Globethics Repository



La planificación del Estado en el uso sustentable de los recursos naturales [State Planning in Sustainable Use of Natural Resources]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Article
Authors	Blutman, Gustavo;González, Ivana
Publisher	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Rights	Creative Commons Copyright (CC 2.5)
Download date	2026-11-09 15:27:08
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/224539

La planificación del Estado en el uso sustentable de los recursos naturales. El caso del Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial (PEA²) (2010-2020)

State Planning in Sustainable Use of Natural Resources. The case of the Agrifood and Agribusiness Strategic Plan (PEA) (2010-2020)

Por Gustavo Blutman[1] e Ivana González[2]

Fecha de Recepción: 30 de junio de 2014.
Fecha de Aceptación: 18 de agosto de 2014.

RESUMEN

Un contexto complejo y de permanentes cambios como el que se nos presenta en la actualidad requiere, a la hora de afrontar los problemas públicos, por lo menos rediscutir las mejores herramientas de gestión. Para ello, se necesitan mecanismos institucionales que permitan que las diferentes dimensiones de la libertad y la participación sean colocadas en el centro de la escena. La planificación estratégica participativa se presenta como una herramienta innovadora en términos de nuevas tecnologías de gestión. En ese contexto, este artículo de investigación se propone dar a conocer y analizar la experiencia desarrollada en el caso del PEA² como tecnología de gestión diseñada para dar respuesta a preocupaciones complejas, donde intervienen intereses disímiles como la conservación del medio natural y la utilización racional de los recursos naturales, vinculados en nuestro caso con las actividades agroalimentarias y agroindustriales, desde una perspectiva estratégica. La complejidad de la relación que se establece entre los diversos actores sociales, políticos y económicos que actúan en el caso del sector agroalimentario y agroindustrial requiere además una adecuada articulación. Esto implica la necesidad de focalizar en un modelo de Estado que se aleje de la rígida perspectiva administrativista y oriente su modelo de gestión al fomento de la interacción de los distintos actores involucrados, para generar acciones propositivas compartidas en el marco de un Plan Estratégico; para lo cual la experiencia del PEA² ha resultado una herramienta innovadora.

Palabras clave: *Recursos Naturales, Planificación Estratégica, Participación.*

ABSTRACT

In the present context, characterized by complexity and permanent changes, it is necessary to rediscuss which are the best management tools in order to confront public problems. It is then necessary to develop institutional mechanisms which focus on the different dimensions of freedom and participation.

The participatory planning strategy becomes an innovative tool as a new management technologies. In this context, this paper aims at presenting and analyzing the experience of the case of PEA as a management technology designed to addressing complex concerns, especially when divergent interests are at play. In the case of agribusiness and agrifood activities, environmental concerns and rational use of non renewable resources must be addressed from a strategic perspective. The complexity of the relationship established between the various social, political, and economic actors involved in this case also requires proper coordination, which implies the need to focus on a state model which goes beyond managerialism's rigid perspective, shifting the management model in order to promote the interaction between the different actors involved; giving place to cooperative and constructive actions under a Strategic Plan.

Keywords: *Natural Resources, Strategic Planning, Participation.*

[1] Licenciado en Sociología y en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magister en Administración Pública y Doctor en Ciencias Económicas, Área Administración de la Facultad de Ciencias Económicas (FCE) de la UBA. Secretario Académico del Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP-FCE-UBA). Profesor Asociado de Gestión de Políticas Públicas de la FCE de la UBA. Correo electrónico: blutman@gmail.com

[2] Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Profesora Jefa de Trabajos Prácticos en Administración Pública en la Facultad de Ciencias Económicas y Docente de la materia Ciencia Política del Ciclo Básico Común de la UBA. Profesora adjunta de las materias Estado y Políticas Públicas y Políticas Sociales en la Universidad ISalud. Investigadora del Centro de Investigaciones en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA. Correo electrónico: gonzalezivg@gmail.com

Introducción

La preocupación por el medio ambiente y el uso sustentable de los recursos estratégicos es y debe ser una prioridad en la agenda pública e institucional de todo Estado Nacional. Para dar cuenta de la importancia del tema en el caso de nuestra región, según datos del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, América Latina y el Caribe (PNUMA, 2002) el medioambiente ocupa una relevancia particular en términos de posesión de reservas de agua potable, suelos arables, superficies boscosas y biodiversidad.

En la actualidad, los problemas ambientales más agudos en relación a los recursos naturales en la Argentina están asociados al deterioro de los suelos, la degradación de pasturas, la destrucción de los bosques y la pérdida de biodiversidad genética y ecosistémica. Las sequías constituyen la principal causa de pérdidas de cultivos en el país. Las inundaciones afectan a la población de un modo directo (tanto en las áreas urbanas como rurales) y han sido las catástrofes ambientales más reconocidas por la población durante la década del ´80 y en la actualidad. Los problemas más graves de contaminación se concentran en el complejo fluvial industrial que une las ciudades de Rosario, Buenos Aires y La Plata, y en varios centros urbanos del país (Gallopin, 2004:14). A ello se suman los problemas vinculados al cultivo y producción de soja transgénica que ya ocupa la mitad de la superficie agrícola del país, lo que trae como consecuencia una fuerte deforestación y pérdida de bosques nativos (Montenegro y otros, 2004).

En este contexto, el tema de la conservación del medio natural y la utilización racional de los recursos renovables y no renovables, vinculados a las actividades agroalimentarias y agroindustriales son algunos de los reclamos que se le efectúan más asiduamente al sector, convirtiéndose por ello en una de las prioridades de la agenda institucional para la definición de políticas para el sector.

Asimismo, la dotación de recursos en nuestro país implica una responsabilidad en el proceso de reconfiguración de la sociedad contemporánea global, lo cual plantea nuevas exigencias en términos de políticas agrícolas (Sotomayor, Rodríguez y Rodrigues, 2011), y en este sentido, la relevancia del tratamiento académico y profesional de temáticas vinculadas al diseño e implementación de mejores políticas radica esencialmente en el impacto socio-ambiental que produce, y en ello reside la relevancia del presente trabajo.

En la misma línea, y en sintonía con el Informe de Evaluación de Ecosistemas del Milenio de 2003, Amartya Sen (2011) afirma que poniendo el acento en los desafíos futuros en materia de gestión de políticas públicas, el foco de atención respecto del diseño de políticas ambientales ha girado a menudo alrededor del desarrollo de instituciones nacionales e internacionales adecuadas, que garanticen el uso sostenible de recursos reafirmando los valores de la justicia, trato igualitario, capacidades básicas y equidad para regir el acceso a los servicios del ecosistema y sus usos.

Asimismo, dentro de las discusiones que subyacen a las nociones de sostenibilidad y desarrollo podríamos decir, siguiendo a Gallopin (2003), que en los extremos se ubican por una parte aquellos planteos que sólo prestan atención a la sostenibilidad del sistema social o económico, y por el otro, quienes privilegian únicamente la sostenibilidad de la naturaleza.

De acuerdo con el primero de los enfoques, el capital natural y el manufacturado pueden sustituirse perfectamente entre sí. La sustitución de los distintos tipos de capital implica que lo fundamental es conservar un nivel agregado mayor más el capital manufacturado y no preservar el capital natural en particular. Desde esta mirada, se considera que la sostenibilidad de los sistemas ecológicos reviste importancia sólo en la medida en que sea necesaria para la sostenibilidad del componente humano.

De acuerdo con el segundo enfoque, los recursos naturales no pueden ser sustituidos por capital

elaborado por el hombre. En consecuencia, no pueden agotarse sin que se produzca una pérdida irreversible de bienestar social.

Entre ambos enfoques se sitúa una postura intermedia compatible con la idea de que los distintos tipos de capital no son necesariamente sustituibles entre sí, y que en dicho contexto los recursos naturales son esenciales para la producción económica, el consumo y el bienestar humano en la medida que su uso conserve adecuados criterios de sostenibilidad desde el punto de vista social, económico y ecológico.

En el marco de esta última postura podría incluirse la opinión de organismos como el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), los cuales sostienen que el diseño de políticas debe contemplar la sustentabilidad del sistema agroalimentario y agroindustrial, lo cual exige una mirada integral del sistema productivo que incluya el diagnóstico de las causas de los problemas ambientales, la evaluación de las consecuencias (integrando las dimensiones ambientales, sociales y económicas) y las propuestas de soluciones que orienten las decisiones humanas para la conservación, mitigación o compensación de los impactos y la propensión a una funcionalidad socio-ambiental adecuada de los agro-ecosistemas.

La puesta en práctica del concepto de desarrollo sostenible requiere evaluar los costos del progreso en esa dirección. Los indicadores tradicionales de mercado, crecimiento económico o productividad no contemplan la erosión del sistema natural y ello motiva la necesidad de incorporar al análisis indicadores de sostenibilidad, como por ejemplo, la reducción de los impactos de la actividad humana sobre el medio ambiente, las tasas de utilización de recursos renovables y no renovables, la superación de la capacidad de carga de los recursos naturales y ecosistemas o la integración de los objetivos de largo plazo económicos, sociales y ambientales con la preservación de la diversidad biológica, cultural y económica (Bergh y Jeroen, 1996).

Expertos en la temática afirman que hay que vincular los indicadores de sostenibilidad con metas alcanzables (Peterson, 1997). Fijar metas para el desarrollo sostenible entre grandes grupos de interés es un proceso extremadamente difícil, sobre todo cuando son muchos los intereses en juego, ya que la variedad de perspectivas hace que se complejice la posibilidad de alcanzar consensos en los criterios para alcanzar el desarrollo sostenible. En ese contexto, creemos que la experiencia del PEA^2 puede contribuir a allanar caminos.

Por ello, hemos definido los siguientes objetivos de trabajo:

- Dar a conocer la experiencia desarrollada por el PEA^2 como experiencia innovadora en términos de planificación estratégica participativa y federal de políticas sectoriales.
- Analizar el alcance y la relevancia del desarrollo de este tipo de planificación de políticas para la conservación del medio natural y la utilización racional de los recursos naturales vinculados con las actividades agroalimentarias y agroindustriales.
- Analizar el papel del Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial como construcción colectiva en materia de diseño de políticas destinadas a promover el cuidado del medio ambiente.

La planificación estratégica participativa para la definición de políticas sectoriales.

En una mirada retrospectiva de la planificación de políticas públicas podemos observar una evolución de la herramienta desde un carácter funcional asociado a la organización de tareas operativas, hacia una elevación que incorpora la dimensión estratégica permitiendo una mirada más allá del presente

(Larocca, 2013).

Desde la perspectiva de Mintzberg planificar estratégicamente implica una combinación entre las intenciones organizacionales y las situaciones emergentes (Mintzberg y Quin, 1993), lo cual supone un cambio respecto de la planificación tradicional que enfoca el planeamiento hacia una concepción unilateral de la realidad, que atribuye a la autoridad y la responsabilidad de una aristocracia la capacidad para actuar como sujeto planificador de la comunidad y a ésta como un objeto pasivo, inerte y, por tanto, obediente a la voluntad del planificador. Para este estilo de planificación el plan es una tarea técnica que realizan los expertos al servicio de los políticos.

La planificación estratégica es una tecnología de gestión basada en el análisis sistemático y la identificación de la brecha existente entre una situación requerida a futuro y una actual, teniendo en cuenta escenarios futuros más probables y elaborando políticas, planes y acciones destinados a reducirla.

Algunos de los antecedentes teóricos referidos a esta perspectiva son los desarrollados por Carlos Matus (1993) en relación a la planificación estratégica situacional. Este enfoque sostiene la centralidad que desempeña en la vida social el Estado como garante público, siguiendo siempre la idea de generar una visión compartida de futuro y la elaboración colectiva de un proyecto. En definitiva, la planificación estratégica participativa es una herramienta que permite transformar un conjunto de intereses sectoriales en el interés colectivo y alcanzar el bienestar general del sector.

En palabras de Matus (1993), la planificación estratégica situacional es un cuerpo teórico-metodológico-práctico muy sólido, sistemático y riguroso que toma en consideración a varios actores (partidos políticos, gobernantes o dirigentes de organizaciones públicas, representantes de la sociedad civil, empresariales y sindicales), en un juego de conflicto y cooperación. Su tema son los problemas públicos y es también aplicable a cualquier organismo cuyo centro no es exclusivamente el mercado, sino el juego político, económico y social; y por este motivo, se convierte en un aporte fundamental.

Particularmente en la Argentina, la implosión económica y política vividas a fines de 2001, con una situación social que debía ser atendida de manera inexcusable, puso de manifiesto la necesidad de desarrollar desde el Estado políticas públicas activas, movilizar recursos y optimizar instrumentos y metodologías, de modo tal de aumentar su capacidad organizacional y de intervención, en un marco de involucramiento de la sociedad civil como condición para hacer sostenibles los procesos de desarrollo y reconstrucción de la equidad (Martínez Nogueira, 2002).

En ese contexto, la impronta de una rígida perspectiva administrativista entendida como un conjunto de reglas de juego que arbitra de forma neutral (Rey, 2014), característico del funcionamiento del Estado tradicional, y el resquebrajamiento de la marca neoliberal de Estado mínimo, dio a lugar a la puesta en marcha de un nuevo paradigma estatal asociado con la utilización de herramientas de gestión pública que promuevan la participación de los actores y se adapten a un nuevo modelo organizacional de carácter igualitario participativo (Felcman y Blutman, 2011).

La planificación Estratégica Participativa: El caso del sector agroalimentario y agroindustrial argentino.

En el marco de este nuevo paradigma surge el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial 2010-2020 impulsado por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, experiencia que ha generado desde su lanzamiento en 2010 un punto de inflexión respecto del diseño de políticas

en el sector agroalimentario y agroindustrial de nuestro país.

Es importante señalar que este enfoque se diferencia de modelos tradicionales de diseño e implementación de políticas -como aquellos de tipo más racionalistas- porque incorpora como condición necesaria para su puesta en marcha la participación articulada en instancias institucionalizadas, situando al Estado Nacional en una posición y en rol estratégico en el proceso de convocatoria e interacción de los distintos actores para generar acciones propositivas compartidas en el marco de un Plan Estratégico.

Para planificar de manera estratégica y participativa debemos respetar dos componentes metodológicos principales, los que en términos técnicos se ha denominado ***lógica metodológica y lógica participativa***. La **lógica metodológica** puede ser entendida como aquellos pasos sujetos a reglas lógicas y conceptuales necesarias para arribar al Plan Estratégico. Es una orden que se debe mantener en los diferentes procesos participativos para obtener una visión compartida y deseada de futuro colectivo. La idea central es clara: la participación sin método sólo genera desorden y hasta caos.

En el caso de la experiencia que presentamos, la lógica metodológica señaló el camino empleado por todas las instancias de participación de los actores a lo largo del proceso en su conjunto. Se conformó por 8 pasos que van desde la definición de una Dirección Estratégica hasta la definición de metas y políticas, y con ello la conformación del producto final denominado *Plan Estratégico* (Ver Gráfico Nº 1).

Gráfico Nº 1:

La lógica de los 8 pasos de la Planificación Estratégica Participativa



Fuente: Documento de Proyecto PEA[2] - Versión 3.

La Dirección Estratégica está conformada por componentes clave que son la Visión, la Misión, los Valores, los Fines Estratégicos y los Objetivos. La definición de estos elementos conducirá el accionar destinado a alcanzar las metas futuras deseadas transformándose en nuestro horizonte. La Visión y Misión se operacionalizan a través de una serie de Fines Estratégicos integrados por objetivos generales y específicos, que orientan luego políticas, programas y acciones y enlazan lo deseado con lo posible.

Es importante mencionar que la lógica de fines estratégicos ha permitido no descuidar ningún aspecto sustantivo para el Sector, contemplando las nociones de balance y equilibrio al momento de definir objetivos, siendo ello la garantía de obtener un plan equilibrado e integral. En el marco de este enfoque

sistémico de fines se han definido los siguientes: Fin estratégico Económico-Productivo, Fin estratégico Socio-Cultural, Fin Estratégico- Institucional y Fin estratégico Ambiental-Territorial.

En síntesis, la lógica metodológica implica un proceso sistemático que permite a los actores definir una visión, una misión, escenarios alternativos más probables, describir la situación actual, establecer metas futuras, cuantificar las brechas entre presente y futuro deseado y elaborar planes de acción para cerrar dichas brechas.

Para la puesta en marcha de la lógica metodológica, se implementó, como estrategia participativa, la recolección de aportes a través de instrumentos especialmente diseñados para cada uno de los pasos previstos por el Plan. Esto se realizó a través de encuentros (seminarios, talleres y jornadas) basados en técnicas de visión compartida para la posterior sistematización de los aportes brindados por los actores, generándose debates, opiniones, aportes, ideas, en torno a las principales ideas. El trabajo colectivo pudo convertirlas en complementarias y/o convergentes (Larocca, 2013).

Sin embargo, la articulación de las diferencias para alcanzar una visión compartida de futuro y el entendimiento colectivo no ha sido un proceso fácil. En este punto es importante hacer referencia a un concepto que subyace en la propia lógica metodológica, denominado "territorio de la Visión"; ello alude al esquema conceptual y metodológico que sintetiza los múltiples aportes de los actores participantes que debaten acerca de la Dirección Estratégica.

En el transcurso de la elaboración del Plan, y a partir de los aportes recibidos, se construyeron Territorios Comunes de Visión, Misión, Valores, Fines Estratégicos y Objetivos, los cuales permitieron elaborar versiones preliminares de tales categorías y posibilitar luego la identificación de una serie de tensiones, poniendo de manifiesto intereses particulares expresados por los diferentes actores vinculados al Sector a planificar. Estos territorios constituyeron entonces el escenario para la generación de consensos y ha sido la forma de procesar a través de la cual el proceso de planificación ha podido procesar las divergencias.

- Dentro de las principales tensiones surgidas en el caso de nuestro sector se encuentran:
- Cierre – Apertura.
- Cuidar lo propio – Abrirse al mundo.
- Desarrollo local y regional - Desarrollo global.
- Desarrollo con inclusión social - Liderazgo mundial competitivo.
- Seguridad alimentaria nutricional – Enfrentar y terminar con el hambre mundial.
- Distribución – Generación de riqueza.
- Comer – Exportar.
- Inclusión social – Crecimiento.
- Pequeños y medianos productores/Agricultores familiares – Grandes corporaciones.
- Actores locales – Actores transnacionales
- Más producción con más productores – Concentración-
- Producción primaria - Valor agregado.
- Valor agregado en origen - Integración a las cadenas de valor global.
- Coyuntura – Largo plazo.

- Intereses sectoriales – Interés General.
- Iniciativa privada – Estado promotor/articulador/regulador.
- Equidad – Estímulo al emprendimiento/innovación.
- Calidad y sustentabilidad ambiental – Volumen/Producción/Productividad.
- Ocupación territorial – Deslocalización productiva.
- Tecnología apropiada – Tecnología global.

En tal sentido, las principales tensiones, si bien involucran opiniones, aportes, ideas, intereses encontrados, no necesariamente tienen que ser divergentes. Muchas de ellas, históricamente consideradas opuestas, hoy pueden ser vistas como complementarias, contribuyendo a generar una visión compartida de futuro.

En lo referido a *la lógica participativa* o método de participación, podemos decir que existen tres elementos clave que la sustentan. En primer lugar, el rol de quien conduzca el proceso de planeamiento y de los actores sociales. En segundo término, la lógica que guía el proceso de participación; y por último, el propio proceso de participación que, siguiendo una secuencia ordenada de actividades desarrolladas en ámbitos participativos, genera involucramiento y compromiso en todos los actores intervinientes y promueve una Visión Compartida y un proyecto de futuro elaborado colectivamente.

En este sentido, y siguiendo a Oszlak (2007), podríamos decir que la participación en políticas públicas implica problematizar la cuestión del poder y dar cuenta de procesos que involucran a las instituciones estatales y diversos actores con objetivos e intereses conflictivos.

En el caso del PEA[2], su abordaje requiere visualizar, por un lado, la existencia de una tensión entre una exigencia y un reconocimiento social de las externalidades positivas y bienes públicos que genera el sector; y por el otro, la responsabilidad de productores y empresarios de evitar externalidades negativas y desarrollar sus actividades en forma sostenible y respetuosa con el medio ambiente. Dicha tensión se ve agudizada por otra fuerza: la necesidad empresaria de generar resultados económicos positivos.

En la lógica participativa se establecen mecanismos de involucramiento social a partir de la conjunción de diferentes actores sociales que puedan expresar sus expectativas, necesidades e intereses, y pongan en juego estrategias de cooperación, captación y conflicto, así como ejercitar la negociación, mediación, persuasión y disuasión. La lógica participativa da cuenta de cómo los actores se van incorporando al proceso, de qué manera lo hacen, en qué espacios y cuándo, y especialmente tiende a asegurar la interacción, la representación y el involucramiento de los actores en la elaboración del plan.

En el caso que presentamos, los espacios institucionalizados de participación fueron los distintos Consejos Federales (Consejo Federal Agropecuario, Consejo Federal Asesor de Ciencia y Tecnología, Consejo Federal del Sistema Productivo y Consejo Federal para el desarrollo Económico y Social) que de manera ordenada y comprometida elaboraron sus aportes guiados por la lógica metodológica y en base al encuentro con los distintos actores, promovieron el diálogo y el intercambio de ideas y conocimientos, para concluir en un producto por cada etapa de la lógica metodológica. Estos Consejos utilizaron como mecanismo participativo el encuentro en jornadas y talleres, y en algunos casos, el trabajo en mesas conformadas en función de las características de cada consejo, en pos de promover el involucramiento y compromiso de los diferentes actores con la elaboración del plan.

A modo de síntesis ilustrativa, permítasenos reflejar la participación en el PEA[2] a través de los números:

- **23 provincias**, en las cuales se realizaron más de **500 encuentros**, convocando a todos los actores del Sector y en los que participaron más de **7000 actores** (productores, empresarios, trabajadores, científicos, técnicos, profesionales, consultores, etc.).
- **53 facultades** de Ciencias Agrarias, Veterinarias, Ciencias de la Alimentación, Agronegocios y Ciencias Económicas pertenecientes a **45 Universidades** públicas y privadas, involucrando a **500 expertos** a lo largo de todo el país.
- **Más de 140 cámaras** empresariales participaron en distintos ámbitos.
- **Más de 300** representantes del Sector económico social.
- **Más de 450** Mujeres Agrarias.
- **340 jóvenes** de la Agricultura Familiar.
- **Más de 450 Escuelas Agrotécnicas** de todo el país aportaron sus opiniones a través de **15000** encuestas respondidas por alumnos y familiares.
- **Más de 1500 docentes** y directores de Escuelas Agrotécnicas.
- Y **más de 1150 personas** provenientes de todo el país, entre representantes de cámaras, productores, empresarios, funcionarios y técnicos, empleados de administración pública, y demás actores sociales.

Como vemos, es la combinación de lo metodológico con lo participativo la que asegura la obtención de un plan coherente, acordado por los diferentes actores y producto de un proceso de debate, intercambio y negociación, articulando intereses sectoriales en función del interés general.

Una vez desarrolladas todas las etapas anteriores se espera haber alcanzado los siguientes productos finales:

• Espacios institucionales de participación estables y consolidados en el tiempo.

• Un proceso participativo inclusivo y dinámico, fortalecedor de la confianza social, que estimule la responsabilidad ciudadana y el involucramiento de la sociedad.

• Mayor capacidad de los actores sociales para interaccionar colectivamente en el marco de procesos y ámbitos públicos colectivos.

• Fortalecimiento institucional para la construcción de un Estado "fuerte" y "atlético", con capacidad para articular intereses sectoriales en pos de una visión colectiva de futuro construida colectivamente.

• Vigorización del vínculo Estado-sociedad a través de la participación de los diferentes actores en la elaboración de políticas públicas a largo plazo.

• Un documento del Plan Estratégico consensuado y avalado por todos los actores sociales involucrados.

Modelo de desarrollo y sustentabilidad ambiental

La elaboración de las Metas Agroalimentarias y Agroindustriales creadas participativamente por actores tanto del sector público como del sector privado en el marco del PEA[2], se desarrolló a partir del documento redactado por INTA denominado "Estimación de Techos Productivos Sustentables de las Cadenas Agroalimentarias". Dicha estimación buscó integrar las capacidades productivas y tecnológicas de las economías regionales teniendo en cuenta tres focos principales: las cadenas de valor, los agroecosistemas y los territorios. El análisis de las potencialidades de cada complejo se abordó teniendo en cuenta las restricciones ambientales dentro del ordenamiento territorial y la inclusión social en el contexto del mapa social de las grandes regiones y ámbitos provinciales.

En consecuencia, se apunta a identificar los problemas y las oportunidades a nivel productivo, ambiental y social para brindar una solución integrada a sus objetivos de competitividad, sustentabilidad ambiental y equidad social, con énfasis en la generación de valor agregado, en particular en origen, integración regional y complementación alimentos / energía /ambiente.

Teniendo en cuenta el desarrollo precedente y focalizando en una mirada prospectiva del sector, podríamos decir que se plantean dos alternativas en términos de modelos de desarrollo:

El primero de ellos que hemos denominado *Modelo Incremental*, que es aquél modelo tradicional basado en una economía fuertemente apoyado en la producción y exportación de *commodities*, aunque en nuestro caso también podemos hablar de bienes agroindustriales con bajo nivel de agregado de valor en comparación con otras economías más desarrolladas.

Por otro lado, podemos hablar de un segundo modelo, denominado *Modelo de Valor Agregado con Desarrollo*, basado en la inclusión de la herramienta de la planificación estratégica participativa, que profundice la tendencia hacia la generación de valor agregado con fuerte inserción en las cadenas de valor globales y orientado a profundizar el desarrollo con parámetros de sustentabilidad territorial y ambiental.

Podríamos decir que en el caso del primer modelo, la Argentina seguiría creciendo dentro de parámetros normales, mientras que la profundización de las tendencias que propone el segundo implicaría un salto paradigmático en términos de planificación de políticas para el sector.

Ahora bien, ¿de qué manera estos procesos se vinculan con el papel de los recursos naturales y el rol que debe cumplir el Estado? Como lo señalamos previamente, las temáticas vinculadas a la dimensión ambiental han sido un elemento central en el desarrollo del PEA[2] y el resultado de ello es la definición de metas para el sector, materializado en el Libro *Argentina Líder Agroalimentario* (www.minagri.gob.ar).

Para la definición de metas vinculadas al fin estratégico ambiental-territorial, el sector ha definido como objetivo estratégico el siguiente: *"Estimular el desarrollo productivo resguardando el equilibrio entre la competitividad sectorial y la sostenibilidad ambiental, social y económica de cada territorio constitutivo de la Argentina"*.

Asimismo, de este objetivo general se han desprendido 3 objetivos específicos:

1. Promover la construcción de planes de desarrollo territorial adecuados a las particularidades de los recursos, naturales, sociales y económicos de cada territorio argentino.

Las metas e indicadores previstas para el cumplimiento de este objetivo se vinculan íntimamente con aquellos definidos para el fin económico-productivo, en relación a la necesidad de crecer ordenada y planificadamente. En este sentido, y estrechamente conectado con el objetivo de generar valor agregado especialmente en origen de las producciones primarias, se prevé un desarrollo que garantice las condiciones para mantener una estructura poblacional en el agro que pueda desenvolverse en el

marco de una nueva ruralidad que se va afianzando y expandiendo en muchas regiones del mundo.

2. Asegurar la sustentabilidad ambiental.

En el caso de este objetivo, se establecieron indicadores de logro cuantitativos con sus correspondientes líneas base 2010 y su estimación al 2020, construidos a partir de datos del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP), del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) y el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA).

Indicadores de logro:

Indicador 1*: Stock de carbono por hectárea (tonelada/hectárea).*
Línea Base 2010: 40tn/ha
Meta 2020: Recuperación de 5 tn. de carbono por ha. a través de forestación y reforestación. Recuperación de 1 tn. de carbono por ha. a través de siembra directa y rotación de cultivo.

La enunciación de esta meta está orientada a detener el deterioro de las tierras cultivables por pérdida de carbono en biomasa y suelos. Actualmente, se cuenta con un *stock* de carbono por hectárea de 40 toneladas en biomasa y una cantidad equivalente en suelos. Para el 2020, se recuperarán 5 toneladas de carbono por hectárea en biomasa a través de forestación y reforestación, y 1 tonelada de carbono por hectárea a través de siembra directa y rotaciones de cultivos con gramíneas y perennes.

Indicador 2*: Porcentaje de superficie boscosa en la superficie total.*
Línea Base 2010: 22%
Meta 2020: 32%
% de incremento: +45%

El incremento mediante la plantación forestal en 10 puntos porcentuales de la superficie boscosa total del país, especialmente en el NEA, pasando de un 22% a un 32 % en 2020, incluyendo bosques naturales y cultivados.

Indicador 3*: Superficie natural protegida y administrada nacionalmente (cantidad de hectáreas).*
Línea Base 2010: 3.7 millones de ha.
Meta 2020: 5 millones de ha.
% de incremento: +35%

El ascenso al año 2020 a 5 millones de hectáreas de la superficie natural protegida y administrada nacionalmente (en la actualidad son 3.7 millones) y perfeccionar la protección de los 22 millones de hectáreas bajo administración provincial y municipal.

Indicador 4*: Stock de fósforo por hectárea en suelos cultivables (toneladas/hectáreas).*
Línea Base 2010: 0.4 tn/ha.
Meta 2020: 0.4 tn/ha.

La meta consiste en mantener o evitar la degradación para el año 2020 del *stock* actual de 0.4 de fósforo por hectárea en los suelos cultivables, mediante una enérgica compensación vía la fertilización del mineral extraído a través de los cultivos y otras actividades agropecuarias.

Indicador 5*: Porcentaje de tierras erosionadas sobre el total de tierras.*
Línea Base 2010: 22%
Meta 2020: 16%
% de reducción: - 27%

En el caso de esta meta, se espera la reducción del 22% actual de tierras erosionadas a un 16% en el año 2020, con énfasis en las áreas agrícolas con mayor capacidad productiva, mediante la promoción de labranza conservacionista, implantación de pasturas perennes, implantación de forestales, cultivos en franjas y líneas de nivel.

Indicador 6*: Porcentaje de tierras arbustizadas de baja receptividad ganadera.*
Línea Base 2010: 13%
Meta 2020: 8%
% de reducción: - 39%

La reducción del porcentaje actual de 13% de tierras arbustizadas de baja receptividad ganadera a un 8% en el año 2020, mediante manejo de la carga animal y el fuego, y mediante prácticas de des-vegetación (ejemplo: rolado).

3. Impulsar la puesta en valor ambiental de los bienes del sector.

Los indicadores de logro fijados para el cumplimiento del tercer objetivo son:

1. Porcentaje de tierras de alto valor ecológico valoradas sobre total de tierras de alto valor ecológico.
Meta 2020: 2%

Para el 2020, se espera lograr que el 2% de las tierras de alto valor ecológico de la Argentina sean valoradas mediante mecanismos económicos y financieros que impliquen un reconocimiento a los servicios ecosistémicos esenciales que proveen a la sociedad.

2. Porcentaje de pastizales a incorporar el concepto de producción multifuncional sobre total de tierras de pastizales.
Meta 2020: 30%

Con esta meta, se espera incorporar el concepto de producción multifuncional en el 30% de las tierras de pastizales.

El resultado de la definición consensuada de metas ha permitido poner en marcha la apertura de la segunda parte de este proceso de planificación denominado: "De las Metas a las Políticas", que tiene como propósito central lograr el diseño de herramientas para alcanzar los objetivos planteados en la fase previa y desarrollar nuevos desafíos productivos de cara al 2030.

Conclusiones

El desarrollo precedente permite visualizar que la planificación estratégica participativa posibilita proponer objetivos comunes y poder acordar metas alcanzables en función de la rigidez científica que requiere el diseño de una política sectorial.

A modo de síntesis, podríamos decir que la definición de objetivos que ha permitido la construcción del plan es de un carácter amplio e integral, incluyendo todas las dimensiones que hacen a un desarrollo sostenible de sector. Muestra de ello es el primero de los objetivos específicos mencionado, el cual está directamente relacionado con la capacidad productiva de nuestro país, reforzando la idea de que crecer es importante pero no de cualquier manera ni a cualquier costo ambiental. En el segundo y tercer caso, podemos observar que los indicadores de logros y metas están orientados principalmente a detener o prevenir el deterioro de tierras cultivables, ya sea por pérdidas de *stock* de carbono o de superficie boscosa, entre otros factores.

Asimismo, un dato interesante a resaltar es la impronta en términos de soberanía nacional que recupera este plan, poniendo en valor la necesidad de profundizar en políticas proteccionistas de superficie natural en todos los niveles de gobierno, como así también en aquellas que establecen mecanismos institucionales que permitan proteger los ambientes con ventajas y beneficios ecosistémicos, señalando y poniendo énfasis en la necesidad de articular acciones coordinadas entre los diversos niveles de gobierno orientadas en esta dirección.

Finalmente, y en pos de reforzar la necesidad de un diseño integral de políticas para el sector en el marco de un modelo de desarrollo sostenible en relación al manejo de recursos naturales estratégicos, vale la pena hacer mención a aquellos objetivos vinculados con la responsabilidad social empresaria. Como fue señalado al inicio del presente trabajo, una de las tensiones principales está vinculada con la relación que se establece entre el cuidado medioambiental y la ganancia monetaria. En un sentido amplio, la Responsabilidad Social Empresaria (en adelante, RSE) se asocia a la idea de que la empresa es parte activa y necesaria de toda sociedad, que no se encuentra aislada y que sus acciones repercuten en ella, así como lo que sucede con la sociedad repercute en la vida empresaria, y ello así fue concebido por el conjunto de los actores del sector.

En este caso en particular, la RSE se relacionó directamente con las Buenas Prácticas Agrícolas (BPA) en términos de la responsabilidad que se posee en la aplicación del conocimiento disponible a la utilización sostenible de los recursos naturales básicos para la producción, en forma benévola, de productos agrícolas alimentarios y no alimentarios inocuos y saludables, que a la vez, procuren viabilidad económica y estabilidad social. Esto implica en la práctica poner en agenda temas como la rotación de cultivos, la siembra directa, el manejo de plagas o el adecuado manejo de residuos en los procesos productivos.

Este vínculo que se establece entre las BPA y la RSE implica reconsiderar la dimensión social y am-

biental de los procesos productivos, así como la protección del medio ambiente a través de la legislación adecuada en contextos globales cada vez más exigentes. Sin embargo, y teniendo en cuenta que el cuidado en el manejo de los recursos naturales estratégicos no es sólo una responsabilidad de carácter nacional, sino que implica una responsabilidad del conjunto de la comunidad internacional, el marco del diseño del plan también ha trascendido nuestras fronteras.

Siguiendo esta línea, este plan también contempló la necesidad de fijarse metas locales que contribuyeran al cumplimiento de los Objetivos del Milenio. Los ODM representan una iniciativa global que ha surgido de los compromisos y metas establecidas en cumbres internacionales en los años ´90 como respuesta a los principales desafíos de desarrollo. En este sentido, se espera que el PEA[2] contribuya al cumplimiento del Objetivo Nº 8 del Milenio que declara la necesidad de "asegurar un medio ambiente sostenible"[1].

La meta local consiste en haber logrado en 2015 que todas las políticas y programas del país hayan integrado los principios de desarrollo sostenible y se haya revertido la pérdida de recursos naturales. La inclusión de metas ambientales así como el logro de las mismas se corresponden en forma directa con el alcance de este objetivo y metas nacionales, generando un impacto directo en la protección no sólo del medio ambiente, sino de la matriz productiva del sector.

Lo anteriormente desarrollado permite dar cuenta de la importancia que posee la recuperación del rol del Estado para el diseño y la implementación exitosa de políticas públicas, sobre todo cuando se posiciona como promotor del bienestar general y árbitro de intereses sectoriales. La definición de una dirección estratégica clara permite al mismo tiempo marcar un camino respecto de los fundamentos ideológicos conceptuales dentro de los cuales se enmarcará el plan; ello, sin duda, permite celeridad en el proceso que se está llevando adelante.

Al mismo tiempo, planificar estratégica y participativamente otorga al producto final una legitimidad en términos políticos que facilita el proceso de implementación, fortaleciendo al Estado desde el punto de vista institucional. En esta línea, Prats i Catalá (1998) afirma que en materia de gestión pública lo importante es aclarar y priorizar el mínimo institucional necesario para despegar en el nuevo modelo de desarrollo.

Ello implica además la capacidad de reconocer quiénes son los actores formales e informales que intervienen en cada caso, y cuál es la tensión existente en la relación que se establece entre ellos. En el caso del PEA[2], fue necesario y determinante identificar lo que el sector ha definido como la nueva ruralidad. En este colectivo, cada uno de los actores que interviene se convierte en un sujeto transformador de los escenarios futuros, y en alguna medida, es un desafío para este sujeto equilibrar el modelo de la agricultura industrializada de gran escala que se asienta en la concentración del capital a nivel global, con los objetivos estratégicos socioculturales y ambientales.

Por lo expuesto anteriormente, a nuestro entender el desarrollo de la sociedad de aquí al futuro dependerá en la medida en que el Estado, el mercado y la sociedad civil logren una convergencia funcional. En este marco el rol del Estado es fundamental: ejecutando políticas públicas, protagonizando los procesos y regulando los intereses sectoriales en pos de satisfacer el interés colectivo. Pero esa responsabilidad social se traslada también (adecuándose a las dimensiones y obligaciones particulares) a todos los que desde distintos lugares conforman el entramado socio-económico y cultural de nuestro país.

Es necesario reconocer que en la sociedad existen actores que persiguen intereses particulares y que, en el marco de una sociedad organizada con el valor de la confianza como sustento social básico, el interés general es un bien superior a la suma de los intereses particulares. Se busca dotar a los miembros de una sociedad para participar libremente en el proceso político, generar capacidades para buscar el bien-

1 Véase: http://www.politicassociales.gov.ar/odm/index-odm

estar económico, establecer redes y conexiones que hagan posible la integración social, el libre acceso a las fuentes de información y a las estructuras que garantizan la seguridad personal (Sen, 1999). Esto requiere de mecanismos institucionales mediante los cuales las diferentes dimensiones de la libertad y la participación sean colocadas en el centro de la escena.

Para ello, el Estado, el mercado y la sociedad tienen que desempeñar roles centrales para fortalecer y salvaguardar la capacidad de los actores. Se trata de un rol de soporte, destinado a que todas las capacidades individuales y colectivas puedan ponerse en juego. Los actores deben ser vistos y deben tener el espacio para verse activamente involucrados en forjar su propio destino, y no simplemente transcurrir por la historia como recipientes pasivos de programas de desarrollo configurados en el lejano escritorio de una organización burocrática estatal.

El estilo de toma de decisiones de los latinoamericanos se caracteriza porque la motivación prevalece sobre la comprensión. La comprensión implica conocer, reunir información, sistematizarla, ganar conocimiento para orientar la acción. Eso es, justamente, planificar. Si se actúa por simple motivación, hay un interés por concluir rápidamente, por conseguir resultados inmediatos, casi siempre insatisfactorios (Entrevista de 2007 a Oscar Oszlak citando a Albert Hirschman).

El camino recorrido hasta aquí, nos permite dar cuenta de la necesidad que tienen nuestros modelos organizacionales de gestión pública de innovar en tecnologías de gestión que promuevan mayores niveles de coordinación y diálogo articulado en instancias institucionales. En este sentido, la planificación estratégica participativa se configura en el marco de un modelo de Estado que toma una actitud creadora, y no reactiva, a través de la cual asuma la responsabilidad de anticiparse a los desafíos y amenazas que se le presentan a diario en el entorno. En un contexto donde las reglas y la complejidad de la aldea global se muestran inminentes, el desafío está planteado.

Referencias bibliográficas

Alcamo, J. y otros (2003). *Informe del Grupo de Trabajo sobre Marco Conceptual de Evaluación de Ecosistemas del Milenio, Ecosistemas y Bienestar Humano: Marco para la Evaluación* (on line). Disponible en: http://www.millenniumassessment.org/documents/document.3.aspx.pdf.

Felcman, I., Blutman, G. (2011). *Nuevos Modelos de Gestión Pública*. Buenos Aires: Editorial Temas.

Felcman, I., Blutman, G., Bobeck, P., Engh, L., Velazquez, M. R., Azcorra, A. y Goyburu, M. L. (2013). Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2020 (PEA^2). I. En Felcman, M. Krieger y H. Larocca (Coord.) *Planeamiento Estratégico* (pp. 111-228). Buenos Aires: Editorial ERREPAR.

Gallopin, G. (2004). La sostenibilidad ambiental del desarrollo en Argentina: tres futuros. Serie *Medio Ambiente y Desarrollo*, Nº 64, Santiago de Chile. CEPAL.

Martínez Nogueira, R. (2002). *La reforma de la gestión estatal y la calidad de las* instituciones: cuestiones y aprendizajes. Documentos de Trabajo.

Matus (1996). El Método PES. Entrevista efectuada en Bolivia por F. Huertas. En Francisco Huertas. *El método PES. Planificación estratégica situacional*. La Paz – Bolivia: Serie Gobierno y Planificación. Centro de Estudios de la Realidad Boliviana.

Mintzberg, H. y Quinn, J. (1993). *El proceso estratégico*. México: Editorial Prentice Hall Hispanoamericana S.A. México.

Montenegro, C, (2004). *Informe sobre deforestación en Argentina*. Buenos Aires: Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable. Dirección de Bosques.

Oszlak, O, (2007*). El Estado, la sociedad y las políticas públicas en Argentina*, *Tensiones y Desanudamientos.* Buenos Aires: Nueva Tierra Mapas.

Peterson T. (1997). *Sustainable Developments Comes of Age, Sharing the Heart: The Retoric of Sustainable Development*. Columbia, Carolina del Sur: University of Carolina Press.

Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2016. Documento de Proyecto. Versión 3.

Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2020, Argentina Líder Agroalimentario, 2011.

Prats i Català, J. (1998). *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*. En *Lecturas sobre el Estado y las Políticas Públicas.* Proyecto de Modernización del Estado. Documentos de trabajo. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros (pp. 403-425).

PNUMA (2002). *Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente Perspectivas del Medio Ambiente Mundial (GEO -3)*. Madrid: Ediciones Mundi Prensa.

Rey, M. (2014). Capacidad Estatal y Poder del Estado en Latinoamérica del siglo XXI: Una perspectiva política para el análisis de las políticas públicas y la estatalidad. *Revista Estado y Políticas Públicas* Nº 2, ISSN 2310-550X (pp. 115-139).

Sen, A. (1999). *La Democracia como valor universal*. Discurso pronunciado en el Congreso por la Democracia celebrado en Nueva Delhi tomado del Journal of Democracy, Vol. 10, Núm. 3, pp. 3-17, The John Hopkins University Press and National Endowment for Democracy.

Sen A. y Bernardo K. (2011). *Primero la gente. Una mirada desde la ética del desarrollo a los principales problemas del mundo globalizado*. Buenos Aires: Editorial Temas.

Sotomayor O., Rodríguez A. y Rodrígues, M. (2011). *Competitividad, sostenibilidad e inclusión social en la agricultura*. Nuevas direcciones en el diseño de políticas en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Publicaciones de la CEPAL.

Van den Bergh JCJM J. (1996). *Sustaintable Development and Management, Ecological Economics and Sustainable Development: Theory, Methods and Apliccations.* Edward Elgar Publishing Cheltenham, Reino Unido (pp. 53-79).

Zaccagnini, M. E. (2011). *Documento Técnico - Prospectivo -Versión sintética*. Buenos Aires: Área Estratégica Gestión Ambiental. Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA). Disponible en: http://inta.gob.ar/proyectos/aega