dimanen de la actividad pública, “(...) existe un único término –política– para identificar, ya sea la actividad de ampliación del consenso y del poder por parte de un grupo, de un partido o de una coalición, ya sean las líneas de intervención de los centros de decisión públicos en un determinado sector, como la educación, la sanidad o la defensa, mientras que la lengua inglesa dispone de dos expresiones claramente diferenciadas, respectivamente, *politics* y *policy*” (Regonini, 1991: 61).



este marco, se debe indicar que la etapa de formulación de una política “(...) consiste en la selección y especificación de la alternativa considerada más viable, seguida de una declaración que explicita la decisión adoptada, definiendo sus objetivos y su marco jurídico, administrativo y financiero” (Díaz, 1998: 91).

La resolución del Ministerio de Economía, fechada el 10 de marzo del 2008, buscaba determinar un nuevo sistema de retenciones móviles a las exportaciones de *commodities* agrarios, por ende, se precisaron las alícuotas correspondientes a soja, trigo, maíz, girasol y derivados. La medida se dio a conocer públicamente el martes 11, por el ministro del área económica, Martín Losteau, a través de una conferencia en Casa de Gobierno junto al funcionario a cargo de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA), Javier de Urquiza, y el responsable de Política Económica, Gastón Rossi.

La Resolución 125/08 fijaría los derechos de exportación, aumento y disminución consecuentemente, acorde con la evolución de los precios internacionales, a través de una fórmula de determinación aplicable a posiciones arancelarias específicas correspondientes a cereales y oleaginosas<sup>4</sup>. Con la medida, el ejecutivo nacional procuraba: mitigar el impacto de los precios internacionales sobre los precios internos, lograr una mayor equidad distributiva y mejorar los márgenes de certidumbre para las inversiones en el sector agropecuario frente a la volatilidad de los precios de referencia mundial. Por otro lado, el nuevo esquema de retenciones suministraría al Estado nacional ingresos fiscales para financiar parte del complejo de la política pública estatal, además, de proveer recursos genuinos para afrontar compromisos internacionales.

Como marco jurídico, la Constitución Nacional de 1853 –cuyo texto vigente corresponde a la reforma de 1994– establece que los fondos del Tesoro Nacional se conforman, en parte, por medio del producto suministrado por los derechos de exportación e importación (Art. 4º, CN), instituyendo, a su vez, como competencia del Congreso de la Nación determinar la legislación en materia aduanera (Art. 75º, CN). No obstante, en la actualidad, dicha facultad se encuentra delegada en el Poder Ejecutivo. A través del decreto 2.752 de 1991, reimplantado en 2002, la atribución de modificar los derechos de exportación fue delegada en el Ministerio de Economía; en otro orden, el Código Aduanero en sus artículos 755 y 757 habilita al Estado nacional gravar y desgravar en esta materia. Cabe mencionar que la correcta denominación legal para las

---

<sup>4</sup> *Resolución 125/2008*. Ministerio de Economía y Producción, 10 de marzo de 2008. Publicada en el Boletín Oficial el 12 de marzo de 2008.

retenciones, de acuerdo al Código Aduanero (Ley 22.415 sancionada en 1981), se inscribe en la figura de *derecho de exportación*.

Según las estimaciones administrativas y técnicas estipuladas en la Resolución 125, las alícuotas correspondientes a los derechos de exportación variaban diariamente acorde con la cotización internacional de los distintos *commodities*. Los aranceles se definían sobre el precio FOB<sup>5</sup>, el cual se establecía y publicaba por medio de la SAGPyA. En el período de la puesta en vigencia de la resolución (marzo de 2008) las alícuotas de los derechos de exportación se establecieron en los siguientes puntos porcentuales por producto: soja 44%, girasol 39%, maíz 24%, trigo 27%, derivados de soja 41%, derivados de girasol 37 %, derivados de maíz 20%, derivados de trigo 10%.

Pese a las estimaciones necesarias, toda política contiene riesgos propios de la acción y trae aparejado ciertos márgenes de incertidumbre. En la instancia de formulación de una política se trata de establecer y orientar cursos de acción futuros de los cuales no se tiene asegurado de antemano su capacidad de acierto, en consecuencia, las políticas “contienen alguna probabilidad de error y no pueden aceptarse a priori como correctas” (Landau, 1994: 278). Con base a tal referencia, es posible sostener que la potencial implementación de la Resolución 125/08 junto con la alícuota que fijaría el dictamen a las exportaciones primarias (principalmente la soja, que pasaría del 35% al 44%), provocó la reacción inmediata de agentes económicos y sociales involucrados en las actividades productivas exportadoras de *commodities*.

## **5. La emergencia de la Mesa de Enlace**

La implementación de la Resolución 125/2008 generó resistencias de actores económicos y sociales vinculados al modelo productivo del agronegocio. No es factible ubicar a los particulares que reaccionaron ante la resolución dentro de las corporaciones transnacionales que concentran el comercio exterior agropecuario (Cargill, Noble, ADM, Nidera, Bunge, Dreyfus, entre otras) o en los grandes grupos económicos agrarios (por ejemplo: Cresud, Adecoagro, Los Grobo o El Tejar). Tampoco es posible encontrarlos en las organizaciones sindicales que agrupan a los asalariados del sector, menos aun en las asociaciones de campesinos minifundistas que ocupan mano de obra

---

<sup>5</sup> El precio FOB, acrónimo de *free on Board*, “es el precio de un bien exportado en el punto de salida del país exportador, cargado en el barco o sobre el medio de transporte que lo llevará al país importador. Este precio incluye todos los gastos, derechos y riesgo generados desde la producción del bien hasta la colocación del mismo en el barco; y excluye todos los costos vinculados con el transporte del mismo a su país de destino” (Teubal y Palmisano, 2010: 222).

propia, ni entre los trabajadores marginados y no registrados dedicados a actividades rurales.

Los actores que reaccionaron abierta y enfáticamente contra la Resolución 125/2008 se localizan en las cuatro organizaciones patronales que nuclean a los empleadores del sector: la Sociedad Rural Argentina (SRA), la Federación Agraria Argentina (FAA), las Confederaciones Rurales Argentinas (CRA) y la Confederación Intercooperativa Agropecuaria Coop. Ltda. (CONINAGRO). Dichas asociaciones constituyeron un canal de comunicación alrededor de la *Mesa de Enlace*, a través de la cual no sólo se fijaron los plazos y alcances de los paros agropecuarios, también desde allí se establecieron las negociaciones entre las entidades con la Casa Rosada.

Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell mencionan que, además del Estado “en acción”, existen otros actores sociales que también fijan posición sobre las cuestiones que los afectan, potencial o efectivamente: “Aun en el caso en que el estado inicia con gran autonomía una cuestión, las decisiones posteriores vinculadas a la misma –tanto en términos de implementación de la decisión originaria como de posibles cambios implícitos y explícitos de su contenido– no dejarán de estar influidas por las posiciones adoptadas por otros actores” (Oszlak y O'Donnell, 1981: 115). En algunos casos, los agentes no estatales participantes tienen la capacidad de influir en el proceso de resolución de una cuestión problematizada, inclusive pueden condicionar su tratamiento con mayor fuerza que el propio Estado.

Si hay un aspecto que la Resolución 125/08 no contempló (y que los diseñadores de la política descuidaron en su formulación) es el relativo a las características de los actores que potencialmente se verían afectados por la implementación de la medida. Esta falta de previsión no consideró las aristas básicas de las entidades gremiales empresariales<sup>6</sup>, como ser: poder relativo, estrategias de acción, intereses afectados, grado de organización, junto con las racionalidades expresadas en sus formas de participación.

Si bien aquellas asociaciones reivindican sus verdades acontecimentales vinculadas con las gestas que les dieron origen, se debe destacar que las identidades de

---

<sup>6</sup> Resulta ilustrativo mencionar algunas tendencias políticas de las patronales agropecuarias que mayor resonancia pública y mediática tuvieron en el transcurso de la disputa con el gobierno nacional: la Sociedad Rural y la Federación Agraria. La SRA ha sido históricamente una de las organizaciones privadas más influyentes del país, su ideología política conservadora y su vocación por el libre mercado son aspectos que la definen como asociación empresarial. En contraste, la FAA ha mantenido, hasta el conflicto por “la 125”, posiciones políticas de centro o centro-izquierda, lo que la llevó a vincularse con las tendencias progresistas circunstanciales de todos los partidos políticos nacionales.

las entidades que conformaron la Mesa de Enlace no se han mantenido estancas en el tiempo. Las mismas han ido modificándose al calor de las transformaciones que los procesos de agriculturización y sojización marcaron con singular impronta. En el transcurso se han establecido matices y puntos de encuentro a nivel sectorial, sin alcanzar la fuerte estructuración y sintonía lograda por momentos durante la contienda por las retenciones móviles.

En la década de 1990 las dos gobiernos menemistas relegaron a las asociaciones gremiales (excepto un sector de la SRA) como interlocutores válidos para el diseño de las políticas públicas referidas al sector primario. Ese espacio fue ocupado por los delegados de los organismos multilaterales de crédito, del ámbito financiero y por las empresas transnacionales que empezaron a concentrar los eslabones claves del sistema agroalimentario nacional. Producto de la restructuración del mapa de actores con capacidad de incidencia en la formulación de políticas públicas, las patronales rurales estuvieron más propensas a confluir en su accionar y discurso<sup>7</sup>.

Una vez iniciado el siglo XXI, aquella confluencia de posiciones en relación a problemáticas puntuales del sector continuó hasta el 11 de marzo del 2008. Como dato previo, desde febrero del mismo año se realizaron encuentros entre las cuatro entidades para definir posiciones en común y difundir reclamos en torno a los precios de la carne. El 25 de dicho mes la CRA, FAA, SRA y CONINAGRO emitieron un comunicado en oposición a la política ganadera del gobierno, el cual limitó los cupos exportables para mejorar la oferta en el mercado local. A su vez, los ruralistas plantearon su disconformidad en el sector lácteo a causa del precio que pagaba la industria por el litro de leche. En otro orden, la FAA exigía la normalización del mercado de trigo en esa coyuntura (Comelli [et.al.], 2010).

Las demandas en relación a la carne, la leche y el trigo planteadas por la dirigencia ruralista entre febrero y marzo del 2008 son los antecedentes más inmediatos para comprender la vertiginosa reacción ante las modificaciones impositivas introducidas por la resolución ministerial. La implementación de la Resolución 125/08 fue entendida por las entidades como una medida impositiva altamente regresiva, un verdadero avance confiscatorio por parte del ejecutivo nacional. Coherente con dicha lógica, manifestaban que el gobierno federal amenazaba con extraer márgenes cada vez

---

<sup>7</sup> La FAA y CONINAGRO emprendieron 9 protestas agrarias de alcance nacional durante aquel marco temporal, la CRA participó en 8 de ellas, mientras que la SRA sólo se sumó a 2 de las mismas. “Estas acciones incluyeron paros de varios días sin comercialización de la producción y marchas multitudinarias de productores hacia Buenos Aires” (Lattuada y Nogueira, 2011: 42).

más amplios de la renta agraria que los productores percibían a causa del aumento de los precios de los *commodities* exportables. En consecuencia, a partir del 11 de marzo se inauguró una nueva dinámica respecto a las acciones colectivas de protesta emprendidas por las patronales del sector<sup>8</sup>.

## 6. Impactos no esperados. Racionalidades y formas de acción directa

En ocasiones pueden presentarse contrariedades durante la implantación de una política pública. Es posible que las mismas se manifiesten como resultados “no esperados” y que se desencadenen por la puesta en práctica de una política (Subirats, 1989). En este marco interpretativo, cabe sostener que uno de los efectos que provocó la implementación de la Resolución 125/08 –probablemente el más significativo– fue el de haber impulsado a las entidades rurales a estructurarse en un grupo de presión monolítico con fuerte capacidad de movilización social<sup>9</sup>. Es decir, la resolución ministerial involuntariamente provocó el alineamiento de los empleadores del sector dentro de un mismo conjunto, que encontraría su más fiel canal de expresión en la *Comisión de Enlace de Entidades Agropecuarias*<sup>10</sup>.

Tras su conformación, la Mesa de Enlace devino en el único actor corporativo capaz de representar globalmente la ruralidad argentina. Solapadas quedaron las diferencias regionales, la gran pluralidad de actividades del sector primario y el rico entramado de actores vinculados a las mismas. Los intereses productivos, financieros y especulativos del sistema de agronegocio se impusieron a la rica diversidad que define el panorama agropecuario, dentro y fuera de la región pampeana. Desde ese momento, el sujeto agrario que dominaría la escena política en los escenarios de protesta sería

---

<sup>8</sup> Es preciso señalar que las reclamaciones proferidas por la Mesa de Enlace “se enmarcaron y enmarcan dentro de las acciones corporativas, pues sus demandas, de ser respondidas, favorecen a un sector social y no necesariamente al conjunto social” (Giarracca, Teubal y Palmisano, 2010: 255)

<sup>9</sup> Scaletta afirma que: “Para los funcionarios y algunos observadores, uno de los datos sorprendentes de la protesta fue que los sujetos sociales preponderantes en los cortes de ruta fueran los pequeños y medianos propietarios y arrendatarios rurales. No era esto lo que debía esperarse del efecto macroeconómico y sectorial de las retenciones móviles”. En Scaletta, Claudio. “Gigantes invisibles”. En *pagina12.com.ar*, 07 de abril de 2008.

<sup>10</sup> En el discurso inaugural de *La Rural '08* Luciano Miguens reconoce tal configuración en las siguientes palabras: “Este año, más que nunca, esa voz del campo tendrá una característica muy especial: contará con el acompañamiento y el apoyo de las otras tres entidades. Si en las últimas ediciones nuestras entidades hermanas han tenido un papel cada vez más preponderante, este año, el año de la **Unidad del Campo**, ese papel será aún más trascendente, desde el momento en que se encuentra en plena vigencia y funcionamiento la Comisión de Enlace de Entidades Agropecuarias, sin duda una de las consecuencias que ha tenido esta larga crisis (...). En “Discurso lanzamiento de La Rural '08”. Conferencia de Prensa Palermo 08, 10 de julio de 2008, Buenos Aires. El subrayado es original de la publicación.

organizado por las patronales rurales y se presentaría ante el gobierno y ante la sociedad civil como *el campo*.

En primer término, la demanda inmediata de la Mesa de Enlace fue restablecer el sistema de retenciones vigente hasta el 10 de marzo del 2008. Este fue el objetivo más urgente que guió la protesta de los ruralistas. Sin embargo, a aquel reclamo puntual (si se quiere, cortoplacista) se irán sumando una serie de demandas insatisfechas del sector: algunas de vieja data, como la concentración de la propiedad de la tierra y la problemática situación del pequeño y mediano productor; otras de nueva índole consecuencia del proceso de sojización, como el cuestionamiento a los grandes grupos económicos y los *pools* de productores que lideran el sistema de agronegocio.

Respecto a los modos de manifestación pública, estos son pasibles de ejemplificarse a través de las diversas movilizaciones referidas al *lock out* patronal. Las acciones de protesta emprendidas por ruralistas variaron desde la suspensión de la comercialización de alimentos –provocando desabastecimiento en centros urbanos–, a otras medidas de acción directa, tales como: bloqueos de rutas, puentes y puertos; movilizaciones callejeras; cacerolazos; escraches públicos; entre otras. Dichas modalidades de protesta tuvieron un extraordinario impacto mediático y social, extendiéndose en el lapso que va del 12 de marzo –momento en el cual las patronales rurales realizaron el primer paro por 48 horas– hasta el 18 de julio, fecha en la cual quedó sin efecto la Resolución 125, tras la derogación del proyecto de ley.

En ese contexto, “el campo” no sólo discutió sobre temas relacionados a actividades productivas específicas del sector sino que incorporó una serie de tópicos a su discursividad. Algunos de carácter más coyuntural, como el nivel de inflación, la exigencia de un dólar más alto, el “enfriamiento” de la economía, el flagelo de la inseguridad en las ciudades, los modos de actuar en política del kirchnerismo, la búsqueda del diálogo y el consenso, la calidad institucional y más. Demás reivindicaciones se nutrieron de dimensiones históricas profundas, las cuales hunden sus raíces en la conflictividad misma del ser nacional, como ser: el federalismo, la patria, la insignia nacional, la remembranza de gauchos y chacareros, el regionalismo, el interior productivo, entre otros. Estas fueron algunas de las apelaciones discursivas y recursos simbólicos utilizados en los diversos escenarios de protesta<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Como síntesis de lo expuesto hasta aquí se trae a colación un extracto de una solicitada firmada por las cuatro entidades de la Mesa de Enlace: “Normalmente se nos denomina representantes del campo, aunque preferimos pensar que con nuestra protesta y con lo que sostenemos, estamos actuando en

Sobre esta serie de tópicos y su relación con la agenda pública, Luis Aguilar Villanueva argumenta que “(...) las cuestiones definidas genérica y sencillamente, sin tecnicismos, que presentan aspectos nuevos y de significación duradera para grandes números de población, son las que tienen mayor probabilidad de expandirse al gran público y de involucrarlo. Esta probabilidad aumenta si la exposición, difusión y argumentación de la definición emplea lenguajes y símbolos culturalmente arraigados, dotados de una carga emocional profunda, que suscitan actitudes de aprobación o reprobación intensa entre los ciudadanos” (Aguilar Villanueva, 1993: 35-36). Cuestión que resulta independiente de quiénes sean los que en una contienda determinada se apropien de los temas en debate y sin descuidar, por otra parte, la capacidad de amplificación que los medios de comunicación puedan hacer de tales tópicos.

La contienda por “la 125” es el marco en el que se inició un juego de construcciones discursivas, que intentó apelar a vastos sectores sociales con el objetivo de sumar adherencias. Ese ha sido el propósito fundamental de los reclamos planteados por las patronales nucleadas en la Mesa de Enlace. Luego de la promulgación de la resolución ministerial, la principal intencionalidad política tras la expansión de demandas insatisfechas fue la de ampliar las bases de apoyo social que son elementales para lograr la legitimación pública de un reclamo. Planteada la jugada, el amparo de las grandes corporaciones mediáticas fue relevante a la hora de inclinar la balanza, en el orden de lo simbólico, a favor del campo<sup>12</sup>.

## **7. El rol de los medios de comunicación durante el conflicto**

Las demandas de las entidades rurales junto con sus formas de acción colectivas contaron con el respaldo de un sector económico clave: los *medios masivos de comunicación*. Estos agentes corporativos desempeñaron un rol estratégico en la nacionalización del conflicto “campo-gobierno” y en el posicionamiento público de una

---

*beneficio de todo el país (...). Este camino que hemos emprendido no es sólo por nosotros. Es por todos los argentinos que queremos un país federal sin prácticas centralistas y unitarias. Porque vivimos y trabajamos en el interior y sabemos las necesidades que existen en los diversos pueblos y ciudades de las provincias. (...) “Todos somos el campo. Ponete la escarapela por el país. Ponete la escarapela por el campo.”* En “Carta abierta del campo a los argentinos”. En *lanacion.com*, 07 de mayo de 2008.

<sup>12</sup> Dri razona esta cuestión en una aguda nota de opinión escrita en la plenitud del conflicto. “Si la lucha es la del campo, ¿quién puede oponerse? Todos defendemos el campo. El problema es que en esta lucha económica y profundamente política astutamente se ha recurrido a un símbolo que, como todo símbolo, recubre las fracturas, las contradicciones, los intereses contrapuestos. Al aceptar que la lucha es del campo, el Gobierno y, en general, la sociedad han perdido una batalla fundamental, la del lenguaje, que, como se sabe, cambia la realidad, por ser un componente esencial de la misma”. Dri, Rubén. “El campo y la escarapela”. En *pagina12.com.ar*, miércoles 14 de mayo de 2008. Buenos Aires.

dirigencia rural prácticamente desconocida hasta dicha contienda. En la disputa por “la 125”, los grandes multimédios (como el Grupo Clarín y la Editorial Perfil) se valieron de su posición dominante en materia comunicacional para brindar una mayor entidad y unidad a un heterogéneo grupo de productores agropecuarios.

Sobre este punto, cabe mencionar que los medios de comunicación constituyen poderosos conglomerados empresariales diversificados. Los grandes medios se articulan alrededor del mercado comunicacional, el cual se estructura en relación a la información, el consumo y el entretenimiento, sin establecer contornos claros y definidos entre ellos. Como parte de la oferta mediática se orienta a temáticas referidas a la política, la economía y la sociedad, los medios son grupos de interés fundamentales en la estructuración de la agenda pública, la cual se nutre de tales temas. Aquí se observa la interrelación de intereses creados entre al mercado comunicacional y otras esferas de la economía, en este caso, el sistema de agronegocio<sup>13</sup>.

En el referido conflicto, la ciudadanía consumidora de los grandes medios de comunicación se vio hostigada y estimulada por los discursos y las significaciones que profirieron ruralistas, políticos y periodistas. Estos mensajes se canalizaron en acciones que iban desde el consentimiento ramplón, el posicionamiento concreto, hasta la movilización efectiva de sectores sociales. Basta recordar el advenimiento de las manifestaciones callejeras de las capas medias urbanas en los momentos más álgidos de la contienda. Inicialmente, la clase media no formaba parte de los agrupamientos tempranos que generó la implementación de la Resolución 125. Pese a ello, *a posteriori*, fue el sector social que con mayor vehemencia demostró públicamente en las calles su empatía con el sujeto agrario. No es posible entender el respaldo de una parte de la clase media a las reivindicaciones ruralistas, ni tampoco la extrapolación que dicho sector hizo de tales reclamaciones al identificarlas y articularlas en pie de igualdad con sus propias demandas (inflación, inseguridad, corrupción, entre otras) sin la influyente interpelación proferida desde el campo y sin la amplificación de los mensajes por parte de los grandes medios. Dicha interpelación no sólo fue dirigida a sectores sociales medios o altos de los residenciales conglomerados urbanos, sino que se extendió a todos aquellos que se pudieran solidarizarse con la predica ruralista o quisieran adherir sus

---

<sup>13</sup> La exposición a campo abierto *Expoagro* es un claro ejemplo de sinergia, en el cual coinciden el gran mercado publicitario fruto del “boom del agro” con información rural y prácticas productivas. Entre los principales accionistas del evento figuran los diarios Clarín y La Nación. Ver: [www.expoagro.com.ar](http://www.expoagro.com.ar).



demandas al heterogéneo conjunto que confrontaba con el gobierno nacional, sin importar nivel económico o sector social de pertenencia.

El sello distintivo que caracterizó la cobertura mediática del conflicto entre los ruralistas y el gobierno, radica en que fue el episodio disruptivo que marcó el inicio del distanciamiento entre el Grupo Clarín y el Poder Ejecutivo Nacional. A partir de aquel acontecimiento –a diferencia de lo ocurrido durante la presidencia de Néstor Kirchner–, los dos períodos de gobierno de Cristina Fernández de Kirchner fueron sometidos a inusitadas y virulentas críticas por parte de aquel conglomerado empresarial<sup>14</sup>.

### **8. Fase post-implementación: corrección del curso de acción**

En su diseño básico, la Resolución 125/08 fue pensada fundamentalmente como una política fiscal con efectos directos sobre el sistema de producción primario exportador. Si bien es competencia del Ministerio de Economía fijar los aranceles relativos a los derechos de exportación e importación, se comprobó durante la vigencia de las retenciones móviles que era preciso modificar imprecisiones y falencias que adolecía la política en su formulación primera<sup>15</sup>. Cabe recordar que el nuevo esquema de retenciones móviles –que implicó subas en las alícuotas de soja y girasol junto con bajas en las de trigo y maíz– impactó de lleno en las cadenas productivas, a razón de que “la comercialización de la cosecha gruesa aún no había comenzado y esta suba de las alícuotas menguaría casi 10% el precio de venta” (Giarracca, Teubal y Palmisano, 2010: 264).

En ese marco, una de las falencias de la resolución ministerial fue que al establecer el carácter indirecto<sup>16</sup> del gravamen no se contempló ninguna compensación

---

<sup>14</sup> Norma Giarracca afirma que a partir de tal suceso el multimedio Clarín devino en el más brutal opositor al oficialismo: “(...) A partir de ese momento, coincidimos que el Gobierno Nacional se enfrenta a un concentrado grupo económico que se propone sustituirlo (electoralmente) para seguir con ese imperio montado en base a oscuros y ominosos procesos (adquisición de Papel Prensa) que hasta 2008 no había salido a la luz.” (Giarracca, 2010: 338).

<sup>15</sup> Joan Subirats indica que la fase post-implementación de una política suele ser el momento adecuado para introducir modificaciones en la formulación que la sustenta: “El grado en que el diseño original, los objetivos, han sido redefinidos a lo largo del proceso implementador representa el nivel de “aprendizaje” conseguido durante el mismo” (Subirats, 1989: 118).

<sup>16</sup> Se considera los derechos de exportación como *impuestos indirectos*: “si bien el agente de retención y de pago es el exportador el tributo es transferido en su totalidad al productor. Por ello, desde el punto de vista económico, las retenciones las solventan siempre los productores rurales aunque el pago al Estado lo efectiviza el exportador luego del embarque” (Teubal y Palmisano, 2010: 222). La carga impositiva es trasladada al productor vía precios por parte de las exportadoras. En este ámbito, existe una brecha en materia legislativa (disparidades interpretativas en el Código Aduanero entre los Arts. 735 y 737) que habilita, en los hechos, irregularidades en el pago de las retenciones por parte de las exportadoras por la metodología con la que se calcula el importe a retribuir al Estado (si es sobre el precio FOB o sobre el FAS teórico). Este intrincado mecanismo permite que la diferencia entre lo que paga el productor con

que aminorara dicho impacto, aplicándose las modificaciones de los derechos de exportación a todos los productores por igual. Cuestión que terminó afectando mayormente a los eslabones más débiles del sistema de agronegocio, que son los pequeños y medianos productores. Básicamente, porque este segmento de productores, dadas sus dimensiones relativas, son más sensibles a las variaciones en sus márgenes de rentabilidad.

Resultaba imperioso complementar la política en cuestión con una serie de medidas relacionadas con el sector primario, para así poder llenar esa suerte de vacío legal y administrativo generado. En consecuencia, desde el oficialismo se triangularon iniciativas con el objetivo de vincular a la cartera económica con reparticiones específicas del ámbito agropecuario, como la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA) del Ministerio de Economía y Producción, junto a otras dependencias estatales, como la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP).

El sistema de retenciones establecido por la Resolución 125 fue modificado por la *Resolución 141/2008*, fechada el 13 de marzo. Es importante resaltar que tal reforma se dio a conocer tres días después de implementarse el esquema de retenciones móviles. Acorde con la Resolución 141, se reformuló la tabla consignada en el Artículo 7° de la Resolución 125 inherente a los derechos de exportación, ajustando la serie de puntos porcentuales diferenciales aplicables a cereales y oleaginosas junto con sus respectivos subproductos<sup>17</sup>.

Posteriores modificaciones se llevaron adelante por medio de dos políticas complementarias: la *Resolución 284/2008* y la *Resolución 285/2008*, ambas del con fecha del 18 de abril. Con la Resolución 284 se creaba un régimen destinado a otorgar compensaciones a pequeños productores de soja o girasol para la cosecha 2007-2008. Teniendo en cuenta el esquema móvil definido por la Resolución 125 para exportaciones de cereales, oleaginosas y derivados, se instauró un instrumento de apoyo dirigido a pequeños productores registrados. En dicha resolución se establecieron los requisitos y condiciones para obtener las compensaciones, además de los

---

relación al precio de exportación y lo que percibe el Estado sea apropiado por las firmas exportadoras (Teubal y Palmisano, 2010).

<sup>17</sup> *Resolución 141/2008*. Ministerio de Economía y Producción, 13 de marzo de 2008. Publicada en el Boletín Oficial el 17 de marzo de 2008.

procedimientos administrativos para tramitar el beneficio<sup>18</sup>. La Resolución 285 creaba un régimen destinado a compensar el transporte de granos oleaginosos producidos en las provincias extrapampeanas para la cosecha 2007-2008. La compensación al transporte cubría desde la provincia de origen de la producción hasta su destino final en el puerto más cercano dentro del territorio nacional. Respecto a los requisitos y procedimientos administrativos, la medida compartía similares exigencias con la Resolución 284, incluyendo especificidades propias como el cuadro tarifario para tales compensaciones<sup>19</sup>.

Finalmente, por la *Resolución 64/2008* del 30 de mayo se fijaron los derechos de exportación aplicables a las variedades de trigo, maíz, soja y girasol, comprendidas en posiciones arancelarias de la Nomenclatura Común del MERCOSUR (NCM) para distintos precios FOB. La medida estimaba pertinente fijar un nivel de precio por cada producto en función de la evolución de los mercados internacionales, estableciendo las alícuotas adecuadas a tales fines en los Anexos de la resolución<sup>20</sup>. El precio FOB oficial de la mercadería de referencia sería informado por la Dirección de Mercados Agroalimentarios de la SAGPyA.

Con la conflictividad abierta tras la puesta en marcha de la Resolución 125, el Poder Ejecutivo Nacional intentó una suerte de reconstrucción argumental<sup>21</sup> de la política. Una vez establecidas las rectificaciones y modificaciones precisadas en las áreas técnicas, también fue necesario enriquecer el esquema móvil de los derechos de exportación con argumentos que proveyeran de nuevos bríos a una medida que venía siendo deficitaria desde su origen. Es por ello que el oficialismo articuló una estrategia comunicacional destinada, por un lado, a desincentivar el monocultivo de soja, exponiendo ante la opinión pública los efectos que tuvo el avance de dicha oleaginosa y,

---

<sup>18</sup> Entre los requisitos básicos se menciona que el productor agrícola debía estar registrado ante la AFIP, facturar menos de \$ 500.000 y exportar menos de 500 tn, en explotaciones de hasta 150 ha en la región pampeana y 300 ha en el resto del país. Además tendría que declarar que el cultivo de soja o girasol constituía su actividad principal. *Resolución 284/2008*. Ministerio de Economía y Producción, 18 de abril de 2008. Publicada en el Boletín Oficial el 24 de abril de 2008.

<sup>19</sup> *Resolución 285/2008*. Ministerio de Economía y Producción, 18 de abril de 2008. Publicada en el Boletín Oficial el 24 de abril de 2008.

<sup>20</sup> *Resolución 64/2008*. Ministerio de Economía y Producción, 30 de mayo de 2008. Publicada en el Boletín Oficial el 02 de junio de 2008.

<sup>21</sup> Majone aclara que una política, al estar vigente por cierto período de tiempo, precisa de “(...) nuevos argumentos para dar a sus distintos componentes la mayor coherencia interna posible y ajustarlos también en lo posible a las cambiantes condiciones externas” (Majone, 1994: 351). Siguiendo al autor, con ello se busca dar una base doctrinal a la política, lograr un mayor grado de acuerdo, responder a las críticas de sus detractores y potenciar la compatibilidad con otras medidas de gobierno.

por otro lado, promover otro tipo de cultivos, aun de los que se encontraban dentro del nuevo esquema como el trigo o el maíz.

Con las resoluciones descriptas se realizaron correcciones al sistema de retenciones y se atendió a un sector de la cadena productiva, como el pequeño productor, que no había sido considerado previamente en el esquema impositivo. A su vez, se buscó concientizar sobre el avance de la soja y desincentivar tal proceso. No obstante, la Mesa de Enlace consideró que las reformas eran insuficientes ya que no modificaban lo que entendían como el problema de fondo: las alícuotas del esquema móvil. Asimismo, se mostraron incrédulos respecto a la efectiva implementación de los reintegros y compensaciones dispuestos. Tal fue el nivel de escepticismo que de los 62.000 productores que de acuerdo con el gobierno podrían haberse beneficiado con las medidas sólo se presentaron unos 240 pedidos para adherirse a los reintegros, de los cuales apenas el 29% estaba en condiciones para suscribirse. Una de las causas de tan magro resultado reside en que una fracción considerable de productores estaba en incumplimiento con el fisco<sup>22</sup>.

## **9. Derivación al Congreso: de resolución a proyecto de ley**

La Resolución 125 fue la respuesta a una cuestión económica de gran relevancia para el Estado, referida a una problemática financiera y productiva en desarrollo. La resolución ministerial intentaba ser una política destinada a regular internamente la variación de los *commodities* agrarios, cuyos precios se definen en instancias internacionales fuera del control estatal. Sin embargo, terminó generando una serie de “efectos no deseados” durante su implementación, como la articulación de la Mesa de Enlace y el repudio no sólo de las corporaciones allí representadas sino también de amplios sectores de la población.

Tras prácticamente tres meses de conflicto resultaba imperioso inaugurar una fase en la cual se evalúe los efectos producidos por la política pública, ponderar sus impactos, consecuencias previstas e imprevistas<sup>23</sup>. Indudablemente, los resultados de la

---

<sup>22</sup> Según el titular de la Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario (ONCCA), Ricardo Echegaray, “el 40 % de ellos no tenía la explotación agropecuaria como actividad principal, una condición exigida por el régimen de reintegros. El 31 % restante no estaba incluido en el Registro Fiscal de Operaciones o eran monotributistas” (Comelli [et.al.], 2010:127). Durante la vigencia de las resoluciones reseñadas el gobierno detectó, a través de sus agencias fiscalizadoras, irregularidades en la emisión de certificados de comercialización y transporte de granos por parte de un número considerable de productores. Esta problemática no tuvo repercusión mediática en el fervor del conflicto.

<sup>23</sup> Subirats sostiene que la instancia de evaluación está relacionada con su capacidad para evidenciar si una política en particular ha alcanzado o no los resultados deseados: “(...) la evaluación tiende a basarse

Resolución 125 distaban de ser los esperados: no estableció un marco impositivo-administrativo para regular la volatilidad de los precios de los *commodities*, tampoco contribuyó a desincentivar el proceso de sojización. Además, como hecho más dramático, inauguró un agudo proceso de conflictividad social. Por todo ello, fue necesario diseñar un salvoconducto que intente resolver algunas de las problemáticas generadas.

El 17 de junio, la titular del Poder Ejecutivo, Cristina Fernández de Kirchner, anunció a través de la cadena nacional de radiodifusión que enviaba al Parlamento un proyecto de ley para ratificar la Resolución 125 y sus modificatorias, junto con una nueva medida adjunta: la creación del Fondo de Redistribución Social<sup>24</sup>. El proyecto de ley del oficialismo ingresó a la Cámara de Diputados con el objetivo de “*saldar la discusión política relativa en materia de retenciones, por vía de la actuación del Honorable Congreso de la Nación, requiriendo la ratificación de lo oportunamente dispuesto*”<sup>25</sup>. La iniciativa se estructuraba en ocho artículos y contaba con la firma del jefe de Gabinete, Alberto Fernández, y del ministro de Economía y Producción, Carlos Fernández, quien sucediera al anterior titular de la cartera, Martín Losteau.

La novedad de la iniciativa oficial fue el proyecto de ley adjunto que instauraba el *Fondo de Redistribución Social*<sup>26</sup>. El Fondo, se sustentaría con la recaudación impositiva excedente de los derechos de exportación de soja y derivados, cuando éstos superasen el 35% de retenciones. Con ese ingreso se financiaría la construcción y/o ampliación de obras públicas estratégicas: 60% para hospitales y salas de atención primaria de la salud; 20% para viviendas populares urbanas y rurales; 20% para

---

en el propio punto de vista de quienes toman las decisiones e implica que éstos han decidido cómo deben hacerse las cosas y, subsecuentemente han emprendido acciones destinadas a obtener resultados. La evaluación tiene la intención de examinar esos resultados e indicar la medida en que han sido alcanzados los objetivos fijados” (Subirats, 1995: 16).

<sup>24</sup> El anuncio presidencial se hizo en los siguientes términos: “*Quiero darle a esa decisión más contenido democrático e institucional. Voy a luchar para que en el Parlamento sea tratada la medida, más allá de que el Código Aduanero indica que es potestad del Poder Ejecutivo*” ([casarosada.gov.ar](http://casarosada.gov.ar), 17 de junio de 2008).

<sup>25</sup> RETENCIONES AGROPECUARIAS: RATIFICACION DE LAS RESOLUCIONES DEL MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION 125/08 Y 141/08, 64/08 Y SUS COMPLEMENTARIAS 284/08 Y 285/08; CREACION DEL FONDO DE REDISTRIBUCION SOCIAL. Mensaje Nro.: 0941/08 y Proyecto de Ley. Iniciado: Diputados Expediente: 0013-PE-2008. Publicado en: Trámite Parlamentario N° 67. Fecha: 19/06/2008. Folio: 1.

<sup>26</sup> En el conflicto por las retenciones móviles, a la par que se exhibían diversas problemáticas por parte de agentes vinculados al campo, se sumaron a los núcleos críticos en discusión otros reclamos, como el cuestionamiento al oficialismo de que los ingresos provenientes de los derechos de exportación no se coparticipaban a las provincias. El tema fue traído a la palestra por algunos gobernadores opositores, que aprovecharon la coyuntura abierta por “la 125” para pronunciarse sobre la insuficiencia de recursos de las arcas provinciales. Para dar respuesta a dicho planteo se delineó el Fondo aquí referenciado.

caminos rurales. La ejecución de las obras se haría de forma descentralizada a través de convenios con provincias y municipios. La administración del mismo sería una atribución conjunta entre los Ministerios de Salud, de Economía y de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (Folios: 8-9).

Con el proyecto de ley el gobierno nacional procuraba cumplir con objetivos similares a los que sostenía la Resolución 125/08: estabilizar los precios internos, mantener un volumen de oferta coherente con la demanda en el mercado interno y consolidar el valor agregado de la producción nacional para mejorar el ingreso de los trabajadores. La premisa elemental del proyecto fue la de mejorar y proteger la distribución del ingreso en la sociedad, ya que con el aumento de los *commodities* agrarios se incrementaron los precios de los alimentos en el plano doméstico, mejorando en términos generales la rentabilidad del sector y perjudicando, al mismo tiempo, el acceso a los mismos por parte de la población consumidora.

## **10. Tratamiento parlamentario**

Desde el 17 de junio se comenzó a analizar el proyecto oficial en las comisiones pertinentes, como la de Agricultura y Ganadería o la de Presupuesto y Hacienda de ambas Cámaras. Tanto en la Cámara de origen como en la revisora, se realizaron numerosas reuniones y audiencias entre los dirigentes de la Mesa de Enlace con representantes del oficialismo y de la oposición para abordar cuestiones relativas a las retenciones móviles y para debatir la inclusión de nuevos proyectos que enriquecieran la propuesta inicial.

En ese marco, es preciso recapitular ciertos aspectos que hacen al acontecimiento en cuanto tal. En la pugna por el esquema de retenciones el tablero nacional se reacomodó: el posicionamiento de agentes políticos, económicos y sociales fue perfilándose en relación a dicha disputa. La escena política fue articulándose sobre las opiniones e intereses que los actores relevantes proferían sobre la controversial resolución. Este reacomodamiento fue tan representativo que de momentos alcanzó configuraciones claras entre quienes estaban a favor del dictamen gubernamental y los que estaban en contra del mismo, definiéndose así las posturas contrapuestas.

Las entidades ruralistas aportaron lo suyo en aquella reconfiguración a favor de sus intereses sectoriales. Una vez que la problemática sobre la movilidad de los derechos de exportación se trasladó al Congreso, la Mesa de Enlace ejerció una fuerte presión sobre los legisladores. No sólo aprovecharon la participación correspondiente en

los debates de comisión, los espacios mediáticos, los foros públicos y privados para difundir sus demandas sino que, además, “visitaron” las casas de los parlamentarios para dar a conocer personalmente sus opiniones. Tan claro fue su accionar corporativo que se adapta al pie de la letra a los indicadores con los que Gloria Regonini caracteriza a las organizaciones de intereses<sup>27</sup>.

El debate sobre la movilidad de las retenciones a los *commodities* agrarios estuvo presente en prácticamente todos los ámbitos de discusión formales e informales. No obstante, por decisión del gobierno nacional, se trasladó al Congreso para zanjar la discusión acorde con los cánones institucionales. La Cámara de Diputados ofició como Cámara de origen. La misma, en la madrugada del 05 de julio, aprobó el proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo junto con las modificaciones a favor de los pequeños y medianos productores.

La sesión en la Cámara Baja se extendió por más de 19 horas y contó con asistencia record por parte de los legisladores: de los 257 diputados asistieron 253 de ellos. En el transcurso de la maratónica sesión, los parlamentarios esgrimieron sus posturas, se presentaron acaloradas discusiones y también se registraron incidentes menores (insultos, diatribas y acusaciones varias). Finalmente, el oficialismo obtuvo la mayoría absoluta (50.19%) con 129 votos a favor del proyecto de ley. Del total de los 129 votos que ratificaron la medida, 111 fueron de legisladores propios y 18 de aliados. En contraposición, 122 diputados opositores rechazaron el proyecto y 2 se abstuvieron.

Frente al escenario en Diputados, la FAA –pese a insistir que las compensaciones eran insuficientes– se mostró conforme con los cambios introducidos al proyecto de ley, en claro contraste con la SRA y la CRA que repudiaron lo media sanción de la Cámara. Pese a dicha desavenencia interna, la Mesa de Enlace sostuvo que la estrategia de allí en adelante debería centrarse en frenar el proyecto de ley en el Senado o, al menos, adicionar los mayores beneficios sectoriales posibles.

En segunda instancia, el Senado actuó como Cámara revisora del paquete de medidas. El proyecto de ley que recibió el Senado de la Nación articulaba una serie de innovaciones que enriquecían la propuesta original del ejecutivo. El mismo se

---

<sup>27</sup> Entre tales indicadores se citan los siguientes: “a) Una intensa actividad de lobby, directamente ejercida sobre los legisladores mediante la presentación de documentos e investigaciones, la promoción de campañas de opinión, la promesa de apoyos electorales y de financiación. b) La vinculación estable y estrecha con algunos partidos políticos con objeto de condicionar desde la fase de preparación las distintas propuestas relativas a un determinado sector. c) La negociación explícita y directa de medidas específicas por los representantes políticos del ejecutivo. d) La participación habitual de una agencia consultiva de algún tipo de consejo, comité, comisión” (Regonini, 1991: 75).

estructuraba en 26 artículos, los cuales se agrupaban en 5 capítulos<sup>28</sup>. Inicialmente, se ratificaban las resoluciones 125/08 y 141/08, junto con la derogatoria Nro. 64/08 (Art. 1º). Por otra parte, las modificaciones del proyecto de ley promovidas en Diputados no se limitaban a ratificar las iniciativas referidas a pequeños y medianos productores de las resoluciones 284 y 285, sino que articulaba medidas compensatorias para esa franja de productores a lo largo de tres capítulos específicos.

En el Capítulo II del proyecto se establecía un régimen de reintegros para pequeños y medianos productores de soja y girasol, mediante la acreditación a través de la Clave Bancaria Uniforme (CBU) de los adjudicatarios (Art. 3º). Los beneficios alcanzaban a los productores de oleaginosas radicados dentro del territorio nacional, cuyo volumen de producción-comercialización no superasen las 1500 tn anuales. Para ser incluidos dentro del beneficio se debía estar inscripto como contribuyente ante la AFIP (Art. 4º). Los montos a compensar implicaban, de forma segmentada, retenciones del 30% para aquellos que produjesen o comercializasen menos de 300 tn anuales; 35% para lo producido y/o comercializado entre las 301 y 750 tn anuales; y para los que produjesen o comercializasen entre 701 y 1500 tn las compensaciones operarían hasta las primeras 750 tn anuales (Art. 6). El régimen creado tendría validez hasta el 31 de octubre del 2008 (Art. 8). A su vez, se establecían compensaciones al transporte de granos producidos en provincias extrapampeanas en línea con la anterior Resolución 285. La novedad es que se especificaban las provincias y localidades circunscriptas, junto con el volumen máximo habilitado para la compensación (1500 tn) acorde con los beneficios para pequeños y medianos productores reseñados. Asimismo, el proyecto definía las disposiciones comunes a los regímenes de compensaciones dentro de la SAGPyA del Ministerio de Economía a través de la Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario (ONCCA), para aunar criterios relativos a las normas reglamentarias futuras para la implementación de dicha ley (Capítulo IV).

Finalmente, en el Capítulo V, se instituían las directrices para la creación del Fondo de Redistribución Social (Art. 20º). Tal Fondo se sustentaría de la misma forma que lo especificaba el proyecto original (con más del 35% de retenciones a las *commodities*), pero agiornado al marco legal introducido en previos capítulos de este proyecto de ley (Art. 21º). Entre los cambios introducidos en relación con la propuesta

---

<sup>28</sup> PROYECTO DE LEY EN REVISION RATIFICANDO LA RESOLUCION DEL MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION N° 125/08 Y SUS MODIFICATORIAS Y CREANDO UN REGIMEN DESTINADO A OTORGAR COMPENSACIONES A PEQUEÑOS PRODUCTORES. Tipo: Proyecto de Ley. Origen: Cámara de Diputados. Expediente Nro.: 42/08. Fecha: 07/07/2008.



inicial del ejecutivo, se reasignaron los objetivos y porcentajes para la financiación de las obras públicas: a) 50% para hospitales y centros de salud; b) 20% para viviendas populares urbanas o rurales; c) 20% para caminos rurales; adicionándose el d) 10% para el fortalecimiento de la agricultura familiar. La administración del Fondo y la ejecución de las obras eran las mismas que las detalladas en el proyecto original (Art. 23°).

La votación del proyecto en el Senado de la Nación comenzó el miércoles 16 de julio, a las 10:00 de la mañana. La sesión contó con asistencia perfecta por parte de los senadores: setenta y dos legisladores emitieron su voto. Pese a la diagramación establecida el día previo en Labor Parlamentaria, el debate se extendió hasta alrededor de las 04:30 am del día posterior (jueves 17 de julio). La discusión parlamentaria fue de un elevado nivel de argumentación. No obstante, las pasiones en la prédica de los legisladores fueron *in crescendo* a la par que se estrechaban los márgenes del oficialismo para aprobar a la medida. Con la votación por la negativa del senador Emilio Rached se generó un escenario de empate de 36 votos a favor y 36 votos en contra. Ante esta configuración, debió definir el vicepresidente de la Nación y presidente del Senado, Julio Cobos, quien luego de habersele denegado un cuarto intermedio, se pronunció en contra del proyecto de ley que su propio espacio político había impulsado con la célebre frase: “*Que la historia me juzgue. Pido perdón si me equivoco. Mi voto no es positivo*”<sup>29</sup>. En esa madrugada, las Mesa de Enlace junto con productores convocados en las intermediaciones del Congreso festejaron el resultado en el Senado, la derogación del sistema de retenciones móviles, como un triunfo propio.

El día siguiente a la sesión en el Senado, el jefe de gabinete y el ministro de la cartera económica dieron a conocer las tres resoluciones que suspendían el esquema móvil de los derechos de exportación para *commodities* agrarios. A través del *Decreto N° 1176* la Presidenta de la Nación instruyó al Ministerio de Economía para que –en ejercicio de las facultades delegadas– deje sin efecto la Resoluciones 125/08, sus modificatorias y complementarias, y disponga la vigencia de las posiciones arancelarias de la NCM determinadas por las resoluciones 168/07 y 169/07<sup>30</sup>. En línea con la decisión presidencial, por medio de la *Resolución 180/2008* se limitó la vigencia de las medidas inherentes a las retenciones móviles que se hiciera alusión en este trabajo<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> “El crucial discurso del vicepresidente”. En *lanacion.com.ar*, 17 de julio de 2008. Buenos Aires.

<sup>30</sup> *Decreto 1176/2008*. PODER EJECUTIVO NACIONAL (PEN), 18 de julio de 2008. Publicada en el Boletín Oficial el 21 de julio de 2008.

<sup>31</sup> *Resolución 180/2008*. Ministerio de Economía y Producción, 18 de julio de 2008. Publicada en el Boletín Oficial el 21 de julio de 2008.

Con las *Resoluciones 181/2008* y *182/2008* se restablecieron los aranceles de la NCM iguales a los determinados por la Resolución N° 368 y 369 del 7 de noviembre del 2007<sup>32</sup>. Por lo tanto, se retrotrajeron las alícuotas de los derechos de exportación agrarios al sistema fijo establecido en el 2007, en los siguientes puntos porcentuales: 35% soja, 32% girasol, 28% trigo, 25% maíz, 32% derivados de soja, 30% derivados de girasol, 10% derivados de trigo y 20% derivados de maíz.

## 11. Consideraciones finales

Con la convocatoria al Parlamento para que se involucre en el debate sobre el sistema de retenciones móviles, la iniciativa ministerial dejaba de ser una mera resolución para convertirse en un proyecto de ley. Con la derivación al Congreso para su tratamiento legislativo, hubo un expreso reconocimiento de que los niveles de conflictividad social eran muy elevados, junto con una tácita aceptación del planteo hecho por las entidades rurales, quienes proponían que “(...) sean los poderes legislativos los que establezcan los impuestos (...). En ese concepto se incluye además el control parlamentario, administrativo y judicial del destino de las imposiciones”<sup>33</sup>.

Desatendiendo el aprendizaje político de la experiencia de la Resolución 125/08 con sus modificatorias y complementarias, obviando el enriquecimiento del proyecto de ley oficial en su trajinar por ambas cámaras al calor de los debates parlamentarios y del trabajo en conjunto con sectores de la oposición en las comisiones pertinentes; pese a todo ello, las patronales rurales nucleadas en la Mesa de Enlace terminaron por redefinir la cuestión, ofreciendo un planteamiento a seguir y condicionando con su capacidad de *lobby* el desenlace final del esquema móvil de los derechos de exportación agrarios.

Con el pronunciamiento definitorio del Congreso sobre las retenciones móviles la Argentina desaprovechó una oportunidad histórica para promover una legislación que permitiera dar un marco regulatorio a un mercado fluctuante. Cabe destacar que si bien la cotización de los *commodities* agrarios continuaban con su marcha ascendente, ninguna experiencia histórica hacía pensar en la expansión *ad eternum* de una variable económica. Lo cual se corroboró en la coyuntura posterior al tratamiento legislativo: entre julio y diciembre del 2008 la cotización de la soja cayó más de 200 dólares, pasó de U\$S 548 a U\$S 335.

---

<sup>32</sup> *Resolución 181/2008* y *Resolución 182/2008*. Ministerio de Economía y Producción, 18 de julio de 2008. Publicada en el Boletín Oficial el 21 de julio de 2008.

<sup>33</sup> *Proclama de Gualeguaychú*. Documento firmado por la SRA, FAA, CONINAGRO y CRA. 2 de abril de 2008.

Sin embargo, no todo el esfuerzo para mejorar la propuesta inicial de la Resolución 125 sería dilapidado con el voto “no positivo” en la Cámara de Senadores. El proyecto de ley adjunto (denominado Fondo de Redistribución Social), se recuperó con la creación del *Fondo Federal Solidario*, el cual se instauró por decreto presidencial el 19 de marzo del 2009. Dicho Fondo coparticipa, al día de hoy, el 30% de los ingresos provistos por la exportación de soja y derivados para que provincias y municipios financien infraestructura pública, de forma similar a lo oportunamente dispuesto en el proyecto de ley. Asimismo, varias de las medidas compensatorias serían implementadas en el lapso posterior al tratamiento legislativo junto con modificaciones a la baja en las alícuotas de trigo y maíz para diciembre del 2008 (23% y 20%). Lamentablemente, todo ello se implementó de forma fragmentada, sin el *corpus* legislativo ni el espíritu general del proyecto de ley definido en Diputados.

Respecto a uno de los agentes centrales del conflicto, los productores rurales que reaccionaron contra la Resolución 125 no eran los actores dominantes del modelo agrario imperante, como sí lo son las corporaciones exportadoras e importadoras, las semilleras y las agroquímicas. Los que se manifestaron en contra de la medida eran –y son– productores capitalistas que cumplen un rol subordinado en el actual sistema de agronegocio. Por más que, en el corto plazo, las retenciones móviles afectaban la rentabilidad de aquella franja de productores, establecía parámetros fijos para dar márgenes de previsibilidad a la actividad, a la par que otorgaba una batería de compensaciones para aminorar el impacto sobre la tasa de ganancia. Pese a ello, la Mesa de Enlace decidió promover acciones de protesta masivas para salvaguardar la rentabilidad inmediata de los productores, asegurando que el proyecto de ley significaría la bancarrota del ámbito agropecuario.

Tras lo expuesto a lo largo de este trabajo y a modo de conclusión, bien cabe afirmar que el proyecto de ley, fruto de la experiencia de la resolución y de las incorporaciones introducidas en las comisiones parlamentarias, mejoraba sustancialmente la deficitaria propuesta inicial diseñada por la cartera económica. Fue una medida democratizadora que buscaba, simultáneamente, saldar la conflictividad social en ciernes y establecer una legislación que diera márgenes de certidumbre a las vicisitudes de los mercados. A pesar de ello, el proyecto de ley relativo a la movilidad de los derechos de exportación de *commodities* agrarios fue presa de un desacertado curso de acción inicial, de la fuerte reacción corporativa de las entidades rurales y de la

tendenciosa cobertura mediática del conflicto, lo que condicionó las derrotas del gobierno nacional en el espacio público y luego en el legislativo.

## 12. Referencias bibliográficas

- Aguilar Villanueva, L. F. (1993). “Estudio introductorio”. En *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Porrúa Grupo Editor, México.
- Basualdo, E. M. y Arceo, N. (2009). “El fin de un peculiar ciclo de expansión de la economía norteamericana. La crisis mundial y sus consecuencias”. En *La Crisis Mundial y El Conflicto del Agro*. 1a ed. Ed. La Página S.A., Buenos Aires.
- Basualdo, E. M. (2010). “Los propietarios de la tierra y las economías de escala, sustentos del paradigma sojero en la Argentina”. En *Desarrollo Económico – Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 50, Nº 197, abril-junio. Buenos Aires.
- Comelli, M.; Castro García, Ma. C.; Godfrid, J.; Schwartz, A.; Ciccolella, M.; Negro, M. (2010). “La Trama de un conflicto extendido. El conflicto agrario marzo -julio de 2008”. En Giarracca, N. y Teubal, M. [coords.]. *Del paro agrario a las elecciones de 2009. Tramas, reflexiones y debates*. 1a ed. Ed. Antropofagia, Buenos Aires.
- Díaz, C. (1998). “El ciclo de las políticas públicas locales: notas para su abordaje y reconstrucción”. En Venesia J. [comp.] *Políticas públicas y desarrollo local*. Instituto de Desarrollo Regional. Rosario.
- Domínguez, D. I. y Sabatino, P. (2010). “La muerte que viene en el viento. La problemática de la contaminación por efecto de la agricultura transgénica en Argentina y Paraguay”. En Bravo, A. L.[et.al.]. *Los señores de la soja: la agricultura transgénica en América Latina*. Fundación Centro de Integración, Comunicación, Cultura y Sociedad (CICCUS); Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). 1a ed. Buenos Aires.
- Giarracca, N.; Teubal, M. y Palmisano, T. (2010). “Paro agrario: crónica de un conflicto alargado”. En Giarracca, N. y Teubal, M. [coords.]. *Del paro agrario a las elecciones de 2009. Tramas, reflexiones y debates*. 1a ed. Ed. Antropofagia, Buenos Aires.
- Giarracca, N. y Palmisano, T. (2010). “Expansión sojera y paro agrario. Reflexiones para comprender el 2008 y 2009 en la Argentina”. En Giarracca, N. y Teubal, M. [coords.]. *Del paro agrario a las elecciones de 2009. Tramas, reflexiones y debates*. 1a ed. Ed. Antropofagia, Buenos Aires.
- Giarracca, N. (2010). “El conflicto agrario 2008-2009: los debates necesarios”. En Giarracca, N. y Teubal, M. [coords.]. *Del paro agrario a las elecciones de 2009. Tramas, reflexiones y debates*. 1a ed. Ed. Antropofagia, Buenos Aires.
- Laclau, E. (1996). “Emancipación y Diferencia”. Ed. Ariel, Buenos Aires.
- Landau, M. (1994). “El ámbito propio del análisis de políticas”. En *El Estudio de las políticas Públicas*. 2a ed. Porrúa Grupo Editor, México.
- Lattuada, M. y Nogueira, Ma. E. (2011). “Capacidades estatales y políticas públicas. Una propuesta para el abordaje de las políticas agropecuarias en la Argentina contemporánea (1991-2011)”. En *Estudios Rurales*, Vol. 1 Nº 1. Publicación del Centro de Estudios de la Argentina Rural. Bernal.
- Majone, Giandomenico (1994). “Los usos del análisis de políticas”. En *La hechura de las políticas*. 2ª Ed. Porrúa Grupo Editor, México.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1981). “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”. Documento G.E. CLACSO/Nº4. Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES). Buenos Aires.

- Regonini, G. (1991). “El estudio de las políticas públicas”. En *Documentación Administrativa* / N° 224-225, octubre 1990 - marzo 1991. Madrid.
- Rodríguez, J. (2006). “Soja genéticamente modificada y apropiación de renta agraria: el caso argentino”. Primer Congreso de Agrobiotecnología, Propiedad Intelectual y Políticas Públicas, 26 y 28 de Octubre. Corrientes.
- Subirats, J. (1989). “Análisis de política públicas y eficacia de la administración”. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid.
- Subirats, J. (1995). “Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación”. *Gestión y Política Pública*, Vol. IV. N°1. México.
- Teubal, M. (2006). “Expansión del modelo sojero en la Argentina. De la producción de alimentos a los commodities”. En *Realidad Económica* N° 220, mayo-junio. Buenos Aires.
- Teubal, M. y Palmisano, T. (2010). “El conflicto agrario: características y proyecciones”. En Giarracca, N. y Teubal, M. [coords.]. *Del paro agrario a las elecciones de 2009. Tramas, reflexiones y debates*. 1a ed. Ed. Antropofagia, Buenos Aires.

#### **4. ¿DETERIORO O DESTRUCCIÓN DEL MONTE? SOBRE LOS PROCESOS DE DESMONTE, CONFLICTOS POR LA TIERRA Y PEQUEÑA PRODUCCIÓN EN JIMÉNEZ (SANTIAGO DEL ESTERO)**

Francisco, José Pescio<sup>1</sup>  
Julieta Monzón<sup>2</sup>  
Marcela Eloisa Román<sup>3</sup>

##### **Introducción**

La Cuestión Agraria (CA) ha sido descrita como el conjunto de discusiones que se centran en el devenir de la agricultura (especialmente aquella de carácter familiar) a partir del proceso de expansión del capitalismo (Fernandez Mancano, 2006). Esta expansión ha tomado diversas formas a lo largo de la historia. De acuerdo a Gras y Hernandez (2013), la CA se remitía a los mecanismos de integración de los sistemas productivos de la pequeña producción a las necesidades del capital industrial. En la actualidad, la forma que tomó esta expansión en el agro fue denominada como “Modelo de Agronegocios” (MA). El MA ha sido descrito por varios autores y desde diversas perspectivas. (Bezerra, 2009; Gras y Hernandez, 2013; Teubal, 2006; Teubal, 2008). Este MA tiene la particularidad que no está constituido por un único sujeto social con una única mecánica de funcionamiento o acumulación (Gras y Hernandez, *ibid*). Entre sus principales características pueden destacarse su constitución como una “red de contratos”, mecanismo que le permiten una alta flexibilidad sobre el control de variables estructurales (tierra-capital-trabajo).

Esta flexibilidad se materializó en cuestiones tales como la acumulación de tierras en base al arrendamiento (en región pampeana) (Román y González, 2006) o la consolidación del contratismo, como forma de flexibilización laboral. Por otra parte, una gran proporción de los capitales que dinamizaron su expansión tienen un origen extra-agrario. Esto se asocia al aumento en su grado de conexión o transectorialidad (Gras y Hernandez, *ibid*).

---

<sup>1</sup> Cátedra de Economía Agraria – FA UBA. AE Tigre. EEA AMBA INTA  
pescio.francisco@inta.gob.ar

<sup>2</sup> Cátedra de Economía Agraria – FA UBA

<sup>3</sup> Cátedra de Economía Agraria – FA UBA

Una característica global de esta expansión está dada por el fuerte proceso de concentración de los factores de producción, especialmente la tierra. Este fenómeno fue denominado como “land grabbing” o proceso global de acaparamiento de tierras (Borras *et al*, 2012). Bajo esta denominación se engloban megaemprendimientos agropecuarios orientados a la producción de un reducido número de cultivos (soja, palma, arroz). Según Gonzalez y Román (2009), para nuestro país, el proceso de expansión se manifestó de manera diferencial según sea la estructura agraria de la zona y el tipo de unidad productiva involucrada. Así, para la región pampeana, con una estructura de tierras consolidada, la concentración se dio en base al arrendamiento, con una proporción de pequeños productores propietarios que fueron desplazados de la producción y se convirtieron en rentistas. En las zonas extrapampeanas, con situaciones muy heterogéneas de tenencia, la expansión se dio principalmente en base a la propiedad y no por arrendamiento (Román y González, 2006).

Un eje transversal que recorre la CA es la vinculación de la producción con el Ambiente (Akram-Lodhi y Kay, 2010). En base a los masivos procesos de apropiación, transformación y degradación ambiental que realiza el sector agropecuario, se hace indispensable ahondar sobre la relación Ambiente-Cuestión Agraria.

La relación entre el Ambiente, como construcción natural y social; y el desarrollo de fuerzas productivas es dialéctica, en tanto las condiciones agroecológicas determinaran límites y potencialidades, moldeando la forma el desarrollo de las fuerzas productivas; y estas a su vez en su devenir transformaran al ambiente. Con lo cual, en palabras de Akram-Lodhi y Kay (2010:16) “*no comprender las dimensiones ecológicas de la producción, acumulación y la política llevan a un entendimiento limitado, en el mejor de los casos, de la Cuestión Agraria contemporánea*”.

En ese sentido se refieren autores como Hardt y Negri (2002), Luxemburgo (1973) o Harvey (2004) para quienes el Capitalismo, basado en la acumulación, requiere expandirse constantemente, para lo cual incorpora nuevos territorios y actores sociales; “desposesionando” y subordinando sistemas sociales y ambientes a la lógica de valorización y acumulación de capital. Sin embargo, este proceso de no es armónico, en tanto la desposesión genera una reacción desde los desposeídos, que eventualmente puede cristalizarse como conflictualidad.

Una de las manifestaciones más características de esta expansión es la de los procesos de desmonte. Sin embargo, el marco de referencia del mismo es divergente. Uno de los puntos de mayor controversia se puede asociar a los sujetos sociales

asociado al volumen del mismo y los sujetos sociales responsables de dicho proceso. En ese sentido, Wunder (2000) realiza una minuciosa sistematización de las interpretaciones sobre la deforestación causada por la expansión agrícola. Este autor identifica diferentes corrientes explicativas del proceso, entre las que se destaca la del “empobrecimiento” y la de “ecología política”.

La escuela del empobrecimiento sostiene que la pobreza de los habitantes de los ecosistemas en cuestión sería una de las condiciones favorables al desmonte. Bajo esta explicación, los productores de bajos ingresos (“pequeños productores” para estos documentos) no logran satisfacer sus necesidades básicas, con lo cual la tasa de utilización de los recursos es superior a la de su capacidad de recuperación. Esto implica un proceso progresivo de degradación, dado que la degradación ambiental genera una caída en la productividad, aumentando entonces la presión sobre el recurso. Una resolución se da a partir de la deforestación y posterior migración de la población original a las ciudades. Una aproximación complementaria a este enfoque se da a partir de la situación dual presente en la expansión capitalista, que lleva a la concentración de la tierra y la creciente marginalización de los sistemas de subsistencia que son “acorralados”; recreándose el círculo vicioso del desmonte y la degradación ambiental.

Desde una posición cercana a la ecología política (aunque ellos no se definen explícitamente bajo este marco teórico), autores como Hecht (2005), Ludewigs (2009) y Pacheco (2009), indican que la mayor tasa de deforestación es explicada por megaemprendimientos cercanos al MA, más que el crecimiento de población en situación de pobreza. De acuerdo a estos autores, existe un manejo diferencial por tamaño de las explotaciones, ya que los pequeños harán uso diferencial con respecto a los productores medianos y grandes<sup>4</sup>. Si bien los pequeños, en número, aportaran mayor cantidad de unidades con desmonte; serán las grandes explotaciones las mayores responsables del desmonte.

En nuestro país, específicamente en el NOA, la superficie implantada con soja alcanzó más de 1,5 millones de hectáreas (Reboratti, 2010). La tasa de desmonte, a su vez llegó a 100.000 ha anuales (Gasparri y Grau 2009). Para la región del norte

---

<sup>4</sup> Un punto importante es que en los estudios sobre selvas tropicales superficies el avance es sobre tierras vírgenes; lo cual no es exacto en nuestra región en estudio.



cordobés, Cabido *et al* (2006) encuentran que la principal causa de desmonte en los últimos decenios fue la expansión de la superficie agrícola. En el mismo sentido Krapovickas *et al* (2010) marcan que esta expansión se dio específicamente por la expansión del cultivo de soja. Entre los factores subyacentes se encuentra el incremento de las lluvias, los cambios en los precios relativos de los commodities, cambios tecnológicos (asociados al paquete transgénesis/siembra directa); y el desde el año 2002, a la devaluación de la moneda local. Dos factores directos, aunque con un impacto mucho menor, fueron la extracción de productos del bosque (especialmente leña, carbón y postes) y los incendios forestales.

Ubicada en el centro norte del país sobre la llanura del gran chaco americano, la provincia de Santiago del Estero pertenece al NOA. Casi toda su superficie se encuentra incluida en la Región del Chaco Semiárido (De Dios, 2006). Santiago del Estero se destaca por la presencia historia de unidades productivas que pueden considerarse campesinas. Las actividades agropecuarias predominantes en Santiago del Estero han sido la ganadería extensiva sin especializar en las regiones de secano y los cultivos hortícolas en las áreas de riego. Para el departamento de Jiménez, las actividades productivas predominantes han sido la ganadería caprina y, en menor medida, ovina y vacuna sin especializar (de Obschatko *et al*, 2007). Desde 1960 y 1970, se inicia el proceso de expansión frontera agropecuaria, a través de la introducción de cultivos orientados a la exportación (Manzanal, 2006) que va desplazando a las actividades tradicionales de baja rentabilidad.

En Santiago del Estero, y en general en toda la región chaqueña, la expansión agropecuaria ocurre principalmente por deforestación de bosques nativos, removidos a tasas que varían entre el 1,5 y el 2,5 % anual, superando ampliamente el promedio continental y mundial (0,51% y 0,2% respectivamente) ( Gasparri, 2008; Paruelo *et al.*, 2005). Sin embargo, Gasparri y Grau (2009) encontraron que este desmonte no fue homogéneo, existiendo un patrón tamaño dependiente, donde las zonas con predominancia de grandes propiedades tuvieron mayores tasas de deforestación.

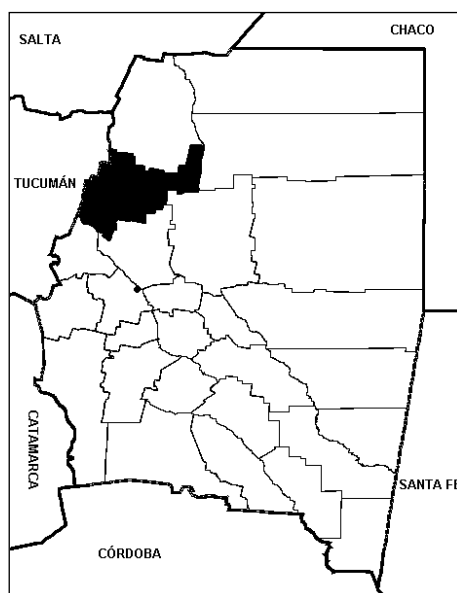
Estos cambios masivos en el uso del suelo se vieron traducidos en un aumento en la conflictividad por la tenencia de la Tierra. Esta pudo darse bajo la modalidad de expulsión violenta, en los llamados “desalojos silenciosos”, generalmente asociados a comunidades o familias aisladas (De Dios, 2009); o bien como conflictos abiertos, cuando estas comunidades presentaron algún grado de organización interna.

De esta manera la expansión del MA y el proceso de modificación masivo del Ambiente (ya sea como expansión agrícola, desmonte o desalojos) marcan que el debate sobre la cuestión agraria se encuentra lejos de ser saldado.

### **Metodología.**

Este trabajo se realizó en el marco del Proyecto de investigación Programación científica 2008-2010-Secretaría de Ciencia Código AG013 y el Proyecto UBACYT 2011-2014 GC “*Consecuencias de la intensificación ganadera sobre la estructura agraria en áreas pampeanas y del noroeste argentino (NOA.)*”, ambos bajo la dirección de la. Ing. Agr. Dra. Marcela Román.

El presente trabajo se centró en los productores agropecuarios del departamento de Jiménez, el cual se encuentra ubicado en el oeste de Santiago del Estero (Figura N° 1). Este departamento, ubicado en el este provincial, cuenta con una superficie de 4.832 km<sup>2</sup>, limitando hacia el oeste con la provincia de Tucumán. La cabecera departamental es la ciudad de Pozo Hondo. De acuerdo al último Censo Nacional de Población (2010), el 60% de la población se asienta en zonas rurales. Desde una caracterización productiva, de acuerdo a la Clasificación de Sempronii (1990) integra la Zona Productiva Homogénea 2, correspondiente al Noroeste agrícola – Área de Secano.



**Figura N°1. Departamento de Jiménez. Santiago del Estero. Argentina**

Fuente: <http://es.wikipedia.org>

El instrumento utilizado para el abordaje cualitativo fue la entrevista. Las entrevistas, que se realizaron a fines del año 2012, fueron de carácter abierto y exploratorio. Los entrevistados fueron seleccionados según el criterio de oportunidad y

relevancia en base al interrogante planteado (Gallart, 1992). Se entrevistaron a actores sociales de la región involucrados, de algún modo, en conflictos por la tenencia de la tierra: productores directos, familiares de los mismos y otros que pudieran informar sobre los casos ocurridos en el departamento (técnicos estatales, miembros de la iglesia, funcionarios municipales, etc.). En base al contacto con informantes calificados se realizaron ocho entrevistas, cinco de ellas fueron personales y tres de carácter grupal, y se realizaron en el campo o lugar de residencia o en el punto de reunión de los grupos.

Las entrevistas fueron convertidas a texto y se realizó una codificación abierta a nivel tema (Strauss, 1987) de manera de identificar posibles temas y categorías emergentes; a través de un procesamiento en espiral. Se identificaron una serie de códigos emergentes, los cuales fueron agrupados a su vez en ejes temáticos como Estrategias de reproducción social, Conflicto por la Tierra, Historia regional, Caracterización de actores presentes en el conflicto y Organización campesina.

En todos los casos, se modificaron las referencias personales con nombres de fantasía para mantener el anonimato de los entrevistados. Solo se mantuvieron los nombres de ciertas referencias geográficas, ya que las mismas se encuentran también presentes en artículos periodísticos.

### **Resultados.**

El análisis de las entrevistas permitió reconstruir el proceso de disputa por la tierra por parte de un grupo ubicado en la localidad de Abra San Antonio. R., el sacerdote que acompañó a este grupo, se refirió al mismo de la siguiente manera:

“Es un grupo de familias que tiene una propiedad comunitaria de 2 mil y pico hectáreas y hay un señor que viene de afuera con la escritura, diciendo que se vayan, que las tierras son de él. Entonces ellos armaron una carpa de resistencia frente a la topadora, que está acá... realmente fue muy duro y cuentan haber pasado al menos dos navidades acá en la ruta. Ellos cuentan que fueron dos años de resistencia”.

El conflicto involucró de manera directa a 60 familias, distribuidas en cuatro comunidades en 4400 hs. Las familias involucradas eran pobladores rurales, que podrían ser caracterizadas como campesinas. Se pudo reconstruir, a partir de las entrevistas, las principales actividades productivas y fuentes de ingresos de dichas familias. La producción campesina se centra, principalmente, en la ganadería caprina y, en menor medida, en la vacuna y equina. También suelen disponer de cerdos y gallinas ponedoras. Los animales son destinados prioritariamente para la venta y cierta proporción para el autoconsumo.

La oferta forrajera es provista mediante el Monte (con superficie cubierta con arbustos) y Pampa (pastizales). Esta oferta tiene un marcado carácter estacional, con un incremento de la oferta desde diciembre, determinado por el comienzo de la época de lluvias y la fructificación de varias especies de interés forrajero como la algarroba, el mistol y el chañar. En algunos casos, las familias implantaron maíz y forrajeras perennes (*gatton panic*) con fines forrajeros.

Las familias tienen una relación especial con el ambiente que las rodea. El monte es fuente de oferta forrajera y madera que, combinados, permiten plantear estrategias de supervivencia: obtención de madera para postes y carbón. El monte también provee otros recursos como frutos. Las vainas de la algarroba, se procesan en un molino local para elaborar harina con la cual producen distintos alimentos.

También elaboran dulces y mermeladas, para lo cual se utilizan frutos de la zona como las moras. Estos productos son comercializados en el pueblo o bien en distintas ferias. Se registraron otras actividades, algunas de las cuales son ilegales, como es la caza de pájaros para venta como mascotas y la cría de gallos de riña.

Es interesante observar que la mayor parte de las opciones productivas tiene una estacionalidad marcada y, muchas veces, se asocia a una etapa o necesidad particular de la familia (como la elaboración del carbón). Se determinaron también otras fuentes de ingresos, entre las que es posible mencionar las actividades asalariadas, generadas a partir del trabajo migrante estacional (principalmente los hombres), remesas monetarias enviadas por familiares desde los centros urbanos y aportes o subsidios estatales (entre los que se destaca la Asignación Universal por Hijo).

En lo que respecta al conflicto por la tierra, la situación problemática comienza en 2009, cuando un familiar de un miembro de la comunidad comienza a alambrar. Esta persona es quien contacta a los empresarios, y “vende” el predio alambrado a dos empresarios extra provinciales (provenientes de Córdoba y Buenos Aires). Tal como indica uno de los campesinos entrevistados, “*ellos(los empresarios) han comprado en realidad un litigio*”.

El conflicto se inicia, específicamente el Día del Padre de 2009, cuando aparecen topadoras con el apoyo de personal armado, perros y policías. Este personal armado era “(...) *Una banda que estaba armada, pero era curioso porque ellos estaban vestidos de gendarmes pero andaban con el pelo largo (...) parecían de película*”. Sin embargo, las familias involucradas logran frenar las topadoras y “plantan una carpa” frente a las topadoras. Es decir, montan un asentamiento precario que servirá como punto de

reunión para promover la organización y evitar el avance de las maquinas. A estas instancias se suma el sacerdote local, quien además cede su capilla para las reuniones y colabora con contactos y apoyo. El grupo inicial se reducía a 10 o 12 personas “*porque todos le tenían miedo, no querían hacerle frente*”.

Con el apoyo de los eclesiásticos y algunos funcionarios locales (pertenecientes a programas nacionales de desarrollo rural), realizan la denuncia en la Dirección de Bosques provincial y a la policía. Así, la tensión fue aumentando mediante “aprietes” y persecuciones.

“Ahí nosotros hemos hecho denuncia en bosques, en la policía. Y el mismo empresario, si ellos nos querían correr atropellándonos nosotros como que hemos plantado la misma posición (...) Gracias a Dios no hemos llegado a eso, pero nosotros amenazábamos de enfrentamiento y lo íbamos a hacer, cueste lo que cueste. Y ahí es cuando decidió el empresario sacar a la gente y la topadora.

En ese período se conforma una Mesa de Tierras local, que funcionaba en la parroquia. En la misma participaban miembros de otras comunidades que también tenían conflictos de tierras en la zona, además de miembros de diversos organismos públicos nacionales, como INTA, ex PSA, entre otros. Este espacio cumplía el objetivo de “*contar los conflictos (...) Invitábamos a todo aquel que tenga conflictos (...) Era contar y armar estrategias e intercambios de experiencias, de pensamientos*”.

A partir de ese momento comenzó una etapa de violencia. Una estrategia muy utilizada que se relevó fue la de instalar grupos de personas armadas en las cercanías de la casa. Estos grupos mataban animales que se acercaban a las aguadas, dejaban música a muy alto volumen y tiraban tiros a las familias. El objetivo era desgastar a los campesinos a través del hostigamiento y la persecución. En algunos puntos se intentaba alambrar, pero los campesinos tiraban los alambrados.

Después la policía nos ha levantado a M. Y a mí, nos perseguían y nos amenazaban. A mí de Pozo Hondo me han seguido el 24 de septiembre. Habíamos ido a caballo con N. Y cuando volvía a las 12 de la noche me han seguido y en Abra me topó la camioneta y me ha alumbrado. Y ahí yo conozco el monte, así que cuando dieron la vuelta con la camioneta no me encontraron más, hasta el día de hoy (...)”

El tema del conflicto de tierras para nosotros ha sido muy arriesgado en parte porque había gente que venía con armas, los primeros tiempos han venido con armas, con perros. Sin embargo hemos puesto esa carpa ahí, peligrando de noche en la oscuridad, tranquilamente nos podían disparar del costado, todo pero gracias a Dios no lo han hecho...”

La violencia se prolongó alrededor de dos años, hasta que, finalmente, el empresario accedió a dialogar:

“... Cuando nosotros frenamos eso, hemos planteado la posición nuestra y de ahí ha buscado ya el empresario la buena, la solución, ha empezado a

proponer, a hacer propuestas. Nosotros hasta lo último estábamos ahí que no queríamos ningún tipo de arreglo con él...”

De esta manera, se abre una instancia de negociación con el empresario. En el proceso, aparece un funcionario provincial como mediador. Este sujeto cumple una función ambigua, ya que por un lado realizaba acciones de apoyo, ya sea gestionando el enripiado de caminos, o bien gestionando protección al grupo, pero por el otro presionaban para llegar a un acuerdo. Tal como indicó un entrevistado: “... *Es un dato de estos conflictos: no todos son eternamente enemigos ni todos son eternamente amigos*”.

En ese sentido, esta persona, que se trasladaba en “*una camioneta de esas gris, pero inmensas*”, les avisó que había que llegar a un acuerdo dado que “*que había tipos peligrosos*”. En otro momento, “...*Cuando hubo un quilombo grande que venían policías pesados, vos lo llamabas y (...) él te respaldaba de cualquier forma, operativos a favor de nosotros*”.

Sin embargo, este funcionario les preguntaba: “*¿para qué quieren 4 mil hectáreas de tierra, si con 2 mil es suficiente? Ustedes a las 4 mil las tienen a la intemperie*”. Además recorría las comunidades en litigio repartiendo bolsones alimentarios en la zona, para fortalecer su posición<sup>5</sup>.

Fue una apretada desde lo económico diciendo ‘vendan porque les conviene’, ‘escuchen otras opiniones’, ‘pobre empresario que también él merece ser escuchado’, fue todo una cosa (...) Empezó a hablar de Jesús, toda una discusión que fue de lo más ridícula...”

Las primeras propuestas del funcionario fueron rechazadas por el grupo, pero luego utilizó una estrategia de negociación diferente. Se dedicó a visitar cada familia por separado: “...*Ha venido, ha trabajado comunidad por comunidad y la gente ya no quería luchar, porque a veces cansa...*”.

De acuerdo a los entrevistados, el proceso fue largo y complejo porque los campesinos debían trasladarse cotidianamente a la capital provincial para realizar los distintos trámites en el poder Judicial. Para ello, se hacían fondos comunes de manera de poder afrontar los gastos de traslado. El alojamiento se lograba a través de la red de contactos (familiares y conocidos) de los dirigentes.

“La mayoría desconfiaba que no íbamos a poder contra el empresario porque ellos tenían plata y todas esas cosas, entonces la mayoría de la gente ha salido. Y nosotros cuando no había plata poníamos de 5, de 10 pesos, el que podía ponía 15 para los viajes de nosotros y ahí se arma la comisión, se arma una organización (...)

---

<sup>5</sup><http://www.archive.org/download/AudiosFarco2102111230/ReporteComunitariaDelSur210211-MesaDeTierrasConGobiernoDeSgoDelEstero.mp3>

Esta situación de lejanía planteó cierto escepticismo acerca del posible resultado de las negociaciones, dado que los campesinos contaban con una suerte de “conciencia” acerca de las condiciones asimétricas de poder entre ambas posiciones. Finalmente, muchos miembros de la organización decidieron aceptar las ofertas del empresario.

“(…) Pero no toda la gente de la organización está en la defensa de la tierra, inclusive compañeros de la organización cuando entra el empresario a la parte que le dejamos empiezan a comprar pasajes, a comprar hornos y le entregan la tierra. O sea hemos sido muy pocos los que hemos defendido la tierra...”

De esta manera, se terminó consensuando un plano de división en el que se cede la mitad de la tierra (2000 ha) para la comunidad, a repartir en partes iguales para cada familia; y se mantiene el *status* de tierra comunal. Las otras 2000 ha quedarían en manos del empresario.

El acuerdo consistió en reconocer la titularidad dominial, para que luego “... (*el empresario*) nos hace el acta de donación a todo nuestro grupo, y entre nosotros después cada uno dispone su parte, si hay que dividir se hacen otros planos”.

Aunque se llegó a un acuerdo sobre la distribución de la tierra, esto no implicó el cierre final de los litigios. Surgieron nuevos focos de problemas, que se fueron superponiendo. Por un lado, el proceso de venta y donación se vio congelado por una serie de medidas cautelares presentadas por el propio empresario. Por otra parte, varias familias intentaron venderle su parte de la tierra al empresario (“*la vergüenza después de tanta lucha, ¿no? Y el empresario agarraba todo lo que le vendían*”). Sin embargo, las tierras a distribuir no se encontraban parceladas ni subdivididas, con lo cual cualquier venta requería la firma de todos los involucrados, además de que era imposible delimitar los predios asignados exactamente a cada familia.

Por otro lado, aparecieron personas que intentaron obtener algún tipo de beneficio del acuerdo, aunque no se encontraban involucrados directamente en el mismo:

“...Arreglamos y entonces cuando se entera la demás gente, que nunca hacía la defensa de tierras han empezado a saltar todos, todos querían plata (...) Gente que jamás han hecho la defensa de la tierra, nosotros hemos estado tres años debajo de la carpa y nunca han estado. Hasta venía una gente de Abra que han traído un empresario, han metido topadoras, han traído gente a laburar (...) Después, cuando se enteran que se resolvía, ellos creían que el empresario era blandito, entonces quisieron caerle todos y empezar a manguear”.

Además de estos “oportunistas”, volvieron a escena aquellos sujetos que realizaron la venta inicial al empresario quienes en esta oportunidad buscaron apropiarse de la tierra nuevamente. Según los mismos integrantes de la organización,

esta persona puso en venta incluso el lote donde se encuentra el pueblo-. Un dirigente lo define sintéticamente:

“Ellos traen al empresario e intentan hacer la venta sin nosotros, nosotros salimos al frente, los frenamos y llegamos ahora al arreglo con el empresario y el gobierno. Y hoy ellos reclaman, nos hacen un juicio tanto a nosotros como al empresario (...) (El intermediario) queda solo él y empieza a litigar sin gastos, según lo que nos ha dicho el abogado. La cosa es que él ahora se ve mal y vuelve al campo de nosotros, al campo que está en conflicto, vuelve a hacer carbón, a cortar leña, todo eso...”

Tanto en el caso de San Antonio como en el resto de los grupos entrevistados, el proceso generó las condiciones para la construcción de un nuevo sujeto social, la “organización”, la cual fue clave para sostener el conflicto. Justamente, la generación y visibilización del conflicto fue el proceso de organización.

Uno de los campesinos, luego del proceso, lo presenta de una manera muy sintética: “*Hemos sido bastante quilomberos (...) ahí es donde se preocupa la provincia, es la única forma*”. Y agrega:

” Para algo por lo menos nos ha servido, a partir de esa lucha que hemos tenido nosotros con el empresario ha sido que el gobierno nos ha prestado atención, nos ha tenido en cuenta y por medio de eso se ha conseguido el ripiado para el camino. Y a partir de eso un poco estamos mejorando...Porque hay familias, por ejemplo, que están trabajando ahora con el empresario, sabemos que va a ser difícil porque cuando cierren el campo va a terminar largando a los que están trabajando para él, porque él los mantiene con trabajo para que no le hagan quilombo”.

En determinado momento intentaron constituir una mesa de tierras. Este espacio, promovido por los curas y los agentes de desarrollo nacional, intentó buscar la articulación entre diferentes grupos de carácter de la zona. Se realizaron varios encuentros de dicha Mesa, pero luego esta disolvió sin consolidarse una organización con mayor alcance.

Esta dinámica movilizó diferentes discusiones y aspiraciones, que se ven reflejados en los planteos de los miembros de diversos grupos:

“luchamos ahora por los proyectos de soberanía alimentaria”, o bien: “La propuesta mía es trabajar para mejorar la calidad de vida de todos los sectores. Concientizar a la gente para qué viva y cómo debe vivir en el campo”.

Luego que el momento más álgido del conflicto comenzó a resolverse, las reuniones convocaban a alrededor de 100 familias. Estos se reunían mensualmente. Sin embargo, los encuentros comenzaron a “*deshilacharse*”. Esto se debió, en gran parte, se debe a que no solo hay que luchar por la tierra sino trabajar para la familia:

“...Nosotros hemos estado 3 años que han sido bastante largos y bastante para nosotros que no vivíamos en la casa, porque bueno nos llamaban por un trámite hoy, otro trámite mañana, que teníamos que hacer la guardia en la estación. Y no teníamos tiempo para trabajar, no había digamos, no disponíamos de ese tiempo. Y



bueno yo este año decidí que voy a dejar un poco la organización y voy a trabajar un poco para mi familia también, para hacer algo para mí. Y bueno ahí es como que ha bajado un poquito el tema de la resistencia, lo que está diciendo M., que por ahí hay gente que toma la decisión de vender. Yo no, no sería triunfo si vendo por lo que he peleado tanto...”.

En el caso de las organizaciones campesinas provinciales con proyección nacional, como el Movimiento Campesino de Santiago del Estero (MOCASE), si bien los grupos locales no integran ninguna de sus fracciones, varias personas entrevistadas manifestaron contar con vinculaciones a estas organizaciones: “*Nosotros, los campesinos estamos mejor informados que nadie. Mi hijo hace años que está en el MOCASE y él ha ganado 60 hectáreas luchando contra los platudos, que le ha dado el gobierno y con riego*”.

### **Los Conflictos por la Tierra: El mapa social de los conflictos.**

Los actores sociales que intervienen en mayor o menor medida pueden resumirse de la siguiente manera:

1) El Estado, con un conjunto de niveles administrativos (municipal, provincial y nacional) con gran heterogeneidad en sus políticas así como en los agentes intervinientes (tanto entre niveles como dentro de éstos).

El Estado Nacional tuvo presencia en los conflictos a través de la intervención de técnicos locales y provinciales pertenecientes a programas o áreas nacionales de apoyo al sector. Varios técnicos de estas instituciones apoyaron y acompañaron a los campesinos durante los conflictos, tanto desde los aspectos técnicos, políticos y jurídicos. Dentro de la esfera del Estado Nacional, es posible marcar algunas acciones vinculadas a la problemática por la tierra. Una de ellas fue la constitución del Registro Nacional de Tierras Rurales, a partir de la sanción de la Ley nacional N° 26.737 de Régimen de Protección al Dominio Nacional sobre la Propiedad, Posesión o Tenencia de las *Tierras Rurales* (“*Ley sobre extranjerización de la tierra*”). Si bien de impacto relativo, este Registro permitirá tener noción sobre la situación de la tenencia de la tierra. Otra acción fue la realización de un relevamiento de las situaciones de conflicto a nivel país (Bidaseca *et al*; 2013), llevado a cabo por el Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER), perteneciente al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación.

En cuanto a los Estados provincial y local, en las situaciones iniciales de los conflictos analizados no se detectó una participación activa para desactivar los mismos y en uno de los casos, eran los propios funcionarios públicos quienes buscaban

apropiarse de las tierras aprovechando las ventajas de su autoridad. En varias entrevistas, se destacó la intrincada trama de acuerdos políticos de carácter local con un fuerte sesgo de relaciones paternalistas y clientelares. En el caso de las autoridades provinciales, los entrevistados marcaron que existe una oscilación entre la prescindencia y el apoyo abierto a los empresarios. Por otra parte, muchos agentes municipales aplicaron una estrategia de desgaste realizando controles diferenciados hacia los campesinos que se encontraban en conflicto.

“(…) Viene llorando lágrimas de sangre de ahí, que le han hecho denuncia, que ella es doctora, que ella es señora, que ella es abogada, que no le podían hacer denuncia (...) ¿Sabe qué le han hecho? Mi tío estaba con mi abuela haciendo carboncito en un hornito, como no tenía qué hacer y va ella y le hace embargar todo el carbón, eran más o menos como 200 bolsas”

No obstante, en otro caso, a partir del conflicto una de las comunidades logró obtener beneficios del municipio para el enripiado de los caminos. A nivel provincial, también se debe marcar que existieron intentos de mediar o resolver las problemáticas surgidas por la cuestión de la tierra. Entre estas acciones se destaca la ejecución de la “*Ley de Bosques*” como así también la conformación de una Mesa Provincial de tierras, de manera de articular o resolver los litigios puntuales.

2) La Policía provincial. De acuerdo a los entrevistados, buena parte de la policía provincial cumple una función clara apoyando los procesos de desalojo. Ante las diversas situaciones conflictivas (desmontes sin autorización, amenazas o matanzas de animales, amenazas a los campesinos), la policía desoye las denuncias realizadas por los campesinos. Este comportamiento es distinto cuando son los empresarios que realizan las denuncias, pues rápidamente se presentan en los domicilios de los campesinos para realizar allanamientos. Algunos entrevistados señalan que durante los primeros intentos de desmonte, varios miembros de la policía local realizaron tareas de apoyo para los grupos contratados por los empresarios. Posteriormente, se prohibió a la policía local participar en “trabajos extra” o sea de las instancias de desalojo en las que eran contratados por los nuevos inversores. En tanto que entrevistados cercanos a integrantes de la policía, expresaron que “tenían las manos atadas”. Se puede observar una compleja trama de relaciones sociales, que se expresan a nivel local, donde parte de las autoridades policiales están emparentadas con miembros de las fuerzas vivas locales que mantenían viejos litigios. No obstante, las situaciones conflictivas son muy heterogéneas respecto a la participación policial.

3) El Poder judicial. Este poder tiene un rol importante, ya que muchos de los conflictos se canalizan a través de los tribunales donde se dirime la titularidad de la tierra. El proceso judicial toma una relevancia clave, tanto en tiempos de ejecución como en las resoluciones tomadas. Sin embargo, su desempeño es variable. En muchos casos, los entrevistados indican que cuentan con una actividad ambigua: *“La sensación que tenemos cuando vamos a ver a unos jueces, ahí en las Termas, es que ni ellos saben que hacer”*.

En otros casos, desde la perspectiva de los campesinos entrevistados, no se toman las denuncias o bien se tiene la impresión de que los jueces son cercanos a las posturas empresariales: *“La ley está para los ricos, los empresarios. Para nosotros no, porque nosotros no bancamos plata”*.

Con respecto a los abogados, se destaca la acción de un grupo de profesionales de origen cordobés que en su etapa estudiantil conformaron el grupo “Práctica Alternativa del Derecho” (PRADE). Estos presentan una lógica que se podría denominar como “militante” o de accionar político con los grupos campesinos. Como indicó un entrevistado: *“En vez de litigar, en la medida de lo posible no hacerlo hasta que sea indispensable. Entonces el abogado se convierte en un docente con su gente: les explica sus derechos, les dice que hagan el cartel”*.

No se obtuvo información sobre aquellos que representan los intereses de los “nuevos productores”, aunque varios entrevistados hicieron mención a algunos abogados locales que, a partir de cierto relacionamiento político, buscan obtener ventajas relativas y colaboran con los “nuevos empresarios” en los procesos judiciales y en las tareas de desalojo.

4) Iglesia. Dentro de las alianzas, el rol más emblemático lo ha tenido la iglesia Católica Apostólica Romana local<sup>6</sup> que, a través de muchos de sus sacerdotes y párrocos locales, apoyó abiertamente la posición de los campesinos. Estos sacerdotes y párrocos también han participado en los procesos de conformación de las organizaciones. Los mismos han colaborado facilitando instalaciones para la realización de reuniones y acompañando los procesos y las acciones de lucha. Además han actuado como mediadores entre los campesinos y los diversos programas gubernamentales de apoyo. Han asistido en los procesos judiciales y ayudaron en las disputas políticas (por ejemplo, solicitando

---

<sup>6</sup> Si bien no surgieron en las entrevistas, es probable que existan localmente otras corrientes cristianas (por ejemplo, pentecostales, testigos de jehová, etc.).

entrevistas con el gobernador). Por otra parte, la parroquia cuenta con una radio FM la cual es el medio de comunicación utilizado para difundir las novedades entre los distintos parajes. Esta posición frente al conflicto es clara. En una entrevista realizada por una radio de Buenos Aires, un cura que fue párroco en la localidad expresó que:

“(…) Ofrecimos la parroquia para organizar reuniones y fuimos testigos de la invasión de los empresarios, con su tropa de gente armada con armas de guerra, tipo itacas. Cuando los campesinos se organizan no les expropián las tierras pero cuando están dispersos, son presa fácil de la extorsión (...) 7.

Lamentablemente no siempre los párrocos comprometidos recibieron apoyo institucional de la Iglesia, ya sea no reconociendo dicha acción o bien alejándolos de la diócesis en cuestión.

5) Organizaciones No Gubernamentales (ONG). Si bien en otras zonas de Santiago del Estero, las ONG han tenido un peso decisivo en los conflictos por la tierra y las organizaciones campesinas pero en este caso su presencia es marginal. Tanto en las entrevistas como en las encuestas, solo se mencionó la acción de una de ellas focalizada en el apoyo a la producción de artesanías textiles.

6) Campesinos. No constituyen un bloque homogéneo, sino que es posible distinguir varias fracciones algunas enfrentadas entre sí. Se pueden distinguir a quienes se encuentran organizados y encabezan procesos de resistencia colectiva así como a familias campesinas aisladas. También se distinguen quienes son vecinos de las tierras en conflicto y a aquellos que desencadenan los litigios al vender predios que alguna vez ocuparon, dando lugar a los nuevos empresarios a reclamar la superficie de uso común. Por último, se identifica a los campesinos que actúan bajo las ordenes de los nuevos productores, ya sea en el desmonte como durante las acciones de hostigamiento.

7) Vendedores de los predios. Son quienes, hace varios años, intentaron vender o apropiarse de los predios ocupados mediante algún ardid. Si bien no lograron desalojar a los poseedores, pueden haber obtenido algún tipo de “papel” a partir del cual ofrecen los predios a los nuevos compradores. Es importante destacar que los nuevos inversores se apoyan muchas veces en esos viejos conflictos y los alientan para minar la resistencia ofreciendo a algunos la posibilidad remota de ganar dinero a costa del resto.

“Son estrategias porque tienen informaciones, o sea acá hay colaboración de la sociedad que informa a la gente (...) Porque hay elementos de la sociedad que

---

<sup>7</sup> Entrevista disponible en <http://www.continental.com.ar/noticias/sociedad/padre-sergio-acusa-a-empresarios-relacionados-al-grupo-macri-de-amedrentar-con-armas-y-matones-a-campesinos-santiaguinos/20101109/nota/1382803.aspx>

informan, entonces si yo estoy peleado con mi padre ellos aprovechan. Hoy en día la sociedad es todos contra todos (...), aquí cada uno tira para donde puede”.

“(…) Los que en realidad lo traen (*al inversor*) para el barrio son vecinos nuestros, es más... tío nuestro. Porque J.J., hermano de mi papi, es uno de los que vendió. (...) Él es el que intenta hacer la venta, porque el arreglo es que él lo trae al campo, lo hace alambrar al campo y después lo vende, digamos que le paga una vez que el campo está alambrado. Pero él lo trae a nuestra zona “.

8) Empleados del inversor (directos o tercerizados). Cumplen funciones que van desde cocinar, desmontar, alambrar y hasta integrar grupos de presión y amedrentamiento (las denominadas “patotas”). Para la situación específica del trabajo de peón, muchas veces este tipo de tareas se les ofrecen a las mismas familias que se intenta desalojar aunque todos los entrevistados coinciden en que son trabajos temporales y mal remunerados. Durante el conflicto, las organizaciones campesinas y las familias dispersas discuten con estas personas porque son a ellas a quien tienen en frente.

También aquí se encuentran los Grupos de Presión y desalojo. Son los encargados de realizar las acciones de amedrentamiento y desalojo. Muchos individuos, se dedican a ofrecer sus servicios de desalojo y desmonte. Se promocionan inclusive repartiendo volantes y realizan publicidad en diarios provinciales y regionales (“José: custodios de campos, desalojos, alambrados, perforaciones y picadas”)<sup>8</sup>. Se presentan como encargados o empleados del empresario y realizan la contratación de personal responsable de perseguir, amenazar y matar animales. Cuentan con vehículos y, en ocasiones, armas (“han traído como a 30 o 36 patovicas, que son gente armada y andaban por ahí”). En otros casos, se trata de empresas con mayor capacidad que, entre otros servicios, ofrecen su capacidad de presión. Algunos entrevistados, indicaron que varios de los litigios regionales tuvieron como protagonista a una misma empresa.

*“Por ejemplo, una empresa de acá...inmobiliaria que se puso 'Campos'. Son las Toyota que andan con la publicidad por acá, con el logo atrás. O sea, 'yo te lo armo, yo te sacó la gente, yo te lo desmonto y yo te lo marco'. Y si entras a su página web te pone una foto del Google y te pone la idea tanto 'con agua, sin agua, con o sin gente con o sin monte' ... entonces los tipos te dicen 'bien, deme un año y se lo armo' y empiezan los tiros, las topadoras... uno tiene esa sensación. Entonces, el tipo estaba armando un campo digamos”.*

9) Nuevos Productores / inversores. Si bien no se realizaron entrevistas directas a estos sujetos sociales, fue posible reconstruir o caracterizarlos a partir de las entrevistas a campesinos e informantes clave. Los nuevos productores o empresarios serán la otra parte en disputa. En general, provienen de otras provincias y de origen extra agrario. Se

---

<sup>8</sup> Diario “El tribuno”, Salta, 02/09/2012.

orientan principalmente a la producción agrícola (soja), para lo cual deben alambrar y desmontar. Cuentan con una capacidad operativa tal que les permite la contratación de personal para las tareas de desalojo. Cuentan con ingenieros o personas que son sus “encargados” locales. En los casos que llegaron a la instancia judicial, también cuentan con equipos jurídicos y, en ocasiones, ciertas “relaciones” con los jueces tal como expresaron varios entrevistados.

### **Discusión.**

El primer punto a desarrollar se centra en lo que podríamos definir como la interacción Humano – Ambiente, es decir las formas, usos y sentidos que se le otorga a la Naturaleza. De acuerdo a los antecedentes (Paruelo *et al*, 2005) Para la región en estudio, son varias las discusiones ambientales surgidas en base a los modos de producción existentes y aquellos generados a partir del proceso de expansión de la frontera agraria, especialmente referidos al cambio en el uso del suelo (parcelamiento – desmonte).

En el caso del campesinado, existe una fuerte relación y dependencia con el ambiente, en este caso el Monte. El Monte se constituye en una fuente múltiple de recursos: forraje, fuente de animales para cazar, frutos; madera para leña, postes o carbón. Para el caso de los “Nuevos Productores”, como manifestación local del Modelo de Agronegocios, el objetivo productivo principal es el cultivo de especies de ciclo corto, principalmente soja. En ese contexto, el Monte deja de ser una fuente múltiple de recursos de libre disponibilidad, para convertirse en algo “sucio”, que debe ser alambrado y “limpiado” al momento de entrar en producción<sup>9</sup>.

Una observación pertinente es que gran parte de los estudios vinculados a la deforestación y sus consecuencias son realizados por grupos especializados, ya sea en el área ecológica o bien en ciencias sociales. En tanto comprender a la deforestación implica una aproximación multidimensional, es posible tomar puntos importantes de los trabajos, pero no logran plasmar una noción integral del proceso. Así, para la región en estudio, hay trabajos como los de Grau *et al* (2007), quienes podrían enrolarse en la denominada escuela de empobrecimiento (Wunder, *Ibid*). Estos autores, de formación en Cs. Biológica, hacen aseveraciones difíciles de sostener desde la teoría social. De esta manera, consideran a las prácticas agropecuarias de la pequeña producción como

---

<sup>9</sup> Es frecuente encontrar la mención de las “hectáreas limpias” como expresión de desmonte en los avisos de ventas inmobiliarios de predios de la zona

*poco eficientes y negativas*, debiendo ser reemplazadas por la *agricultura moderna y la emigración*<sup>10</sup>(Grau et al, 2007)

Así, en una de las interpretaciones del proceso a nivel regional detallan que:

“Los problemas alimenticios de la humanidad solo pueden resolverse con cultivos de alto rendimiento, como la soja y la caña de azúcar, que permiten producir alimentos eficientemente y reducir así la presión sobre otros ecosistemas. La expansión de la agricultura intensiva favorece la urbanización poblacional, que suele acarrear mejoras para las poblaciones marginales, pues sus carencias alimenticias, educativas y de salud pueden atenderse más eficazmente en el medio urbano (...) La transición a una economía basada en agricultura intensiva y urbanización poblacional puede jugar un papel importante en recuperar la biodiversidad y los ‘servicios’ ecológicos de estos sistemas”(Grau et al 2005)

Sin embargo, esta interpretación es limitada. No incluye la perspectiva de los sujetos sociales involucrados ni las condiciones de desenvolvimiento de los mismos. Difícilmente, en el contexto santiagueño, los pobladores rurales “vivan mejor” en la ciudad. Tomando en cuenta el concepto de “Exclusión”, es probable que la pérdida del monte implique una marginalización, más que una mejora. En todo caso, es más parecido al proceso de “liberación” de los campesinos ingleses al cual hace referencia Marx en la acumulación originaria de El Capital. Por otra parte, la estrategia de agricultura en tierras marginales pareciera ser volátil. El tiempo que este cultivo este presente dependerá de varios elementos: condición hídrica, agotamiento progresivo en el stock de nutrientes del suelo, cambio en los precios relativos de los productos agropecuarios, entre otros.

En la línea de la Cuestión Agraria, resulta también interesante como se materializan territorialmente los rasgos descritos por Gras y Hernandez (2013) del MA. Se destaca la dinámica territorial de “fragmentación por abajo y concentración por arriba”, en la cual existe un “*divorcio entre la inserción productiva de los actores en el entramado agropecuario y el modo de sociabilidad construido en los pueblos rurales*” (Gras y Hernández, *Ibíd.*:51).

En etapas históricas previas de la región ya existían situaciones de subordinación, mediadas por la relación campesinado-latifundio, tal como lo describe Tasso (2003). Este autor toma la relación de subordinación-hegemonía marcada en el Patronazgo e incluye en esta a los propietarios, autoridades estatales, etc. Pues bien, el proceso de expansión del MA muestra un desbaratamiento progresivo de los modos de sociabilidad, que abre también el espacio a la rediscusión de las relaciones sociales locales.

---

<sup>10</sup> Itálicas nuestras

El actor principal del MA, denominado por las autoras como “empresarios globalizados” (Nuevos productores” en este trabajo) constituyen un factor disruptivo en el territorio analizado. La lógica de funcionamiento es guiada por la incorporación activa de nuevas tierras, Esto se puede incluir claramente en el fenómeno global de acaparamiento de tierras. Con las formas de relacionamiento social previas era factible la permanencia del campesinado, en tanto el uso de la tierra era de baja intensidad (ganadería extensiva). El nuevo objetivo de incorporación de tierras se orientará a la producción de un número limitado de cultivos, en este caso soja. Será entonces necesario alambrar, desmontar y expulsar los habitantes previos. Estas acciones reducen la posibilidad del libre pastoreo de los animales, mientras que la presencia física de los residentes se convierte en problemática, tanto porque poseen animales (que pueden alimentarse de los cultivos) y utilizan superficie destinada al cultivo.

Por otra parte, el sistema de producción sojero requiere muy poco empleo, el cual fue provisto mayormente por actores extraterritoriales. Así, la presencia de los pobladores rurales en los predios en disputa se convierte, para el “nuevo productor”, en algo completamente indeseable, ya que ni siquiera se constituye en una fuente de mano de obra. De esta manera, buscará apropiarse de la tierra de diversas maneras. Primero, con una negociación desventajosa para el campesino; si esto no es efectivo, utilizará la violencia como metodología. Este es similar a lo descrito por Harvey (Ibíd.) en la Acumulación por Desposesión. En esta etapa histórica, el proceso de expansión del MA genera que estas familias desalojadas no tendrán oportunidades de empleo ni tierra que cultivar, con lo cual se estará dando un proceso de exclusión

La mayor parte de estos desalojos son “silenciosos (De Dios, 2009). En el caso de existir organización, hay una resistencia a la expulsión, que se materializa en Conflicto explícito. Con lo cual, el Conflicto es la materialización de la Organización, como forma de resistencia y antagonismo al intento de subordinación que conlleva el MA, y la reasignación de relaciones sociales y acceso a los medios de producción. Justamente dice Fernández Mancano “La Cuestión agraria se recrea en el conflicto” (Fernández Mancano, Ibíd.).

### **Conclusiones.**

Se pudo observar en la región o una materialización del proceso de expansión capitalista. En este caso, bajo la forma del Modelo del Agronegocio. Esta expansión se da con la aparición de sujetos extraterritoriales, que buscan acaparar tierras para la



producción de commodities. Sin embargo, estas tierras cuentan generalmente con la presencia de comunidades, la mayor parte de ellas de origen campesino. En tanto el “nuevo productor” no logró “convencer” a los moradores para que abandonen las tierras, se planteó un proceso donde a partir de la violencia se buscó que los campesinos abandonen la tierra. Esto plantea un escenario donde se establecen alianzas y antagonismos entre los diversos actores.

El proceso de violencia, que puede ser descrito como acumulación por desposesión, podrá materializarse como conflicto en tanto existan actores con un nivel de poder relativamente equivalente. Si no existiera ningún tipo de resistencia por parte de las comunidades amenazadas, seguramente se del denominado “desalojo silencioso” (de Dios, 2009).

En lo que respecta al proceso de vinculación y apropiación del Ambiente, como elemento integrante de la Cuestión Agraria, la lógica uso territorial propuesta por el MA implica un uso antagónico del de los sistemas campesinos; en tanto este último basa su existencia en la presencia del Monte (con diferentes grados de deterioro), mientras que el AM se centra justamente en el desmonte en escala masiva.

Si el proceso de expansión del AM se dio en un marco que alentó la agricultura, por una relación de precios favorables y cambios en las condiciones climáticas (más lluvias); queda el interrogante sobre cuál puede ser el devenir de dichos territorios si se modifican estas condiciones: cambios en los precios, ciclos secos, o simplemente, deterioro de los suelos. Estos nuevos sujetos globalizados ¿permanecerán en el lugar?; los campesinos desalojados ¿volverán a recampesinizarse? ¿En qué tipo de Ambiente?

## **Bibliografía**

- Akram-Lodhi, A.H.; Kay, C. 2010. Surveying the agrarian question (part 2): current debates and beyond. *The Journal of Peasant Studies*. 37:255-284.
- Akram-Lodhi, A.H., Kay, C. 2010. Surveying the agrarian question (part 1): unearthing foundations, exploring diversity,. *The Journal of Peasant Studies*. 37: 177-202
- Bezerra, J.E. 2009. Agronegócio e ideologia: contribuições teóricas. *Revista NERA*.
- Borras, S.M., Franco, J.C., Gómez, S., Kay, C., Spoor, M. 2012. Land grabbing in Latin America and the Caribbean. *The Journal of Peasant Studies*. 39: 845-872
- Bruntland, G.H. 1987. Our common future. en: *Development, T. W. C. o. E. a.* (Ed.) *The Bruntland Report*. World Bank Group.
- Cabido, M.; Zak, M.; Cingolani, A.; Cáceres, D.; Díaz, S. 2006. Cambios en la cobertura de la vegetación del centro de Argentina. ¿Factores directos o causas

- subyacentes?. en: Oesterheld, M.; Aguiar, M.; Ghera, C. y Paruelo, J. (eds.). La heterogeneidad de la vegetación de los agroecosistemas. Facultad de Agronomía, Universidad Nacional de Buenos Aires, Buenos Aires. 271-300
- Cáceres, D.; Soto, G.; Ferrer, G.; Silvetti, F.; Bisio, C. 2010. La expansión de la agricultura industrial en Argentina Central. Su impacto en las estrategias campesinas. Cuadernos Desarrollo Rural. Universidad Javeriana. Bogota (Colombia). 91-119
- de Dios, R. 2009. Los campesinos santiagueños y su lucha por una sociedad diferente. I Congreso Nacional de Protesta Social, Acción Colectiva y Movimientos Sociales. Buenos Aires.
- Fernandez Mancano, B. 2006. La Cuestion Agraria. Revista NERA.
- Gallart, M.A. 1992. La integración de métodos y la metodología cualitativa. Una reflexión desde la práctica de la investigación. F. Forni, MA Gallart & I. Vasilachis, Métodos cualitativos II. La práctica de la investigación. 107-152
- Gasparri, N.I.; Grau, H.R. 2009. Deforestation and fragmentation of Chaco dry forest in NW Argentina (1972–2007). *Forest ecology and Management*. 258:913-921.
- Gras, C., Hernandez, V. 2013. El modelo "agribusiness" y sus traducciones territoriales.
- Grau, H.; Gasparri, N.; Morales, M.; Grau, A.; Araoz, E.; Carilla, J.; Gutierrez, J. 2007. Regeneración ambiental en el noroeste argentino. *Ciencia hoy: Asociación Ciencia Hoy*. 17:46-60.
- Grau, H.R.; Gasparri, N.; Aide, T.M. 2005. Cambios ambientales y responsabilidad de los científicos: el caso del noroeste argentino. *Ciencia Hoy*. 15:17-18.
- Harvey, D. 2004. El "nuevo" imperialismo: acumulación por desposesión. *Socialist Register*.
- Hecht, S.B. 2005. Soybeans, Development and Conservation on the Amazon Frontier. *Development and Change*. 36:375-404.
- Krapovickas, J.; Vilalta, J.P.; López, B.C.; Paolasso, P. 2010. Socio-environmental change in the Argentine Chaco.
- Ludewigs, T. 2009. Agrarian Structure and Land-cover Change Along the Lifespan of Three Colonization Areas in the Brazilian Amazon. *World Development* 37:1348-1359.
- Mariotti, D.; Estrada, M.d.; Jorge, A. 2010. Fronteras en Tensión: un análisis sobre las transformaciones territoriales en bermejo, provincia de Chaco – Argentina *Revista Eletrônica da Associação dos Geógrafos Brasileiros - Seção Três Lagoas/MS*. nº 12 – Ano 7
- Paruelo, J.M., Guerschman, J.P., Verón, S.R. 2005. Expansión agrícola y cambios en el uso del suelo. *Ciencia hoy*. 15: 14-23
- Pacheco, P. 2009. Agrarian Reform in the Brazilian Amazon: Its Implications for Land Distribution and Deforestation. *World Development*. 37:1337-1347.
- Peluso, N.L.; Lund, C. 2011. New frontiers of land control: Introduction. *Journal of Peasant Studies*. 38:667-681.
- Sempronii, G. 1990. Caracterización del sector agropecuario de la provincia de Santiago del Estero. Subsecretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca. Proyecto PNUD ARG. 85/01. Buenos Aires
- Strauss, A.L. 1987. *Qualitative analysis for social scientists*. Cambridge University Press. 319 pp.
- Tasso, A. 2003. Un caso de expansión agraria capitalista seguido por depresión. Santiago del Estero, 1870-1940. *Población & Sociedad*.
- Teubal, M. 2006. Expansión del modelo sojero en la Argentina. De la producción de alimentos a los commodities *Realidad Económica*. 220:

- Teubal, M. 2008. El campesinado frente a la expansión de los agronegocios en América Latina. en: Paulino, E. y. F., J. (Ed.) Campesinato e territorios em disputa. Expressao Popular. San Pablo. pp
- Trincheró, H.H. 2000. Los dominios del demonio: civilización y barbarie en las fronteras de la nación: El Chaco central. Eudeba, 383 pp.
- Van Der Ploeg , J.D. 2009. The new peasantries : struggles for autonomy and sustainability in an era of empire and globalization. Earthscan, London. 356 pp.
- Wunder, S. 2000. The economics of deforestation : the example of Ecuador. McMillans London.

## **5. ABORDAJES DEL SECTOR AGROPECUARIO EN EL MERCOSUR: LA CONVIVENCIA DE MODELOS EN DISPUTA.**

Lic. Leticia González  
(CEL-UNSAM/INTA)

Este artículo se propone analizar la interrelación entre dos campos que son considerados centrales para contribuir al desarrollo de los países de la región pero que, al mismo tiempo, albergan en su interior modelos en disputa, que proponen diferentes caminos para alcanzar este objetivo: el campo de la agricultura y el de la integración regional.

Desde su origen en el siglo XIX, los países sudamericanos han encontrado en la agricultura uno de los ejes vertebradores de sus sociedades y de sus economías. Alrededor de las actividades agrícolas se fueron estructurando las sociedades de los Estados en formación, al tiempo que la comercialización a nivel mundial de los productos del agro (materias primas y alimentos) permitió su inserción en la economía mundial (Barsky & Gelman, 2009; Halperin, 2005; Stedile, 2011; Torres, 2008). De esta forma, la agricultura se fue volviendo central en las estrategias de crecimiento económico y de desarrollo (aunque en este último aspecto hay mayores discusiones acerca de cuál ha sido el aporte del sector agrícola) emprendidas por los países de la región (Barsky & Gelman, 2009; Bisang, Anlló, & Campi, 2008).

En la actualidad, la importancia del sector agrario no ha disminuido. Sin embargo, desde las últimas décadas del siglo XX se han producido una serie de cambios a su interior, que se relacionan principalmente con las formas de producción y comercialización de los bienes agrícolas. Estas modificaciones han dado como resultado una polarización de las unidades productivas (y de los actores ligados a ellas) en torno de dos grandes modelos o paradigmas: uno dominante (de la agricultura industrial) y uno alternativo (de la agricultura familiar) (Bisang et al., 2008; Gras & Hernandez, 2008, 2009; INTA, 2014). Estos dos modelos pugnan por imponerse en la región bajo la premisa de que el predominio de uno de los dos limita la pervivencia del otro (Giarraca & Teubal, 2006).

En lo que refiere a la integración regional, desde mediados del siglo XX la importancia del espacio extra-nacional (global y regional) ha crecido significativamente.

Como señala Ferrer (2007), si bien las principales actividades económicas y sociales de un país siguen teniendo lugar fronteras adentro, la globalización ha abierto nuevos espacios y oportunidades de desarrollo. En este marco, la formalización del relacionamiento con terceros países (en especial con países vecinos, aunque no sólo con ellos) se ha vuelto una estrategia central en los procesos de desarrollo de todos los países en general y de los latinoamericanos en particular. Ello no significa que en períodos históricos previos la integración no haya constituido una práctica (o un proyecto) relevante. Sin embargo, en décadas recientes la integración regional ha tomado otro cariz y, fundamentalmente, ha asumido un nuevo papel en las estrategias políticas y económicas de los países: por un lado, da lugar a que los países adquiera un posicionamiento y una relevancia renovadas en el concierto político y económico mundial; por el otro, emprender estrategias conjuntas abre la posibilidad a una nueva dinámica nación-región que permite consolidar políticas que tienen como horizonte la construcción de (un determinado tipo de) desarrollo (Ferrer, 2008; Perrotta, 2013a; Vazquez & Perrotta, 2010). Es decir, si bien el desarrollo continúa siendo una cuestión o un problema principalmente nacional y territorial (Ferrer, 2007), la consolidación de los espacios regionales se ha vuelto una herramienta central para, desde la región, generar sinergias que repercutan en un desarrollo nacional más profundo y duradero (Perrotta, 2013a).

Para nuestro país y nuestra región, el proceso más importante en este sentido es el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Creado en 1991, este bloque se construyó como un elemento central de las estrategias económicas y políticas que, por estos años, se llevaban adelante para alcanzar el desarrollo, tal como lo señalaban las recetas del *Consenso de Washington* y del *regionalismo abierto*. Pero comenzado el nuevo siglo, el proceso de integración del MERCOSUR cambió, asumiendo nuevas características que se relacionan con un cambio en la idea de desarrollo (nacional y regional) que marca el rumbo del bloque (Ferrer, 2007, [1997] 2006; Geneyro & Vazquez, 2006; Perrotta, 2013a; Vazquez, 2006).

Dada la importancia del mundo rural en los procesos de crecimiento y desarrollo de los países de la región, en este proceso de integración las cuestiones relativas a agricultura no han estado ausentes, sino que se han incorporado desde el momento mismo de su creación. De hecho, se observa que en la actualidad existen en el ámbito del MERCOSUR tres espacios institucionales que tienen por objetivo abordar cuestiones relativas a la agricultura. Sin embargo, ellos no fueron creados en la misma etapa de la integración (con lo que sus características internas y su funcionamiento las colocan bajo diferentes modelos de integración) y tampoco parecen responder a las necesidades y realidades del mismo

modelo de agricultura. Es decir, a través de estos tres espacios parece tomar cuerpo y manifestarse -de manera combinada- una doble disputa: entre modelos agrícolas y entre modelos de integración regional.

En este contexto, la pregunta que guía el presente artículo gira en torno a cómo se conjugan, en el ámbito de un bloque regional que presenta tensiones en torno del modelo de integración preferido, estos dos modelos agrícolas en pugna, considerando además que esta doble disputa se enmarca en una disputa mayor, acerca de las dimensiones que conforman y los caminos que deben seguirse para alcanzar el desarrollo.

Para explorar estas cuestiones, el presente artículo se estructura en tres apartados. En el primero se presentan los dos principales modelos o paradigmas agrícolas presentes en nuestra región, haciendo hincapié en las características que los diferencian y los ponen en tensión. En el segundo, se abordan los modelos de integración regional que hoy conviven en el marco del MERCOSUR. En el tercero, se presentan los tres espacios diseñados al interior del bloque para abordar las problemáticas relativas a la agricultura: el Subgrupo de Trabajo N°8 (SGT N°8), la Reunión de Ministros de Agricultura (RMA) y la Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF). En este apartado, el foco estará puesto, por un lado, en la estructura y reglas de funcionamiento de estos espacios –para observar como cada uno de ellos responde a diferentes modelos de integración- y, por otro, en las temáticas abordadas y en los actores que participan de cada uno de ellos –para analizar en qué medida responden a diferentes modelos de agricultura-. Por último, a modo de conclusión, se presentan algunas reflexiones en torno de estos espacios y sus aportes al desarrollo nacional y regional de los países del Cono Sur.

### **1. El agro en la región del MERCOSUR: agricultura industrial vs. agricultura familiar**

En la década de 1960, la *revolución verde* significó el comienzo de la transformación del sector agropecuario a nivel mundial. Los cambios introducidos en el marco de esta revolución se relacionaron con la tecnologización de insumos y procesos. Por un lado, comenzaron a desarrollarse semillas genéticamente modificadas, especialmente -aunque no exclusivamente- en maíz y soja, a las que se sumó un amplio paquete tecnológico compuesto por fertilizantes y biocidas, en general de origen químico. Por otro lado, se incorporaron nuevas tecnologías de producción o, más específicamente, se mecanizó el trabajo agrícola. Con la incorporación de maquinaria e implementos agrícolas (tractores, sembradoras, cosechadoras, etc.) se revitalizaron y modificaron los modos tradicionales de

producción, reduciendo tanto los tiempos del laboreo como los costos. En años subsiguientes, estas transformaciones fueron profundizadas con el desarrollo de nuevos insumos y maquinarias cada vez más potentes y menos invasivas. La principal innovación en este sentido fue la introducción de la sembradora de siembra directa, que revolucionó las formas tradicionales de producción. A ello se sumó también el desarrollo de formas novedosas de gerenciamiento de las explotaciones (Bisang et al., 2008).

En América Latina, estas innovaciones se generalizaron en las décadas de 1980 y 1990, de la mano de las reformas económicas propuestas por el paradigma neoliberal que se instaló en la región (Giarraca & Teubal, 2006). Las transformaciones inducidas en el modelo agropecuario tradicional redundaron en la polarización del sector agrícola en torno de dos grandes “modelos ideales” o paradigmas (uno hegemónico o dominante y uno “alternativo”) que, aún con “zonas grises” entre ellos, dieron nueva forma a la compleja estructura agraria nacional y regional (Barsky & Gelman, 2009; Gras, 2009; INTA, 2014). A continuación describimos en términos generales estos dos modelos.

*a. El modelo hegemónico: agricultura industrial*

El modelo o paradigma hegemónico se fundamenta en la utilización de las innovaciones que introdujo la revolución verde y en las transformaciones tecno-productivas que la siguieron, aplicadas en grandes explotaciones con tendencia al monocultivo. Estas se conjugaron, a nivel de los países de la región, con reformas económicas tendientes a la apertura y a la desregulación comercial y financiera, que permitieron un notable incremento de los beneficios económicos derivados de la agricultura, habilitando así a que este modelo se convirtiera en el hegemónico (Giarraca & Teubal, 2006).

Entre los principales efectos económico-sociales de la instauración de este modelo se puede mencionar, en primer lugar, el surgimiento de nuevos actores ligados al agro. Los cambios producidos habilitaron la participación de grandes empresas (en su mayoría inter o multinacionales) que controlan tanto el proceso de venta de insumos como de comercialización, dejando en manos de los pequeños propietarios sólo el control del segmento productivo (Patrouilleau, Saavedra, Patrouilleau, & Gauna, 2012). También dieron lugar a la aparición de nuevos (o renovados) actores, como empresarios familiares, pools de siembra y contratistas de labores, entre otros, todos ellos ligados a una especie de “burguesía nacional agropecuaria” (Bisang et al., 2008; Gras, 2009; Gras & Hernandez, 2008; INTA, 2014). En segundo lugar, estos cambios implicaron para los pequeños y medianos productores, vinculados al modelo agropecuario tradicional, una pérdida

significativa de autonomía y capacidad de decisión sobre su parcela de tierra, que trajo como consecuencia o bien el desarrollo de estrategias como la pluriactividad, la multiocupación de los trabajadores, las migraciones temporales y la introducción de nuevas formas asociativas de trabajo, o bien la expulsión de esos productores del sector (y del campo) (Carricart & Albaladejo, 2005; Giarraca & Teubal, 2006; Gras, 2009; Neiman, Berger, & Alvarez, 2001).

En términos generales, entonces, con la instauración de este modelo fue perdiendo peso y vigencia la figura del agricultor que posee y trabaja su tierra con maquinarias propias, dándose así un proceso de separación entre quien posee la tierra, quien la trabaja y quien administra la producción. Es decir, se vieron desplazadas las formas tradicionales de trabajar y vivir en y con la tierra, que pasaron a ser parte de lo que definimos como *modelo alternativo*.

*b. El modelo alternativo: agricultura familiar*

De forma opuesta al modelo de la agricultura industrial, a nivel de las innovaciones introducidas este modelo o paradigma alternativo se caracteriza por orientar su discurso y sus prácticas (en lo posible) al desarrollo y utilización de tecnologías de base agroecológica. Es decir, si bien los productores que se encuadran en este modelo son parte en cierta medida del desarrollo tecnológico, la utilización de las nuevas tecnologías de producción se encuentra limitada (Ramillo, 2010). El límite está puesto por dos grandes elementos. Por un lado, por la escala de la producción, que resulta ser mucho menos que aquella sostenida por el otro modelo. Por el otro, por la búsqueda de mantener una producción diversificada, a pesar de que los avances tecnológicos disponibles no sean igualmente aplicables a todas ellas.

En términos sociales, la producción se organiza a través de mano de obra principalmente familiar, mientras que quien decide sobre la producción es quien posee y trabaja la tierra (Gras, 2009; Ramillo, 2010).

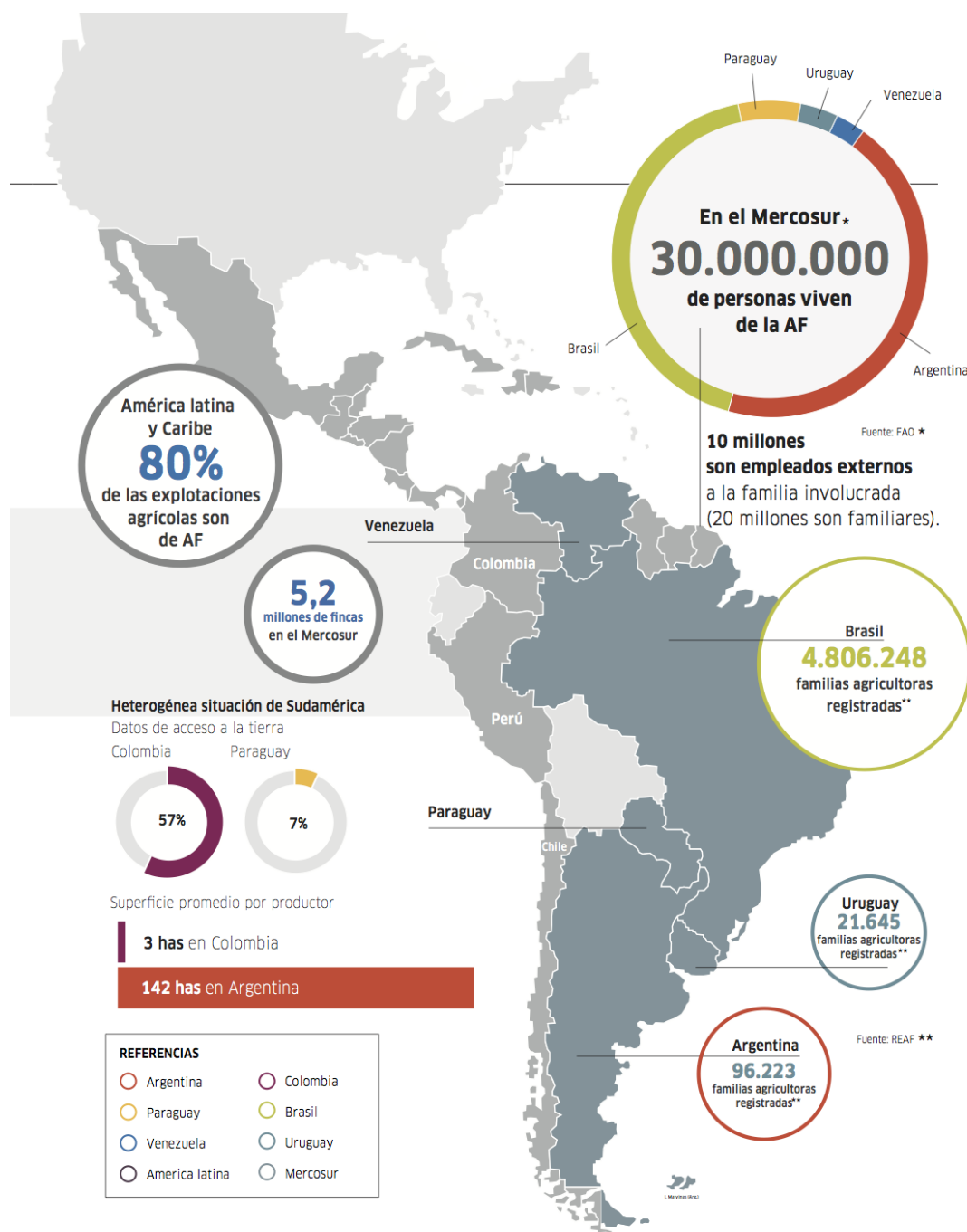
Si bien este modelo se plantea como alternativo, a nivel regional se observa una amplia cantidad de personas y explotaciones vinculadas a él. En este sentido, es dable mencionar el estudio realizado por el Programa Cooperativo para el Desarrollo Tecnológico Agroalimentario y Agroindustrial del Cono Sur (PROCISUR), en el que se señala que para 2010 en los países del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) la agricultura familiar representaba, en promedio, el 88% del total de explotaciones agrícolas existentes (aproximadamente 5.727.163 de grupos familiares). Asimismo, este subsector es



considerado el principal productor de alimentos para el mercado interno y el mayor empleador del sector agrícola en términos absolutos y por explotación (en especial si contabilizamos tanto la mano de obra remunerada como la familiar) (Ramillo, 2010).

En el año 2015, los datos actualizados muestran un panorama similar acerca de la importancia del sector en la región (ver Figura N°1):

**Figura N°1 - La agricultura familiar en el MERCOSUR**



Fuente: Revista Agrópolis

No obstante, las principales políticas dirigidas a atender a este sector durante un largo período de tiempo fueron de tinte compensatorio, frente a las políticas activas que, como mencionamos, permitieron que el modelo de la agricultura industrial se fuera consolidando como el hegemónico (Giarraca & Teubal, 2006; Neiman et al., 2001).

## **2. EL MERCOSUR en el marco de los modelos de integración regional latinoamericanos**

El MERCOSUR reconoce sus primeros antecedentes en el proceso de acercamiento entre Argentina y Brasil que se plasmó en los acuerdos que, a poco de salir de sendos procesos dictatoriales, firmaron Alfonsín y Sarney desde 1985. Sin embargo, el comienzo formal del bloque tuvo lugar el 24 de marzo de 1991. Los presidentes que firmaron el Tratado fundacional del bloque (Tratado de Asunción - TA) (Menem, Collor de Melo, Lacalle y Rodríguez) no fueron los mismos que iniciaron el citado proceso de acercamiento. Tampoco fueron las mismas las concepciones políticas que guiaron esta nueva etapa de la integración (Ferrer, [1997] 2006; Perrotta, 2013a; Vazquez & Perrotta, 2013).

En el comienzo del MERCOSUR, el *regionalismo abierto*<sup>1</sup> fue el modelo que motorizó la integración. Sostenido en los postulados del neoliberalismo que plasmó el *Consenso de Washington*, desde ésta perspectiva se consideraba que para los países de nuestra región el desarrollo sólo podía ser alcanzado a través de medidas como la desregulación y liberalización comercial y financiera y la instauración del mercado como agente regulador central de la economía. Se concebía que era éste último (y no el Estado) quien podría distribuir los recursos disponibles de forma más eficiente, derramando equitativamente los beneficios generados por los intercambios comerciales (Donisa & González, 2009; Inchauspe & Perrotta, 2008; Perrotta, 2013a, 2013b; Vazquez, 2006). Es decir, en la perspectiva del desarrollo sostenida desde este modelo (la misma que facilitó la instauración del modelo de agricultura industrial como modelo hegemónico), la dimensión económico-comercial constituía el eje central a fortalecer. A nivel internacional, las principales estrategias a concretar se relacionaban con la apertura unilateral de los flujos de

---

<sup>1</sup> El modelo prevaleciente en esta etapa ha sido caracterizada desde diferentes actores y/o autores como de *regionalismo liberal*, *regionalismo hegemónico* o *nuevo regionalismo*. No obstante, las características otorgadas por todos ellos a esta etapa de la integración son similares. Elegimos utilizar aquí el término *regionalismo abierto* ya fue la denominación promovida y utilizada por los principales impulsores de este modelo: los organismos multilaterales financieros y de comercio, encabezados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización Mundial de Comercio (OMC) (Perrotta, 2013b).

bienes, servicios y capitales y la reducción de las barreras arancelarias y para-arancelarias en la relación con terceros países. De acuerdo con este modelo, la integración regional constituía un primer escalón que coadyuvaba la puesta en marcha de las premisas señaladas (Ferrer, [1997] 2006; Obaya, 2007).

En este marco político-ideológico, el TA se propuso la construcción, en un plazo muy corto, de un mercado común<sup>2</sup>. Ello implicaba para los Estados Parte del bloque, entre otras cosas, instalar la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, un arancel externo común, una política comercial común con relación a terceros Estados o bloques y la coordinación de políticas macroeconómicas.

Para alcanzar estos objetivos, el MERCOSUR fue dotado de una estructura institucional mínima, definida en el Protocolo de Ouro Preto (1994). La importancia de la institucionalidad asumida por el MERCOSUR -y por cualquier bloque de integración- radica en dos elementos. En primer lugar, es a través de ella como se incluyen las temáticas que, desde el nivel regional, son consideradas centrales para alcanzar el desarrollo de los países de la región. En segundo lugar y ligado estrechamente con ello, el diseño institucional de un proceso de integración regional no es una estructura neutra, sino que deja ver el proyecto de región que se propone alcanzar y marca tanto sus posibilidades como sus límites (Caetano, Vazquez, & Ventura, 2009). Criticada en diversos sentidos y desde diferentes sectores, en la institucionalidad del MERCOSUR se observan, entre otras, las siguientes características<sup>3</sup>:

- Concentración de la toma de decisiones (funcional y temporal). La estructura institucional del MERCOSUR cuenta con un sinnúmero de espacios institucionales en los que se discuten diversas temáticas consideradas centrales para hacer avanzar al proceso de integración. No obstante, sólo tres de ellas tienen capacidad decisoria: el Consejo del Mercado Común (CMC), el Grupo Mercado Común (GMC) y la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM). Pero también hablamos de concentración porque en ellas participan sólo representantes del Poder Ejecutivo (Ministerios de Relaciones Exteriores y de Economía o similares). Ello se agrava si tenemos en cuenta que estos espacios de decisión funcionan semestralmente, con lo que la toma de decisiones se concentra al final de cada Presidencia Pro Témpore (Caetano et al., 2009; Geneyro & Vazquez, 2006)

---

<sup>2</sup> Este objetivo no fue alcanzado en el plazo previsto. No obstante, el MERCOSUR fue construyendo progresivamente una zona de libre comercio primero y de una unión aduanera, aunque incompleta, después, pasos que desde la teoría constituyen los escalones previos a la construcción del Mercado Común (Massi, 2006a)

<sup>3</sup> Un resumen de las características de la institucionalidad del MERCOSUR diseñada en el POP y de las críticas elaboradas por actores sociales y por la academia puede encontrarse en González y Lagar (2015).

- Escasa participación social y poca democratización. Conjugándose con la importancia central que adquieren en el bloque los actores gubernamentales, se observa que la participación formal de los actores sociales al interior del MERCOSUR (tanto en instancias consultivas como -en especial- en instancias decisorias) es prácticamente nula. Cuando ello sí sucede, refleja una posición restrictiva con respecto a cómo debe darse y cuál es el sentido de esa participación social. Ello redundando en una elitización del proceso (Caetano et al., 2009). Complementando esta falta de participación formal, toma relevancia la participación informal de grandes actores (en especial económicos) no ligados directamente a los gobiernos pero que tienen sobre ellos una importante influencia (Inchauspe & Perrotta, 2008).
- Fragmentación de agendas y una superposición de espacios que abordan temáticas similares, de los que a veces participan actores diferentes. Ello determina en muchos casos un empobrecimiento en el tratamiento de los temas que impactan en cada uno de esos sectores o una duplicación de esfuerzos y de decisiones, a veces contradictorias entre sí (Caetano et al., 2009; Geneyro & Vazquez, 2006).

Este marco ideológico, político e institucional caracterizó al bloque durante su primera década de vida. Sin embargo, desde la literatura especializada se considera que en la década del 2000 se abre una nueva etapa del proceso de integración latinoamericano, que responde a un modelo diferente de aquel del *regionalismo abierto*. En esta nueva fase surgen procesos de integración regional con nuevas características pero también se modifican (al menos en parte) los procesos vigentes. Como señala Perrotta (2013a), actualmente existe una amplia gama de conceptos que intentan definir un proceso aún en ciernes que es, por esa razón, difícilmente aprehensible. Entre ellos podemos mencionar los de *Regionalismo postcomercial* (Tussie), *Regionalismo posliberal* (Sanahuja) *Regionalismo estratégico* o *Regionalismo productivo* (Briceño) y *Regionalismo social* (Briceño, Vazquez). Cada uno de estos autores y conceptos pone el énfasis en alguna de las características de los procesos de integración regional, aunque ninguna de ellas parece terminar de ser definitiva. No obstante, todas estas elaboraciones teóricas coinciden en señalar algunas características de esta nueva etapa. En esta fase, los procesos de integración se caracterizan por: 1) un predominio de la agenda política que, sin olvidar la integración económico-comercial, la complementa; 2) un nuevo papel de los actores estatales, que adquieren una presencia renovada -e importante- en el proceso; 3) una mayor preocupación por la dimensión social de la integración, abordando cuestiones que en la etapa anterior habían sido soslayadas de

los procesos; y 4) la búsqueda de mecanismos de participación de los actores sociales en el seno del bloque, entre otras. (Briceño & Álvarez, 2006; Caetano, 2002; Caetano et al., 2009; Inchauspe & Perrotta, 2008; REAF, 2010; Vazquez, 2007).

Para el caso del MERCOSUR, la transición entre uno y otro momento estuvo dada por un proceso de estancamiento del bloque, que comienza en su dimensión económico-comercial (es decir, en la dimensión estructurante del proceso) para luego expandirse hacia las demás dimensiones de la integración. Este proceso se relaciona, por un lado, con las crisis que vivieron sus principales socios -Argentina y Brasil-, que llevó a la reducción de los intercambios intrazona y, por el otro, con el aumento del precio internacional de los principales productos de exportación de la región durante los primeros años de la década del 2000 -las commodities-, que provocó que nuestros países pusieran la mirada en otros países del mundo, minimizando la importancia de sus socios regionales en el intercambio de estas mercancías (Donisa & González, 2009; L. González & Lagar, 2015; Massi, 2006a, 2006b).

A comienzos del nuevo siglo, cambios políticos en los países de la región le dan un nuevo impulso al proceso de integración. Estos cambios se originan en el abandono paulatino de los postulados neoliberales que habían primado hasta el momento, en un intento por superar las profundas crisis económicas, políticas y sociales que afectaban a nuestros países. Pero el principal elemento a destacar en lo que respecta al MERCOSUR es que en este relanzamiento no se retoman exclusivamente los objetivos y metas que se plantearon en 1991, sino que se introducen nuevos objetivos, espacios y dinámicas. Ello no significa que la dimensión económico-comercial o los espacios ya creados fueran olvidados, pero sí que fueran complementados con nuevas dimensiones, agendas y espacios, trayendo como consecuencia una profundización de la integración (Perrotta, 2013a; Vazquez, 2006).

El puntapié para el cambio a nivel regional lo dan los presidentes de Argentina y Brasil, Néstor Kirchner y “Lula” Da Silva, con la firma del Consenso de Buenos Aires. En este documento dejan en claro el deseo de relanzar el MERCOSUR, pero ahora con nuevos desafíos que se desprenden de una concepción de la importancia de la región radicalmente diferente a la que primó durante la década de 1990. En términos formales, el relanzamiento del bloque se hace visible en la elaboración del Plan de Trabajo 2004-2006; la iniciativa Somos MERCOSUR -lanzada en 2006 por el Presidente de Uruguay, Tabaré Vázquez- o la realización de Cumbre Sociales también desde el año 2006, en las que adquieren una importante presencia los actores sociales de la región (ALOP, 2009; Caetano, 2002; Caetano et al., 2009; L. González & Lagar, 2015; Vazquez & Perrotta, 2013).

El cambio más importante para nuestro análisis, no obstante, es la creación de una serie de nuevas instituciones que, si bien no contrarrestan las deficiencias de la institucionalidad existente, sí responden a algunas de las críticas realizadas. Estas nuevas instituciones permitieron incorporar a la discusión regional nuevos temas que hasta el momento habían permanecido soslayados del MERCOSUR, al tiempo que las nuevas dinámicas de funcionamiento diseñadas otorgaron un nuevo rol a los actores sociales y políticos en el marco del proceso (I. González, 2015; L. González & Lagar, 2015; Lagar, 2012; Perrotta, 2013a; Porcelli, 2009; Vazquez & Perrotta, 2010)

Para el caso del MERCOSUR, donde no surge un nuevo proceso de integración sino que se modifica el proceso existente, algunos autores observan la convivencia de ambos modelos de integración. Es decir, la estructura creada y los avances logrados desde la década de 1990 no son eliminados, por lo que las características centrales que asumió el proceso en esa etapa permanecen. Sin embargo, la pervivencia de estas instituciones, espacios y dinámicas se conjuga con la aparición de nuevas instituciones, espacios y dinámicas que, si bien no son centrales en el bloque, van adquiriendo fuerza basada en su permanencia. El conflicto central entre estos dos modelos de integración radica en los mecanismos y dimensiones que uno y otro consideran necesarios para construir la región y, en última instancia, alcanzar el desarrollo (Perrotta, 2012, 2013a).

### **3. MERCOSUR y Agricultura: modelos en combinados, modelos en disputa**

La construcción de bloques regionales como estrategia de inserción internacional se encuentra estrechamente ligada a los modelos de desarrollo nacional que se construyen en los países involucrados en los mismos (Ferrer, [1997] 2006; Perrotta, 2012; Vazquez, 2006). Como mencionamos precedentemente, la agricultura fue desde el momento de surgimiento de los países de la región un elemento estructurante de la economía y la sociedad latinoamericanas. Desde esa perspectiva, resultaba impensado que la discusión de las políticas que era necesario implementar en el sector agropecuario para alcanzar los objetivos económicos propuestos estuviera ausente del bloque. Es así que a lo largo de los 24 años de funcionamiento del MERCOSUR han sido creados diferentes espacios (tres) para el abordaje de cuestiones relativas a la agricultura consideradas centrales para profundizar y avanzar en el proceso.

#### *a. La primera década del MERCOSUR: el SGT N°8 y la RMA*

En el comienzo mismo del proceso de integración, la institucionalidad del MERCOSUR albergó dos espacios donde discutir regionalmente las temáticas relativas a la agricultura: el Subgrupo de Trabajo N°8 (SGT N°8) y la Reunión de Ministros de Agricultura (RMA).

El **SGT N°8**, denominado “Agricultura”<sup>4</sup> fue creado en el mismo TA con el objetivo de promover la coordinación de las políticas que involucran al sector. Así, el SGT N°8 se instaló como un órgano técnico asesor al GMC (sin capacidad decisoria) en cuestiones relativas a la liberalización del comercio de bienes agrícolas, cuestiones que, en última instancia, contribuyen a asegurar el cumplimiento de las medidas a adoptar para la conformación de un Mercado Común. Las líneas de trabajo del SGT N°8 fueron establecidas en la Decisión GMC N°11/92. Los principales tópicos que se debían debatir en este espacio se relacionaban con la armonización, reestructuración y reconversión de las actividades agropecuarias y agroindustriales; la armonización de la política tecnológica para las actividades agropecuarias y para las agroindustrias; la armonización de la política agrícola en áreas como seguro agrícola, riesgo, insumos y equipamiento, créditos, programas sociales, educación rural y electrificación y sistemas de producción; el diagnóstico de competitividad sectorial a nivel de MERCOSUR; las barreras a la libre circulación de productos agropecuarios; la articulación de pequeños y medianos productores al proceso de integración; la sostenibilidad de los recursos naturales y protección ambiental en el sector agropecuario y el registro de agroquímicos. Sin embargo, el SGT N°8 centró su accionar en cuestiones zoo y fitosanitarias y, en menor medida, cuestiones relativas a semillas y vitivinicultura. Hacia la década del 2000 toman más fuerza en el ámbito de la reunión el tratamiento de los organismos genéticamente modificados y las medidas relativas a la integración productiva (cadenas de valor). En el tratamiento de estas cuestiones, la eliminación de las restricciones arancelarias y paraarancelarias y la armonización de la legislación resultaron ser los objetivos principales. También se destacan las acciones de cooperación técnica tanto con la Unión Europea como con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Organización Mundial de Comercio.

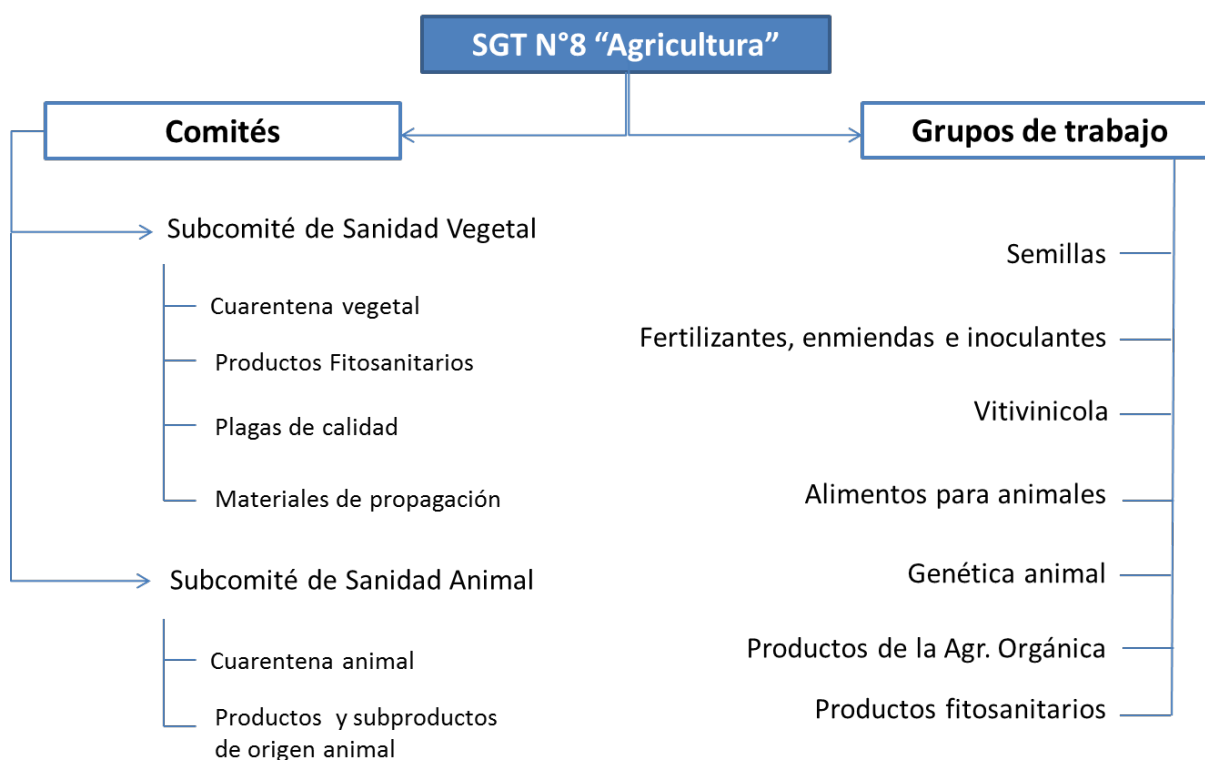
En lo que respecta a su funcionamiento, éste es definido en términos generales en la Decisión CMC N°04/91 (Reglamento del GMC) y en la Resolución GMC N° 20/95

---

<sup>4</sup> De acuerdo con lo establecido por el TA - Anexo V-, este SGT se denomina “Política Agrícola”. Sin embargo, en documentos posteriores el nombre utilizado es “Agricultura”. Asimismo, la Decisión CMC N° 12/12 redefine la estructura del GMC, denominando a este Subgrupo como “Agricultura”. Cabe señalar que pese a su denominación, el grupo se enfoca tanto en cuestiones agrícolas como ganaderas.

(Estructura del GMC). Esta normativa establece que los SGT se componen de un representante nacional por cada uno de los Estados Parte, que puede ser funcionario del Estado o miembro de una entidad pública autárquica o descentralizada. En el caso del SGT N°8, esta función es desempeñada por representantes de los Ministerios de Agricultura (o similares). En forma alternada y alfabéticamente, cada uno de los países que la conforman coordina las reuniones del SGT. Asimismo, para su funcionamiento interno se organizan comisiones de trabajo y foros técnicos, tal como se detalla en la Figura N°2. Cabe señalar, no obstante, que entre los grupos de trabajo se destaca la actividad del grupo de semillas y el vitivinícola, mientras que muchos de los restantes (como el de productos de la agricultura orgánica, por ejemplo) nunca se reunieron.

**Figura N°2 - Estructura interna del SGT N°8**



Fuente: elaboración propia en base a actas de las reuniones del SGT N°8

Por último, se contempla la posibilidad de que representantes del sector privado participen en la instancia preparatoria de la reunión, pero sin voz ni voto en la etapa decisoria, reservada únicamente a los representantes de los Estados. Así se señala en el Acta N°01/97 (de acuerdo con lo normado por la Decisión CMC N°04/91): “En las reuniones oficiales cuatripartitas de las Comisiones, Comisiones Ad Hoc y Grupos de Trabajo del SGT



8 NO PARTICIPA EL SECTOR PRIVADO. Lo hace en la etapa preparatoria a las mismas” (el destacado es original).

Inserta en el mismo marco de instalación del proceso, en junio de 1992 se institucionalizó la **RMA** (Declaración CMC N° 11/92). En ocasión de la reunión Cumbre Presidencial de Las Leñas (Argentina), en la que se estableció el cronograma de actividades orientadas a la constitución de la unión aduanera, este segundo organismo fue creado con el objetivo de armonizar las políticas agrícolas de los Estados Partes a través de propuestas elevadas al CMC. Si bien fue creada en 1992, la primera reunión de este espacio tuvo lugar en 1994, y hasta el momento sólo se ha reunido 8 veces (1994, 1996, 1998, 1999, 2005 y 2006).

La RMA está integrada por los Ministros de Agricultura (o similares) de los Estados Partes y en ella no tienen espacio de participación los representantes del sector privado. En general, las reuniones de la RMA suelen ser convocadas por medio del SGT N°8, de acuerdo a las necesidades de dicho grupo. Es así que las temáticas que se abordan en este ámbito se encuentran estrechamente relacionadas con las de aquel espacio: las principales son el relacionamiento externo de sector agrícola del MERCOSUR y la cristalización final de acuerdos tratados al interior del SGT N°8 (por ejemplo, el acuerdo MERCOSUR libre de Aftosa). No obstante, al igual que en los SGT, la capacidad de la reunión no es decisoria, sino meramente consultiva.

Es de destacar que en parte los objetivos previstos para ambos espacios coinciden: a ello nos referimos cuando hablamos de la multiplicación de espacios que se yuxtaponen al interior del bloque. Ahora bien, mientras que existen estos dos espacios destinados a la atención de las problemáticas de la agricultura, observamos que los tópicos que ellos atienden se relacionan con sólo uno de los dos modelos de agricultura que describimos *ut supra*: el modelo de la agricultura industrial. Es decir, si bien el MERCOSUR contempló a la agricultura dentro de su estructura desde el comienzo, su abordaje no permitió abarcar en forma completa la amplia y compleja estructura social agraria, dejando afuera al sector de la agricultura familiar. Esta situación se ve modificada en la nueva etapa de la integración que comienza en la década del 2000.

*b. La nueva etapa de la integración: la REAF*

Si bien la agricultura familiar tiene su propio peso al interior de los países de la región, los Estados no siempre registraron (ni atendieron) adecuadamente a sus demandas y necesidades en el nivel nacional. Ello trajo como una consecuencia (entre otras) que este

sector no fuera debidamente atendido desde el MERCOSUR y que, en muchos casos, se viera incluso perjudicado por las políticas emanadas del bloque y por el cambio de las reglas de juego tradicionales que la integración regional acarreó consigo (Manzanal & Schneider, 2011; REAF, 2010).

Esta situación fue percibida en la década de 2000 y motivó la creación, en el año 2003, de la Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF). En el marco del giro del bloque descrito, del accionar de actores sociales organizados y de algunos organismos internacionales, y en un contexto de reorientación de la política externa del gobierno brasileño, el Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), conjuntamente con el Ministerio de Relaciones Exteriores brasileño, presentó ante el GMC la propuesta de creación de la REAF “con la intención de incluir a la producción familiar en el proceso de integración regional por medio del fortalecimiento de las políticas públicas y de la generación de renta por la facilitación del comercio de los productos de la agricultura familiar” (REAF 2006:16)<sup>5</sup>.

La REAF materializó su existencia en la Resolución GMC N° 11/04. Allí se definieron sus objetivos, entre los que se mencionan el fortalecimiento de las políticas públicas para el sector, la promoción del comercio de los productos de la agricultura familiar y la facilitación del comercio de productos oriundos de la agricultura familiar de la región (Res. GMC 11/04. Art 1), cuestiones que no aparecen abordadas en otras agendas. Sin embargo, y más allá de los objetivos formales, en las diferentes temáticas que se abordan en el marco de esta reunión, la cuestión de la agricultura familiar como un modo particular de vivir y ser en el territorio está sumamente presente y aparece cada vez con mayor fuerza.

Con respecto a las dinámicas de trabajo que se implementan al interior de este espacio:

“Desde su creación, la REAF consolidó una cultura propia. Si observamos, en particular, la forma de abordar los temas, se impulsó, en general, para cada uno de ellos, una secuencia relativamente común. Inicia con su incorporación en el Plan de Trabajo Anual, una presentación abierta al debate, en forma de seminario y su posterior tratamiento por parte de un grupo técnico, del cual derivan propuestas que constituyen insumos para consolidar acuerdos en el seno de la REAF” (REAF, 2010: 23)

La estructura interna de la reunión está conformada por una Secretaría Técnica (creada en 2012), que tienen como función principal administrar el Fondo para la

---

<sup>5</sup> Para profundizar en el proceso de instalación de la REAF, ver L. González (2011).

Agricultura Familiar pero que también articula la reunión, y 6 por Grupos Técnicos (GT): 1) Acceso a tierra y reforma agraria, 2) Juventud rural, 3) Género, 4) Seguro agrícola y gestión de riesgo (cambio climático), 5) Facilitación de comercio y 6) Registro de la agricultura familiar. Estos grupos fueron creados con el objetivo de atender, de forma profunda, alguno de los temas que conforman la agenda de trabajo. Es por ello que varían de acuerdo a las necesidades de la REAF y a los tópicos que aparecen como de interés al transitar el proceso de integración (REAF, 2006). Su funcionamiento es previo a cada instancia plenaria, ya que allí se llega a los acuerdos básicos sobre los que se avanzará en el desarrollo de la reunión. En este sentido, son instancias preparatorias, que se suman a otras instancias como seminarios o talleres, a través de los cuáles se busca incluir la voz de todos los actores involucrados en la temática en los procesos de toma de decisión (REAF, 2006). Entre los principales temas abordados por la reunión se destacan la adopción de una definición de agricultura familiar; la creación del Registro de Agricultores Familiares (Acta REAF 1/07); las políticas crediticias y la gestión del riesgo (seguros agrícolas); la facilitación del comercio de los productos provenientes de este sector y al acceso a la tierra y la reforma agraria; la medición del PBI de la agricultura familiar en el bloque; políticas de inserción y arraigo en el sector de la nueva generación de agricultores familiares del MERCOSUR; políticas de género y aspectos ligados al medio ambiente. Paulatinamente también se va incorporando la cuestión de la soberanía y la seguridad alimentarias.

Tal como ocurre en otros espacios institucionales del MERCOSUR, la REAF organiza todos sus espacios de trabajo a partir de secciones nacionales. Es decir, en todas las instancias que tiene lugar al interior de esta reunión, los representantes se organizan de acuerdo a su país de procedencia y es en ese marco en el que sientan las posiciones comunes que luego se discutirán en otras instancias de la Reunión o del MERCOSUR. Si bien estas delegaciones están coordinadas por representantes gubernamentales de los Estados Partes, la Resolución GMC N°11/04 establece que deben asegurar la participación en su seno de organizaciones nacionales representativas de la sociedad civil (Art. 2). Esta forma de organización representa una novedosa manera de insertar en el proceso a actores que antes se habían visto soslayados del mismo. Y si bien ésta es una característica común a todas las RE, en el caso de la REAF esta participación es amplia y tiene una influencia real en las diferentes etapas del proceso decisorio<sup>6</sup>. Sin embargo, estas organizaciones sólo participan

---

<sup>6</sup> En este sentido, es dable citar el Acta N° 02/05 de la REAF, en la cual se señala que se “considera importante informar al GMC, a través de la presente Acta, que la activa participación de las organizaciones de la sociedad

de las secciones nacionales en calidad de asesoras de sus gobiernos nacionales: a la hora de determinar las acciones que se implementarán en el marco de la REAF o las propuestas que se harán al GMC, la decisión recae sobre los representantes de los órganos de gobierno.

Al igual que el resto de las RE, la REAF depende estructuralmente del GMC. Su función consiste principalmente en asesorar a este órgano a través de recomendaciones acerca de las políticas regionales necesarias para el sector. Es decir, esta reunión (al igual que el resto de las RE y de los SGT) no tiene capacidad de tomar decisiones. Sin embargo, la REAF ha logrado empoderarse como marco de acción e instrumento legítimo para la construcción de políticas públicas regionales para el sector.

**Tabla N°1 - Espacios institucionales para el tratamiento de la agricultura en el MERCOSUR**

	<b>SGT 8</b>	<b>RMA</b>	<b>REAF</b>
<b>Año de creación</b>	1991	1992	2004
<b>Objetivo</b>	Órgano técnico - coord. de políticas sectoriales para la construcción del MC	Armonización de las políticas agrícolas de los EP	Fortalecimiento de las PP y facilitación del comercio de los productos de la AF + otros objetivos no formalizados
<b>Participantes</b>	Representantes MA de los EP - representantes del sector privado	Representantes MA de los EP	Representantes MA de los EP - organizaciones nacionales representativas de la sociedad civil
<b>Estructura interna</b>	Comisiones de trabajos y foros técnicos. Reuniones preparatorias	-	Grupos temáticos y otras instancias preparatorias. Secciones nacionales
<b>Toma de decisiones</b>	Representantes de los Estados	Representantes de los Estados	Representantes de los Estados
<b>Capacidad decisoria</b>	No	No	No
<b>Periodicidad de las reuniones</b>	Entre 1 y 3 reuniones por año desde 1995	8 reuniones desde 1994	Al menos 2 reuniones por año desde 2004

Fuente: Elaboración propia en base a las actas de las reuniones y sitios web del MERCOSUR, del SGT 8 y de la REAF.

civil ha sido fundamental para consolidar su trabajo”. Para más información al respecto, ver González y Lagar (2014).

En resumen, actualmente conviven en el marco del MERCOSUR tres espacios diferentes entre sí para la atención de cuestiones relativas a la agricultura. Como se observa en la Tabla N°1, dos de ellos fueron creados durante lo que describimos como la primera etapa del MERCOSUR, mientras que el tercero fue creado en la segunda etapa. Si bien estos espacios comparten algunas características, como la nula capacidad decisoria, o se yuxtaponen en el tratamiento de algunas temáticas, en otros aspectos se diferencian notablemente. Ellos son, por un lado, los actores que tienen capacidad de acción al interior de estos espacios y, por el otro, los objetivos y las temáticas trabajadas en su seno. Estas diferencias reflejan no sólo el hecho de que los espacios fueron diseñados en diferentes etapas de la integración (lo que no se determina sólo por el año de su creación sino por las distintas dinámicas de funcionamiento que proponen) sino que también muestran como los objetivos se orientan a fortalecer y/o incorporar en el marco de la región a un sector diferente de la agricultura: el de la agricultura industrial para el caso del SGT N°8 y de la RMA, y el de la agricultura familiar para la REAF.

#### **4. Integración regional y agricultura: modelos en disputa para alcanzar el desarrollo en la región.**

A lo largo del artículo reflexionamos, por un lado, acerca de los dos grandes modelos agrícolas que, aun siendo contrapuestos, conviven en la actualidad en los países que integran el MERCOSUR. Así, observamos que un modelo hegemónico (y exitoso en términos económico-productivos, aunque no sociales), coexiste con un segundo modelo o paradigma, compuesto por sujetos que sostienen intereses y cosmovisiones encontradas. Por el otro, reparamos en los diferentes modelos de integración regional que hoy también conviven en el marco del MERCOSUR y que expresan diferentes formas de concebir y de “hacer” integración: uno vinculado al neoliberalismo y al regionalismo abierto, el otro en relación con un nuevo paradigma que surge a partir de la instalación de una serie de gobiernos progresistas en nuestra región.

Estas reflexiones estuvieron orientadas a pensar cómo estos modelos convivientes y en disputa se articulan en el marco regional. Así, pudimos observar que existen espacios institucionales dentro del MERCOSUR que surgieron al momento mismo de su creación y reflejan las ideas políticas propuestas por el modelo neoliberal. Estos espacios parecen estar destinados a emanar políticas activas que atiendan al modelo hegemónico de la agricultura, a sus necesidades y preocupaciones -ya que ese fue el marco en el que surgieron-, pese a que

a uno de ellos (el SGT N°8) se le ha otorgado el mandato -formal y nunca asumido- de atender a la pequeña agricultura. Sin embargo, los bloques regionales no constituyen espacios que permanecen inalterados (e inalterables) en el tiempo. Por el contrario, su construcción es continua y su devenir es un proceso dinámico, que permite realizar ajustes en relación con los cambios que se viven en los países que forman parte del mismo y en el mundo (Gonzalez & Lagar, 2014; Perrotta, 2013a). Es por ello que vemos que también existen dentro del bloque otros espacios institucionales, creados a la luz de un nuevo modelo político-económico-ideológico que, si bien no logra revertir las ideas predominantes durante la etapa anterior de la integración, las complementa y les aporta nuevas miradas. Para la agricultura, estas nuevas perspectivas son incorporadas al bloque con la creación de un espacio destinado a la discusión de las problemáticas y debates de un sector agrícola diferente, de un modelo agrícola alternativo. Así, estos nuevos espacios permiten, por primera vez en mucho tiempo, pensar en políticas activas dirigidas al sector.

Estas reflexiones nos llevan a pensar en cómo estos modelos opuestos (de agricultura, de integración) que se conjugan en el ámbito regional responden a una idea particular de qué es el desarrollo (que dimensiones lo componen) y cómo alcanzarlo (que medidas, sectores, actores, son necesarios, deben verse fortalecidos). Y estos modelos se conjugan, conviven, sin que uno logre imponerse sobre el otro: hoy las disputas en este sentido parecen solucionarse a través del abordaje diferenciado, realizado en ámbitos diferentes y por sujetos (en general) diferentes. No obstante cabe preguntarse: ¿se vuelve necesario que un modelo logre imponerse sobre el otro? En ese sentido, queremos dejar abierta, a modo de conclusión, la pregunta acerca de, si en este marco, esta situación reclama una definición o si la convivencia sigue (y seguirá) resultando una estrategia posible y probable.

### **Bibliografía**

- ALOP. (2009). *El MERCOSUR ciudadano. Retos para una nueva institucionalidad* (ALOP/CLAEH/CCU Ed.). Montevideo.
- Barsky, O., & Gelman, J. (2009). *Historia del agro argentino: desde la conquista hasta comienzos del siglo XXI*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Bisang, R., Anlló, G., & Campi, M. (2008). Una revolución (no tan) silenciosa. Claves para repensar el agro en Argentina. *Desarrollo Económico*, 48(190-191), 42.
- Briceño, J., & Álvarez, R. (2006). Modelos de desarrollo y estrategias de integración en América Latina: una revisión crítica. *Cuaderno sobre las relaciones internacionales, regionalismo y desarrollo*, 1(1).
- Caetano, G. (2002). El MERCOSUR de la sociedad civil. Actores, redes y foros en el proceso de integración regional. *Revista Argentina de Ciencia Política*(5/6).

- Caetano, G., Vazquez, M., & Ventura, D. (2009). *Reforma institucional del MERCOSUR. Análisis de un reto*. Montevideo: CEFIR.
- Carricart, P., & Albaladejo, C. (2005). Reflexiones críticas sobre los espacios emergentes: las cooperativas agropecuarias y los espacios rurales en la región pampeana argentina. Un estudio de caso en Tres Arroyos, provincia de Buenos Aires. In R. Benencia & C. Flood (Eds.), *Trayectorias y contextos. Organizaciones rurales en la argentina de los noventa* (pp. 49-88). Buenos Aires: CEDERU- Editorial La Colmena.
- Constantino, A., & Cantamutto, F. (2010). El Mercosur agrario: ¿integración para quién? *Íconos, Revista de Ciencias Sociales*, 38, 76-80.
- Donisa, I., & González, L. (2009). *Cambios y continuidades en el MERCOSUR. Reflexiones a partir de un nuevo diseño institucional*. Paper presented at the II Jornadas del CENSUD – IV Encuentro del CERPI. “La realidad sudamericana de cara al Bicentenario”, La Plata.
- Ferrer, A. (2007). Globalización, desarrollo y densidad nacional. In G. Vidal & A. Guillen (Eds.), *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado*. Buenos Aires: CLACSO.
- Ferrer, A. (2008). Densidad nacional y densidad regional. *Densidades. Revista de Integración Regional Suramericana*, 1(1), 7-12.
- Ferrer, A. ([1997] 2006). *Hechos y ficciones de la globalización. Argentina y el MERCOSUR en el sistema internacional*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Geneyro, R., & Vazquez, M. (2006). La ampliación de la agenda política y social para el MERCOSUR actual. *Aldea Mundo. Revista sobre fronteras e integración*, 11(20).
- Giarraca, N., & Teubal, M. (2006). Democracia y neoliberalismo en el campo argentino. Una convivencia difícil. In H. C. d. Grammont (Ed.), *La construcción de la democracia en el campo latinoamericano*. Buenos Aires: CLACSO.
- González, I. (2015). *Políticas en Ciencia y Tecnología en el MERCOSUR y la Alianza del Pacífico*. Paper presented at the XII Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina.
- González, L. (2011). La Reunión Especializada de Agricultura Familiar del MERCOSUR. Creación y avances de un novedoso espacio en la agenda de la integración regional. *Revista Densidades*(8), 58-79.
- Gonzalez, L., & Lagar, F. (2014). *Las Reuniones Especializadas de Cooperativas y Agricultura Familiar en el contexto del proceso cambio del MERCOSUR (2001-2013)*. Paper presented at the FLACSO-ISA Joint Conference Global and Regional Powers in a Changing World, Buenos Aires.
- González, L., & Lagar, F. (2015). *Los desafíos a la institucionalidad clásica del MERCOSUR en el accionar de las Reuniones Especializadas de Agricultura Familiar y Cooperativas (2001-2014)*. Paper presented at the XII Congreso Nacional de Ciencia Política, Mendoza.
- Gras, C. (2009). La agricultura familiar en el agro pampeano. Desplazamientos y mutaciones. In T. Gutierrez & J. M. Cerdá (Eds.), *Trabajo agrícola. Experiencias y resignificación de las identidades en el campo argentino* (pp. 17-40). Buenos Aires: Editorial CICCUS.
- Gras, C., & Hernandez, V. (2008). Modelo productivo y actores sociales en el agro argentino. *Revista Mexicana de Sociología*, 70(2 (Abril-Junio)), 227-259.
- Gras, C., & Hernandez, V. (Eds.). (2009). *La Argentina Rural. De la agricultura familiar a los agronegocios*. Buenos Aires: Editorial Biblos.

- Halperin, T. (2005). *Historia Contemporánea de América Latina*. Buenos Aires: Alianza Editorial.
- Inchauspe, E., & Perrotta, D. (2008). *El MERCOSUR ¿Cambio o continuidad?* Paper presented at the IV Congreso de Relaciones Internacionales – Instituto de Relaciones Internacionales (IRI) – Universidad Nacional de La Plata, La Plata.
- INTA. (2014). *Ideas sobre políticas agropecuarias para contribuir a un desarrollo nacional y regional más autónomo*: Documento interno de trabajo.
- Lagar, F. (2012). La agenda de las cooperativas y la economía social y solidaria en el MERCOSUR: logros y desafíos de un nuevo modelo de desarrollo regional. Retrieved from <http://www.mercosur.coop/wp-content/uploads/2012/11/Paper-completo-Lagar-Coops-en-el-MERCOSUR.doc> website:
- Manzanal, M., & Schneider, S. (2011). Agricultura Familiar y Políticas de desarrollo rural en Argentina y Brasil (Análisis Comparativo, 1990-2010). *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios - CIEA, FCE, UBA.*(34), 35-71.
- Massi, F. (2006a). América Latina. La integración en disyuntiva. *Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP)*. Retrieved from <http://www.cadep.org.py/V2/sistema/editor/UserFiles/Image/fmcoyuntura.pdf> website:
- Massi, F. (2006b). Paraguay: Los vaivenes de la política comercial externa en una economía abierta. *Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP)*. Retrieved from <http://www.cadep.org.py/V2/sistema/editor/UserFiles/Image/pyfmpcomercial.pdf> website:
- Neiman, G., Berger, M., & Alvarez, A. (2001). Trabajo rural en el MERCOSUR: Estructuras agrarias y ocupacionales comparadas. In G. Neiman (Ed.), *Trabajo de campo. Producción, tecnología y empleo en el medio rural*. Buenos Aires: Editorial CICCUS.
- Obaya, M. (2007). Los límites al regionalismo abierto. En busca de nuevos ejes para la integración del MERCOSUR. *Revista Argentina de Economía y Ciencias Sociales*, XI(16), 99-103.
- Patrouilleau, R., Saavedra, M., Patrouilleau, M. M., & Gauna, D. (2012). *Escenarios del Sistema Agroalimentario Argentino al 2030*. Buenos Aires: INTA.
- Perrotta, D. (2012). *La integración regional en la educación superior en el MERCOSUR en el marco de la orientación general del bloque y la tensión entre un modelo solidario y otro competitivo: el caso de los programas regionales de acreditación de carreras de grado : del Mexa al Arcu-Sur, 1998 - 2008*. (Maestría en Ciencias Sociales con mención en Educación), Buenos Aires.
- Perrotta, D. (2013a). *El regionalismo de la educación superior en el proceso de integración regional del MERCOSUR: políticas de coordinación, complementación, convergencia y armonización en las iniciativas de acreditación de la calidad de carreras de grado (1998-2012)*. (Doctorado), FLACSO. Sede Académica Argentina, Buenos Aires.
- Perrotta, D. (2013b). La integración regional como objeto de estudio. De las teorías tradicionales a los enfoques actuales. In E. Llenderozas (Ed.), *Teoría de Relaciones Internacionales*. Buenos Aires: Editorial de la Universidad de Buenos Aires (EUDEBA).
- Porcelli, E. (2009). El Parlamento de MERCOSUR: entre la profundización y la irrelevancia. *El Príncipe*, 3(2), 39-56.
- Ramillo, D. (2010). *Investigación y desarrollo para la agricultura familiar en el Cono Sur*. Montevideo.
- REAF. (2010). *Publicación para la XIV REAF. 15 al 18 diciembre de 2010*. Brasilia.



- Stedile, J. P. (2011). Introdução. In J. P. Stedile (Ed.), *A questao agraria no Brasil: o debate tradicional 1500-1960* (Vol. 1, pp. 15-33). Sao Paulo: Expressao Popular.
- Torres, O. A. (2008). *Agricultura Familiar no leste de Departamento de San Pedro, Paraguai: origen, evolucao, situacao atual e perspectivas*. (Doctor), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. (Tese N°9)
- Vazquez, M. (2006). Las instituciones del MERCOSUR. Un análisis crítico. In AAVV (Ed.), *La institucionalidad del MERCOSUR: Una reforma necesaria*. Buenos Aires: Ediciones Debate Internacional - Serie Integración Regional, Central de Trabajadores Argentinos.
- Vazquez, M. (2007). Cambio político, integración regional y participación social. El caso del MERCOSUR. *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe, Buenos Aires, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, Año 6*.
- Vazquez, M., & Perrotta, D. (2010). *El MERCOSUR de las Políticas Públicas Regionales. Las Agendas en Desarrollo Social y Educación* (Vol. Documento de Trabajo 10). Montevideo: Centro de Formación para la Integración Regional.
- Vazquez, M., & Perrotta, D. (Eds.). (2013). *Paz, democracia e integración regional en América del Sur*. Buenos Aires: Identidad MERCOSUR.

#### **Sitios web**

- Sitio web del Programa Cooperativo para el Desarrollo Tecnológico Agroalimentario y Agroindustrial del cono Sur – PROCISUR: [www.procisur.org.uy](http://www.procisur.org.uy)
- Sitio web de la REAF – [www.reafmercosul.org](http://www.reafmercosul.org)
- Sitio web de la Secretaría del MERCOSUR – [www.mercosur.int](http://www.mercosur.int).

#### **Legislación y otros documentos consultados (Disponibles en [www.mercosur.int](http://www.mercosur.int))**

- Actas de la REAF y anexos.
- Actas de las reuniones del SGT N°8 y anexos.
- Actas de la RMA y anexos.
- Decisiones del Consejo Mercado Común (CMC).
- Tratado de Asunción.