



# Saudade do Brasil. La interacción pública privada agroindustrial

Juan Cruz Jaime (\*)

La bisagra que constituyó el 11 de marzo de 2008 en la interrelación entre el sector privado agropecuario y el sector público nos obliga a analizar cuál es la mejor manera que tenemos para poder llevar adelante nuestra

futura participación en el diseño de políticas públicas de gran trascendencia para nuestro desarrollo comercial.

Muchos de los instrumentos principales para lograr este objetivo están

relacionados con el funcionamiento de los poderes de la Nación, fundamentalmente el Poder Legislativo, ámbito natural donde deben debatirse los proyectos destinados a incentivar el sistema productivo argentino.

---

(\*) Licenciado en Ciencias Políticas (UBA). Posgrado en Ciencias Políticas (UCA). Docente en la Escuela de Defensa Nacional y en el CEIDA (Centro de Estudios e Investigación para la Dirigencia Agroindustrial). Asesor de CARBAP y autor de numerosos libros y artículos que analizan la relación del sector agropecuario con los poderes públicos a lo largo de toda la historia argentina.

## DIVISIÓN POLÍTICA

Brasil. Regiones y Estados



En tal sentido, es imprescindible estudiar en los países vecinos los mecanismos mediante los cuales los líderes del sector convergen con aquellos que han sido votados para representar los intereses de determinada región.

El ejemplo paradigmático lo representa la bancada ruralista de la República Federativa del Brasil, donde sobre un total de 513 diputados, 171 de ellos – tanto del oficialismo como de la oposición – conforman un espacio multipartidario de conciencia agropecuaria cuando es necesario debatir temas referidos a nuestro medio. Sin embargo, el sistema político brasilero tiene diferencias con el argentino, por lo cual no es posible importar la idea a libro cerrado.

### ALGUNAS CARACTERÍSTICAS POLÍTICAS

La República Federativa del Brasil tiene con nuestro país algunos puntos que nos llevan a estudiarlo en esta oportunidad, más allá de la obvia circunstancia de compartir un lugar destacado en esta región del planeta.

Al igual que la Argentina es un país de grandes extensiones y notorias asimetrías, donde el sector agroindustrial ocupa un lugar primordial no sólo en su economía sino fundamentalmente en su desarrollo nacional, entendido como el proceso productivo global.

Contrariamente a nosotros, los brasileros tuvieron durante su historia dos formas de gobierno. Desde su inde-

pendencia en 1822 hasta 1889 fueron el único país latinoamericano en contar con una monarquía constitucional, mientras que desde aquel año hasta la actualidad son una república.

Sin embargo, gran parte de la idiosincrasia se ha mantenido “imperial”, no pudiéndose entender el crecimiento exponencial de esa nación sin analizar algunas pautas derivadas de dicho pasado.

A efectos de nuestro estudio, debemos señalar que la dictadura militar que tuvo lugar entre 1964 y 1985 generó reformas estructurales, políticas y sociales, algunas de las cuales aun hoy perduran. Entre ellas, la aprobación gubernamental de las confederaciones de la industria, lo agropecuario y la del comercio. De la

## FRENTES PARLAMENTARIOS EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS

NOMBRE	COORDINADOR / PRESIDENTE
Frente Parlamentar da Agropecuária - FPA	Valdir Colatto
Frente Parlamentar da Comunicação Social - FreCom	Milron Monti
Frente Parlamentar da Defesa Nacional	Raul Jungmann
Frente Parlamentar de Apoio às Forças Armadas na Amazônia	Edio Lopes
Frente Parlamentar do Café	Caelos Melles
Frente Parlamentar do Cooperativismo - FRESCOOP	Zonta
Frente Parlamentar do Ensino à Distância	Ricardo Barros
Frente Parlamentar em Apoio aos Países Africanos - FPAPA	Regis de Oliveira
Frente Parlamentar em Defesa da Base de Alcântara	Ribamar Alvs
Frente Parlamentar em Defesa da Polícia Federal	Celso Russomanno
Frente Parlamentar em Defesa do Ensino Superior	Severiano Alves
Frente Parlamentar em Defesa do Rio Doce	Leonardo Monteiro
Frente Parlamentar em Defesa dos Estados e municípios Produtores de Petróleo	Solange Amara
Frente Parlamentar em Defesa dos Quilombos	Vicentinho
Frente Parlamentar Mista da Leitura, dedicada ao estímulo e desenvolvimento de iniciativas de leitura e de políticas de leitura no Brasil	Marcelo Almeida
Frente Parlamentar Mista do Comércio Varejista	Pablo Bornhausen
Frente Parlamentar Mista em defesa da Advocacia Pública	José Eduardo Cardozo
Frente Parlamentar Mista em defesa da Indústria Marítima Brasileira	Edimilson Valentim
Frente Parlamentar Mista para o Desenvolvimento da Indústria Têxtil e de Confecções	Rodrigo Rocha Loures
Frente Parlamentar para o apoio e Desenvolvimento da Biotecnologia	Uldurico Pinto
Frente Parlamentar pela Reforma Urbana	Paulo Teixeira

Fuente: Cámara de Diputados de Brasil.

segunda de ellas nos ocuparemos en detalle más adelante.

El mismo régimen reordenó el sistema de partidos, que a partir de la sanción de la actual Constitución Nacional, en 1988, se caracteriza por el pluripartidismo fragmentario, que no permite la consolidación de una mayoría o la hegemonía de una determinada facción, lo que obliga a la negociación de cada uno de los temas a ser debatidos en el ámbito legislativo.

Para buscar un marco institucional de consensos, el reglamento interno de las Cámaras contempla la creación de múltiples “frentes parlamentarios” o “banca- das multipartidarias”. Existen frentes de los más variados temas, pero en esta

ocasión nos detendremos en el análisis del Frente Parlamentario Agropecuario, sobre el que profundizaremos en breve.

### GREMIALISMO AGROPECUARIO EN BRASIL

Existe en Brasil una confederación que agrupa al noventa por ciento de los productores. La Confederación Nacional Agropecuaria (CNA) se organiza en un sistema piramidal, constituida por federaciones estatales y asociaciones municipales.

En sus estatutos deja en claro que nació bajo el amparo del decreto 53.516/64, y que la inspiran la “solidaridad social, la libre iniciativa, el

derecho de propiedad, la economía de mercado y los intereses del país”. La forma de consolidar su poder es piramidal. La base la constituyen 2.114 sindicatos rurales, representados en 27 federaciones estatales.

Podría definirse a la CNA como la cabeza de un sistema sindical-patronal-agrícola cuya función reconoce dos vertientes: una es la defensa de la clase patronal rural, y la otra es la de crear condiciones favorables para que los productores puedan desempeñar con eficiencia su actividad.

Desde principios del siglo XXI publica su Agenda Propositiva del Sector Agropecuario, donde plasma sus recomendaciones para el crecimiento de la

producción, la exportación, la generación de renta y empleo del sector agropecuario brasileño.

Dicha agenda es entregada a todos los legisladores al inicio del mandato, siguiéndose luego con una relación fluida que les permite realizar un control de gestión permanente y eficiente.

La interrelación entre la CNA y la bancada ruralista es permanente. La entidad cuenta con un departamento de Asuntos Legislativos, encargado de llevar una agenda legislativa semanal, publicitar las audiencias públicas y seminarios destinados a participar de las reuniones de las comisiones legislativas donde tiene injerencia el sector, y redactar un diccionario con una definición sencilla de los distintos términos de la técnica legislativa.

## LA BANCADA RURALISTA

El nudo de la investigación se concentró en el estudio de la popularmente llamada “bancada ruralista”. Nacida junto con la democracia, su norte estuvo enfocado en aquellos años a impedir la reforma agraria que propiciaba el gobierno de Sarney.

Desde un primer momento se pensó a sí misma como el nodo comunicador entre los diferentes gobiernos estadua-

les y nacionales para generar consensos en la agenda agropecuaria legislativa.

El comienzo no fue fácil ni mucho menos. En las elecciones de 1994 perdió seis bancas, obligando al grupo a repensar la forma de articularse políticamente. Así, comenzaron a lograr una mayor flexibilidad en los acuerdos y trabajar muy fuerte la confianza mutua con los colegas, punto central para comprender su desarrollo posterior.

Luego de mucho trabajo interno, hoy forman un grupo homogéneo de casi cien legisladores – sobre los 513 que posee la Cámara Baja del vecino país – que ante determinadas leyes puede duplicar su número con aliados de diferentes partidos políticos.

En la actual legislatura, actúan como líderes Valdir Colatto en diputados y Katia Abreu en senadores. El primero es un ingeniero agrónomo que llegó a la política desde Santa Catarina y pronto se transformó en un referente del sector. Es miembro de la Comisión de Agricultura, Ganadería, Abastecimiento y Desarrollo Rural; de la Comisión de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable; de la Subcomisión Permanente de Política Agrícola, Endeudamiento y Renta Rural; y de la Subcomisión Especial de Agroenergía y Medio Ambiente.

Por su parte, Katia Abreu – que suma a su condición de senadora ser la presidenta de la CNA desde fines del año pasado – enviudó muy joven y se dedicó de lleno a su establecimiento en el Estado de Tocantins. En 2006 ingresó como senadora por el Estado de Tocantins, comenzando su mandato de ocho años, que se extiende hasta 2014; y en 2005 había sido elegida vicepresidenta de la CNA, ejerciendo desde el año pasado la presidencia de la entidad.

Los politólogos brasileños que siguen sus votaciones coinciden en afirmar que el trabajo de influencia personal de Valdir Colatto sobre sus pares es constante y productivo. Últimamente, los resultados positivos del frente se han visto en temas claves para el desarrollo de la agroindustria, tales como la defensa de la propiedad privada, las malas políticas medioambientales, la renegociación de las deudas de los productores, etc..

La bancada siempre sugiere nombramientos en el Ministerio de Agricultura y en el área de directores agrícolas del Banco de Brasil, habiendo vetado con éxito personas que no provenían del sector.

Presentamos a continuación un análisis FODA del estudio de caso, que se enriquece con los elementos que consideramos interesantes para el caso argentino. Por supuesto, que no desconocemos



## COMPOSICIÓN DE LA BANCADA RURALISTA EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS, 1999-2002

PARTIDO	TOTAL PARTIDO	RURALISTAS	% RURALISTA POR PARTIDO
Partido de Movimiento Democrático Brasileiro	94	19	20%
Partido Social Democracia Brasileira	95	15	16%
Demócrata	110	27	25%
Partido Progresista Brasileiro	56	15	27%
Partido Trabalhista Brasileiro	57	4	15%
Partido Democrático Trabalhista	24	2	8%
Otros	107	0	0%
<b>Total</b>	<b>513</b>	<b>82</b>	

Fuente: Vigna de Oliveria, Edecio "Bancada ruralista na Câmara de Deputados - Legislatura 1999/2002" en Núcleo De Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, Ministério do Desenvolvimento Agrário. Brasil, 2002.

las divergencias entre ambos sistemas políticos que no nos permiten transpolar el ejemplo brasileiro a nuestra tierra, pero estamos convencidos de que puede aportar algunas piezas fundamentales para terminar de armar el difícil rompecabezas que hoy representa la interacción público privada en la Argentina.

### LUCES Y SOMBRAS DEL MODELO

El estudio de caso nos permite apreciar que la bancada ruralista ha logrado en los últimos años defender en forma férrea los intereses del sector en el ámbito legislativo, adecuando las normativas e influyendo con éxito al Poder Ejecutivo en diversos aspectos no sólo agropecuarios sino también vinculados directa o indirectamente con él (medio ambiente, refinanciación de deudas, etc.).

Se ha transformado en un eficaz representante del sector en el Congreso Nacional, interrelacionándose en forma permanente con la CNA – única entidad gremial nacional del Brasil –, la que le presta su apoyo técnico y fomenta la participación política de sus asociados.

El modelo de la bancada ruralista de Brasil cimienta el éxito actual de sus objetivos en tres aspectos fundamentales del sistema político brasileño: la

conformación sistémica del Poder Ejecutivo, la dispersión político partidaria y la institucionalización del Frente Parlamentario Agropecuario.

Por ello, a pesar de que los presidentes de la Nación tienen un alto grado de poder, la alta dispersión del sistema de partidos los obliga a construir permanentemente un gobierno de coalición y obtener apoyos transversales para lograr la aprobación de las políticas públicas que intenten promover.

Sumado a esto, la disciplina partidaria no es férrea en Brasil sino más bien lo contrario. Los científicos políticos brasileños llaman a este fenómeno "Presidencialismo de coalición".

Como ejemplo actual, señalemos que en Brasil desde 2003 gobierna una coalición del Partido de los Trabajadores (izquierda) y el Partido Liberal (centro derecha), en las figuras de Luiz Inácio Lula da Silva y Jose Alencar, respectivamente.

Esta oportunidad que le otorga a la bancada ruralista el propio sistema político fue aprovechada al máximo a partir de la institucionalización del Frente Parlamentario Agropecuario como ámbito generador del consenso necesario para llevar adelante sus iniciativas.

Si bien se autodefine como multipartidaria, es necesario remarcar que un grupo de partidos de derecha y centro derecha conforma el 65% del Frente Parlamentario Agropecuario en la cámara de diputados, mientras que el 80% de la bancada ruralista en la cámara alta son senadores pertenecientes al Partido Demócrata. Este partido es heredero directo de la facción liberal del Partido Arena (Alianza Renovadora Nacional), partido político instaurado por el régimen militar al aprobarse la ley electoral que obligó al bipartidismo en Brasil entre 1964 y 1979.

Esta genealogía partidaria impacta negativamente en el imaginario colectivo de la población, debilitando la imagen de la bancada a nivel nacional e internacional, le quita fuerza a sus méritos ante la opinión pública y otorga argumentos de retórica política facilista a sus opositores en las cámaras.

Asimismo, la gran dependencia de la derecha por parte de la bancada para conseguir los votos necesarios para sus acuerdos frentistas, representa una amenaza al mediano plazo, pues un giro abrupto del electorado hacia la izquierda podría poner en juego el porcentaje de su representación actual en el Congreso.

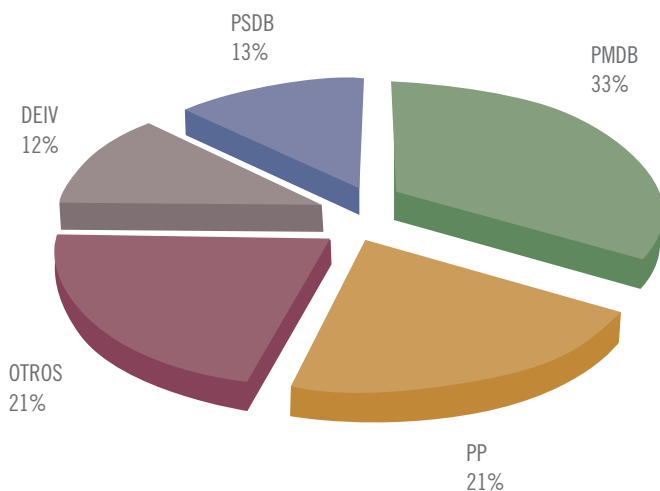
Sin embargo, la principal debilidad de la bancada es no poder concientizar a la sociedad brasileña sobre la importancia de la agroindustria dentro de la actividad económica nacional, razón por la cual sus éxitos legislativos son transmitidos mediáticamente como presiones sectoriales, sin distinguir los beneficios generales que los mismos representan para el desarrollo brasileño.

### QUÉ Y CÓMO IMPORTAR ESTE CONOCIMIENTO

La principal diferencia entre el sistema político argentino y el brasileño, que dificulta transpolar taxativamente a nuestro Congreso Nacional el modelo de la bancada ruralista, está dada por la relación que existe entre los partidos políticos y el Estado.

## COMPOSICIÓN DE LA BANCADA RURALISTA POR PARTIDOS. CÁMARA DE DIPUTADOS

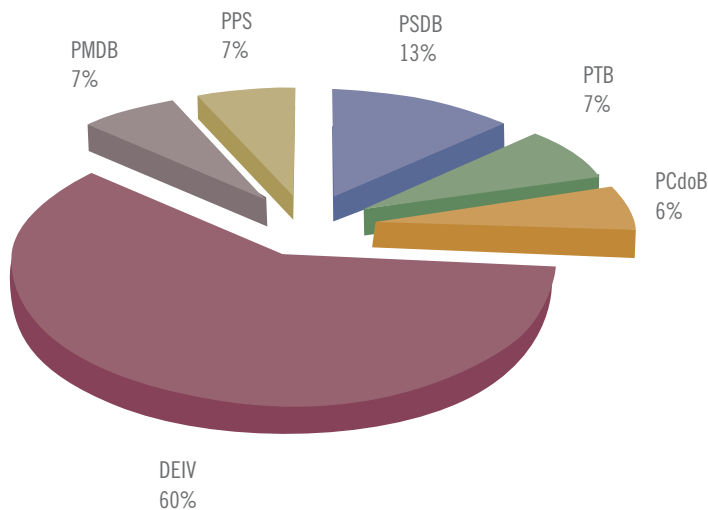
Diputados Ruralistas por Partido



Fuente: Elaboración propia a partir de información de Congreso en Foco.  
Referencias: Partido de Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Partido Progressista (PP), Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Demócratas (DEM)

## COMPOSICIÓN DE LA BANCADA RURALISTA POR PARTIDOS. CÁMARA DE SENADORES

Senadores Ruralistas por Partido



Fuente: Elaboración propia a partir de información de Congreso en Foco.  
Referencias: Demócratas (DEM), Partido de Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Partido Popular Socialista (PPS), Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), Partido Comunista de Brasil (PCdoB)

En Brasil, la existencia de una estructura estatal centralizada anterior a la aparición de un sistema partidario – el Imperio – constituye en sí misma una

dificultad para la institucionalización del sistema, por no permitir su evolución con la misma fuerza dinámica de otros países.

La manera en la cual el sistema político de los años treinta institucionalizó el poder, condicionó la evolución futura de los partidos, que no pudieron superar esa debilidad tras la proclamación de la última Constitución en 1988.

En nuestro país, mientras tanto, a partir de 1983 han ejercido el poder dos partidos políticos. Al contrario que en Brasil, en Argentina la identificación partidaria es fuerte, con el agregado de que el peronismo – en tanto movimiento más que partido político a la usanza tradicional – recorre transversalmente el arco ideológico, remixando sus figuras de acuerdo a la necesidad política circunstancial.

Esto hace particularmente complejo el análisis político del momento actual, donde – en un año donde el resultado electoral legislativo definirá la gobernabilidad 2009-2011 – el movimiento de masas hegemónico de nuestro país se encuentra en la doble función simultánea de oficialismo y oposición.

La figura jurídica de Frente Parlamentario no existe en el Congreso Nacional, razón por la cual los 92 diputados de 17 bloques de diferentes fuerzas políticas opositoras que el 18 de diciembre de 2008 decidieron agruparse en apoyo al sector tomaron el nombre de Grupo Parlamentario Agropecuario.

De incipiente creación para evaluar resultados de fondo, emula a la bancada ruralista. Al respecto debemos alertar que, mientras en Brasil la bancada es bicameral, en nuestro país el Senado no ha dado aún muestras de interés en sumarse al grupo.

Otro aspecto a analizar al mediano plazo incluye la necesidad de estudiar las posibilidades de una institucionalización progresiva del Grupo Parlamentario a semejanza del camino recorrido en el vecino país. La firma conjunta de un Manifiesto fue el comienzo de la construcción de la confianza mutua, sólo el comienzo.

El modelo brasileño nos muestra la posibilidad de convertir el grupo en



bicameral, articulando los proyectos en los dos ámbitos de ejecución que deben recorrer antes de convertirse en ley.

Luego se suma la necesidad de comenzar a ocupar puestos claves en las comisiones de agricultura y en todas aquellas que afecten, con sus resoluciones, directa o indirectamente al sector.

Los partidos políticos deben generar un equipo de trabajo agropecuario, donde los legisladores en funciones, los candidatos para el próximo recambio electoral y los asesores permanentes coincidan en cuáles son las prioridades del sector y cómo lograr plasmar las ideas en proyectos de ley.

La Comisión de Agricultura y Ganadería, hasta marzo de 2008 un poco olvidada en el organigrama de ambas Cámaras, debe recobrar su dinámica y caracterizarse por contar con legisladores y asesores de excelencia.

Finalmente, debe buscarse quién de sus integrantes reúne la experiencia y dotes innatas para convertirse en el artífice

del consenso para sumar votos en el momento preciso. Tan importante como el mensaje que se quiera dar será el mensajero.

La votación referente a la Resolución 125 fue la excepción. Se deben encontrar los mecanismos parlamentarios para convertirla en regla. El objetivo primordial será descubrir cuáles son las mejores estrategias para fortalecer desde las entidades del sector al Grupo Parlamentario Agropecuario, siguiendo el modelo de la bancada ruralista brasileña como imagen superadora.

Transpolando el ejemplo brasileño debemos lograr la interrelación entre las entidades agropecuarias – no sólo gremiales, sino fundamentalmente técnicas – y el Poder Legislativo, fomentando nuevos mecanismos institucionales de participación.

Se necesita por igual contar con legisladores provenientes del sector y organizar una asistencia técnica estratégica y permanente a los de todos los partidos políticos, con el fin de

aportarles las herramientas adecuadas para fortalecer sus argumentaciones referidas a la producción en la Cámara.

Sin tener que llegar a Brasil, en nuestro país UATRE ha conformado una Comisión Legislativa Rural con el objeto de investigar, analizar y proyectar las normas necesarias que contribuyan al bienestar en el ámbito rural, así como estudiar los proyectos sometidos a la consideración de los poderes públicos

De esta manera, se cumpliría el objetivo de colaborar en la construcción de mayor calidad institucional y de ampliar la capacidad del sector para participar en la elaboración de políticas públicas tendientes a ayudar a la agroindustria nacional en su desarrollo.

## CONCLUSIONES

La Bolsa de Comercio de Rosario y la Bolsa de Cereales de Buenos Aires encararon el presente trabajo en la certeza de que se debía poner un marco racional al conflicto que desde marzo de 2008 enfrenta al sector rural con el gobierno nacional.

En tal sentido, indagaron en los diferentes modelos a nivel mundial que podían facilitarnos el camino a una respuesta, recalando en el Brasil por las múltiples coincidencias que se han planteado al inicio del presente artículo.

Un estudio de campo permitió corroborar muchas de las lecciones aprendidas en la bibliografía pertinente, mientras que ayudó a profundizar otras mucho más subterráneas para nuestra cosmovisión.

Esperamos contribuir de esta manera al despertar del pensamiento político y académico nacional, que aún debe interiorizar la importancia del sector agroindustrial como motor del desarrollo sostenido y sustentable de la República Argentina ●