



## RESEÑA DE LIBROS

**MARCELO PANERO (compilador) (2018). Actores, políticas públicas y conflicto agropecuario. A 10 años de la Resolución 125**

Villa María: Edivim.

**Carlos Cowan Ros**

CEUR-CONICET, Argentina  
cowanros@agro.uba.ar

El 11 de marzo de 2008 el Gobierno argentino publicó la Resolución 125, una normativa fiscal que actualizaba derechos de exportación móviles para cuatro cultivos favorecidos por el crecimiento exponencial de los precios internacionales verificados desde 2006. Para el año en curso, se incrementaba en 8 % las retenciones a la soja, 1 % al girasol y se reducía en 1.5 % las de maíz y en 4% las de trigo. La resolución fue activamente resistida por productores y por entidades gremiales representativas de distintos estratos sociales agrarios, vinculadas a diferentes actividades productivas (agricultura, ganadería, etc.). Se articularon en la denominada “Mesa de Enlace” y se enfrentaron al Gobierno por medio del cese de comercialización de productos y distintas modalidades de protesta social, entre las que sobresalieron los cortes de rutas sostenidos en el tiempo que produjeron desabastecimiento parcial en algunas ciudades. El denominado “conflicto del campo” se extendió por cuatro meses y a lo largo de 11 provincias del país, movilizandose sectores agropecuarios y no agropecuarios (partidos políticos, grupos mediáticos, fracciones urbanas y referentes empresariales) y puso en vilo a la sociedad argentina y, fundamentalmente, a un gobierno recientemente elegido con un apoyo masivo en las urnas. Luego de décadas de bajo perfil, referentes del sector agropecuario emergían como actores relevantes en la escena política nacional, alterando la correlación de fuerzas en dicha escena y colocan-



do en tensión el modelo de desarrollo (industrial) vigente, promovido a partir de la transferencia de renta agropecuaria. ¿Cómo se explica la magnitud de la protesta? ¿Cómo entender el (imprevisto) protagonismo y el accionar colectivo unificado de sectores heterogéneos del agro y su eficacia en captar la adhesión de grupos sociales no agrarios cuando la medida impactaba fundamentalmente en las exportaciones de soja, un cultivo de escasa incidencia directa en el mercado interno? Estos, entre otros, son algunos de los interrogantes que han interpelado a los integrantes del ámbito académico y político en Argentina. Los/as autores/as que participan en el libro de referencia ofrecen nuevas claves para avanzar en una comprensión más integral del “conflicto del campo”, en particular, y del sector agrario en general.

La respuesta a los interrogantes anteriormente planteados se va develando a partir de indagar sobre las relaciones existentes entre los cambios ocurridos en el sector agropecuario en las últimas décadas y el accionar colectivo contra la Resolución 125, las características de los actores que configuran el sector agropecuario en el país, sus intereses y cómo fue su posicionamiento ante el conflicto y las dinámicas a través de las cuales se disputa y ejerce poder en Argentina, diferentes a la política partidaria. Estos ejes son transversales a los capítulos y en su análisis se integran aspectos estructural-económicos, político-institucionales e ideológicos.

El libro está compuesto por seis capítulos, los dos primeros centrados en analizar la “faz estática” del conflicto, es decir, las características estructurales e históricas que configuraron el escenario en el que el conflicto eclosionó y se desarrolló. Los restantes cuatro capítulos se centran en la “faz dinámica”, caracterizada por el accionar de los diferentes actores y su incidencia en el devenir del enfrentamiento.

El capítulo I, cuyo autor es Germán Rosati, titulado *Estructuras sociales agrarias y conflicto en el sector. El caso del llamado “conflicto por la 125” en 2008*, explora quiénes fueron los productores protagonistas de la protesta. Analiza las relaciones existentes entre las estructuras agrarias departamentales, el grado de desarrollo capitalista y las diferentes formas en las cuales se manifestó el conflicto agrario. Con datos agregados a nivel departamental del Censo Nacional Agropecuario

2002, se evalúa la covariación entre valores de indicadores socioproductivos (proporción de superficie sembrada con soja, mecanización, proporción de explotaciones que contratan asalariados y proporción de explotaciones de pequeños productores capitalizados) y la presencia (o no) de hechos de protesta protagonizados por productores agropecuarios. Postula que la protesta agraria de 2008 estuvo fuertemente asociada al grado de desarrollo capitalista del agro, ya que el tipo de estructuras agrarias que se activaron en el conflicto fueron aquellas en las que las relaciones capitalistas se encontraban más desarrolladas. Se infiere así que durante el conflicto fueron más propensas a movilizarse las fracciones sociales agrarias más beneficiadas por el tipo de desarrollo agrario basado en el denominado “modelo sojero” o del “agronegocio”, cuestionando a las interpretaciones que caracterizan como “pequeños productores” a los protagonistas de la protestas.

En el capítulo II, titulado *La Resolución 125 y las políticas agropecuarias en Argentina. Aportes sobre el contexto histórico del conflicto*, María Mercedes Patrouilleau e Ignacio Alonso analizan el escenario en el que se produjo la nueva medida fiscal a partir de recuperar la historicidad del conflicto entre el sector agropecuario y las diferentes gestiones del Gobierno nacional, las políticas de desarrollo nacional y las agropecuarias, y las capacidades estatales para implementarlas. La reconstrucción histórica posibilita observar que con la consolidación del modelo de sustitución de importaciones en la década de 1940, se comenzó a contemplar la necesidad de incrementar la productividad agropecuaria vía la modernización tecnológica y a visualizar en la renta agraria una fuente de financiamiento del desarrollo industrial. En 1955, consolidado el modelo desarrollista, en el marco del denominado “Plan Presbich” emergió la primera experiencia de retenciones o derechos de exportación, regulada desde el estado por medio de la implementación de un tipo de cambio diferencial para administrar la inserción internacional de los distintos sectores y regular las tensiones intersectoriales. A partir de mediados de la década de 1970, la alternancia entre gestiones de gobierno neoliberales y desarrollistas se correspondió con la reducción o eliminación de las retenciones a los productos agropecuarios de exportación y la desregulación de los mercados en el primer caso, y con su restitución y financiamiento al

desarrollo industrial en el segundo, generando tensiones entre las entidades agropecuarias y las gestiones del gobierno nacional. En este marco, el conflicto de 2008 actualizó el dilema iniciado a mediados del siglo pasado sobre el modelo de desarrollo nacional a seguir y la legitimidad y potestad del Estado para reasignar recursos dentro de la sociedad. Si bien el conflicto resultó productivo en el plano político, produciendo identidades, referentes, y objetivando proyectos políticos, no consiguió resolver el problema de fondo: la financiación del desarrollo industrial nacional.

En el capítulo III, *De la amistad al enfrentamiento. La Federación Agraria Argentina y sus vínculos con el kirchnerismo (2002-2009)*, Lautaro Lissin indaga sobre la dinámica del vínculo entre la dirigencia de la Federación Agraria Argentina (FAA) y los referentes de la gestión kirchnerista. Explora los factores que posibilitaron una primera etapa de cercanía y alianza entre ambas partes y otra de ruptura y enfrentamiento que llevó a los dirigentes federados a aliarse en la Mesa de Enlace con referentes de entidades agropecuarias gremiales con quienes históricamente habían mantenido intereses e posiciones divergentes, en especial con la Sociedad Rural Argentina y con Confederaciones Rurales Argentinas. Durante la primera gestión del gobierno kirchnerista (2003-2007), la agenda de los dirigentes de la FAA se articuló en torno al cuestionamiento del modelo de agricultura a gran escala, que avanzaba sobre tierras de pequeños y medianos productores generando un proceso de concentración productiva y extranjerización de la tierra. La necesidad de una política nacional agropecuaria orientada a valorizar el carácter multifuncional de la agricultura familiar convergió con la meta del Gobierno nacional de reactivar la producción a partir de la industria y el agro. Sin embargo, los cambios socioeconómicos y tecnológicos operados en la década pasada habían redefinido el perfil productivo de una parte de las bases federadas, más próximas al modelo del “agronegocio”, lo que comenzó a explicitar una tensión dentro de la FAA y en particular con su dirigencia. El conflicto ganadero de 2006, que eclosionó a partir de la decisión gubernamental de suspender por 180 días las exportaciones de carne, y la demora en implementar una política agropecuaria que atendiera las demandas de la dirigencia de la FAA, erosionaron la alianza entre ambas partes y agravaron las diferencias dentro de las

bases federadas. La publicación de la Resolución 125, al no considerar la heterogeneidad de estratos y actores productivos y el costo adicional producto de la distancia a los puertos, profundizó el descontento de las bases y la dirigencia federadas y contribuyó a unificar sus reclamos con los de las otras entidades agrarias, diluyendo sus históricas diferencias. La FAA asumió un papel protagónico e intransigente en la confrontación con el gobierno nacional durante el conflicto, incluso durante la fase parlamentaria en la que se incorporaron al proyecto de ley varios de sus reclamos. La no aprobación del proyecto de ley en el ámbito parlamentario y la vuelta a la situación previa a la Resolución 125, que consistía en retenciones fijas sin contemplar estratos de productores ni distancia a los puertos, no favorecieron necesariamente a las bases federadas.

En el capítulo IV, titulado *Pelea de grandes. La cúpula del agro durante el conflicto de 2008*, Marcelo Panero aborda cómo se representaron los intereses de los sectores productivos dominantes del agro durante el conflicto, e indaga sobre las causas que generaron un escenario representativo de tales características. Para dilucidar estos interrogantes, parte de reconocer la unidad de acción lograda por dirigentes de una multiplicidad de entidades representativas (gremiales, técnicas y productores autoconvocados), con historias, trayectorias y características diversas, alcanzando una representación sectorial compleja encabezada por las entidades gremiales a través de la Comisión de Enlace de Entidades Agropecuarias o “Mesa de Enlace”. Ese escenario representativo se configuró como efecto de la reconfiguración de la base y, fundamentalmente, de la cúpula agraria producto de la transformación productiva propulsada por la agriculturización, principalmente por medio de la “sojización”, y el ingreso de nuevos actores del interior del país que encontraron mayor afinidad con las organizaciones técnicas que con las entidades gremiales agrarias tradicionales. Esta heterogeneidad de actores convergió en interpretar la Resolución 125 como un despojo al sector económico que “más esfuerzos había hecho” para superar la crisis de inicios de la década. En la reacción a la medida gubernamental se condensó un descontento hacia las medidas intervencionistas que venía implementando el Gobierno nacional, posibilitando la unidad de acción en el marco de una heterogeneidad de entidades e intereses representados.

En el capítulo V, *En busca de reconocimiento: Las organizaciones de la Agricultura Campesina e Indígena ante el conflicto por la resolución 125*, Matías Berger analiza cómo la eclosión del “conflicto del campo” redefinió el proceso de organización, de disputa por el reconocimiento estatal y de conducción del proceso de articulación sociopolítico que protagonizaban dirigentes y miembros de organizaciones campesinas, indígenas y de la agricultura familiar, incluidos los de la FAA. A partir de recuperar el proceso de reorganización y articulación de organizaciones de campesinos, indígenas y agricultores familiares, que se retomó en la década de 1990 con vistas a producir una entidad representativa de los intereses de los sectores más postergados del agro argentino, se reconocen las diferentes estructuras organizativas que se encontraban en construcción, sus articulaciones con otros actores sociales (agentes estatales, ONGs y organizaciones internacionales), y la condensación de ideales de “organización” y de “representación” de los programas estatales de desarrollo rural en torno a la definición de un programa de reforma agraria. El “conflicto del campo” y el desplazamiento de la FAA a las filas opositoras al gobierno nacional supuso para algunos dirigentes una oportunidad para actualizar sus vínculos entre sí y, fundamentalmente, visibilizarse como “el otro campo”, con problemáticas y cualidades específicas no representadas por las entidades tradicionales de la “Mesa de Enlace”, a la vez que para redefinir su posición y relación con el gobierno nacional. La ocasión también fue aprovechada por autoridades gubernamentales para atender antiguas demandas de políticas estatales orientadas al sector, algunas de ellas propuestas en conjunto con la dirigencia de la FAA, a través de la creación de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar, del Registro Nacional de Agricultores Familiares, el renovado impulso al Foro Nacional de Agricultura Familiar y la designación de dirigentes campesinos afines al gobierno en cargos directivos de la institucionalidad creada para el sector. Sin embargo, tales iniciativas no fueron eficaces para la construcción de un sujeto colectivo unificado y representativo del sector. Las diferencias sobre representatividad, modos de organización y vinculación con los agentes gubernamentales, y las disputas por recursos, modelaron las diferentes posiciones que tomaron los dirigentes sociales durante el conflicto, actualizando sus diferencias y reconfigurando la trama organi-

zativa a través de la emergencia de nuevas organizaciones regionales y nacionales y la (re)definición y consolidación de las existentes.

En el capítulo VI, titulado *El conflicto del campo y el accionar político de la UIA: del alineamiento a la confrontación con el gobierno*, Marina Dossi indaga sobre los posicionamientos de la dirigencia de la Unión Industrial Argentina durante el “conflicto del campo” a partir de explorar la dinámica de sus articulaciones internas como producto de la heterogeneidad de intereses sectoriales que agrupa. Para ello, se analiza la composición estructural-económica y organizativa de la entidad, observando la configuración de dos corrientes internas: el Movimiento Industrial Argentino (MIA) que reúne a empresarios con intereses en el sector agroindustrial y una inclinación por políticas liberales, y el Movimiento Industrial Nacional, en el que se unen pequeños y medianos empresarios ligados al mercado interno y proclives a la implementación de medidas proteccionistas. Durante la primera etapa del “conflicto del campo”, la conducción de la UIA tomó una posición explícita de apoyo al gobierno nacional. Los grupos empresariales de la UIA vinculados al sector agroindustrial no eran los principales afectados por las retenciones móviles a los cuatro cultivos de exportación ya que los beneficios de las políticas macroeconómicas compensaban esas pérdidas; eso explica por qué desde la UIA se apoyó la Resolución 125 en los inicios. Sin embargo, cuando la conflictividad se incrementó y comenzó a afectar el abastecimiento y, en consecuencia, la productividad de algunos grupos empresariales, la heterogeneidad de intereses y posiciones existentes dentro de la UIA en relación al rol estatal se manifestaron en tensiones internas. La conducción de la entidad asumió una posición neutral y de mediadora en el conflicto, exhortando a las partes al diálogo y a encontrar una solución. El cambio de posición de la dirigencia empresarial le valió críticas de referentes del Gobierno, lo que distanció aún más las posiciones entre las partes. Su efecto más visible fue la negativa de la dirigencia de la UIA a firmar el Acuerdo Económico y Social patrocinado por el gobierno nacional en el marco del Pacto del Bicentenario de la Nación si no participaban las entidades agropecuarias. El cambio de posición de la entidad estuvo relacionado con el desabastecimiento de las industrias, provocado por la protesta social y al creciente cuestio-

namiento al modelo sojero que, de imponerse, afectaría la transferencia de renta agraria al desarrollo industrial.

A diez años del “conflicto del campo”, la mirada retrospectiva que ofrece el libro no sólo nutre y complementa las interpretaciones realizadas en otros estudios; también ofrece nuevas dimensiones de análisis y explicación que han sido poco exploradas. En particular, arroja luz sobre el posicionamiento y accionar de dirigentes y miembros de entidades (UIA, asociaciones técnicas, organizaciones campesinas, indígenas y de agricultura familiar) que no siempre fueron reconocidas como protagonistas del conflicto, fundamentalmente en los medios de comunicación. Su accionar, sin embargo, intervino en la dinámica del campo de fuerza sobre el que se dinamizó el enfrentamiento y, ciertamente, aporta a la comprensión de su devenir. Definitivamente, otro acierto de los/as autores/as consiste en poner en relación aspectos estructurales con las interpretaciones y acciones desplegadas por los actores para comprender la configuración y dinámica de la disputa. Este abordaje no sólo pone a disposición un marco metodológico para ser recuperado en futuros estudios, sino que permite construir una lectura fiel de los hechos y brinda insumos para reflexionar sobre probables configuraciones y dinámicas agonísticas ante nuevas tensiones de este tipo. Por último, la lectura transversal de los capítulos que componen la compilación nos invita a repensar y cuestionar nuestras definiciones sobre “el campo”, lo rural, y el sector agropecuario argentino, fundamentalmente en lo referente a sus límites y a la configuración de actores políticos. Los/as autores/as problematizan cierta inercia o “pereza analítica” al establecer los límites de lo agrario en los primeros eslabones de la cadena de valor o en las entidades gremiales agrarias tradicionales, que se constituyeron en la “Mesa de Enlace”. Las interpretaciones vertidas por los/as autores/as evidencian que en las últimas décadas no sólo se produjo una transformación significativa de la estructura agraria, sino que han emergido nuevos actores económicos, sociales y políticos vinculados a lo agrario, operando en ámbitos tradicionalmente no reconocidos como agrarios. Los límites y los intereses de actores vinculados a este sector de la economía (re)emergen como difusos y pueden expresarse en el seno de la Unión Industrial Argentina, ser levantados por fracciones urbanas o ser cuestionados y redefinidos por actores rurales tradicional-



mente ignorados en la agenda estatal, como los campesinos y los pueblos originarios. El “conflicto del campo” explicitó las múltiples transformaciones por la que está atravesando lo agrario y lo rural en Argentina y el libro compilado por Marcelo Panero demarca sus principales trazos y ofrece interesantes pistas para futuros estudios.

Cowan Ros, Carlos (2020), Reseña de MARCELO PANERO (compilador) (2020). Actores, políticas públicas y conflicto agropecuario. A 10 años de la Resolución 125, *Revista Latinoamericana de Estudios Rurales* V (9). Disponible en: <http://www.ceil-conicet.gov.ar/ojs/index.php/revistaalasru/article/view/605>