



# UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA & RR.II.

LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA

Tesina de Grado

***La Resolución 125 y el paro agropecuario.  
Los ciclos de una política pública y las implicancias de un  
conflicto extendido***

**DOCENTE:**  
DR. MADOERY, OSCAR

**ALUMNO:**  
SCHREINER, FEDERICO

**AÑO ACADÉMICO MMXIV**  
Rosario, 15 de Octubre de 2014



## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>5</b>
<b>CAPÍTULO 1: Consideraciones metodológicas.....</b>	<b>9</b>
1.1. Hipótesis de trabajo.....	9
1.2. Objetivos de la investigación.....	10
1.3. Estado de la cuestión .....	11
1.4. Metodología.....	12
1.5. Justificación.....	13
<b>CAPÍTULO 2: El modelo de agricultura industrial argentino.....</b>	<b>15</b>
2.1. La Revolución Verde y el proceso de agriculturización.....	17
2.2. El proceso de sojización y sus efectos derivados.....	18
2.3. El sistema agroalimentario durante la apertura neoliberal.....	20
2.4. Revolución biotecnológica y soja genéticamente modificada.....	23
2.5. Tendencias productivas y financieras en relación al proceso de sojización.....	26
2.6. Agronegocio: producciones primarias extractivas exportadoras de <i>commodities</i> ..	29
<b>CAPÍTULO 3: Actores del sistema de agronegocio.....</b>	<b>33</b>
3.1. Actores involucrados en el proceso de sojización.....	34
3.2. Empresas transnacionales: exportadoras-importadoras.....	37
<b>CAPÍTULO 4: Resolución 125: marco financiero y formulación de la política.....</b>	<b>41</b>
4.1. Escenario financiero mundial: marzo de 2008.....	41
4.2. Legitimidad de la intervención estatal.....	44
4.3. La formulación de la Resolución 125/08 y su curso de acción.....	45

<b>CAPÍTULO 5: La Mesa de Enlace como sujeto político.....</b>	<b>49</b>
5.1. La emergencia de la Mesa de Enlace.....	50
5.2. Impactos no esperados. Racionalidades y formas de acción directa.....	53
5.3. El rol de los medios de comunicación en el escenario de disputa.....	56
<b>CAPÍTULO 6: Resolución 125: reformas y modificaciones.....</b>	<b>61</b>
6.1. Fase post-implementación: corrección del curso de acción.....	61
6.1. Reparación argumental.....	64
<b>CAPÍTULO 7: Retenciones móviles: de resolución a proyecto de ley.....</b>	<b>67</b>
7.1. Derivación al Congreso.....	68
7.2. Tratamiento parlamentario.....	70
<b>CONSIDERACIONES FINALES.....</b>	<b>77</b>
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>83</b>
<b>ANEXO: Cronología del conflicto.....</b>	<b>91</b>

## INTRODUCCIÓN

Numerosos son los sucesos políticos que emergen de una coyuntura determinada y que finalmente se agotan súbita o subrepticamente, incapaces de eludir la finitud de su tiempo. En cambio, pocos acontecimientos trascienden la inmediatez de su gesta para articularse en verdaderos puntos de inflexión que definen y redefinen con singular impronta su propia contemporaneidad. Quizá, esta sea una interpretación posible para abordar todo el complejo entramado relacional que se erigió en torno a la Resolución 125/2008.

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.

En torno a la Resolución 125/2008, *a priori* y *a posteriori*, se ha resignificado en la marcha del acontecimiento una noción imprescindible de la historiografía argentina: *el campo*. Este ha sido el denominador común que atravesó tanto a la articulación discursiva establecida desde el oficialismo, las reclamaciones de los particulares que serían potencialmente afectados por la medida, 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 originó con la implementación del esquema de retenciones móviles hizo su aparición el campo como un verdadero sujeto político. Este 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 política llevada adelante por el movimiento político que establecía los lineamientos rectores de la esfera gubernativa a nivel nacional. Dicha configuración no hubiese sido posible sin el respaldo –simbólico como material– de los principales medios masivos de comunicación. Estos, dada la magnitud de la contienda y de su posicionamiento alrededor de la misma, se descubrieron en el acto como una entidad corporativa fundamental, capaz de influir en las cuestiones que hacen a la agenda pública.

Por consiguiente, en este trabajo se buscará analizar la Resolución 125/2008 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.

Para ello, se partirá con una descripción del modelo de agricultura industrial predominante, como marco socioeconómico para el desarrollo de la Resolución 125/08. En el proceso, se identificará a los principales beneficiarios del sistema del agronegocio, como así también a los actores que adquirieron un rol preponderante durante el extendido paro agropecuario, figuras claves para entender la disputa por la movilidad de las retenciones agrarias. A través de dicho análisis se buscará indagar las diversas racionalidades que los actores intervinientes desplegaron durante el conflicto, para así dar cuenta de quiénes y de qué modo han logrado influenciar la cuestión socialmente problematizada.

Abordar la Resolución 125/2008 a través de sus ciclos posibilita adentrarse en la complejidad intrínseca del fenómeno, desagregándolo en diversos aspectos más acotados, sin perder en ello su marco general ni la propia dinámica que la resolución desencadenó como proceso político. Dicha metodología nos permite ordenar no sólo la exposición argumental sino también el análisis relacional de un acontecimiento político experimentado en su contemporaneidad de forma conflictiva y apasionada para amplios sectores sociales.

Más allá de su previa problematización, la Resolución 125/08 tuvo un origen y un final encuadrados en un marco temporal determinado. Sin embargo, las consecuencias y repercusiones aparejadas trascendieron su existencia legal y administrativa. Como se verá en este estudio, a lo largo del tratamiento de la resolución ministerial, ha habido marchas y contramarchas en el devenir de un acontecimiento político multiforme. En ese intenso trajín es donde se evidenció cómo un fenómeno político puede desbordar los canales institucionales donde presumiblemente se tendría que canalizar las medidas político-administrativas.

Cuando irrumpió el conflicto por la movilidad de las retenciones emergió también la política, no ya como medida gubernativa sino como práctica de lucha por el poder. En ese transcurso, la Resolución 125/08 se posicionó en las calles, en los pueblos y en las ciudades, desatendiendo todos los ordenamientos formales e informales. Es allí donde se revelaron intereses sectoriales, acciones corporativas, reconfiguraciones políticas, disputas por el sentido, entre muchos otros factores que permanecían latentes hasta dicho acontecimiento. Cómo interactuaron estos últimos y cómo se canalizó el enconado enfrentamiento son cuestiones que se pretenden analizar en estas líneas.





## **CAPÍTULO 1:**

### **Consideraciones metodológicas**

Esta investigación se centra en el estudio de la Resolución 125/08 como política pública y su relación con el paro agropecuario de la primera mitad del año 2008. Por consiguiente, se procederá al estudio de la Resolución 125/08 a través de los diversos ciclos por los que atravesó tal política durante el conflicto entre el sector agropecuario y el gobierno nacional, en el período que va del 11 de marzo al 18 de julio del 2008. Al considerar la resolución ministerial como una cuestión socialmente problematizada, se analizará el modelo agrario predominante, los actores vinculados a aquella estructura productiva y las racionalidades implicadas en torno a la definición de la cuestión, dando cuenta, en el proceso, las implicancias económico-políticas del acontecimiento.

A lo largo de estas líneas se buscará dar respuesta a los siguientes interrogantes:

- ¿Cuál ha sido el devenir de la Resolución 125 durante el conflicto entre el Poder Ejecutivo Nacional y las organizaciones patronales del sector agropecuario?
- ¿Cómo se estructura el modelo agrario predominante?
- ¿Quiénes han sido los actores más destacados durante el conflicto entre el sector agropecuario y el gobierno nacional?
- ¿Cuáles han sido las racionalidades desplegadas por los actores y cómo han influenciado a la cuestión socialmente problematizada?

#### **1.1. Hipótesis de trabajo**

Como primera hipótesis, se sostiene que el modelo agrario predominante, el sistema del agronegocio, es el trasfondo socioeconómico de la Resolución 125/08. La tendencia alcista de los precios internacionales en materia de alimentos, sobre todo de la soja, ha condicionado al sector rural a orientar la producción en relación al monocultivo de aquella oleaginosa, potenciando el proceso de sojización. Por lo tanto, se identifica una problemática de relevancia económica y social para el país, nacida de instancias que no

se controlan desde el ámbito doméstico, como lo es el alza creciente de los precios internacionales de los *commodities*. Ante este cuadro de situación, es imperiosa la aparición del Estado como factor regulador.

Como segunda hipótesis, se afirma que la Resolución 125/08 provocó la reacción de las organizaciones patronales que nuclean a los empleadores del sector. A pesar de su poder relativo y de la exposición pública obtenida durante el paro agropecuario, dichas entidades ocupan una posición subalterna dentro del sistema del agronegocio, es decir, aunque estén integrados a tal esquema productivo ocupan un rol subordinado dentro del mismo. Los principales beneficiarios del modelo agrario predominante quedaron por fuera de la contienda.

Finalmente, como tercera hipótesis, se manifiesta que la Resolución 125/08 sufrió diversas modificaciones más allá de su diseño original, tanto en la fase de resolución ministerial como en la instancia de proyecto de ley. Como dichos cambios trascendían la existencia legal-administrativa del esquema de retenciones móviles planteado por el oficialismo, numerosos actores quisieron influenciar el proceso acorde con sus propios intereses y racionalidades. Consecuentemente, las entidades ruralistas terminaron por redefinir la cuestión, ofreciendo un planteamiento a seguir y condicionando con su capacidad de *lobby* el desenlace final del proyecto de ley relativo a las retenciones.

## **1.2. Objetivos de la investigación**

Como objetivo general, se busca analizar la Resolución 125/08 como política pública a través de sus diferentes ciclos y su correlato con el paro agropecuario en el período circunscripto entre el 11 de marzo al 18 de julio del año 2008. A tal fin, se orientan los siguientes objetivos específicos:

- describir el modelo agrario predominante como marco socioeconómico para el desarrollo de la Resolución 125/2008;
- identificar los actores relevantes durante el conflicto entre el sector agropecuario y el gobierno nacional;
- analizar las diferentes racionalidades actorales y las diversas definiciones de la problemática en cuestión.

### 1.3. Estado de la cuestión

Los análisis relativos a las producciones primarias extractivas y exportadoras de *commodities* han adquirido un rol destacado como materia de conocimiento científico. Si bien el cuestionamiento a los modelos económicos basados en aquella matriz productiva siempre estuvieron presente en círculos académicos y en ámbitos de debate especializados (nacionales como internacionales), en estos últimos años han cobrado una enorme relevancia en la opinión pública argentina.

Es probable que algunas de las objeciones que desde aquellos sectores se profieren sobre el modelo agrario predominante quizá se deban al punto de inflexión que fuera el debate y el tratamiento legislativo de la Resolución 125/2008. Lo cierto es que, en la actualidad, las ponderaciones que se formulan sobre el sistema del agronegocio ya no pasan desapercibido ni se circunscriben exclusivamente a ámbitos sectoriales.

En lo que atañe a la temática priorizada en este trabajo, se debe mencionar que se han producido innumerables aportes desde diferentes ámbitos académicos, no sólo desde lo que se conoce coloquialmente como las *ciencias duras* (como las naturales y las físicas), sino también desde otras disciplinas más enfocadas a los diversos ámbitos vinculados con *lo social* como la economía, la sociología y la ciencia política.

Miguel Teubal (2006a) en *“Expansión del modelo sojero en la Argentina. De la producción de alimentos a los commodities”*, considera el modelo agrario impulsado durante el apogeo del neoliberalismo en los años noventa. Allí, el autor describe la reestructuración que sufrió el sistema agroalimentario con la incorporación de empresas transnacionales que, junto con algunas firmas nacionales, dinamizaron el proceso de sojización con la difusión de la soja transgénica.

El avance de la producción sojera también es analizado por Javier Rodríguez (2006) en *“Soja genéticamente modificada y apropiación de renta agraria: el caso argentino”*. En dicho estudio el economista examina el proceso de sojización desde su *boom* inicial hasta la gran expansión de la soja RR (en curso). A su vez, describe la estrategia de difusión de la empresa Monsanto tanto del insumo semilla como de su herbicida complementario: el glifosato. En *“Consecuencias económicas de la difusión de la soja genéticamente modificada en Argentina, 1996-2006”*, Rodríguez (2010) retoma las

líneas de investigación previa profundizando el análisis con una ponderación de los impactos socioeconómicos de la incorporación de los organismos genéticamente modificados (OGM), destacando el rol central del Estado como factor regulador.

Desde el Grupo de Estudios Rurales y la Catedra de Sociología Rural de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA), Norma Giarracca y Miguel Teubal (2011) coordinaron un trabajo fundamental para el estudio de la Resolución 125/08 denominado *“Del par agrario a las elecciones de 2009. Tramas, reflexiones y debates”*. El eje central de esta publicación es el examen del modelo de agricultura industrial hegemónico –conocido en el ámbito rural como “agronegocio”–, así como los dispositivos simbólicos que desde ese bloque de poder se construyen. De todos los estudios desarrollados en el mencionado libro se destacan los siguientes. En *“La trama de un conflicto extendido. El conflicto agrario marzo-julio de 2008”* María Comelli, Ma. Celeste Castro García, Julieta Godfrid, Agustina Schvartz, Marian Ciccolella y Mariano Negro, realizan una sistemática cronología del conflicto agropecuario a través de la revisión de diversos periódicos nacionales y provinciales. Por otro lado, en *“El conflicto agrario: características y proyecciones”*, Miguel Teubal y Tomas Palmisano, consideran el devenir del paradigma sojero como *“la “gran transformación conservadora” del agro argentino”* (Giarracca y Teubal, 2011: 8), tomando como eje central del análisis las retenciones a las exportaciones y poniendo en discusión las supuestas bondades tributarias del modelo productivo imperante.

#### **1.4. Metodología**

El enfoque de los ciclos de las políticas públicas (Subirats, 1989) es la referencia metodológica que habilita el abordaje del objeto de investigación. No se pretende con ello, establecer un modelo casuístico cerrado. Se busca un esquema heurístico para interpretar los alcances y limitaciones de un fenómeno político de amplio alcance económico y social, para así poder realizar una reconstrucción ex-post que permita dar cuenta del rico entramado social generado.

Acorde con los objetivos planteados, este trabajo es afín a la noción que Gloria Regonini establece para la *“ciencia del policy making”*. Por consiguiente, podría

concebirse como una alternativa de investigación tendiente a “(...) reconstruir las modalidades de los procesos de decisión, las características de los actores participantes y las relaciones entre las distintas fases del *policy making* al objeto de formular modelos más realistas e incisivos del modo de adopción de las decisiones relativas a la asignación de valores en una sociedad” (Regonini, 1991: 62).

En primer término, se realizará una descripción del modelo agrario predominante y del proceso de sojización, donde es posible identificar las tendencias económicas y sociales claves para el surgimiento de la problemática aquí considerada. En segunda instancia, respecto a la formulación e implementación de la política pública (Landau, 1994), se analizarán los actores involucrados en dichos procesos. Se utilizarán las contribuciones de Oszlak y O’Donnell (1981) para delinear cuáles fueron los actores relevantes que intervinieron en la cuestión socialmente problematizada. Una vez individualizados, se procederá a desagregar las diversas racionalidades (Díaz, 1998) e intereses de los agentes involucrados. Finalmente, con la iniciación del paro agropecuario se inauguró también un período conflictual entre los ruralistas y el gobierno nacional, momento en el cual se realizaron redefiniciones en la política. Para analizar esta etapa se tomarán los aportes de Aguilar Villanueva (1993) referente a las estrategias discursivas puestas en juego para la legitimación pública de un reclamo y los elementos argumentales esbozados por Majone (1994) para nutrir de nuevos bríos a una política pública.

### **1.5. Justificación**

Este estudio pretende contribuir, desde la especificidad disciplinar del campo de la ciencia política, a mejorar la comprensión de un acontecimiento político-económico de enorme trascendencia para el país. La selección del objeto de estudio del presente trabajo reviste de particular importancia ya que se constituye como un aporte al análisis del conflicto entre el sector agropecuario y el gobierno nacional que se inauguró con la implementación de la Resolución 125/2008. A sí mismo, la temática seleccionada invita a adentrarse en la reflexión sobre el modelo agrario predominante, como así también a las problemáticas por las que atraviesa la economía argentina en

su frente externo, máxime si se considera que algunas tendencias socioeconómicas perfiladas en aquel marco temporal continúan en la actualidad.

En lo referente al modo de investigar la problemática inaugurada con la resolución ministerial, se observa que existen pocos estudios que abordan tal cuestión a través de un enfoque relacionado con el análisis de las políticas públicas. Si bien existen diversas investigaciones sobre la estructura productiva agropecuaria del país, las producciones primarias extractivas exportadoras de *commodities*, los riesgos del monocultivo de la soja transgénica, los impactos medioambientales del uso masivo de agrotóxicos, análisis impositivos y/o jurídicos sobre el establecimiento de derechos de exportación, abordajes históricos sobre las formas de movilización social en relación al mundo rural y sus acciones de protesta, entre otros; no hay registro de estudios que aborden la Resolución 125/08 en tanto que política pública. El análisis de los ciclos de una política pública permite indagar aspectos que no han sido abordados aún desde la perspectiva que se plantea en este caso ni en los ejes temáticos referenciados.

## CAPÍTULO 2:

### El modelo de agricultura industrial argentino

Como primera aproximación al objeto de estudio, se comienza estableciendo algunas precisiones conceptuales en torno a un término polisémico. De forma coloquial, suele utilizarse en la Argentina la noción “*campo*” para referenciar las actividades rurales primarias del país. A su vez, dicho término se desglosa –dependiendo de las regiones geográficas– en dos entramados productivos de asimétrica significación económica: como primera instancia, se alude a la actividad agropecuaria de la región pampeana, donde se reúne el grueso de la producción de granos y ganadería vacuna; en segundo lugar, se refiere a la gran diversidad de actividades productivas rurales que se realizan en las regiones “extrapampeanas” del país, que suelen integrarse en la denominación de *economías regionales*<sup>1</sup>.

La República Argentina, tanto en su etapa formativa como nación y a lo largo de todo el siglo XX, se integró a la economía mundial como un destacado proveedor de carnes y cereales. La exportación agropecuaria fue la clave para el desarrollo productivo. A su vez, aquellos bienes eran de consumo masivo en el plano doméstico y, al día de hoy, forman parte de la canasta básica alimentaria. En relación a la estructura rural tradicional, Miguel Teubal sostiene que: “Se trataba de una producción centrada sobre la región pampeana, mientras que en las regiones extrapampeanas se producían los tradicionales cultivos industriales, en su mayor parte orientados hacia el mercado interno: en el Noroeste Argentino (NOA), caña de azúcar (en las provincias de Tucumán y Salta); en el Noreste Argentino (NEA), algodón (Chaco), yerba mate (Misiones); en el Valle del Río Negro, en la Patagonia y en la región de Cuyo, frutales diversos (manzanas, peras, uvas), productos que además comenzaban a exportarse. En este

---

<sup>1</sup> La categorización en regiones no es una cuestión circunstancial, tampoco responde exclusivamente a procesos productivos localizados geográficamente, dados ciertos recursos naturales y humanos. “La delimitación de una región es histórica. Su contenido es ideológico, remite a un proyecto político y a un modelo económico, a una perspectiva cultural que se impone a otras posibilidades y en la que la región incide procesando las intervenciones de diversos actores” (García y Rofman, 2014: 10). Acorde con esto último, las regiones pueden ser entendidas como construcciones sociales atravesadas por relaciones de poder, en las cuales las distribuciones espaciales y las diferenciaciones geográficas se condicionan mutuamente por interacciones económicas y políticas desarrolladas en el territorio.

sentido, en la Argentina se producía la casi totalidad de los alimentos que consumía su población (...)” (Teubal, 2006a: 73-74).

Por ende, cuando se refiere al campo se apunta principalmente a la región pampeana por su preeminencia económica. Dicha región agrupa a las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Entre Ríos, junto con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires acorde con criterios estadísticos. En esta zona geográfica se concentra, en orden de importancia, la producción de: oleaginosas (soja-girasol), cereales (maíz-trigo), carne bovina y lechería. Tales actividades económicas y sus derivados, constituyen una parte significativa de los productos de exportación del país. De acuerdo con un informe elaborado por la Dirección de Información y Análisis Sectorial<sup>2</sup> (DIAS, 2009) en base a datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), las exportaciones de la región pampeana por complejo productivo para el año 2008 daban los siguientes porcentajes: oleaginoso 36%, cerealero 13%, automotriz 13%, petrolero-petroquímico 11%, ganadero 7%, otros 20%. Con una participación de la región en el total nacional de un 74,0% para el mismo año.

La producción del sector agroindustrial está orientada en gran medida por los precios y la demanda internacionales. Al respecto, cabe mencionar que en la primera década del siglo XXI ha habido un incremento exponencial de los precios internacionales de los *commodities*<sup>3</sup> agrarios, principalmente de la soja, lo que llevó progresivamente a gran cantidad de productores agropecuarios a volcarse unívocamente a la siembra de esta peculiar oleaginosa. Tal proceso se conoce como *sojización* y provocó, al cabo de tres décadas, intensas modificaciones en la estructura de tenencia de la tierra y en los sistemas de producción primarios, tanto en la zona núcleo del territorio nacional como en algunas zonas del noroeste y noreste argentino a través de la expansión de la frontera agropecuaria.

---

<sup>2</sup> La Dirección de Información y Análisis Sectorial (DIAS) pertenece a la Subsecretaría de Programación Económica, en el ámbito del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación. El informe al que se hace referencia se titula “Complejos exportadores provinciales” y está disponible *on line* en: [http://www.mecon.gov.ar/peconomica/dnper/complejos\\_exportaciones\\_provinciales\\_2008.pdf](http://www.mecon.gov.ar/peconomica/dnper/complejos_exportaciones_provinciales_2008.pdf)

<sup>3</sup> *Commodity* es una palabra de habla inglesa que significa "mercancía", por ende, refiere genéricamente a cualquier producto destinado a fines comerciales. De acuerdo a los usos que se hace del término en la bibliografía consultada en este trabajo, se puede inferir que por *commodities* se alude principalmente a materias primas de bajo nivel de diferenciación o especialización interna, transables a escala mundial como activos financieros acorde con los precios establecidos en las bolsas de referencia.



Para poder contextualizarlo, se debe aclarar que el proceso de sojización no es un fenómeno aislado sino que forma parte de las profundas transformaciones ocurridas en los sistemas de producción primarios tras el proceso de *agriculturización* de la región pampeana. A continuación, se describe algunas de sus características básicas en el marco de lo que se conoce como “Revolución Verde”.

### **2.1. La Revolución Verde y el proceso de agriculturización**

Básicamente, la *Revolución Verde* alude a una serie de innovaciones científico-tecnológicas aplicadas a la agricultura, las cuales fueron desarrolladas de forma experimental en los Estados Unidos a fines de la década de 1950, que a *posteriori* se difundieron industrialmente a escala planetaria. A través de la Revolución Verde, “(...) se promovió la utilización de semillas híbridas y de agroquímicos, y la mecanización de la actividad agrícola, que modificó sustancialmente el rol de los agricultores, y permitió el ingreso de nuevos actores a la actividad (especialmente, empresas de la industria química)” (Domínguez y Sabatino, 2010: 54).

La aplicación intensiva de aquellas innovaciones a los esquemas productivos del maíz, el trigo y la soja provocó un aumento exponencial de la superficie sembrada con tales cultivos, conformando un fenómeno –subsidiario de la Revolución Verde– denominado *agriculturización*. Como definición elemental de aquella noción, Javier Rodríguez afirma que: “Por agriculturización debe entenderse un proceso de expansión de la actividad agrícola, ya sea en términos absolutos o en términos relativos con respecto a la ganadería” (Rodríguez, 2006: 7).

El espacio rural argentino también fue escenario de operaciones de las nuevas técnicas de producción aplicadas al agro, acorde con los postulados de la Revolución Verde. Durante el proceso de agriculturización en Argentina, a mediados de los años setenta, “(...) se vislumbra el auge del complejo sojero, y de la producción ligada a la industria de aceites vegetales y sus productos de exportación, se incrementan los cereales ligados a las innovaciones tecnológicas introducidas –la doble cosecha, la utilización de semillas híbridas, etc.–, pero también se produce el estancamiento de la producción extrapampeana” (Aparicio, Giarracca y Teubal, 1992: 126).

Los especialistas citados coinciden en denominar al desplazamiento hacia la agricultura continua como agriculturización. En dicho proceso, los esquemas de producción mixtos que combinaban agricultura con ganadería cedieron terreno a favor de los cultivos intensivos. La agriculturización de la pampa argentina, estuvo dinamizada por ciclos productivos que contemplaron la articulación de dos cosechas agrícolas anuales. En este sentido, la incorporación de nuevas variedades de cultivos permitió el desarrollo del doble cultivo trigo-soja. En ese esquema agrícola la introducción del *germoplasma mexicano* en el trigo posibilitó la combinación con la soja como cultivo “de segunda” (Teubal, 2006b). Progresivamente, a través de la doble cosecha, empezó difundirse el cultivo de la semilla de soja en la zona núcleo del país.

## **2.2. El proceso de sojización y sus efectos derivados**

Tal como se menciona con anterioridad, el proceso de sojización causó profundas transformaciones en la estructura rural argentina. Para poder abordar las implicancias de esto último, en este apartado se intenta perfilar los alcances de aquel fenómeno.

Como definición provisoria, puede entenderse por *sojización* al proceso a través del cual productores agropecuarios “incrementan en términos absolutos y significativos la superficie destinada a ese cultivo” (Rodríguez, 2006: 1). Esta descripción provisional permite ilustrar una tendencia elemental de los esquemas de producción primarios que adquiere pública notoriedad en los primeros años del siglo XXI: la expansión *in extenso* de la producción sojera.

No obstante, sería un error atribuir el desarrollo de la soja como si fuese un proceso circunscripto a la última década. Los inicios de la producción de aquella oleaginosa en Argentina remiten a la década de 1910, período en el cual comienza a estudiarse la viabilidad del cultivo como reponedor de fertilidad a la tierra, aplicado a cierto tipo de rotaciones. En esta fase experimental los organismos estatales han tenido un rol fundamental, destacándose entre ellos el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) (Rodríguez, 2010).

Como se indica en el apartado anterior, la soja se incorpora a la producción local inicialmente en la pampa húmeda. En esta región el cultivo se introduce de dos

maneras diferentes: en una primera instancia, lo hace como “cultivo de segunda”, dentro de un esquema de doble cosecha anual la soja sucede al trigo; en segundo término, se establece como “cultivo de primera”, o sea, como único cultivo de verano –también conocido como “soja de primera”– (Rodríguez, 2010). En la campaña agrícola en la cual dicha oleaginosa se convirtió en el principal cultivo producido en el país, la soja de primera tenía preponderancia respecto al esquema de rotación trigo-soja. Esta tendencia se debe básicamente a los mayores márgenes de rentabilidad que la soja comenzaba a adquirir respecto a otros cultivos, cuestión que se verá más adelante.

En su aspecto conceptual, no hay una definición clara que delimite los alcances del proceso de sojización. La falta de unanimidad de criterios responde a que a través dicho término es posible aludir a diferentes unidades de análisis, como sostiene Javier Rodríguez: “Si lo entendemos en su acepción más amplia, como la expansión de la superficie de dicho cultivo, el proceso de sojización debe fecharse desde 1970 hasta la actualidad (...). Si se lo quiere interpretar en un sentido más restringido, como el proceso que convirtió al cultivo de soja en la principal actividad pampeana, ese proceso se presenta en el período 1970-1991, hasta que la soja pasa a ocupar ese rol. Sin embargo a veces se utiliza el concepto de sojización referido exclusivamente a los cambios cualitativos que lleva implícitos. En esta visión, dicho proceso empieza recién cuando el avance de la utilización de soja afecta significativamente las cantidades producidas de los otros cultivos” (Rodríguez, 2006: 8).

Para no obviar las aristas mencionadas, el autor propone una periodización de las etapas fundamentales del proceso de sojización del agro argentino. Las mismas se determinan en base al ritmo de expansión absoluta o relativa de la oleaginosa, sus rendimientos y vinculación con el trigo –por ser el principal cultivo en cuanto a áreas sembradas hasta la campaña agrícola de 1991-1992. “Así, de una etapa de *boom inicial* (1970-1980) se pasa pronto a una de *consolidación* (1980-1991). Posteriormente se presenta una etapa de *preponderancia* (1991-1996) y luego una de *crecimiento acelerado con incidencia* en el conjunto de los cultivos (1996-2001). Finalmente, la quinta etapa del proceso de sojización se trata de una *expansión con alta rentabilidad general* (2001 hasta la actualidad)” (Rodríguez, 2010: 165).

## Cuadro 1

*Sojización. Superficie sembrada con trigo, con soja y rendimientos de la soja*

Campaña	Superficie sembrada con trigo (ha)	Superficie sembrada con soja (ha)	Rendimiento de la soja (kg/ha)
1970-1971	4.468.200	37.700	1.385
1975-1976	5.750.000	440.00	1.482
1979-1980	5.000.000	2.100.000	2.019
1984-1985	6.000.000	3.300.000	2.196
1991-1992	4.700.000	5.000.000	2.283
1995-1996	5.100.000	6.000.000	2.074
2000-2001	6.496.600	10.664.330	2.458
2004-2005	6.6262.865	14.399.998	2.468

Fuente: Rodríguez, 2006. En base a datos de la SAGPyA

El Cuadro 1 contiene datos útiles para ilustrar la continua expansión de la soja desde 1970. En la primera década del *boom* inicial, el cultivo alcanzó algo más de 2 millones de hectáreas, el salto cuantitativo dejó muy atrás la superficie del período inicial (37.700 ha). El incremento de las áreas cultivadas con soja se mantuvo durante la etapa de consolidación en la década del ochenta aumentando, simultáneamente, los rendimientos por hectárea. Para la campaña 1991-1992 la soja pasó a ser el cultivo con mayor superficie sembrada en todo el territorio nacional, marcando con ello la preponderancia de dicha oleaginosa. Durante esa etapa y en períodos sucesivos, ocurrieron profundas transformaciones en el sistema agroalimentario argentino, los cuales propiciaron cambios no solo cuantitativos sino también cualitativos al interior de los esquemas de producción primarios, como se describe a continuación.

### 2.3. El sistema agroalimentario durante la apertura neoliberal

La década de los noventa se inauguró en la Argentina con un cambio de paradigma respecto al rol del Estado, marcado por el espíritu de época caracterizado por una fuerte impronta neoliberal. Fiel a tal cosmovisión se redefinieron las fronteras entre el Estado y la sociedad, donde el mercado adquiriría un rol central por considerarse el mejor asignador de recursos. Siguiendo aquella lógica, el Estado debería abandonar parte de sus funciones –junto con sus históricas prestaciones– y relegarse a un rol subsidiario del libre mercado, prestando los servicios mínimos sólo en los casos en que eran indispensables o no rentables para los agentes privados.

En este contexto, comienza a difundirse (ya sea por exegetas o detractores) la noción de “Estado mínimo” para referirse a la dimensión y funciones relacionadas con el aparato estatal. Se juzgó al Estado como una institución en franca decadencia, su dimensión y amplias prerrogativas –como las intervenciones en materia económica–, fueron vistas como un obstáculo para el desarrollo nacional, por lo tanto, era necesario prescindir de ese pesado lastre para liberalizar las fuerzas productivas. Con ese fin se articularon una serie de reformas caracterizadas como de *ajuste estructural* (Barsky, 1992; Obschatko, 1994; Rofman, 2000). En palabras de Mario Lattuada [et.al.]: “Las reformas que afectaron drásticamente la dimensión y características del Estado nacional en la década de 1990 fueron realizadas en tres etapas: la primera, con la sanción de las leyes de emergencia económica y de reforma del Estado (1989); la segunda, aprobándose el decreto N°2284 de desregulación económica (1991), y la tercera abordándose lo que se denominaría “segunda reforma del Estado” (1995)” (Lattuada, Nogueira y Urcola, 2012: 8).

Oscar Oszlak (1999) define a la primera etapa de reformas como de *primera generación*. Es en esta instancia donde comienza a reestructurarse el aparato estatal con la privatización de empresas estatales, tercerización de servicios, descentralización y delegación de competencias en provincias y municipios, junto con desregulaciones administrativas diseñadas con el fin de minimizar al Estado. El autor sostiene que en este tipo de reformas predominaron consideraciones de orden jurídico y financiero. En este sentido, como marco fundamental de las reformas mencionadas, se formuló una rígida política macroeconómica respecto a la unidad monetaria. Con la Ley N° 23.928 de marzo de 1991 se establecía la convertibilidad y paridad del peso argentino en relación al dólar norteamericano, a su vez, se reformó la carta orgánica del Banco Central de la República Argentina (Ley N°: 24.194 de septiembre de 1992).

La política macroeconómica, como no podía ser de otra manera, afectó directamente al sistema agroalimentario en su conjunto. Para establecer una conceptualización, se entiende por *sistema agroalimentario* “el espacio socioeconómico que incluye la producción agropecuaria, la provisión de insumos agropecuarios y la comercialización, el procesamiento industrial, la distribución y el consumo final de alimentos, o bien, sucintamente, la red de relaciones que se gestan en torno de la producción y el acceso

a la alimentación” (Teubal, 2006a: 76). Con la liberalización de la economía, en el sector primario, se buscaba dinamizar el desarrollo agropecuario, bajar los costos de producción y obtener alimentos de mayor calidad a menor precio.

Las normativas de reforma del Estado junto con la ley de convertibilidad se perfilaron como las premisas básicas a través de las cuales se elaborarían las políticas públicas relativas a las actividades primarias durante los años noventa. Como iniciativa del Poder Ejecutivo Nacional se inició un proceso de desregulación del sector agropecuario que se tradujo en: la eliminación de los organismos estatales encargados de regular la producción (como la Junta Nacional de Granos y la Junta Nacional de Carnes), cese de intervención en materia de comercialización (por ejemplo, la eliminación de precios mínimos o sostén para los productores rurales), la eliminación de los aranceles a la importación y la supresión de las retenciones a la exportación (Lattuada y Neiman, 2005; Teubal y Palmisano, 2010).

Tras la retirada del Estado, un número reducido de empresas (algunas de ellas de capitales transnacionales) concentraron parte de los eslabones más importantes de la cadena productiva de la agroindustria, como afirma Miguel Teubal: “Los procesos de liberalización, apertura y desregulación brindaron a las grandes empresas el marco propicio para expandir su control sobre distintas áreas del sistema agroalimentario y obtener así una posición dominante en lo referido al almacenaje, procesamiento, comercialización, producción y provisión de semillas e insumos para la actividad agrícola. Estas innovaciones facilitaron la consolidación de oligopsonios u oligopolios en segmentos clave de diversos complejos agroindustriales” (Teubal, 2006a: 77).

El rol que debía cumplir el aparato estatal respecto al mundo rural no escapaba a las generales de la ley planteadas por el neoliberalismo. El mercado sería el encargado de modernizar al sector, por ende, el Estado debería promover la liberalización y estimular la competitividad de la producción agroindustrial a través de sus políticas públicas (eliminación de retenciones, apertura comercial, paridad cambiaria, entre otros). Además de ello, tendría que ocuparse pasivamente de las “externalidades” o efectos negativos que se generasen a través de dicha dinámica económica. En este sentido, “(...) se proponía la construcción de un nuevo Estado que con menores dimensiones y nuevas responsabilidades que atendiera prioritariamente, en el sector

agropecuario, las cuestiones sanitarias, la promoción de las exportaciones, y la asistencia de los pequeños y medianos productores que no se adaptaban a las nuevas reglas de juego; basada preponderantemente en recursos externos aportados por los organismos financieros internacionales” (Lattuada y Nogueira, 2011:39).

En el marco de aquella reconfiguración global, tanto del aparato estatal como del sistema agroalimentario argentinos, se introdujo en el sector agrícola la innovación científica y tecnológica que definió el perfil del modelo de agricultura industrial preponderante: la soja transgénica.

#### **2.4. Revolución biotecnológica y soja genéticamente modificada**

Durante la década de los noventa, se establecieron ciertas condiciones (estructurales y coyunturales) que posibilitaron la capitalización de una parte del campo y la acentuación de la agricultura continua. El proceso de agriculturización era estimulado por condiciones agroecológicas propicias, un sistema de comercialización dinámico, estructura portuaria y agroindustrial, junto con una favorable paridad cambiaria que facilitó la importación de tecnología, como maquinaria agrícola y agroquímicos (Pengue, 2004; Bisang, 2007). En este contexto macroeconómico, se introdujo a los esquemas de producción agrarios los *organismos genéticamente modificados* (OGM).

Los OGM son el resultado de lo que se conoce como *Revolución Biotecnológica*, que incorporó la biotecnología moderna a la agricultura a través de la modificación genética de organismos vivos (en este caso semillas) para simplificar una parte del proceso productivo. En un principio, los OGM que se incorporaron al modelo agroindustrial fue la soja RR, posteriormente, el maíz BT y RR y el algodón BT y RR. Proceso que, prácticamente, ocurrió en simultáneo con el lanzamiento de tales productos OGM en los Estados Unidos. Diego Domínguez y Pablo Sabatino afirman que “(...) hacia 1996 la FDA (Administración de Drogas y Alimentos) y el Departamento de Agricultura de Estados Unidos (USDA) aprueban la soja tolerante al herbicida conocido como glifosato (soja RR). Desde ese entonces comienzan a ser producidos y comercializados los organismos genéticamente modificados (OGM), desarrollándose su producción principalmente en EEUU y Argentina” (Domínguez y Sabatino, 2010: 57).

Como característica elemental, se puede indicar que la *soja RR* es una variedad de soja genéticamente modificada para resistir al herbicida glifosato. El insumo semilla es conocido y comercializado por sus siglas “RR”, que en inglés significan *Roundup Ready*. Tanto la soja RR como el Roundup –la marca comercial del glifosato– son producidos y licenciados por la empresa Monsanto (Bravo, 2010).

Para producir soja transgénica es necesario adquirir lo que se conoce como “paquete tecnológico” (Bisang, 2007; Domínguez y Sabatino, 2010) que incluye: las semillas de soja RR, los agrotóxicos complementarios y la siembra directa. La aplicación *in extenso* de estos factores permite reducir los costos de producción fundamentalmente en dos aspectos del esquema productivo. Por un lado, la utilización del glifosato<sup>4</sup> (como herbicida general junto a otros plaguicidas) mejora los procesos de desmalezamiento, debido a que las aspersiones del producto eliminan todas las “malezas”<sup>5</sup> que no toleran el agrotóxico, dejando en pie únicamente a la soja RR. Por otro lado, la implementación de la siembra directa o labranza cero, “(...) prescinde de las labores tradicionales en presiembra (araduras y rastrajes) gracias al uso de maquinaria pesada que abre los surcos e implanta la semilla con un movimiento mínimo de tierra, y sin eliminar el rastrojo del cultivo anterior” (Acosta Reveles, 2008: 9), preservando así la materia orgánica del suelo.

La utilización de la soja transgénica comienza en el año 1996, fecha en la que se autoriza el cultivo. A través de la Resolución Nº 167 de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (SAGPyA) la innovación tecnológica es reconocida oficialmente en los siguientes términos: “el Estado autoriza la producción y comercialización de la semilla y de los productos y subproductos derivados de esta,

---

<sup>4</sup> En el 2009 Andrés Carrasco, profesor de embriología, investigador principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y director del Laboratorio de Embriología Molecular de la Facultad de Medicina de la Universidad de Buenos Aires (UBA), difundió los resultados de una investigación que revela los efectos perjudiciales que el glifosato causa en embriones anfibios, como ser: trastornos intestinales y cardíacos, malformaciones y alteraciones neuronales, entre otros efectos (Página 12, 13/04/09 y 03/05/09). Cabe recordar que, para ese entonces, las publicidades de las empresas comercializadoras catalogaban al herbicida como inofensivo para el hombre. Los resultados del equipo de investigación fueron denostados y fuertemente criticados por las empresas agroquímicas, productores agropecuarios y la prensa especializada. Sin embargo, fue encendida la luz de alerta sobre los efectos nocivos del glifosato sobre organismos vivos. A años vista, la problemática sigue vigente.

<sup>5</sup> Para Alejandro González, Rhonda Janke y Eduardo Rapoport (2003: 40) una maleza es “una planta que crece en un sitio que el hombre considera inadecuado”. Para el caso en estudio, se podría denominar peyorativamente como “maleza” a cualquier cultivo que compita con la soja transgénica o que no sea beneficioso para el sistema de monocultivo.



provenientes de la soja tolerante al herbicida glifosato de la línea 40/3/2 que contiene el gen CP4 EPSPS” (Domínguez y Sabatino, 2010: 51).

Dentro de los insumos OGM el que mayor difusión tuvo al interior del campo argentino fue la soja RR, básicamente, porque la oleaginosa era el cultivo de mayor superficie sembrada (6 millones de hectáreas para la campaña 1995-1996) a causa de su rentabilidad relativa. Cabe decir que la soja compite por la tierra con otros cultivos (maíz y girasol en la región pampeana) y con las pasturas destinadas para actividades ganaderas (carne y leche). En relación con esto último, la incorporación de un cambio tecnológico que reduce los costos de producción mejora el margen bruto por hectárea de soja en comparación con sus competidores (Rassiga, 2004).

La amplia propagación que tuvo la soja genéticamente modificada (GM) en el agro argentino y su efectiva adaptación al medio local son tendencias que se inscriben dentro del proceso de sojización que vienen desarrollándose en el país desde 1970 y que lo potenciaron considerablemente. En la etapa de *crecimiento acelerado con incidencia* en el conjunto de los cultivos, que va del año 1996 hasta el 2001 (Rodríguez, 2010), se alcanzan 10.664.330 hectáreas sembradas con soja al final del período, tanto de la variedad GM como no GM.

Como estrategia de difusión de la soja RR en el ámbito nacional, la firma Monsanto decidió licenciar la innovación tecnológica a empresas semilleras con cierta trayectoria en el país antes que ser el proveedor exclusivo del insumo semilla. Dicha estrategia no sólo permitió a la multinacional aprovechar la experiencia en el mejoramiento de las semillas de soja llevada adelante por las empresas locales a lo largo de 25 años sino que también le aseguró una rápida difusión de su innovación biotecnológica. “Sólo por mencionar las más grandes y conocidas, Don Mario, Nidera, Relmó, etc.; dejaron así de ser potenciales competidores como proveedores de semillas de soja, para ser socios en la difusión de la tecnología GM” (Rodríguez, 2006: 15).

De ese modo, Monsanto eliminó en los hechos toda competencia real o potencial de las semilleras locales. Es oportuno recordar que este accionar empresarial se dio en el marco de un nuevo modelo de acumulación neoliberal, en el transcurso de los años noventa. Un aparato de gobierno afín al libre mercado y a estrategias empresariales como las descripta, junto con el deterioro de las capacidades estatales, el abandono

por parte del Estado de sus históricas prestaciones<sup>6</sup> y la desinversión consecuente en áreas claves, como el INTA y organismos universitarios, impidieron la investigación y el desarrollo de tecnologías nacionales alternativas o competitivas con el modelo agrícola hegemonizado por Monsanto y asociados.

## 2. 5. Tendencias productivas y financieras en relación al proceso de sojización

La sojización, entendida como proceso socioeconómico, fue estimulada por dos tendencias primordiales. La primera de ellas se vincula a una variable tecnológica. Como se menciona anteriormente, se incorporaron importantes innovaciones (tanto en insumos como en procesos) en relación al cultivo de soja. En ese ámbito, se destacó el paquete tecnológico compuesto por la soja RR resistente al glifosato y la aplicación de la siembra directa. Dichos factores minimizan las labores necesarias de la actividad y permiten trabajar grandes superficies en tiempos relativamente menores, si se lo compara con los procesos productivos previos a la incorporación de los cambios tecnológicos indicados –como la siembra tradicional (Bisang, 2007).

En relación con la segunda tendencia, contrariamente con lo que se podría pensar, el factor dinamizador del avance de la soja no proviene del ámbito estrictamente agropecuario sino del mundo financiero. Promediando la primera década del Siglo XXI, los capitales financieros que se encontraban por fuera del sistema productivo agrario se incorporaron al mismo, guiados por la suba de los precios internacionales de los *commodities*, los amplios márgenes de rentabilidad, junto con la previsibilidad y minimización de riesgos que brinda el paquete tecnológico de la soja GM (si se lo contrasta con actividades bursátiles u otros esquemas de especulación). Con el ingreso

---

<sup>6</sup> Para ejemplificar este punto, se menciona la reestructuración que sufrió la agencia estatal encargada de gestionar el sector agropecuario: la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA). El ajuste en la Secretaría implicó, en cuanto a capacidades administrativas, la “(e)liminación de organismos y atribuciones que significaban intervenciones directas y regulaciones en los mercados de productos agropecuarios. Esta acción fue significativa desde el punto de vista del número de organismos y recursos humanos afectados: se pasó de 11 a 6 organismos, y de 16.480 a 8.941 agentes (SAGPyA, 1997). Una política que se extendió a las agencias estatales de investigación y extensión que contaron con políticas de reducción de personal, congelamiento de vacante, y restricciones presupuestarias severas” (Lattuada y Nogueira, 2011: 39-40). Cuestión que puede circunscribirse en lo que Oscar Oszlak (1999) designa como *reformas de segunda generación*, las cuales infieren cambios en las modalidades de gestión. En el caso aludido, la reestructuración organizativa estaba orientada más por criterios presupuestarios (“de caja”) que para mejorar las capacidades estatales.

del capital financiero se modificó de raíz el sistema agrario argentino, quebrando en el proceso la histórica relación entre el capitalista agrario y la tierra (Martínez, 2008).

Tal como se indica en el apartado anterior, una de las causas de la expansión del cultivo de soja radica en la rentabilidad relativa de la oleaginosa en comparación con otros cultivos. Amén de la reducción de costos operativos de la semilla RR, la elevada rentabilidad de la soja se relaciona con los cambios ocurridos en el mercado mundial de productos agropecuarios y agroindustriales, articulados para abastecer la creciente demanda internacional de forrajeras y de harinas proteicas para consumo animal. Cuestión que contradice los postulados básicos de los impulsores de la Revolución Biotecnológica, como apunta María Bravo: “Cuando empezaron a promocionarse los cultivos transgénicos, sus promotores decían que, independientemente de sus impactos, estos se justifican porque son una solución para el hambre en el mundo. Sin embargo, la realidad es que el 88% de la soja que se comercializa a nivel mundial se utiliza para la producción de aceite. Con los residuos se hace pasta de soja que es usada como forraje. (...) ¿La soja se destina a los países que padecen hambre? No, pues los principales importadores de soja o sus derivados son la Unión Europea, Japón y China (Bravo, 2010: 14). Por dar sólo un ejemplo, China destina una parte significativa de la soja que produce e importa (ver Cuadro 2) como insumo para la ganadería porcina y para la piscicultura, con el fin de atender el continuo aumento de las pautas de consumo alimenticio de su población.

## Cuadro 2

*Principales países productores, exportadores e importadores de soja, 2007.*

*(En millones de toneladas métricas)*

País	Producción	Exportación	Importación
Estados Unidos	96,88	---	30,57
Brasil	61,42	26,27	---
China	57,51	1,43	31,51
Argentina	49,86	8,06	---
India	30,25	---	---
Canadá	7,39	---	---
Paraguay	3,34	---	---
Unión Europea	---	25,00	16,96
Japón	6,56	---	---
México	5,44	---	---

Fuente: Bravo, 2010. En base a la USDA-FAS (2007).

El incremento sostenido del precio de la soja no responde únicamente a la economía real sino que también se encuentra promovido por tendencias especulativas. En este caso, la inversión en el mercado de *commodities* sirvió como actividad refugio para hacer frente a la crisis financiera internacional provocada, en parte, por el quiebre de las hipotecas *subprime*<sup>7</sup> originada en los Estados Unidos (Arceo, 2009). Es por ello que, “en el año 2008 en medio de la crisis financiera muchos inversores y analistas económicos recomendaron la compra de *commodities* como reaseguro frente a la desarticulación de las finanzas mundiales” (Teubal y Palmisano, 2010: 221).

Como se describe más arriba, la acentuación del proceso de sojización es producto de cambios estructurales, como la incorporación de la soja RR y el sostenido aumento de la rentabilidad de la oleaginosa, incentivada por la demanda internacional y la especulación financiera. Sin embargo, en el ámbito nacional, al avance de la sojización se le debe adicionar un condicionante doméstico: la inestabilidad macroeconómica que emergió promediando los años noventa, la cual incitó al desarrollo de procesos productivos más rentables y de menores riesgos en el corto plazo. Sobre este aspecto, Fernando Rassiga sostiene que “(...) el racionamiento de créditos acontecido desde mediados de los noventa, y la crisis bancaria desencadenada a finales del 2001, elevaron la tasa de interés a valores que podrían explicar la tendencia observada hacia el monocultivo de soja” (Rassiga, 2004: 5).

Ante aquella inestable coyuntura económica, comenzó a difundirse con mayor fuerza el monocultivo de soja como esquema productivo, con el objetivo de lograr una mayor rentabilidad en el corto plazo, pese a comprometer ganancias futuras. Fenómeno que se puede apreciar en toda su dimensión en la etapa más reciente del proceso de sojización –*expansión con alta rentabilidad general* (Rodríguez, 2010)– la cual se inició en el 2001 y se extiende hasta la actualidad. Con la salida de la convertibilidad y la devaluación del 2002, se produjo un formidable incremento no sólo de la rentabilidad de la soja sino de toda la actividad agropecuaria en general (consultar: evolución precios FOB, Capítulo 4, Apartado 1). La soja pasó a ser el principal cultivo de la

---

<sup>7</sup> Cristina Fernández de Kirchner reconoció aquella configuración del capital financiero. En un foro mundial afirmó: “La crisis de las hipotecas ha trasladado fuertes movimientos especulativos al mundo de los *commodities* y causa una acción absolutamente distorsiva en los precios”. En “La Presidenta expuso en la Conferencia sobre Seguridad Alimentaria”, *casarosada.gov.ar*, 03 de junio de 2008.

Argentina, superando en superficie sembrada a todos los cultivos pampeanos juntos: “(...) en el trienio 2005-2006 a 2008-2009 la expansión fue de 1.270.000 hectáreas, con lo que se llega a más del 53% del territorio implantado con granos, casi 17 millones de hectáreas (...)” (Giarracca, 2011: 334).

En términos generales, el ingreso del capital financiero como dinamizador de la producción agraria, junto con los cambios tecnológicos mencionados, contribuyeron no sólo al aumento de la producción sino que, además, incentivaron la propensión al monocultivo de la soja y la expansión de la frontera agropecuaria (“pampeanización”) en detrimento de los cultivos regionales. Sin dejar de nombrar otros saldos negativos de este proceso como: la no sustentabilidad del sistema por el deterioro de las tierras, la contaminación hídrica por exceso de nitratos o fosfatos, el mal uso en la aplicación de herbicidas, el aumento de la vulnerabilidad externa por especialización de las exportaciones, la sustitución de cultivos que generan mayor valor agregado, los problemas de autoabastecimiento alimentario, la dependencia tecnológica y el aumento de pago de regalías al exterior, entre otros factores . (Rassiga, 2004).

## **2. 6. Agronegocio: producciones primarias extractivas exportadoras de *commodities***

Si bien el proceso de sojización en el país data de comienzos de los años setenta, es posible apreciar cómo desde mediados de la década del noventa la Argentina delimitó la estructura de un nuevo perfil agropecuario y exportador de materias primas, sustentado en la intensificación agrícola en la mayoría de sus ecoregiones (Pengue, 2004). La reprimarización de la estructura económica es el fundamento de un modelo de agricultura industrial regido por lo que Norma Giarracca (2011) designa como *producciones primarias extractivas exportadoras de commodities*. A continuación, se mencionan los aspectos básicos<sup>8</sup> que caracterizan dicha dinámica productiva:

- Son actividades extractivas vinculadas a la generación y apropiación de rentas, con alto consumo de recursos no renovables (por ejemplo, el agua). Se localizan

---

<sup>8</sup> Acorde con los objetivos de este trabajo, se han reformulado algunos de los elementos propuestos por la autora. Para su formulación original consultar: Giarracca, Norma (2011). “El “desarrollo” basado en la extracción de recursos naturales”. En *Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Derechos humanos en Argentina. Informe 2011*. 1ª Ed. Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires. Pág. 331.

territorialmente ya que dependen de la existencia de determinados recursos naturales estratégicos.

- Se orientan fundamentalmente hacia las exportaciones, generan mucho valor de cambio y elevadas rentabilidades para los agentes económicos integrados a tal sistema.
- Se vinculan con intereses de grandes corporaciones que promueven y controlan sectores clave del espacio económico en el que operan.
- Utilizan tecnologías de punta en insumos y en procesos.
- Sustituyen y encarecen bienes de la canasta básica alimentaria de consumo masivo. En consecuencia, son altamente conflictivas respecto de las tradicionales actividades productivas (agricultura alimentaria, ganadería, cultivos industriales) o de servicios (turismo) en las distintas ecoregiones.
- Remiten a escalas de producción mucho mayores que las tradicionales, por lo cual desplazan una multiplicidad de actividades preexistentes (agricultura campesina).
- Impactan demográficamente ya que desplazan tanto a trabajadores rurales, campesinado, como a pobladores circundantes.
- La dinámica productiva fue impulsada en el marco del neoliberalismo económico difundido a escala mundial.

Todos estos elementos que, en parte, vienen a sintetizar lo dicho en este capítulo, confluyen en un neologismo: el *agronegocio*. En este trabajo se utiliza la noción de “agronegocio” para denominar un modo de producción agrícola moderno, articulado por un fuerte componente financiero-especulativo, que opera a través de una lógica económica extractivista y exportadora de *commodities*. Dicho concepto no es privativo de ámbitos académicos, comúnmente es utilizado para referenciar a las producciones agrícolas más rentables. Es más, el término es difundido activamente por los diversos agentes económicos y sociales que participan del negocio: productores insertos en el sistema, medios de comunicación especializados en el sector, empresas proveedoras de insumos, operadores financieros vinculadas al agro, entre muchos otros.

Sin embargo, la modernización productivista incorpora ciertos saldos negativos que difícilmente sean tenidos en cuenta dentro de los análisis costos-beneficios a la hora de plantear un ciclo agrícola. Efectivamente, si se cambia la perspectiva economicista por un enfoque que incluya la perspectiva territorial, es posible apreciar el impacto que dicha dinámica productiva tiene respecto a las poblaciones locales al interior del espacio rural. Contemplando las formas de vida en el territorio se avizoran una serie de problemáticas vinculadas al ámbito agropecuario en su aspecto humano, como ser, la paulatina desaparición de pequeños productores, la disminución de la población rural en varias localidades<sup>9</sup>, entre otros temas que exceden ampliamente los márgenes de este trabajo<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> La continua expulsión de habitantes de pequeñas localidades rurales hacia áreas urbanas es quizá uno de los fenómenos sociales más paradójicos relacionado con el *boom* del agro. A pesar de la revolución productiva y del salto tecnológico de las últimas décadas se ha evidenciado una significativa reducción demográfica en los conglomerados poblacionales de zonas rurales. Dicho fenómeno se caracteriza como “pueblos en proceso de despoblamiento o como pueblos en riesgo de desaparecer”. Para un análisis de la cuestión asociado a dos casos puntuales en el sur de la Provincia de Santa Fe consultar: Violante, Edgardo (2012). “Localidades en proceso de despoblamiento (200-2010). Los casos de “La Vanguardia” y “Cepeda” (Provincia de Santa Fe)”. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario (UNR). Tesina de grado.

<sup>10</sup> Estas problemáticas del sistema agropecuario fueron advertidas y fuertemente criticadas por Eduardo Buzzi, dirigente de la Federación Agraria Argentina, uno de los representantes de las entidades rurales de mayor exposición pública durante y después del conflicto por “la 125”. En una entrevista realizada por Jorge Fontevecchia, Buzzi afirmó: “*En materia económica la definición de sujeto agrario no aparece, aparece en procurar un gran objetivo general, superávit fiscal, superávit comercial, no importa quién produzca, dejándoles que sean los actores más concentrados. El sujeto agrario son los grandes actores, muchas veces de capital financiero que ingresan al negocio de la siembra gestionados por personas muy hábiles, como Grobocopatel*”. En “El conflicto se radicaliza, temo que haya sangre y pérdida de vidas”, *perfil.com*, 25 de mayo de 2008. Sin embargo, este tipo de razonamientos que introducen complejidad a la cuestión agraria serán solapados y relegados a un segundo plano. El principal destinatario de la crítica y del accionar de los ruralistas será el gobierno nacional en detrimento de los principales agentes que se benefician del proceso de sojización.





## CAPÍTULO 3:

### Actores del sistema de agronegocio

El proceso de sojización redefinió el paradigma rural, su amplio desarrollo y expansión trajo aparejado profundas modificaciones al entramado productivo de la región pampeana como a sus adyacencias. Si bien la producción primaria comenzó a encaminarse alrededor del monocultivo de la soja transgénica acorde con la demanda internacional, dicho proceso no debe ser interpretado de forma simplista. La sojización no sólo introdujo cambios en los esquemas productivos, además de ello, transformó drásticamente los roles de todos los actores sociales vinculados con la escena rural.

Al interior de la gran diversidad de productores agropecuarios, se puede distinguir entre los que son propietarios de tierras de los que son arrendatarios de las mismas. En contraposición a los propietarios que trabajan sus propia tierras, los arrendatarios cultivan tierras de terceros “pagando por ello una retribución monetaria o bien una determinada cantidad física de mercadería en concepto de renta” (Giancola [et.al.], 2009: 54). Esta diferenciación clásica comienza a desdibujarse tras la apertura neoliberal de la década de los noventa y se vuelve difusa durante el proceso de sojización, al quebrarse la tradicional relación entre el capitalista agrario y la tierra. En este sentido, el sector agrario irá adquiriendo una mayor complejidad a la par que sus actividades trascendían la específica producción primaria en cuanto tal. Numerosos y poderosos intereses emergieron y se integraron al modelo de agricultura industrial.

Si bien el sector agropecuario tradicionalmente está compuesto por una multiplicidad de actores (por citar los más conocidos, a saber: terratenientes, chacareros –figura paradigmática de la región pampeana–, trabajadores rurales, entre otros), este trabajo centra el análisis en determinados agentes económicos vinculados a la producción primaria. Algunos de ellos hacen su aparición durante el proceso de agriculturización, como los contratistas de maquinaria agrícola o los rentistas, otros adquieren fuerza y dinamismo en las etapas más recientes del proceso de sojización, como las grandes empresas agrícolas y los *pools* de productores.

### 3.1. Actores involucrados en el proceso de sojización

En la cresta de la ola, liderando el proceso, encontramos a los *grandes grupos económicos agrarios* que conforman el nuevo tipo de empresas rurales modernas, profesionalizadas y fuertemente capitalizadas, donde la innovación productiva se sustenta en el uso de la informática y la biotecnología. Estas empresas de punta buscan arrendar grandes extensiones de tierra para administrar el sistema productivo en su conjunto, logrando con ello la disminución de los costos relativos en insumos y contratación de maquinarias. Además de dedicarse directamente a la producción granaria ofrecen servicios a terceros como logística, consultoría, gestión de riesgo, servicios financieros, entre otros.

Dadas sus dimensiones como economías de escala, los grandes grupos económicos agrarios son más eficientes en materia productiva y obtienen mejores rendimientos por cosecha, lo que se traduce en mayores márgenes de rentabilidad. Entre las más importantes podemos mencionar: *Cresud* del grupo Elstain, *Adecoagro* (entre cuyos accionistas se encuentra el magnate George Soros), *Los Grobo* presidido por Gustavo Grobocopatel, *El Tejar* liderado por Oscar Alvarado, *Aceitera General Deheza (AGD)* de la familia Urquía, entre otros (Teubal y Palmisano, 2010). Algunas de estas firmas son multinacionales, lo que les permite actuar en superficies agrarias que trascienden las fronteras geográficas argentinas, estableciendo zonas de influencia que se extienden a Brasil, Uruguay, Paraguay y Bolivia.

Uno de los agentes que se incorporan al nuevo paradigma rural son los *pools de productores*<sup>11</sup>, los cuales vinculan actividades productivas y financieras. Participan en el sistema a través de proyectos de siembra y cosecha de granos en el cual se articulan grandes masas de capital, tierras e insumos. Los *pools* constituyen una agrupación de productores que se asocian para obtener determinados objetivos en común, a saber: “(...) adquirir insumos con descuento (pool de compra), para negociar mejor la comercialización de sus granos (pool de venta) o para encarar todo el proceso productivo (pool de siembra)” (Giancola [et.al.], 2009: 55).

---

<sup>11</sup> Siguiendo el trabajo conjunto de Giancola, Salvador, Covacevich e Iturrioz (2009), en este escrito se comparte la definición de “*pools* de productores” que realizan los autores. De ese modo, se diferencia de lo que se suele catalogar en análisis académicos y periodísticos como “*pools* de siembra”, para no asociar exclusivamente a un sector económico con una parte de la cadena productiva (la siembra).

Los *pools* de productores comparten la misma lógica productivista competitiva con las grandes empresas agrarias pero se diferencian básicamente por el período de actividad. Al respecto, la existencia de los mismos se circunscribe a un marco temporal preciso, que en general está vinculado a campañas agrícolas determinadas. Tras la finalización de la campaña, se distribuyen los márgenes de rentabilidad entre sus integrantes y se desarticulan en el proceso, puestos a la espera de un nuevo ciclo productivo.

Un importante aliado financiero de los agentes mencionados son los *fondos comunes de inversión*, cuya denominación legal es la figura del fideicomiso. Estos fideicomisos invierten en el campo entregando capitales a sociedades gerenciales para que administren tales fondos en relación a ciclos productivos puntuales. Como modo de asegurar la cuota-parte del inversor se “procede a alquilar campos en distintas zonas de acuerdo a la estrategia de siembra, de manera de minimizar la pérdida patrimonial del cuotapartista en caso de que los rendimientos en el momento de cosecha no sean los esperados” (Giancola [et.al.], 2009: 56).

La incorporación en conjunto de los grandes grupos económicos agrarios y de los *pools* de productores al sistema de producción primario provocó cierta disfunción en relación a la propiedad de la tierra como a su utilización. Tanto las grandes empresas agrarias como los *pools* de productores, no suelen caracterizarse por ser propietarios de las tierras donde desarrollan su actividad pero sí orientan y definen su uso en materia productiva. En el caso de algunas de esas grandes empresas es factible corroborar la propiedad de una parte de las hectáreas que producen, no obstante, dichas tierras no constituyen el grueso del recurso que explotan que, por lo general, está compuesto por grandes extensiones cedidas en arriendo. Es por ello que no es posible hablar de concentración de la propiedad de la tierra pero sí de su predominio en términos de utilización y del control del proceso productivo global.

Frente a la concentración económica y al avance de las formas consorciadas de producción descriptas, los chacareros debieron adaptarse y reconvertir actividades. La respuesta de éstos últimos a las drásticas transformaciones ocurridas al interior del sistema agropecuario no fue homogénea. Algunos propietarios de tierras abandonaron la producción para convertirse en rentistas, otros invirtieron en maquinarias y pasaron al rubro servicios. Los chacareros que no pudieron adaptarse a la nueva dinámica

productiva fueron excluidos del sistema, debiendo en muchos casos abandonar sus tierras acuciados por enormes deudas bancarias<sup>12</sup>, para dedicarse a otras actividades o migrar a los centros urbanos. La reducción de explotaciones agropecuarias (EAP) es un dato pasible de contemplar en el periodo intercensal 1988-2002. De las 421.221 EAP que había en 1988 quedaron 317.816 en el año 2002 (Rodríguez, 2010), con una contracción del 24,5% en 14 años (Pengue, 2004).

Tal como se indica en el párrafo anterior, los *contratistas* de maquinaria agrícola son una de las formas de adaptación de una fracción de los chacareros a las nuevas tendencias productivas. Este sector está constituido mayoritariamente por pequeños y medianos productores que invierten en las maquinarias con las que se realizan las principales actividades vinculadas a la siembra, protección de cultivos y cosecha. Debido a los elevados costos en equipamiento, los contratistas necesitan trabajar amplias superficies para amortizar dicha inversión, es por ello que ofrecen sus servicios a terceros, como los *pools* de productores, las grandes empresas agrarias o entre otros productores rurales.

La creciente complejidad de la cadena productiva junto con los elevados niveles de inversión y financiación necesarias, indujeron a que un número considerable de pequeños y medianos propietarios abandonasen la actividad para volverse *rentistas*<sup>13</sup>. Básicamente cediendo sus tierras a terceros a través de contratos de arrendamiento, aparcería o mediaría a cambio de una renta determinada, vía retribución monetaria preestablecida o bien como porcentaje determinado sobre la cosecha.

---

<sup>12</sup> A mediados de la década de los noventa, la oferta de créditos de la fase inaugural del período de convertibilidad comenzó a menguar. En esa época, diversos países emergentes evidenciaron serios problemas financieros (crisis del Tequila en 1994), lo que provocó una disminución en el giro de capitales a tasas de interés bajas, afectando los niveles de créditos, tasa de interés y flujo de préstamos en el plano doméstico (Bisang, 2007). Problemática que impactó en el ámbito agropecuario, dada la magnitud del endeudamiento al que se sometió el sector para incorporar los cambios tecnológicos mencionados. Agrupaciones como el Movimiento Nacional de Mujeres en Lucha, obstaculizaron más de 500 remates de campos pertenecientes a la franja de pequeños productores endeudados con la banca pública (Hora, 2010). El cuadro de situación de la última etapa del ciclo recesivo fue dramático debido a las enormes deudas contraídas por productores rurales con el sistema bancario.

<sup>13</sup> Pablo Benchimol plantea que: “Los pequeños y medianos chacareros se ven inmersos en la encrucijada de seguir produciendo por su cuenta o bien rentar sus tierras a los pools de siembra. Y si bien el dueño de la tierra siempre se enfrenta a este dilema, la particularidad que se presenta actualmente es que, dados los altos arrendamientos que se pagan y las ventajas que poseen los pools (en cuanto a la escala, técnicas productivas y el andamiaje comercial), muchos productores eligen transformarse en rentistas puros”. Benchimol, Pablo. “Latifundios y pools de siembra”. En *pagina12.com.ar*, 20 de abril de 2008.

El productor, a la hora de evaluar las alternativas entre seguir produciendo o volverse rentista, debe considerar al menos dos aspectos básicos. El primero de ellos radica en la escala mínima de producción para hacer económicamente viable la actividad. En el caso de la producción de soja, los datos censales establecen que la superficie mínima promedia las 100 hectáreas, no obstante, Javier Rodríguez afirma que para afrontar los costos del paquete tecnológico de la soja GM y obtener una rentabilidad adecuada se precisa un tamaño de finca de entre 200 o 300 hectáreas, según el autor: “para los productores relativamente chicos (de alrededor de 200 hectáreas) las alternativas suelen ser poner en alquiler el predio (para que otro produzca soja con una escala adecuada), o hacer una producción diferente de la soja. La alta rentabilidad de la producción de soja tiende a hacer que la opción más conveniente para este tipo de productores sea, posiblemente, dar en alquiler su campo” (Rodríguez, 2010: 205).

El segundo aspecto está vinculado a los márgenes de rentabilidad y la diferenciación que se genera entre el arrendador (rentista) y el arrendatario (productor). Al respecto, algunos investigadores sostienen que el nivel de seguridad del inversor en tierras es considerablemente mayor que el del inversor productivo. El arrendatario debe encargarse de todos los costos de inversión, de las innovaciones tecnológicas aplicadas a los cultivos, además de afrontar los riesgos implícitos de todo ciclo productivo, en cambio, “el propietario arrendador o rentista obtiene un crecimiento de su patrimonio por el aumento del precio de la tierra, un mayor ingreso por la suba del precio del alquiler y una sustancial mejora en su participación relativa sobre el total del ingreso generado; sin haber aportado absolutamente nada nuevo en ese proceso de creación de riqueza” (Lattuada, 2011: 22).

### **3.2. Empresas transnacionales: exportadoras-importadoras**

Dentro de la categoría de *empresas transnacionales* se ubican las principales firmas exportadoras e importadoras del sistema de agronegocio, las cuales forman parte de grandes complejos industriales integrados. Por tal motivo no se dedican únicamente a la exportación-importación de *commodities* sino que también se encargan de una serie de actividades de la cadena productiva, a saber: industrialización y comercialización de granos; servicios de almacenaje; carga-descarga de cereales, oleaginosas y derivados;

entre otras. Estas compañías transnacionales –junto con las corporaciones que desarrollan las semillas transgénicas y los herbicidas, como Monsanto– son las primeras beneficiarias del sistema primario extractivista vinculado al agronegocio. Independientemente del lugar donde se produzcan estos cultivos industrializables, cuatro empresas son las que lideran la actividad: Cargill, Bunge, ADM (Archer Daniels Midland Company) y Luis Dreyfuss. Las primeras tres son de origen estadounidense, la última es de dominio francés. Para tener una aproximación de la dimensión de estas firmas a escala mundial, basta con mencionar que controlan “el 43% de la elaboración de aceite en Brasil y el 80% en la Unión Europea, y el 75% del mercado de soja en Estados Unidos” (Bravo, 2010: 20).

En Argentina, estas grandes corporaciones extranjeras operan en el mercado local junto a otras empresas exportadoras, algunas de las cuales son de capitales nacionales (Molinos Río de la Plata y AGD, por citar dos ejemplos). En el Cuadro 3 se nombran 16 de las compañías exportadoras más importantes del país. Entre las 12 primeras firmas se agrupan las que mayores beneficios percibieron de las transacciones comerciales internacionales de soja y derivados para el año 2008.

### Cuadro 3

*Exportaciones de soja y sus derivados por las principales empresas exportadoras de la Argentina (en toneladas y porcentaje comercializado en 2008)*

Nº	Nombre de la empresa	Soja		Aceite de Soja		Pellets de soja	
		%	tn	%	tn	%	tn
1	Cargill SA	19,51	2311,03	27,60	1414,70	21,85	5560,96
2	Bunge Argentina SA	10,48	1241,57	16,18	829,37	17,96	4571,63
3	LDC Argentina SA (Dreyfus)	10,24	1212,85	15,20	779,08	13,50	3436,32
4	Aceitera General Deheza SA (AGD)	0,00	0,00	13,82	708,10	16,45	4185,93
5	Vicentín SAIC	0,04	5,00	4,30	220,41	9,42	2396,96
6	Molinos Río de la Plata	0,00	0,00	10,07	515,90	10,17	2587,43
7	Asoc. de Coop. Argentinas Coop. Ltda.	5,38	637,26	2,60	133,43	2,20	560,55
8	Nidera SA	10,00	1184,43	3,01	154,27	2,41	614,43

9	Noble Argentina SA	12,03	1425,23	0,00	0,00	0,00	0,00
10	Oleaginosa Moreno Hermanos	0,40	47,25	1,57	80,67	1,82	464,04
11	A. C. Toepfer International Argentina SRL	10,05	1190,69	0,00	0,00	0,00	0,00
12	ADM Argentina SA	11,23	1330,93	0,19	9,60	0,00	0,00
13	Molino Cañuelas SACIFIA	1,10	130,66	0,50	25,87	0,37	94,92
14	Serv. Integrados para Exportación Agroalimentos	1,96	232,28	0,04	2,00	0,06	14,90
15	Agricultores Federados Argentinos SCL	0,00	0,00	0,70	35,83	0,71	180,23
16	Compañía Agroindustrial La Oriental SA	0,07	8,04	0,00	0,00	0,00	0,00
17	Otras	7,51	889,97	4,22	216,25	3,08	783,01
<b>Total</b>		100	11847,2	100	5125,48	100	25451,3

Fuente: Teubal y Palmisano, 2010. En base a: Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca (MAGyP)

El nivel de concentración de las exportaciones varía según se trate de grano, aceite o derivados (pellets) de soja. La única corporación que domina esas tres ramas productivas es Cargill SA. Para el año 2008 ha sido la principal exportadora de granos con una participación del 19,51%, aceite 27,60% y pellets con un 21,85% del mercado. Si se agrupan a las principales firmas entre Cargill, Noble Argentina, ADM Argentina, Bunge Argentina, IDC (Dreyfus), A.C. Toepfer y Nidera, concentraron el 83,5 % del total de porotos de soja exportados en 2008. Para el mismo año, el 82,8 % del comercio de aceite de soja quedó en manos de 5 firmas: Cargill, Bunge Argentina, LDC (Dreyfus), Aceitera General Deheza (AGD) y Molinos Río de la Plata. Las 5 firmas anteriormente mencionadas junto con Vicentín SAIC acapararon el 89,34% de la exportación de los derivados de la soja en igual período (Teubal y Palmisano, 2010: 207).

Si bien la Argentina mayoritariamente exporta *commodities* también es importador de granos de soja, aunque en menor proporción. Esto se debe a que la capacidad instalada en el país para el procesamiento de la industria aceitera supera ampliamente la producción local. Para el caso de la soja, es preciso indicar que el complejo industrial para su procesamiento es el más moderno y el de mayor dimensión a nivel mundial. Gran parte de las plantas industriales se ubican en la región centro del país. Santa Fe es la provincia que mayor participación tiene en el complejo sojero (59,9%) debido a que

la industria aceitera se aglutina en las inmediaciones del Gran Rosario, le siguen Córdoba con un 25,2% y Buenos Aires con un 8,9% (Giancola [et.al.], 2009).

La importación de granos no es una actividad que promueva el Estado. Por períodos puntuales se utilizó la figura de importación temporaria, en el marco de la Resolución General AFIP 2147/06, la cual otorgaba beneficios impositivos con el fin de dar valor agregado al poroto importado. Para el año 2006 el 98% de la soja importada provino de Paraguay. No obstante, a través de la Resolución 109/09, publicada en el Boletín Oficial el 06 de abril de 2009 (prácticamente a un año del conflicto por la Resolución 125/08), el Ministerio de Producción descartó al grano de soja de los beneficios impositivos de la importación temporaria con el fin de “incentivar el aumento de la demanda del grano de soja en el mercado interno y disminuir el stock de grano que el sector primario posee en silos bolsas” (Giancola [et.al.], 2009: 28).

Estos son algunos de los agentes económicos y sociales que hicieron su aparición al calor de las modificaciones acaecidas tras el nuevo paradigma rural que se perfiló con el proceso de agriculturización y que se potenció considerablemente con la sojización. El sistema primario extractivo exportador de *commodities* opera través de la efectiva interacción de tales actores predominantes. Su sola mención basta para graficar la enorme complejidad que va a adquirir “el campo” en su alcance regional pampeano y extra-pampeano.

Un segmento de los eslabones más relevantes de la cadena productiva responde a capitales foráneos, como las empresas transnacionales encargadas de la exportación e importación, las semilleras, las compañías agroquímicas, entre otras. Al interior del modelo agroindustrial, estas corporaciones constituyen los verdaderos “núcleos de poder”, entendiéndose por esto último a los “agentes capaces de imponer qué, cómo, cuánto producir” (Giarracca, 2010:318). Subordinándose al poder que ejercen las multinacionales sobre una fracción importante del mercado, los grupos económicos agrarios, los *pools* de productores, los fondos comunes de inversión, los contratistas y los rentistas encuentran su lugar dentro del sistema de agronegocio. Dicho sea de paso, las corporaciones referenciadas, los principales beneficiarios del modelo agrario predominante, quedaron por fuera de la contienda por “la 125”.



## **CAPÍTULO 4:**

### **Resolución 125: marco financiero y formulación de la política**

Como aproximación al análisis de la Resolución 125/2008, se apunta a su definición primigenia como cuestión socialmente problematizada (Oszlak y O'Donnell, 1981). En esta instancia, se trata de superar la indeterminación estructural del fenómeno para comenzar a establecer sus contornos, alcances y limitaciones. Es este el marco que habilita a plantear ciertos interrogantes, no menores por cierto: ¿por qué se desarrolló la resolución ministerial?, ¿cuál fue su razón de ser como política?, ¿en qué consistió la problematización que le diera origen?, en otros términos, ¿cuáles fueron los múltiples aspectos que movilizaron al Ministerio de Economía, a elaborar una política pública en relación a una cuestión vinculada al ámbito agropecuario?

Para empezar a delinear tentativas de respuestas a tales interrogantes en el siguiente apartado se presenta el escenario financiero internacional a comienzos del año 2008, para contextualizar el marco temporal en el que se implementó la Resolución 125/08.

#### **4.1. Escenario financiero mundial: marzo de 2008**

En el Capítulo 2 se describe cómo a lo largo de los procesos de modernización del agro argentino se evidencia una constante mejora de la rentabilidad de los cultivos, liderados por la soja. A su vez, se menciona que parte de esa mejoría responde a variables medioambientales y a innovaciones tecnológicas. Sin embargo, se sostiene que el principal factor de la suba de la rentabilidad se debe al aumento de los precios de los productos agrícolas junto a todos sus derivados. Tal fenómeno no es privativo del ámbito nacional, es una tendencia a nivel mundial impulsada por un sostenido incremento de la demanda internacional de *commodities*.

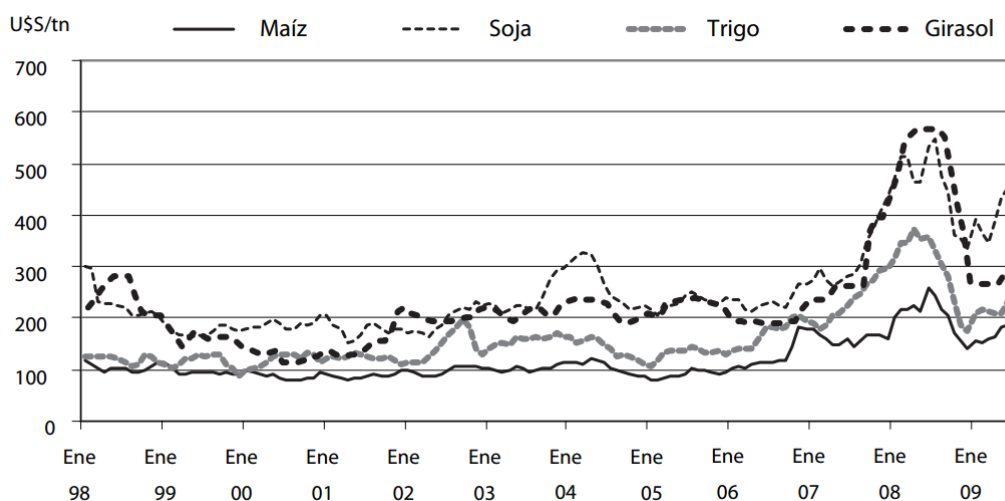
La mayoría de los investigadores referenciados coinciden en afirmar que las causas de este fenómeno responden a diferentes factores, como el incremento en las pautas de consumo de países de gran población en vías de desarrollo (por ejemplo China e India), inclemencias climatológicas focalizadas en diversas regiones del mundo, el aumento sostenido del petróleo, la utilización de cultivos para el desarrollo de biodiesel, la

inversión financiera en el sector primario como salvoconducto a la crisis financiera internacional, entre otros.

Toda la amplia gama de factores indicados confluyeron en presiones sobre los precios de los *commodities*. En un mercado liberalizado y sensible a las variaciones externas, el alza de los precios internacionales repercutió directamente en los principales *commodities* exportables de la Argentina (ver Gráfico 1). 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 del inicio de la denominada crisis del *subprime* en los 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).

### Gráfico 1

Evolución precios FOB: 1998-2009



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

La confluencia de los diversos factores aludidos provocaron que a inicios del mes de marzo del 2008 el precio de la tonelada de soja en la *Chicago Board of Trade* –la plaza

financiera de mercado a futuro<sup>14</sup> de *commodities* más importante del mundo, cuyos valores son tomados como referencia internacional– alcanzara los U\$S 550. A su vez, el trigo se estableció en U\$S 410 la tonelada y el maíz a U\$S 215 (Giarracca y Palmisano, 2010). En Argentina la magnitud de estos valores creó un clima de expectativas muy favorables en vísperas de la cosecha gruesa de soja y maíz en aquel marco temporal.

Con lo expuesto hasta aquí es posible reconstruir la temática priorizada en este apartado: la problematización que habilitó el desarrollo de la Resolución 125/08. En relación con ello, se identificó y definió un problema<sup>15</sup> teniendo en cuenta su relevancia económica y social para el país. En este sentido, las causas del problema residían en imposiciones de hecho, originadas en instancias que no se controlan desde el ámbito doméstico, como fue el aumento sostenido de los precios internacionales de *commodities*, sobre todo de la soja que lideró la tendencia alcista.

La suba sin precedentes de los precios de los *commodities* agrarios durante la primera década del siglo XXI, forma parte de un aumento generalizado de precios de materias primas (como el petróleo o el oro) que 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 el plano doméstico, la tendencia alcista de los precios ha orientado a la producción primaria a encaminarse alrededor del monocultivo de la soja RR, promoviendo el auge de la oleaginosa. Ante este cuadro de situación, es imperiosa la aparición del Estado como factor regulador. Máxime si se tiene en cuenta que las tendencias inauguradas con el proceso de sojización –junto a todos sus impactos negativos– no pueden ser

---

<sup>14</sup> *Mercado a futuro* o *mercados a términos* son las transacciones en las que se fija un precio a pagar en un futuro, pudiendo ser mayor o menor al presente valor (Giarracca, Teubal y Palmisano, 2010).

<sup>15</sup> Según algunos analistas los problemas sobre los que intervienen las políticas públicas no son realidades objetivas, sino “construcciones”, es decir, son “datos seleccionados y caracterizados con referencia a ciertos esquemas cognoscitivos y valorativos de los sujetos que los observan o experimentan” (Aguilar Villanueva, 1993: 57). Los problemas son construcciones artificiales y subjetivas “en el sentido de que responden a una decisión voluntaria de que existan y se resuelvan. Los problemas, así no tienen vida propia al margen de los individuos o grupos que los definen” (Subirats, 1989: 50).

libradas a los designios y vicisitudes de los mercados internacionales, ya que está en juego la soberanía alimentaria nacional<sup>16</sup> y la política macroeconómica en su conjunto.

#### 4.2. Legitimidad de la intervención estatal

El Estado nacional posee ciertas 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 que aseguran menores costos relativos de producción. A los cuales se deben adicionar los elevados precios internacionales que el mercado asigna a ese tipo de producciones. De acuerdo con algunos investigadores las “(...) denominadas “retenciones”, cuyo nombre correcto es “derechos de exportación”, constituyen una intercepción del Estado de esa sobreganancia (denominada “renta” en la economía política) que va en aumento con el crecimiento de los precios internacionales” (Giarracca y Palmisano, 2010: 278).

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 efectivamente por el productor. 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

---

<sup>16</sup> Por *soberanía alimentaria* se entiende 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).

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 (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 activamente con políticas públicas para que una fracción de esa sobreganancia se destine a objetivos productivos que impulsen la actividad macroeconómica en su conjunto.

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

La formulación e implementación de políticas<sup>17</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 (tanto en su elaboración como en su redefinición), terminan perfilando un 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. Cotejando las tendencias que se inician tras el proceso de sojización, cobra sentido la formulación de una política que se encargue de abordar alguna de las contingencias que tal proceso trae aparejado.

Frente a la volatilidad de los precios internacionales 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 vicisitudes de los mercados. En este marco, se debe indicar que la etapa de formulación de una política “(...) consiste en la selección y especificación de la alternativa considerada más

---

<sup>17</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 dimanarían 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).

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 día posterior, 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. Por medio de la Resolución 125/2008 el Estado nacional fijaría, conforme a los cánones establecidos, 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>18</sup>.

Con la medida que llevaba la rúbrica del por aquel entonces ministro de economía, Martín Losteau, 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 internacionales. 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

---

<sup>18</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.

los derechos de exportación fue delegada en el Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos; 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 denominación legal para las retenciones, de acuerdo al Código Aduanero (Ley 22.415 sancionada en el año 1981), se inscribe en la figura de *Derecho de Exportación* (Teubal y Palmisano, 2010).

Según las estimaciones administrativas y técnicas estipuladas en la Resolución 125/08, las alícuotas correspondientes a los derechos de exportación variaban diariamente acorde con la cotización internacional de los distintos *commodities*. En este sentido, los aranceles se definían sobre el precio FOB<sup>19</sup>, el cual se establecía y publicaba a través de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (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. Al respecto Martin Landau sostiene que las políticas son hipótesis, por ende, “(...) pertenecen a la clase de las proposiciones inverificadas” (Landau, 1994: 278). 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 inmediata reacción de agentes económicos y sociales involucrados en las actividades productivas extractivas y exportadoras de *commodities*, cuestión que se aborda en el siguiente capítulo.

---

<sup>19</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).





## **CAPÍTULO 5:**

### **La Mesa de Enlace como sujeto político**

La implementación de la Resolución 125/2008 provocó la reacción de un núcleo de actores económicos y sociales vinculados al modelo productivo del agronegocio. Difícilmente se pueda encontrar a los particulares que reaccionaron ante la resolución dentro de los agentes más influyentes mencionados en el Capítulo N°3, a saber: los grandes grupos económicos agrarios y los *pools* de productores. Ni siquiera en relación a las poderosas empresas transnacionales que concentran el comercio exterior de las producciones agroindustriales, entre las que se encuentran las principales operadoras del mercado mundial (Cargill, Noble, ADM, Nidera, Bunge, Dreyfus, entre otras firmas).

Tampoco es posible ubicarlos en las corporaciones que quedaron afuera del sumarial de actores, como las organizaciones patronales de la industria de productos agropecuarios –la Cámara de la Industria Aceitera (CIARA)–, ni en algunas de las entidades empresariales relacionadas con la producción sojera –la Asociación de Siembra Directa de Soja (Aapresid) y la Asociación de la Cadena de la Soja (ACSoja)–, todas ellas vinculadas con la producción, comercialización y exportación de la oleaginosa y derivados. Menos aún entre las organizaciones sindicales que agrupan a los trabajadores asalariados del sector, ni en las asociaciones de campesinos minifundistas que ocupan mano de obra propia, ni entre los trabajadores marginados y no registrados que abundan en las actividades rurales.

Los actores que reaccionaron abierta y enfáticamente contra la Resolución 125/2008 se encuentran 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 rurales con la Casa Rosada.

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

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. En palabras de los autores: “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 fundamentales de los agentes económicos, sociales y políticos involucrados en el sistema de producción primario-extractivista, como ser: su poder relativo, estrategias de acción, intereses afectados, grado de organización junto con las racionalidades expresadas en sus formas de participación.

En este marco, 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 Argentina (SRA) y la Federación Agraria Argentina (FAA). 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<sup>20</sup>. 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.

---

<sup>20</sup> Luciano Miguens, titular de la SRA en aquellos años, afirmó: “A la Sociedad Rural Argentina a veces se nos diferencia como terratenientes, como la oligarquía agropecuaria, y eso no es así, la Sociedad Rural ha estado 'y hoy más que nunca va a estar' al lado del campo, no somos golpistas, no somos oposición, no tenemos fines políticos: somos hombres de campo”. En “Miguens dijo que recurrirán a la Justicia para solicitar la inconstitucionalidad de las retenciones móviles”. En *infocampo.com.ar*, 02 Abril 2008.

Cada organización patronal difiere identitariamente una de la otra, cada una de ellas presenta ciertas afinidades al interior de sus particularidades que las hace disímiles entre sí. Cuestión que se aprecia al contemplar la historia y las tradiciones de cada entidad rural, además de su composición social, dimensión de sus representados como los intereses que comparten. En comparación con la FAA, la SRA se compone de un número reducido de socios, dicha disparidad es compensada por la dimensión de sus miembros que, en general, suelen ser grandes productores que poseen considerables extensiones de tierras; en cambio, la FAA agrupa a pequeños y medianos productores rurales. Cabe mencionar en el marco de esta ponderación que el origen de la FAA se remonta a la rebelión de los chacareros de 1912, conocida como “El grito de Alcorta”, contra los abusos proferidos por los grandes terratenientes agrupados en la SRA.

Si bien ambas asociaciones reivindican sus verdades acontecimentales vinculadas con las gestas que les dieron origen, se debe destacar que las identidades de las patronales rurales que conforman la Mesa de Enlace no se han mantenido estancas en el tiempo, las mismas han ido modificándose al calor de las transformaciones que el proceso de agriculturización y sojización marcaron con singular impronta. Estableciendo en el transcurso, ciertos matices y puntos de encuentro entre las entidades a nivel sectorial sin alcanzar, desde luego, la fuerte estructuración y sintonía lograda por momentos durante los episodios conflictivos por “la 125” (Hora, 2010).

Durante la década de los noventa el gobierno menemista relegó a las asociaciones gremiales (excepto algunos miembros de la SRA) como interlocutores válidos para el análisis 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 (ver Capítulo 2 y 3). 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. Como antecedentes es posible mencionar que la FAA, CONINAGRO, CRA “llevaron adelante 9 protestas agrarias nacionales de forma conjunta durante la década de 1990 (CRA participó en 8) mientras que SRA sólo se sumó en dos de ellas. 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).

Una vez iniciada la primera década del Siglo XXI, aquella confluencia de posiciones en relación a problemáticas puntuales del sector continuó (con intermitencias) hasta el 11 de marzo del 2008, fecha en la que se hace público el esquema de retenciones móviles. Como dato previo, desde febrero del mismo año se realizaron profusos encuentros entre las cuatro entidades rurales para definir posiciones en común y difundir reclamos en torno a los precios de la carne. El 25 de dicho mes 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. 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. Consecuentemente, a partir del 11 de marzo se inauguró una nueva dinámica respecto a las acciones colectivas emprendidas por las entidades gremiales. En este sentido, 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).

La potencial aplicación de la Resolución 125/2008 fue entendida por las patronales ruralistas como una medida impositiva altamente regresiva, un verdadero avance confiscatorio por parte del poder ejecutivo nacional. Siguiendo dicha lógica, sostenían que el gobierno federal amenazaba con extraer márgenes cada vez más amplios de la renta diferencial que los productores percibían a causa del aumento exponencial de los precios internacionales de los *commodities*.

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

Joan Subirats en su libro *“Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración”* sugiere que para estudiar cabalmente los alcances de una política pública debemos “incluir en nuestros análisis los impactos o resultados no esperados, pero originados por la actividad desencadenada por la puesta en práctica de la política” (Subirats, 1989: 41). Siguiendo al autor, es posible sostener que uno de los efectos no deseados en la implementación de la Resolución 125/2008 –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>21</sup>.

De igual modo se pronuncia Martin Landau quien asegura que pueden presentarse ciertas contrariedades en el transcurso de la implantación de una política pública, al respecto indica: “La selección de un curso de acción es función del conocimiento, conocimiento de causalidad, y es algo similar a la selección de una terapia. El diagnóstico puede ser correcto, la cura puede ser reconocible, pero la terapia puede estar equivocada, ser arriesgada o “fallar la meta”” (Landau, 1994: 280). En línea con tales autores, es posible afirmar que ha habido desaciertos en relación al curso de acción escogido: la Resolución 125/08 involuntariamente provocó el alineamiento de las patronales rurales dentro de un mismo conjunto, que encontraría su más fiel canal de expresión en la *Comisión de Enlace de Entidades Agropecuarias*<sup>22</sup>.

Tras su conformación, la Mesa de Enlace devino en el único actor corporativo capaz de representar globalmente a la ruralidad argentina. Solapadas quedaron todas las diferencias regionales, la gran pluralidad de actividades del sector primario y el rico entramado de actores sociales vinculados a las mismas. Los intereses productivos,

---

<sup>21</sup> Al respecto, Claudio 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>22</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.

financieros y especulativos del sistema de agronegocio, asociados mayoritariamente al monocultivo de la soja, 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 organizado por las patronales rurales y se presentaría ante el gobierno y ante la sociedad civil como “el campo”, con toda la carga simbólica y valorativa que ello implica<sup>23</sup>.

Sobre las diversas racionalidades actorales y los modos de expresión consecuentes, Cristina Díaz afirma que “(...) todos intentan plantear que su racionalidad es la que conduce a optimizar la solución, y consecuentemente imprimir una direccionalidad al proceso, en la convicción de que si no es uno quien logre fijar estratégicamente la agenda, deberá subordinarse al juego de otros” (Díaz, 1998: 86). Por lo tanto, través de sus racionalidades e intereses, los agentes analizan los aspectos estructurales y coyunturales de una situación dada. Producto de la lectura particular que hacen de la cuestión, elaboran colectiva o individualmente, una suerte de modelo explicativo que se expresa en formas discursivas y estrategias de acción. Dicho modelo no sólo les posibilita interactuar con otros actores y sectores a través de una perspectiva en común sino que también les permite aminorar la complejidad multicausal de un fenómeno, reduciendo con ello la incertidumbre del mismo.

En ese marco, la demanda inmediata de la Mesa de Enlace fue restablecer el sistema de retenciones vigente hasta el 10 de marzo del 2008, fecha en la cual se promulga la Resolución 125/08. Este ha sido el objetivo más urgente que guió la protesta de los ruralistas. Sin embargo, a este 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* que lideran el sistema de agronegocio (Basualdo y Arceo, 2009; Basualdo, 2010). Estas demandas

---

<sup>23</sup> Rubén 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.

continuarían *in crescendo* al calor del acontecimiento hasta encaminarse en relación al reclamo por la total abolición de las retenciones a las exportaciones agropecuarias.

Volviendo a los modos de manifestación pública de sectores ligados al campo, estos son pasibles de ejemplificarse a través de las diversas movilizaciones referidas al *lock out* patronal. Las acciones de protesta emprendidas por los ruralistas variaron desde la suspensión de la comercialización de alimentos –provocando desabastecimiento en algunos 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-social, extendiéndose –si bien con intermitencias– 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 que quedó sin efecto la Resolución 125/08, tras la derogación de su proyecto de ley en la Cámara de Senadores (ver Anexo).

Con este giro “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, entre otros. Además reivindicaciones se nutrieron de dimensiones históricas profundas que hunden sus raíces en la conflictividad misma del ser nacional como el federalismo, la patria, la insignia nacional, la remembranza de gauchos y chacareros, el regionalismo, el interior productivo, entre otros más. Estas fueron algunas de las apelaciones discursivas y recursos simbólicos utilizados en los diversos escenarios de protesta<sup>24</sup>.

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,

---

<sup>24</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 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.

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 es 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 grandes medios de comunicación puedan hacer de tales tópicos<sup>25</sup>.

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 Comisión de Enlace de Entidades Agropecuarias. 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 simbólico, a favor del “campo”.

### 5.3. El rol de los medios de comunicación en el escenario de disputa

Las demandas de las entidades rurales junto con sus formas de acción colectivas contaron con el respaldo de un sector económico de gran peso: 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

---

<sup>25</sup> Para ejemplificar este punto, se recurre a la crónica de Matías Longoni sobre el acto realizado por la Mesa de Enlace en el Monumento a la Bandera, en la fecha patria del 25 de mayo: “Desde el escenario rosarino, los ruralistas habían arrojado muy duras críticas hacia el kirchnerismo. Y aunque intentaron evitar que su marcha a Rosario se convirtiese en un acto opositor, no lo consiguieron. (...). Los discursos se excedieron largamente de la problemática agropecuaria, pero eso poco importó a los chacareros y productores presentes. Por el contrario, la multitud **pareció aburrirse cuando Miguens recitó los reclamos del campo**: retenciones, lechería, carne y etcéteras. Pero **despertó con un intenso chiflido** cuando el dirigente señaló que “nos quisieron dividir acusándonos de golpistas y desestabilizadores”. Y aclaró: “Queremos que a este Gobierno le vaya bien, pero que también se entienda que sin el campo será muy difícil”. En Longoni, Matías. “Masiva demostración de fuerza del campo: hoy vuelve el diálogo”. En *clarin.com*, 26 mayo de 2008. El subrayado es el original de la publicación.



dirigencia rural prácticamente desconocida hasta esa contienda. Los medios de comunicación más influyentes del país (como el Grupo Clarín y la Editorial Perfil, por citar dos casos) perfilaron un posicionamiento concreto durante el enfrentamiento entre las patronales rurales y el gobierno nacional. En la disputa por “la 125”, los grandes multimédios 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 fuertemente diversificados e integrados. Pese a la multiplicidad de negocios, los grandes medios están por lo común articulados alrededor del mercado comunicacional que, a su vez, se estructura básicamente 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 relativas a la política, la economía y la sociedad para una población consumidora, los multimédios son grupos de interés fundamentales en la construcción de la agenda pública, como así también a los modos de resolver los conflictos que en la misma se plasman. En este sentido, es posible observar una compleja interrelación de intereses creados vinculados al mercado comunicacional y otras esferas de la economía, en este caso, el sistema de agronegocio<sup>26</sup> (la gran exposición a campo abierto *Expoagro* es un claro ejemplo: entre sus principales accionistas figuran los diarios Clarín y La Nación).

Frente a tal configuración, corresponde tener presente que el aparato mediático influye en la subjetividad de sus consumidores, sobre todo en la opinión de los mismos en los temas que hacen a la agenda pública. Por consiguiente, en el contexto aquí analizado, la ciudadanía consumidora de dichos medios se vio constantemente hostigada y estimulada por numerosos mensajes, significaciones y discursos que desde los distintos medios de comunicación los ruralistas, políticos y periodistas proferían,

---

<sup>26</sup> Al respecto se pronunció el Consejo Directivo de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires en uno de sus considerandos relativo a la cobertura mediática del *lock out* rural: “Que la gran bonanza económica que vive la producción agropecuaria pos devaluación ha generado un mercado publicitario extraordinario para los medios de comunicación, verificada por la proliferación de espacios dedicados a la información rural, no debería influir explícitamente en la línea editorial de los distintos medios, sin perjuicio de que sería hacer conocer al público de modo ostensible el listado y compromiso económico aportado por los anunciantes”. En *Resolución del Consejo Directivo de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA sobre la actuación de la mayoría de los medios de comunicación con motivo de la cobertura del lock out planteado por los productores agropecuarios*, 1 de abril de 2008, Buenos Aires.

llegando incluso a proparar los nebulosos límites de la responsabilidad social empresaria <sup>27</sup>. Estos discursos se materializaron en acciones que iban desde el consentimiento ramplón, el posicionamiento concreto hasta la movilización efectiva de amplios sectores sociales en relación al conflicto.

Como prueba de lo expuesto en este apartado, basta rememorar el advenimiento de manifestaciones callejeras de las capas medias urbanas en los momentos más álgidos y dramáticos de la contienda. Inicialmente, la clase media urbana no estaba articulada en relación a los agrupamientos más tempranos que generó de forma inmediata la implementación de la Resolución 125. Pese a ello, fue el sector social que con mayor vehemencia demostró públicamente en las calles su empatía con el sujeto agrario <sup>28</sup>.

No se desconoce aquí el hecho de que una fracción de la clase media urbana está constituida por propietarios de predios o hectáreas productivas al interior de espacios rurales pero que viven en centros urbanos y arriendan sus tierras a terceros, ni se pretende obviar la compleja interpenetración de intereses que existe entre el ámbito rural y las ciudades, desde el mundo financiero hasta las cadenas de producción, distribución y comercialización que integran el sistema agroalimentario.

Sin embargo, no es posible entender el respaldo de una parte significativa de la clase media urbana 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 sociales (como ser: la inflación, la inseguridad en la ciudad, la

---

<sup>27</sup> Cuestión que se reconoce en el primer documento de Carta Abierta, firmado por 750 intelectuales: "En la actual confrontación alrededor de la política de retenciones jugaron y juegan un papel fundamental los medios masivos de comunicación más concentrados, tanto audiovisuales como gráficos, de altísimos alcances de audiencia, que estructuran diariamente "la realidad" de los hechos, que generan "el sentido" y las interpretaciones y definen "la verdad" sobre actores sociales y políticos desde variables interesadas que exceden la pura búsqueda de impacto y el rating. Medios que gestan la distorsión de lo que ocurre, difunden el prejuicio y el racismo más silvestre y espontáneo, sin la responsabilidad por explicar, por informar adecuadamente ni por reflexionar con ponderación las mismas circunstancias conflictivas y críticas sobre las que operan. Esta práctica de auténtica barbarie política diaria, de desinformación y discriminación, consiste en la gestación permanente de mensajes conformadores de una conciencia colectiva reactiva". En *"Carta Abierta / 1"*, 13 de mayo de 2008. Buenos Aires.

<sup>28</sup> En una crónica sobre las protestas callejeras tras el discurso presidencial del 25 de mayo se afirma que: "El discurso **hizo recrudecer la ola de protestas en las ciudades del interior y zonas agropecuarias** que son epicentro del conflicto. En la Capital, miles de personas **se sumaron con cacerolazos y bocinazos** que, en los barrios de clase media reactivos al Gobierno, parecieron expresar antes que nada el rechazo a un estilo político que no contempla el diálogo ni la negociación". Braslavsky, Guido. "Fuerte réplica de Cristina al campo: "No me voy a someter a extorsión"". En *clarin.com*, 26 marzo de 2008. Buenos Aires. El subrayado es el original de la publicación.

falta de institucionalidad, entre otras) sin la influyente interpelación proferida desde “el campo”, cuyo mensaje fue amplificado por los grandes medios de comunicación.

Tal interpelación no sólo fue dirigida a los sectores sociales medios o altos de los residenciales barrios porteños, rosarinos o cordobeses, sino que se extendió a todos aquellos que se pudieran solidarizar con la predica ruralista o quisieran adherir sus demandas al heterogéneo conjunto que confrontaba con el gobierno nacional, sin importar nivel económico o sector social de origen<sup>29</sup>. Por lo tanto, cabe sostener que numerosos sectores sociales han sido atravesados por el juego de construcciones discursivas establecidos desde la dirigencia ruralista y difundido ampliamente por los grandes medios de comunicación concentrados<sup>30</sup>.

Para concluir este apartado es relevante resaltar lo que distinguió la cobertura mediática del “conflicto por la 125” de otros temas de agenda pública: fue un episodio disruptivo que marcó el comienzo de un claro distanciamiento entre el Grupo Clarín y el gobierno nacional. A diferencia de lo ocurrido durante la presidencia de Néstor Kirchner, a partir de aquel acontecimiento, los dos períodos de gobierno de Cristina Fernández de Kirchner se verán sometidos a inusitadas y virulentas críticas por parte de aquel grupo económico<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> Como se puede apreciar en una reseña hecha en uno de los escenarios de protesta en el Obelisco: “Allí, sorpresivamente apareció Amancay Ardura, dirigente de la Corriente Clasista Combativa, para solidarizarse. *“Estamos convocando a los cacerolazos para renovar la unión entre el piquete y la cacerola -comentó-, la Presidenta busca enfrentar ricos contra pobres. Pero la Sociedad Rural no está en los piquetes, ahí están los chacareros.”* “*¡Qué dejé el Calafate y venga a pisar la bosta! ¡Cristina es una oligarca!*”, gritaban desde atrás. Hernán, de 22 años y estudiante de ingeniería industrial, escuchaba al dirigente de la CCC con cara de confundido. “*¿Estás de acuerdo con lo que dice?*”, le preguntó este cronista. “*Ahora no sé de qué lado estoy. Está todo muy mezclado, pero en definitiva es todo política*”, respondió despectivamente”. Ruchansky, Emilio. “La segunda batalla de las cacerolas”. En *pagina12.com.ar*, 27 de marzo de 2008. Buenos Aires.

<sup>30</sup> La propia Presidenta reconoció el sentido de ese tipo de estrategia: “En un acto en Plaza de Mayo, el 01 de abril, la Presidenta afirmó que “nunca había visto, en tan corto tiempo, tantos ataques (...) a un Gobierno surgido del voto popular”. En dicho encuentro recordó que previo al golpe de Estado de 1976, un mes antes, también ocurrió un “lock out patronal”. En este marco caracterizó de golpistas a los dirigentes de la Mesa de Enlace, quienes en lugar de estar acompañados por tanques lo estaban por generales multimediáticos “que han hecho el lock-out de la información” (Comelli [et.al.], 2010: 52).

<sup>31</sup> Norma Giarracca afirma que a partir de tal suceso el multimedios 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).



## **CAPÍTULO 6:**

### **Resolución 125: reformas y modificaciones**

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). De modo similar se pronuncia Giandomenico Majone, quien propone analizar las aristas que trascienden la mera decisión que sustenta una política, “(...) con objeto de proporcionarle una base doctrinal, aumentar el acuerdo, responder a las críticas, descubrir nuevas implicaciones y mejorar su compatibilidad con otras políticas” (Majone, 1994: 351). Esta suerte de redefinición de los objetivos tuvo lugar en la política pública aquí analizada a raíz de las indeterminaciones que la resolución poseía en su formulación inicial, cuestión que se examina a continuación.

#### **6.1. 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 de *commodities*. En ese orden, si bien es competencia del Ministerio de Economía y Producción fijar los aranceles relativos a los derechos de exportación e importación (ver Capítulo 4, Apartado 3), durante la plena vigencia de las retenciones móviles se comprobó que era necesario modificar ciertas imprecisiones y falencias que adolecía la resolución ministerial en su formulación primera.

Es preciso recordar que a la fecha en que se implementó la Resolución 125/08 (el 11 de marzo del 2008), 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 la cadena productiva, 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 notorias falencias de la resolución ministerial fue que al establecer el carácter indirecto<sup>32</sup> de la grabación impositiva no se contempló ningún tipo de compensación 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 del 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.

Por ende, 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-administrativo generado. En consecuencia, desde el oficialismo se triangularon diversas iniciativas con el objetivo de vincular a la cartera económica con reparticiones específicas del ámbito agropecuario, como la Secretaria 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 móviles establecido por la Resolución 125/2008 sería modificado por la *Resolución 141/2008* del Ministerio de Economía y Producción, fechada el 13 de marzo de 2008 (tres días después de implementarse la política en cuestión). Acorde con ello, se reformuló la tabla consignada en el Artículo 7º de la Resolución 125/08 relativa a los derechos de exportación, ajustando la serie de puntos porcentuales diferenciales aplicables a cereales y oleaginosas junto con sus respectivos subproductos<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> Se considera los derechos de exportación como *impuestos indirectos* ya que “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). Consecuentemente, 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 relación al precio de exportación y lo que percibe el Estado sea apropiado por las firmas exportadoras (Teubal y Palmisano, 2010).

<sup>33</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.

Las posteriores modificaciones se llevarían adelante a través de dos medidas complementarias: la *Resolución 284/2008* y la *Resolución 285/2008*, ambas del Ministerio de Economía y Producción con fecha del 18 de abril de 2008. Con la Resolución 284/08 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 de retenciones móviles definido por la Resolución 125/08 para las exportaciones de cereales, oleaginosas y derivados, se instauró un instrumento de apoyo dirigido a los pequeños productores agrícolas registrados. En tal resolución se establecieron los requisitos y condiciones para dichas compensaciones, además de los procedimientos administrativos para tramitar el beneficio<sup>34</sup>.

La Resolución 285/08 creaba un régimen destinado a compensar el transporte de granos oleaginosos (soja y girasol) 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, estableciendo las tarifas correspondientes en su Anexo. Respecto a los requisitos y procedimientos administrativos, la medida compartía similares exigencias con la Resolución 284/08, incluyendo especificidades propias<sup>35</sup> (por ejemplo, el cuadro tarifario para tales compensaciones).

En otro orden, 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 determinadas 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>36</sup>. El precio FOB oficial de la mercadería de referencia sería informado por la Dirección de Mercados Agroalimentarios de la SAGPyA del Ministerio de Economía y Producción.

---

<sup>34</sup> Entre los requisitos básicos se menciona: que el productor agrícola debiera estar registrado ante la AFIP, facturar menos de 500.000 pesos y exportar menos de 500 toneladas, en explotaciones de hasta 150 hectáreas en la región pampeana y 300 hectáreas en el resto del país, además de declarar que el cultivo de soja o girasol constituye 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>35</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>36</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.

## 6.2. Reparación argumental

Giandomenico 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). Con la conflictividad abierta tras el anuncio y puesta en marcha de la Resolución 125/08, el Poder Ejecutivo Nacional intentó una suerte de reconstrucción argumental de la política en cuestión.

Una vez establecidas las rectificaciones y modificaciones precisadas en las áreas técnicas, también fue necesario enriquecer la Resolución 125/2008 con argumentos que le proveyeran nuevos bríos a una política que venía siendo deficitaria desde su origen. Es por ello que el oficialismo articuló una estrategia comunicacional destinada a desincentivar la tendencia creciente al monocultivo de la soja transgénica, exponiendo ante la opinión pública los efectos que tuvo el avance de dicha oleaginosa en el país<sup>37</sup> promoviendo, simultáneamente, otro tipo de cultivos, inclusive los que se encontraban dentro del nuevo esquema de retenciones, como el trigo o el maíz (la Resolución 64/08 en sus considerandos da cuenta de ello).

Con las resoluciones descriptas se realizaron las correcciones necesarias al sistema de retenciones y se atendía 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 buscaba concientizar sobre el avance de la soja y desincentivar tal proceso. No obstante, las patronales rurales consideraron que las reformas eran insuficientes ya que no modificaban lo que, según la Mesa de Enlace, era el problema de fondo: el sistema de retenciones móviles en cuanto tal. Así mismo, se mostraron incrédulos respecto a la efectiva implementación de los reintegros y compensaciones dispuestos<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> En un discurso pronunciado el 31 de marzo, Cristina Fernández de Kirchner, describió la expansión del cultivo de soja en el país y parte de sus efectos problemáticos: “*En los últimos años fueron afectadas unas 1.100 hectáreas por la deforestación para sembrar soja (...). Tenemos 300 millones de hectáreas donde el 10% son cultivables, de los cuales el 45%, casi el 50%, está dedicado al cultivo de la soja. ¿Esto convierte a la soja en algo maligno? No, pero de esa soja los argentinos sólo consumen el 5%, el otro 95% se exporta*” (Comelli [et.al.], 2010: 51).

<sup>38</sup> Hugo Biolcati de la SRA, aseveró: “*Es que ya antes habían ofrecido este sistema de reintegros, nosotros lo aceptamos porque entendemos que hay que amortiguar el impacto social, pero ahora lo vuelven a anunciar sin tener nada concreto, sólo con ambigüedades, más confuso que antes. Seguimos en cero*”.



Tal fue el nivel de escepticismo que de los 62.000 productores que de acuerdo con el gobierno podrían haberse beneficiado con las compensaciones sólo se presentaron unos 240 pedidos para adherirse al sistema de reintegros de los cuales apenas el 29% estaban en condiciones de suscribir al mismo. 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).

Ante aquel cuadro de situación, es preciso reiterar que para adherirse a los regímenes compensatorios otorgados por las Resoluciones 284/08 y 285/08 los productores primarios debían cumplir con una serie de requisitos en el marco de las generales de la ley, sin embargo, una parte significativa de ellos estaban en incumplimiento con el fisco. Durante la vigencia de las resoluciones reseñadas en este capítulo el gobierno, a través de sus agencias fiscalizadoras, detectó ciertas irregularidades en la emisión de certificados de comercialización y transporte de granos por parte de un número considerable de productores. Problemáticas que no tuvieron repercusión mediática y que han quedado solapadas en el fervor del conflicto por las retenciones móviles.

---

En Cantón, Marcelo. “Para los ruralistas, los reintegros no llegarán a los productores”, *clarin.com*, 20 de abril de 2008.



## **CAPÍTULO 7:**

### **Retenciones móviles: de resolución a proyecto de ley**

La Resolución 125/2008 era la respuesta a una cuestión económica de gran relevancia para el Estado, referida a una problemática financiera y productiva en desarrollo. Dicha resolución ministerial buscaba ser una política pública de índole doméstica para atender ciertas vicisitudes económicas, generadas en instancias internacionales. Sin embargo, durante su implementación terminó generando una serie de “efectos no deseados”, 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.

Frente a esa situación es necesario recordar que la idea elemental para el diseño de una política pública es la de “prevenir y eliminar el error” (Landau: 1994). A pesar que la resolución del Ministerio de Economía pretendía establecer un curso de acción para intervenir sobre una circunstancia determinada, por más que se hayan fijado ciertas metas junto con los medios considerados idóneos para poder cumplirlas, se descuidó una serie de factores que al momento de la implementación de la política evidenciaron su poder relativo y fuerte capacidad de presión, contrariando en ello la fundamental premisa referenciada.

Tras prácticamente tres meses de conflicto resultaba imperioso inaugurar una fase en la cual se evalúe los efectos producidos por la política pública en cuestión, ponderar sus impactos, consecuencias previstas e imprevistas. Sobre este marco analítico, Joan Subirats sostiene que la instancia de evaluación está estrechamente relacionada con su capacidad para evidenciar si una política en particular ha alcanzado o no los resultados deseados: “(...) la evaluación tiende a basarse 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).

Evidentemente, los resultados de la Resolución 125/08 distaban de ser los esperados: no estableció un marco impositivo-administrativo para disminuir la incertidumbre

provocada por la volatilidad de los precios internacionales –tal como se argüía en sus considerandos–, menos aún contribuyó a desincentivar el proceso de sojización en su conjunto (lo cual no estaba tipificado en la resolución ministerial ni en sus modificatorias pero sí se presentó como un argumento respaldatorio de la medida). Además, como hecho más dramático, se inauguró un agudo proceso de conflictividad social. Por todo ello, fue necesario diseñar un salvoconducto que intente resolver simultáneamente algunas de las problemáticas generadas.

### 7.1. Derivación al Congreso

Luego de una relectura de los acontecimientos, el 17 de junio del 2008, la titular del Poder Ejecutivo, Presidenta 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 125/2008 y sus modificatorias<sup>39</sup>, junto con una nueva medida adjunta: la creación del Fondo de Redistribución Social.

El proyecto de ley del oficialismo ingresó a la Cámara de Diputados el mismo 17 de junio, 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>40</sup>. La iniciativa oficial se estructuraba en ocho artículos y contaba con la firma del jefe de Gabinete, Alberto Fernández, y el ministro de Economía y Producción, Carlos Fernández, quien sucediera al anterior titular de la cartera ministerial, Martín Losteau (responsable directo de la formulación de la política pública aquí analizada).

---

<sup>39</sup> El anuncio presidencial sobre las retenciones móviles 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, 17 de junio de 2008). En otro tono: *“Esta medida de las retenciones móviles que tanto revuelo ha causado a un sector que hace noventa días corta rutas, voy a enviarla al Parlamento como proyecto de ley por si no les basta con esta Presidenta, que hace seis meses obtuvo el 46 por ciento de los votos”* (Comelli [et.al.], 2010: 145).

<sup>40</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 Nº 67. Fecha: 19/06/2008. Folio: 1.

En lo referente a su especificidad, el proyecto de ley proponía ratificar el sistema de retenciones móviles a la exportación de cereales, oleaginosas y derivados, establecido por la Resolución 125/2008. El proyecto también confirmaba las normas modificatorias o complementarias de la Resolución 125/08 que se hiciera alusión: las correcciones al cuadro tarifario de los derechos de exportación instituido en la Resolución 141/2008, la Resolución 64/2008, el régimen de beneficios para pequeños productores de soja o girasol determinado en la Resolución 284/2008 y las compensaciones para el transporte de granos oleaginosos producidos en las provincias extrapampeanas dispuesto por la Resolución 285/2008.

Con el esquema de retenciones móviles que el proyecto de ley buscaba refrendar, 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 de ley fue la de mejorar y proteger la distribución del ingreso en la sociedad, ya que con el aumento de los precios internacionales 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, simultáneamente, el acceso a los mismos por parte de la población consumidora.

Considerando aquella compleja tensión –a la cual debía adicionarse la creciente conflictividad social a causa de la implementación de la resolución ministerial– el Poder Ejecutivo consideró: *“En la convicción de que cualquier mal institucional se cura con más respeto a las instituciones, pretendemos que el propio Honorable Congreso de la Nación tome plena participación, discusión y decisión en un tema que válida y prácticamente –atendiendo a la realidad de las urgencias que siempre impone las políticas económicas–había sido oportunamente y válidamente delegado”* (Folios: 5).

La novedad de la iniciativa oficial fue el proyecto de ley adjunto para la creación del *Fondo de Redistribución Social*<sup>41</sup>. Para ello se requería la sanción de una ley que así lo

---

<sup>41</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,

estableciese (acorde con el Artículo 4 de la Ley Nº 25.152 y el Artículo 13 de la Ley Nº 25.917). Dicho Fondo, se sustentaría con la recaudación impositiva excedente de los derechos de exportación de la soja y derivados, cuando éste superase el 35% de retenciones. Con el Fondo 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 caminos rurales. La ejecución de las obras se haría de forma descentralizada a través de convenios con las provincias y municipios. Por otro lado, la administración del mismo sería una atribución conjunta entre los Ministerios de Salud, de Economía y Producción y de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (Folios: 8-9).

## **7.2. Tratamiento parlamentario**

El 17 de junio ingresó el proyecto de ley a Diputados. Desde esa fecha comenzaron los trabajos y estudios sobre 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 analizar cuestiones relativas a las retenciones móviles y debatir la inclusión de nuevos proyectos que enriquecieran la propuesta inicial. Todo ello con el objetivo de sumar adherencias de diputados y senadores a favor o en contra del proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo.

En ese marco, es preciso recapitular ciertos aspectos que hacen al acontecimiento en cuanto tal. En la pugna por el esquema de retenciones móviles el tablero político se reacomodó. El posicionamiento de los agentes políticos, económicos y sociales fue perfilándose en relación a dicha disputa. Como fue un suceso que generó un profundo marco de redefiniciones, toda la escena política nacional fue articulándose, paulatina aunque a veces estrepitosamente, sobre las opiniones e intereses que los agentes relevantes proferían sobre la controversial resolución. Dicho reacomodamiento fue tan representativo que de momentos alcanzó configuraciones claras entre quienes

---

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.

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 respecto a las retenciones móviles. Tan evidente fue ese accionar corporativo que se adapta al pie de la letra a algunos de los indicadores<sup>42</sup> con que Gloria Regonini caracteriza a las organizaciones de intereses.

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 de la Nación para perfilar un salvoconducto institucional a la polémica resolución. En una primera instancia, la Cámara de Diputados ofició como Cámara de origen. La misma, en la madrugada del 05 de julio del 2008, aprobó el proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo junto con las modificaciones complementarias introducidas 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%) y consiguió la ratificación del esquema móvil de los derechos de exportación agrarios con 129 votos a favor del proyecto de ley. Del total de los 129

---

<sup>42</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).

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 votar. En el mismo orden del día también se habían incluido los proyectos de Ley de Arrendamiento y de Emergencia Agropecuaria pero no llegaron a tratarse (Ver Anexo).

Frente al escenario en Diputados, la FAA (pese a insistir que las compensaciones eran insuficientes) se mostró conforme con las modificaciones introducidas al proyecto de ley, en claro contraste con la SRA y la CRA que repudiaron lo sucedido en la Cámara. No obstante, 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 relativas a las retenciones móviles. El proyecto de ley que recibió el Senado de la Nación –que ya contaba con media sanción al haber sido aprobado en Diputados– articulaba numerosas modificaciones que enriquecían sustancialmente la propuesta original del Poder Ejecutivo. El mismo se estructuraba en 26 artículos, los cuales estaban agrupados en 5 capítulos<sup>43</sup>.

Inicialmente se ratificaban la Resolución 125/08, del 10 de marzo, y la Resolución 141/08, del día 13 del mismo mes, junto con la derogatoria Nro. 64/08, del 30 de mayo del 2008 (Art. 1º). Seguidamente, como parte de las innovaciones del proyecto de ley promovidas en Diputados, no se limitaba a ratificar las iniciativas referidas a pequeños y medianos productores de las resoluciones Nros. 284 y 285 (ambas del 18 de abril), sino que articulaba las medidas compensatorias para esa franja de productores a lo largo de tres capítulos específicos.

Por ende, en el Capítulo II del proyecto de ley se establecía un régimen de reintegros para pequeños y medianos productores de soja y girasol mediante la acreditación de los mismos a través de la Clave Bancaria Uniforme (CBU) de los adjudicatarios (Art. 3º). Los beneficios alcanzaban a los productores de soja-girasol radicados dentro del territorio nacional, cuyo volumen de producción y/o comercialización no superasen

---

<sup>43</sup> PROYECTO DE LEY EN REVISION RATIFICANDO LA RESOLUCION DEL MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION Nº 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.



efectivamente las 1500 toneladas anuales de tales oleaginosas. Para ser incluidos dentro del beneficio debían cumplir con el requisito básico de estar inscripto como contribuyente ante la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) (Art. 4º). Respecto a los montos a compensar los mismos implicaban –de forma segmentada– retenciones del 30% para aquellos que produjesen o comercializasen menos de 300 toneladas anuales; 35% para lo producido y/o comercializado entre las 301 y 750 toneladas anuales; y para los que produjeran o comercializasen entre 701 y 1500 toneladas las compensaciones operarían hasta las primeras 750 toneladas anuales (Art. 6). Como marco temporal, el régimen creado tendría validez hasta el 31 de octubre de 2008 (Art. 8).

A su vez, el proyecto de ley aprobado en Diputados establecía compensaciones al transporte de granos oleaginosos producidos en provincias extrapampeanas (Capítulo III) en línea con la anterior Resolución 285/08. La novedad es que se especificaban las provincias y localidades circunscriptas, junto con el volumen máximo habilitado para la compensación (1500 toneladas) acorde con los beneficios reseñados anteriormente para pequeños y medianos productores.

Por otro lado, el proyecto de ley definía las disposiciones comunes a los regímenes de compensaciones dentro de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (SAGPyA) del Ministerio de Economía y Producción 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 a la propuesta del poder ejecutivo se puede mencionar que se reasignaron los objetivos y porcentajes para la financiación de las obras públicas: a) hospitales y centros de salud (50%); b) viviendas populares urbanas o rurales (20%); c) caminos rurales (20%); adicionándose el d) fortalecimiento de la agricultura familiar (10%). La administración del Fondo y la ejecución de las obras eran las mismas que las detalladas en el proyecto original de

oficialismo –Ministerios de Salud, de Economía y Producción y de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, en primer término; provincias y municipios, en segundo lugar (Art. 23º).

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<sup>44</sup>, 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 recordada frase: “*Que la historia me juzgue. Pido perdón si me equivoco. Mi voto no es positivo*”<sup>45</sup>. En esa madrugada, las Mesa de Enlace junto con productores convocados en las inmediaciones 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 viernes 18 de julio del 2008, el jefe de gabinete, Alberto Fernández, y el ministro de la cartera económica, Carlos Fernández, 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 las Resoluciones N° 125/08, sus modificatorias

---

<sup>44</sup> Por más que colabores y allegados a Cobos hayan afirmado que en caso de empate el presidente del Senado “no iría en contra de la voluntad de la Presidenta” (Comelli [et.al.], 2010:189), hubieron ciertos indicios que ponían en duda el alineamiento del vicepresidente, como los encuentros que éste organizó con productores agropecuarios e intendentes opositores y la reunión con el por aquel entonces cardenal Jorge Bergoglio. Todos estos eventos disgustaron al oficialismo y fueron públicamente criticados por el Jefe de Gabinete de Ministros, Alberto Fernández.

<sup>45</sup> “El crucial discurso del vicepresidente”. En *lanacion.com.ar*, 17 de julio de 2008. Buenos Aires.

y complementarias, y disponga, a su vez, la vigencia de las posiciones arancelarias de la Nomenclatura Común del Mercosur (NCM) conforme a las determinadas por las resoluciones ministeriales 168 y 169/2007<sup>46</sup>.

En línea con la directiva presidencial, por medio de la *Resolución 180/2008* se limitó la vigencia de las resoluciones relativas a las retenciones móviles (complementarias y modificatorias) que se hiciera alusión en este trabajo<sup>47</sup>. Seguidamente, con las *Resoluciones 181/2008* y *182/2008* se restablecieron los aranceles de la NCM iguales a los determinados por la Resolución Nº 368 y 369 del 7 de noviembre del 2007, todas del Ministerio de Economía y Producción<sup>48</sup>. Por lo tanto, se retrotrajo las alícuotas relacionadas a los derechos de exportación de *commodities* agrarios al sistema fijo establecido en noviembre del 2007 (previo a al esquema de retenciones móviles) 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 (Teubal y Palmisano, 2010).

---

<sup>46</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>47</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.

<sup>48</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.



## CONSIDERACIONES FINALES

La pampa húmeda, el campo, se presenta ostensiblemente en la actualidad como una vasta inmensidad verde. En ese escenario vivo se definen y redefinen los intereses económicos más importantes de la economía del país. Paradójicamente, la pampa gringa se presenta como un campo de operaciones donde se dirimieron los conflictos y enfrentamientos que fueron dando forma a la nación argentina y que, al día de hoy, continúan reconfigurando actores e intereses en relación al sistema productivo extractivista exportador de *commodities*. Frente a tal configuración, una pregunta ineludible aún persiste: ¿Cuál es el margen de operatividad que tiene el Estado nacional para implementar políticas públicas relativas a un ámbito estratégico del esquema económico, dado el enorme poder relativo de algunos actores sectoriales y agentes corporativos, considerando, a su vez, el posicionamiento productivo de un país en vías de desarrollo dentro del actual esquema internacional? Esta difícil cuestión nos habilita a recordar lo expuesto en este trabajo para bocetar una respuesta provisoria frente a un caso determinado.

Tras el abrupto fin del Régimen de Convertibilidad se inauguró un nuevo período en la política argentina. A partir del 2003 comenzó una experiencia de gobierno que buscó redefinir el rol del Estado previamente desarticulado por la hegemonía neoliberal. En ese contexto, se da inicio a una paulatina recuperación de las capacidades estatales que permitieron al elenco de gobierno tener cierta autonomía relativa en el desarrollo de sus políticas públicas. Para el ciclo 2003-2007 se evidenciaron claros contrastes respecto a la dinámica estatal de la década anterior: crecimiento de la economía a una tasa del 8.5% acumulativa, renegociación de la deuda pública a manos de organismos internacionales, recuperación de la actividad industrial, desarrollo del empleo en su inserción productiva, re-estatización de empresas, reducción de los índices de pobreza e indigencia, resignificación de los derechos humanos, fuerte impulso a la integración latinoamericana, entre otros (Lattuada, Nogueira y Urcola, 2012; Madoery, 2013).

Respecto al ámbito agropecuario, una serie de medidas como la devaluación de la moneda nacional y la licuación de deudas hipotecarias contraídas por los productores con los bancos oficiales, junto con una variable positiva como fue el aumento de los precios internacionales de los *commodities*, generaron las condiciones propicias para una rápida dinamización y expansión de la producción agropecuaria, sector que para algunos investigadores se convertiría en uno de los motores de la recuperación de la economía argentina (Bisang, 2007; Lattuada y Nogueira, 2011).

Para ese entonces, se trataba de una rama productiva en pleno auge económico con perspectivas de crecimiento favorables. Para el conjunto de la economía nacional el ámbito agropecuario era (y es) un sector clave, no por su aporte al Producto Bruto Interno (PBI)<sup>49</sup>, sino por su rol estratégico dual como proveedor de alimentos para el mercado interno y como receptor de divisas por la exportación de *commodities* (Trombetta, 2008). La política de retenciones móviles fue diseñada para equilibrar los posibles desfases que se puedan generar entre los dos polos de aquella relación. Sin embargo, las cosas no siguieron el curso mentado.

Con la convocatoria al Parlamento para que se involucre en el debate sobre el esquema de retenciones móviles, la iniciativa ministerial dejaba de ser una mera resolución para convertirse en un proyecto de ley. Al mismo tiempo, con la derivación al Congreso para su tratamiento legislativo, hubo un reconocimiento por parte del poder ejecutivo 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>50</sup>.

Desatendiendo el aprendizaje político de la experiencia de la Resolución 125/08 con sus modificatorias y complementarias, obviando el enriquecimiento del proyecto de

---

<sup>49</sup> Javier Lindenboim ejemplifica que: “El Producto Bruto Interno a precios de mercado de 2007 alcanzó poco más de 800 mil millones de pesos. Todo el aporte del sector primario fue de 100 mil millones de los cuales un tercio se originaron en la minería” (Lindenboim, 2008: 15). Si se considera al PBI como la representación de toda la riqueza que la sociedad es capaz de generar en el lapso de un año, siguiendo con el ejemplo del autor, el aporte del sector agropecuario fue alrededor de 70 mil millones de pesos, evidenciando la baja participación de éste último en el PBI.

<sup>50</sup> *Proclama de Gualeguaychú*. Documento firmado por la SRA, FAA, CONINAGRO y CRA. 2 de abril de 2008.

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 de retenciones móviles. En el transcurso de este dificultoso proceso se terminará afirmando la máxima que “quien define es quien decide” (Aguilar Villanueva, 1993).

Con el pronunciamiento definitivo del Congreso sobre la movilidad de los derechos de exportación 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* agropecuarios continuaba 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 del proyecto: en los meses transcurridos 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 (Castro García, Comelli y Palmisano, 2010).

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, la Resolución 125/08 fue presa de un desacertado curso de acción, de la fuerte reacción corporativa de las entidades rurales y de la tendenciosa cobertura mediática del conflicto, lo que condicionó las derrotas –material y simbólica– del gobierno nacional en el espacio público y luego en el legislativo.

Sin embargo, no todo el esfuerzo para mejorar la propuesta inicial de la Resolución 125/08 sería dilapidado con el pronunciamiento del voto “no positivo” en la Cámara de Senadores. El proyecto de ley adjunto al esquema de retenciones móviles denominado Fondo de Redistribución Social se recuperó con la creación del *Fondo Federal Solidario*, instaurado 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 las provincias y municipios financien infraestructura pública, de forma similar a lo oportunamente dispuesto en el proyecto de ley. A sí mismo, varias de las medidas compensatorias serían implementadas en el lapso posterior al pronunciamiento del Parlamento sobre la movilidad de las retenciones junto con una modificación a la baja en las alícuotas de trigo y maíz (23% y 20% consecuentemente) para diciembre del 2008, aunque sin el *corpus* legislativo ni el espíritu general del proyecto de ley.

Respecto a uno de los agentes centrales del conflicto, los productores rurales que reaccionaron abierta y enfáticamente contra la Resolución 125/08 no eran los actores dominantes del sistema de agronegocio, 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 modelo agroindustrial. Por más que, en el corto plazo, la resolución ministerial afectaba la rentabilidad de aquella franja de productores, establecía, a su vez, 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 retenciones móviles significaría la bancarrota del ámbito agropecuario. Al mismo tiempo, sostenían que la mejor forma de incentivar al sector por parte del Estado era no intervenir, dejando actuar libremente la oferta y la demanda en el mercado. No obstante, “El capitalismo concentrador no acepta en sus producciones de punta la pequeña propiedad como pasaba hace casi un siglo”<sup>51</sup>, no se interesa por quiénes son los que producen y ni de qué modo. Cuestión que se evidencia con fuerza de ley en los ciclos económicos donde los precios internacionales no acompañan a las expectativas de las entidades rurales. En períodos de “vacas flacas” es allí donde reclaman la presencia activa del Estado.

---

<sup>51</sup> Giarracca, Norma. “De “rebeliones” y sus significados: el grito de Alcorta: 25 de junio de 1912”. En *Página 12 – El País*, Domingo 22 de junio de 2008.



Para finalizar, se retoma las ya lejanas reflexiones de Domingo Faustino Sarmiento plasmadas en el “*Facundo*” aunque de modo resignificado. Paradójicamente, la pampa argentina, zona núcleo por excelencia del sistema de producción rural, continúa siendo un desierto inhóspito. En este escenario redefinido, el monocultivo preponderante y su modo de producción adyacente –patrocinado por las transnacionales exportadoras, los grupos económicos agrarios, las empresas agroquímicas, las formas consorciadas de producción, entre muchos otros– han actuado con más vehemencia y violencia sobre el territorio que la que atribuyó el autor sanjuanino a gauchos e indios indómitos.

Los grandes intereses del modelo primario extractivista y exportador de *commodities* que definen el paradigma del agronegocio han desplazado poblaciones de pueblos rurales en varias provincias. Paulatinamente han acabado con pequeños y medianos productores y amenazan con continuar expandiendo la frontera agropecuaria hacia límites insospechados, promoviendo en ello un modelo de agricultura sin agricultores. La llanura brota extensa, verde y más monótona que nunca. Extrapolando la vieja dicotomía sarmientina, la pampa argentina, el campo, es más desierto que nunca. En estos términos, la barbarie se presenta despiadadamente en la actualidad bajo mantos de civilización.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acosta Reveles, Irma L. (2008). “Capitalismo agrario y sojización en la pampa Argentina. Las razones del desalojo laboral”. En *Laboratorio. Estudios sobre Cambio Estructural y Desigualdad Social*. Año 10, Nº 22, Invierno. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Buenos Aires.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (1993). “Estudio introductorio”. En *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Porrúa Grupo Editor. México.
- Aparicio, Susana; Giarracca, Norma y Teubal, Miguel (1992). “Las transformaciones en la agricultura: El impacto sobre los sectores sociales”. En Sautú, R. y Jorrot, J. [comp.] *Después de Germani. Exploraciones sobre la estructura social agraria*. Ed. Paidós, Buenos Aires.
- Arceo, Enrique (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.
- Barsky, Osvaldo (1992). “Políticas agrícolas y reformas institucionales en la Argentina en el contexto del -ajuste-”. En *Ruralia* Nº 3, FLACSO, Buenos Aires.
- Basualdo, Eduardo M. y Arceo, Nicolás (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, Eduardo 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.
- Bisang, Roberto (2007). “El desarrollo agropecuario en las últimas décadas: ¿Volver a creer?”. En Kosakoff, Bernardo [ed.] *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*. Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL) - Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Bravo, Ma. Elizabeth (2010). “Introducción”. En Bravo, Ana Lucía [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.
- Castro García, Ma. Celeste; Comelli, María; Palmisano, Tomás (2010). “Los usos del conflicto: la influencia de la Mesa de Enlace en el escenario electoral de 2009”. En Giarracca, Norma y Teubal, Miguel [coords.]. *Del paro agrario a las elecciones de 2009. Tramas, reflexiones y debates.* 1ª Ed. Ed. Antropofagia, Buenos Aires.
  - Comelli, María; Castro García, Ma. Celeste; Godfrid, Julieta; Schvartz, Agustina; Ciccolella, Marian; Negro, Mariano (2010). “La Trama de un conflicto extendido. El conflicto agrario marzo -julio de 2008”. En Giarracca, Norma y Teubal, Miguel [coords.]. *Del paro agrario a las elecciones de 2009. Tramas, reflexiones y debates.* 1a ed. Ed. Antropofagia, Buenos Aires.
  - Díaz, Cristina (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.
  - Dirección de Información y Análisis Sectorial (DIAS) (2009). “Complejos exportadores provinciales”. Subsecretaría de Programación Económica, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Julio. Publicación virtual. Disponible en: [http://www.mecon.gov.ar/peconomica/dnper/complejos\\_exportaciones\\_provinciales\\_2008.pdf](http://www.mecon.gov.ar/peconomica/dnper/complejos_exportaciones_provinciales_2008.pdf)
  - Domínguez, Diego I. y Sabatino, Pablo (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, Ana Lucía [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.
  - García, Ariel y Rofman, Alejandro (2014). “Poder y Espacio. Una propuesta de abordaje regional”. En Rofman, Alejandro y García, Ariel [comp.] *Economía solidaria y cuestión regional en la Argentina del principios de silgo XXI. Entre procesos de subordinación y prácticas alternativas.* 1ª Ed. E-Book. Buenos Aires.
  - Giancola, Silvana I.; Salvador, Ma. Laura; Covacevich, Melina e Iturrioz, Gabriela (2009). “Análisis de la cadena de soja en la Argentina”. En *Estudios*

- Socioeconómicos de los Sistemas Agroalimentarios y Agroindustriales*, N°3. Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), Ediciones. Diciembre.
- Giarracca, Norma; Teubal, Miguel y Palmisano, Tomás (2010). “Paro agrario: crónica de un conflicto alargado”. En Giarracca, Norma y Teubal, Miguel [coords.]. *Del paro agrario a las elecciones de 2009. Tramas, reflexiones y debates*. 1a ed. Ed. Antropofagia, Buenos Aires.
  - Giarracca, Norma y Palmisano, Tomás (2010). “Expansión sojera y paro agrario. Reflexiones para comprender el 2008 y 2009 en la Argentina”. En Giarracca, Norma y Teubal, Miguel [coords.]. *Del paro agrario a las elecciones de 2009. Tramas, reflexiones y debates*. 1a ed. Ed. Antropofagia, Buenos Aires.
  - Giarracca, Norma (2010). “El conflicto agrario 2008-2009: los debates necesarios”. En Giarracca, Norma y Teubal, Miguel [coords.]. *Del paro agrario a las elecciones de 2009. Tramas, reflexiones y debates*. 1a ed. Ed. Antropofagia, Buenos Aires.
  - Giarracca, Norma (2011). “El “desarrollo” basado en la extracción de recursos naturales”. En *Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Derechos humanos en Argentina. Informe 2011*. 1ª Ed. Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires, Argentina.
  - González, Alejandro D.; Janke, Rhonda y Rapoport, Eduardo H. (2003). “Valor nutricional de malezas comestibles”. En *Revista Ciencia Hoy*, Vol. 13, N° 76, agosto-setiembre. Buenos Aires.
  - Hora, Roy (2010). “La crisis del campo del otoño 2008”. En *Desarrollo Económico – Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 50, N° 197, abril-junio. Buenos Aires.
  - Laclau, Ernesto (1996). “Emancipación y Diferencia”. Ed. Ariel, Buenos Aires.
  - Landau, Martin (1994). “El ámbito propio del análisis de políticas”. En *El Estudio de las políticas Públicas*. 2a ed. Porrúa Grupo Editor, México.
  - Lattuada, Mario y Neiman, Guillermo (2005). “El campo Argentino. Crecimiento con exclusión”. Ed. Capital Intelectual, Buenos Aires.
  - Lattuada, Mario (2011). “Política de tierras en la Argentina: lo estratégico y lo social”. En *AGRÓPOLIS, Cosecha gruesa, invierno 2011*, año III, N°3. Fundación para el Desarrollo Regional en los países del MERCOSUR ampliado (FUNDER). Montevideo, Uruguay.

- Lattuada, Mario y Nogueira, María Elena (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 N° 1. Publicación del Centro de Estudios de la Argentina Rural. Bernal.
- Lattuada, Mario; Nogueira, Ma. Elena y Urcola, Marcos (2012). “Rupturas y continuidades en la gestión del desarrollo rural: consideraciones acerca del rol del estado (1991-2011)”. En *Avá* [online] N°21, diciembre. Posadas, Misiones.
- Lindenboim, Javier (2008). “Distribuir y redistribuir: he ahí la cuestión”. En *Laboratorio. Estudios sobre Cambio Estructural y Desigualdad Social*. Año 10, N° 22, Invierno. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, Buenos Aires.
- Madoery, Oscar (2013). “Diez tesis para una lectura política de la democracia argentina”. En Madoery, Oscar [et.al.]. *La democracia argentina: como escenario de disputa hegemónica*. 1ª Ed. UNR Editora, Rosario.
- Majone, Giandomenico (1994). “Los usos del análisis de políticas”. En *La hechura de las políticas*. 2ª Ed. Porrúa Grupo Editor, México.
- Martínez, Enrique M. (2008). “El conflicto agrario: la mirada desde el INTI”. Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE), 27 de Marzo. Buenos Aires. Publicación virtual. Disponible en:  
<http://www.iade.org.ar/modules/noticias/article.php?storyid=2280>
- Obschatko, Edith (1994). “Efectos de la desregulación sobre la competitividad de la producción argentina”. GEL-Fundación Arcor, Buenos Aires.
- Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo (1981). “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”. Documento G.E. CLACSO/N°4. Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES). Buenos Aires.
- Oszlak, Oscar (1999). “Quemar las Naves (o como lograr reformas estatales irreversibles)”. En revista *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, Año 6, N°14, primavera. Buenos Aires.
- Pengue, Walter A. (2004). “El modelo de agricultura industrial intensivo”. En *Saber Cómo*. Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), N° 16, mayo. Buenos Aires.

- Rassiga, Fernando (2004). “Acerca de las Causas y los Riesgos del Monocultivo de Soja”. Documento de Trabajo, Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) - Economía Industrial.
- Regonini, Gloria (1991). “El estudio de las políticas públicas”. En *Documentación Administrativa* / Nº 224-225, octubre 1990 - marzo 1991. Madrid.
- Rofman, Alejandro (2000). “Desarrollo regional y exclusión social. Transformaciones y crisis en la Argentina contemporánea”. Ed. Amorrortu, Buenos Aires.
- Rodríguez, Javier (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.
- Rodríguez, Javier Leonel (2010). “Consecuencias económicas de la difusión de la soja genéticamente modificada en Argentina, 1996-2006”. En Bravo, Ana Lucía [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.
- Sarmiento, Domingo F. (2007) “Facundo”. 1ª Ed. Booket Ed. Buenos Aires.
- Subirats, Joan (1989). “Análisis de política públicas y eficacia de la administración”. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid.
- Subirats, Joan (1995). “Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación”. *Gestión y Política Pública*, Vol. IV. Nº1. México.
- Teubal, Miguel (2006a). “Expansión del modelo sojero en la Argentina. De la producción de alimentos a los commodities”. En *Realidad Económica* Nº 220, mayo-junio. Buenos Aires.
- Teubal, Miguel (2006b). “El campo argentino en la encrucijada”. Facultad de Ciencias Económicas (UBA). Publicación virtual. Disponible en: [www.econ.uba.ar/planfenix/docnews/Cadenas%20Agroindustriales/Teubal.pdf](http://www.econ.uba.ar/planfenix/docnews/Cadenas%20Agroindustriales/Teubal.pdf)
- Teubal, Miguel y Palmisano, Tomás (2010). “El conflicto agrario: características y proyecciones”. En Giarracca, Norma y Teubal, Miguel [coords.]. *Del paro agrario a las elecciones de 2009. Tramas, reflexiones y debates*. 1a ed. Ed. Antropofagia, Buenos Aires.

- Trombetta, Martín (2008). “El problema de las retenciones: una visión crítica”. En *Laboratorio. Estudios sobre Cambio Estructural y Desigualdad Social*. Año 10, Nº 22, Invierno. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, Buenos Aires.
- Violante, Edgardo (2012). “Localidades en proceso de despoblamiento (200-2010). Los casos de “La Vanguardia” y “Cepeda” (Provincia de Santa Fe)”. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario (UNR). Tesina de grado.

#### **Fuentes Primarias:**

- Resolución 125/2008. Ministerio de Economía y Producción, 10 de marzo de 2008. Publicada en el Boletín Oficial el 12 de marzo de 2008.
- Resolución 141/2008. Ministerio de Economía y Producción, 13 de marzo de 2008. Publicada en el Boletín Oficial el 17 de marzo de 2008.
- Resolución 284/2008. Ministerio de Economía y Producción, 18 de abril de 2008. Publicada en el Boletín Oficial el 24 de abril de 2008.
- Resolución 285/2008. Ministerio de Economía y Producción, 18 de abril de 2008. Publicada en el Boletín Oficial el 24 de abril de 2008.
- Resolución 64/2008. Ministerio de Economía y Producción, 30 de mayo de 2008. Publicada en el Boletín Oficial el 02 de junio de 2008.
- 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 Nº 67. Fecha: 19/06/2008.
- PROYECTO DE LEY EN REVISION RATIFICANDO LA RESOLUCION DEL MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION Nº 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.



- Decreto 1176/2008. PODER EJECUTIVO NACIONAL (PEN), 18 de julio de 2008. Publicada en el Boletín Oficial el 21 de julio de 2008.
- Resolución 180/2008. Ministerio de Economía y Producción, 18 de julio de 2008. Publicada en el Boletín Oficial el 21 de julio de 2008.
- Resolución 181/2008. Ministerio de Economía y Producción, 18 de julio de 2008. Publicada en el Boletín Oficial el 21 de julio de 2008.
- Resolución 182/2008. Ministerio de Economía y Producción, 18 de julio de 2008. Publicada en el Boletín Oficial el 21 de julio de 2008.

#### **Fuentes Secundarias:**

- Aranda, Darío. “El tóxico de los campos”. En *pagina12.com.ar*, 13 de abril de 2009. Buenos Aires.
- Aranda, Darío. “Lo que sucede en Argentina es casi un experimento masivo”. Entrevista a Andrés Carrasco. En *pagina12.com.ar*, 3 de mayo de 2009. Buenos Aires.
- Ballesteros Ledesma, Patricio. “Grobocopatel, ¿o rei da soja?: por qué gana más en Brasil”. En *Revista Fortuna*, 4 de junio de 2010. Buenos Aires.
- Braslavsky, Guido. “Fuerte réplica de Cristina al campo: “No me voy a someter a extorsión””. En *clarin.com*, 26 marzo de 2008. Buenos Aires.
- Benchimol, Pablo. “Latifundios y pools de siembra”. En *pagina12.com.ar*, 20 de abril de 2008. Buenos Aires.
- Cantón, Marcelo. “Para los ruralistas, los reintegros no llegarán a los productores” *clarin.com*, 20 de abril de 2008. Buenos Aires.
- “Carta Abierta / 1”. En *cartaabierta.org.ar*, 13 de mayo de 2008. Buenos Aires.
- “Carta abierta del campo a los argentinos”. En *lanacion.com*, 07 de mayo de 2008.
- Ceriotto, Luís. “Las retenciones dañan a los más chicos, admite un pool”. En *clarín.com*, 8 de julio de 2008. Buenos Aires.
- “Discurso lanzamiento de La Rural ‘08. Conferencia de Prensa Palermo 08”, 10 de julio de 2008, Buenos Aires. Disponible en *sra.org.ar*.
- Dri, Rubén. “El campo y la escarapela”. En *pagina12.com.ar*, miércoles 14 de mayo de 2008. Buenos Aires.

- “El crucial discurso del vicepresidente”. En *lanacion.com.ar*, 17 de julio de 2008. Buenos Aires.
- Fontevecchia, Jorge. “El conflicto se radicaliza, temo que haya sangre y pérdida de vidas”: Entrevista a Eduardo Buzzi. En *perfil.com.*, 25 de mayo de 2008. Buenos Aires.
- Giarracca, Norma. “De “rebeliones” y sus significados: el grito de Alcorta: 25 de junio de 1912”. En *pagina12.com.ar*, 22 de junio de 2008. Buenos Aires.
- “La Presidenta enviará el proyecto de ley de retenciones móviles al Congreso”. En *casarosada.gov.ar*, 17 de junio de 2008. Buenos Aires.
- Longoni, Matías. “Masiva demostración de fuerza del campo: hoy vuelve el diálogo”. En *clarin.com*, 26 mayo de 2008. Buenos Aires.
- “Miguens dijo que recurrirán a la Justicia para solicitar la inconstitucionalidad de las retenciones móviles”. En *infocampo.com.ar*, 02 Abril 2008. Buenos Aires.
- Scaletta, Claudio. “Gigantes invisibles”. En *pagina12.com.ar*, 7 de abril de 2008.
- “Proclama de Gualeguaychú”. Documento firmado por la SRA, FAACONINAGRO y CRA. 2 de abril de 2008. En *infocampo.com.ar*, 1 de abril de 2008. Buenos Aires.
- “Resolución del Consejo Directivo de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA sobre la actuación de la mayoría de los medios de comunicación con motivo de la cobertura del lock out planteado por los productores agropecuarios”. En *conadu.org.ar*, 1 de abril de 2008.
- Ruchansky, Emilio. “La segunda batalla de las cacerolas”. En *pagina12.com.ar*, 27 de marzo de 2008. Buenos Aires.

**Portales Digitales Consultados:**

- *clarin.com.*
- *lanacion.com.*
- *perfil.com.*
- *pagina12.com.ar.*
- *casarosada.gov.ar.*
- *iProfesional.com.*
- *infocampo.com.ar.*
- *sra.org.ar.*

## **ANEXO:**

### **Cronología del conflicto<sup>52</sup>**

- 11 de Marzo, martes:

Resolución 125/08: el gobierno nacional dio a conocer públicamente el esquema de retenciones móviles para cereales, oleaginosas y derivados.

- 12 de Marzo, miércoles:

Las cuatro entidades rurales (FAA, SRA, CRA y CONINAGRO) declararon el cese en la comercialización de carnes y granos por 48 horas como medida de protesta conjunta.

#### **Paro agropecuario: 13 y 14 de Marzo**

Jornada N°01 y N°02: movilizaciones, asambleas y tractorazos en la zona núcleo del país, con respaldo de sectores de la agroindustria y operadores de mercado. En el día 14 se adicionaron cortes de ruta en las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Entre Ríos y Chaco. Las cuatro patronales rurales decidieron extender el paro hasta el 19 de marzo.

#### **Paro agropecuario: del 15 al 19 de Marzo**

Jornadas N°03 a la N°07: se realizaron asambleas y cortes de ruta en múltiples localidades de las siguientes provincias: Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Entre Ríos, Tucumán, Salta, La Pampa, Chaco, Santiago del Estero y Mendoza.

- 17 de Marzo, lunes:

Se publicó en el Boletín Oficial las correcciones a las alícuotas introducidas a través de la Resolución 141/08, la cual disminuyó en 4 puntos porcentuales la diferencia entre materias primas y derivados de harinas y pellets de soja y girasol, como era hasta marzo de 2007.

#### **Paro agropecuario: del 20 al 25 de Marzo**

Jornadas N°08 a la N°13: la Mesa de Enlace profundizó las protestas del sector al continuar con el paro y las medidas de protestas. Se registraron numerosas asambleas, movilizaciones y

---

<sup>52</sup> La siguiente cronología se nutre del aporte fundamental de Comelli, María; Castro García, Ma. Celeste; Godfrid, Julieta; Schwartz, Agustina; Ciccolella, Marian; Negro, Mariano (2010), quienes en *“La trama de un conflicto extendido. El conflicto agrario marzo-julio de 2008”* realizan una sistemática crónica del conflicto por las retenciones móviles a través de diversos periódicos nacionales y provinciales. A su vez, para este Anexo se consideraron fuentes periodísticas de los siguientes portales: *pagina12.com.ar*, *clarin.com*, *lanacion.com*, *perfil.com*, *iProfesional.com*, *casarosada.gov.ar*, *infocampo.com.ar*, *sra.org.ar*.

piquetes en múltiples localidades de las siguientes provincias: Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Entre Ríos, Tucumán, La Pampa, Chaco, Santiago del Estero, San Luis y Formosa.

- 25 de Marzo, martes:

Discurso presidencial: por la tarde Cristina Kirchner dio un discurso en Casa Rosada en el que cuestionó el accionar de protesta de los productores rurales calificándolos como “los piquetes de la abundancia” en un claro contraste con los piquetes ocurridos en el 2001. “También hizo referencia a que con la huelga se estaba perjudicando a todos los argentinos mientras que “las exportaciones siguen viento en popa”. (Comelli [et.al.], 2010: 40). Luego del discurso presidencial se realizaron cacerolazos y movilizaciones en centros urbanos de: Ciudad de Buenos Aires, La Plata, Rosario, Córdoba, Mar del Plata, Santa Fe y San Miguel de Tucumán.

### **Paro agropecuario: del 26 de Marzo al 28 de Marzo**

Jornadas N°14 a la N°16: Se intensificaron los cortes de rutas en varios puntos del país, a las provincias ya mencionadas se adicionan las de Corrientes, Jujuy y Catamarca, además se reanudan los bloqueos en Mendoza.

- 27 de Marzo, jueves:

Acto en Parque Norte: la Presidenta solicitó que se levantaran los cortes y convocó al diálogo. Sobre la problemática productiva mencionó “necesitamos que no se sojice nuestro campo. Tiene que haber rentabilidad, pero hablemos con sinceridad. Se está discutiendo la distribución del ingreso y un modelo de país”. Agregó que el *lock out* patronal es de naturaleza política y los vinculó con los sectores que repudiaron los avances en materia de derechos humanos. “En el escenario, la Jefa de Estado estuvo acompañada por Néstor Kirchner, todo el Gabinete Nacional, numerosos gobernadores peronistas, intendentes, sindicalistas y dirigentes del oficialismo” (Comelli [et.al.], 2010: 46). También acompañaron las Madres y Abuelas de Plaza de Mayo, Movimiento Evita, Federación Tierra y Vivienda, Libres del Sur, el Frente Barrial 19 de diciembre, la Cámpora, entre otros. Luego del acto, se registraron cacerolazos en Ciudad de Buenos Aires, La Plata, Mar del Plata, Bahía Blanca, Pergamino y Junín.

- 28 de Marzo, viernes:

La Mesa de Enlace decidió suspender las medidas de fuerza para iniciar lo que sería el primer encuentro para negociar con miembros del gobierno nacional sobre cuestiones relativas al sector agropecuario. Las entidades rurales reclamaron sin éxito retrotraer la situación al 11 de marzo y suspender el nuevo esquema de retenciones móviles.

### **Paro agropecuario: del 29 de Marzo al 02 de Abril**

Jornadas N°17 a la N°21: Tras la infructuosa negociación con el gobierno, la Mesa de Enlace decidió continuar con el paro agropecuario y extenderlo hasta el 2 de Abril. Se registraron numerosos cortes de rutas en las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, La Pampa, Tucumán, Mendoza, Río Negro, Chaco, Formosa, Corrientes y Santiago del Estero.

- 30 de Marzo, domingo:

El gobierno nacional suspendió la convocatoria al diálogo y la negociación tras la decisión de las patronales rurales de mantener las medidas de fuerza.

- 31 de Marzo, lunes:

Luego de un acto en Casa de Gobierno el Ministro de Economía anunció el desarrollo de seis medidas destinadas a dinamizar la producción agropecuaria: reintegro para los pequeños productores de soja y girasol; subsidio a los fletes para las provincias extra-pampeanas (regiones NOA y NEA); reapertura del registro de las exportaciones de trigo; incremento de las compensaciones para productores lecheros; una línea de crédito a tasa fija para quienes agreguen valor a la cadena agropecuaria y la creación de la subsecretaría de Desarrollo Rural. Las entidades rurales calificaron como insuficientes a las nuevas medidas y ratificaron la vigencia del paro. En otro orden, se registraron cacerolazos en Ciudad de Buenos Aires.

- 01 de Abril, martes:

Acto en Plaza de Mayo: Cristina Fernández de Kirchner sostuvo que no cedería antes las presiones de los ruralistas y cuestionó la metodología de los cortes de ruta: *“Quiero pedirles, rogarles encarecidamente a los que aún creen que es bueno cortar caminos para que no pasen alimentos, para que no pasen instrumentos para las fábricas, que por favor adviertan el mal que están haciendo. No se puede representar al pueblo y enorgullecerse de desabastecerlo”*.

- 02 de Abril, miércoles:

“Acto Federal Agropecuario de Gualeguaychú”: la Mesa de Enlace anunció la suspensión de la protesta rural con lo cual se levantaron las medidas de fuerza y se abandonarían los cortes de rutas por treinta días para retomar las negociaciones con el gobierno nacional. No obstante, la dirigencia rural advirtió que seguirían “en estado de alerta y movilización”, y que de no arribar a una “solución integral” al conflicto agrario se retomarían las acciones de protesta.

### **Período de tregua y negociaciones: del 03 de Abril al 07 de Mayo**

- 04 de Abril, viernes:

Ricardo Echegaray, ex titular de la Aduana, asumió la Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario (ONCAA). Decreto 606/08 (publicado en el Boletín Oficial el 10 de abril).

- 08 de Abril, martes:

Los dirigentes de la FAA, SRA, CRA y CONINAGRO solicitaron el pedido formal de audiencia a Presidencia de la Nación. Desde el oficialismo se sostuvo que previo al encuentro entre dichas entidades con la presidenta se debían definir las cuestiones técnicas y administrativas de las medidas compensatorias y los reintegros para pequeños y medianos productores anunciadas.

- 11 de Abril, viernes:

Los dirigentes de la Mesa de Enlace se reunieron con miembros del gobierno nacional para analizar el panorama agropecuario y las políticas públicas relativas al sector. El encuentro se extendió por tres horas, acordando volver a reunirse. “Los dirigentes elogiaron la recuperación del diálogo y remarcaron que, a pesar de que el detonante del paro había sido el aumento de las retenciones a la soja, las medidas de protesta habían permitido que se discutiera la política ganadera, lechera y de las economías regionales” (Comelli [et.al.], 2010: 69).

- 14 de Abril, lunes:

Las entidades rurales fueron recibidas por el Jefe de Gabinete y coordinaron una agenda de trabajo: “El cronograma acordado incluyó cuatro reuniones técnicas que comenzarían el martes por la mañana, donde se reunirían con funcionarios de la SAGPyA para consensuar políticas para la cadena de la carne y por la tarde para los granos. El jueves volverían a juntarse para discutir sobre el mercado lácteo y las economías regionales, y el martes de la próxima semana regresarían a la Casa Rosada para analizar la evolución de las negociaciones. Estas reuniones serían encabezadas por el secretario, Javier de Urquiza, y especialistas del INTA y del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA)” (Comelli [et.al.], 2010: 70).

- 18 de Abril, viernes:

El gobierno nacional anunció a través del jefe de Gabinete, Alberto Fernández, el ministro de Economía, Martín Lousteau, y el titular de la SAGPyA, Javier de Urquiza, los detalles sobre la implementación de las políticas compensatorias para pequeños y medianos productores y las modalidades de reintegros en los fletes. Tales medidas estaban expresadas en la Resolución 284/08 y la Resolución 285/08.

- 24 de Abril, jueves:

Martin Lousteau renunció al Ministerio de Economía. Carlos Fernández fue quien lo sucedió en la titularidad de la cartera económica.

- 25 de Abril, viernes:

Acto de asunción de Carlos Fernández al Ministerio de Economía: asistieron titulares de la SRA, Luciano Miguens, y de la CRA, Mario Llambías; en representación de la FAA fue Silvio Corti, y por parte de CONINAGRO Jorge Morales.

- 04 de Mayo, martes:

El gobierno nacional presentó ante las entidades rurales un documento donde se plasmaban una serie de objetivos para planificar la actividad agropecuaria a mediano y largo plazo. Se planteó la necesidad de armonizar las exportaciones del sector con el consumo interno; promover un desarrollo territorial equilibrado y sustentable; potenciar el desarrollo de las cadenas de valor y avanzar sobre la formalización tributaria y laboral del sector. A través de tales metas se proyectó un primer esbozo del plan agropecuario que el gobierno comenzó a trazar –el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal (2010-2016) comenzó a discutirse en el 2009 tras la creación del Ministerio de Agricultura.

- 07 de Mayo, miércoles:

Fin de la tregua anunciada por la Mesa de Enlace: al no llegar a acuerdos en las negociaciones con miembros del Gabinete y ante la negativa oficial de no modificar el sistema de retenciones móviles, las patronales rurales decidieron retomar las medidas de fuerza y apostarse en las banquinas de las rutas. “La consigna de los ruralistas fue: no a la comercialización de granos con destino a la exportación, realización de asambleas en distintos puntos del país, pedidos de audiencia a gobernadores, legisladores e intendentes y la invitación a usar los símbolos patrios” (Comelli [et.al.], 2010: 92). El gobierno nacional caracterizó al paro como un nuevo “lock out de los empresarios del campo” y suspendió las negociaciones con las entidades representativas del sector hasta que no se cesen las acciones de protesta.

### **Paro agropecuario: del 08 de Mayo al 19 de Mayo**

Jornadas N°22 a la N°32: en varias localidades de las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Entre Ríos, La Pampa, Formosa, Santiago del Estero y Salta se retomaron los cortes de ruta. En esta oportunidad, el gobierno envió efectivos de Gendarmería a los puntos de mayor concentración de productores.

- 13 de Mayo, martes:

Creación de Carta Abierta: un grupo de 750 intelectuales del mundo de la cultura, las ciencias y el periodismo manifestaron su respaldo crítico al gobierno nacional a través de su primera misiva conocida como *Carta Abierta /1* en la cual también se denunciaba el accionar desmedido de los ruralistas y la parcialidad de la cobertura mediática.

En otro orden, el Poder Ejecutivo dispuso a través de un decreto que para poder exportar con las alícuotas anteriores los aumentos de las retenciones móviles, los exportadores tendrían que acreditar la adquisición o tenencia de la producción previa a tal suba. La realización de tal disposición se efectuó a causa del accionar de las grandes cerealeras, las cuales inscribieron cuantiosos volúmenes de ventas externas (en muchos casos sin tener la producción) para poder registrarse en las alícuotas previas a los aumentos de los derechos de exportación.

- 19 de Mayo, lunes:

En un comunicado de prensa la Mesa de Enlace anunció el fin del paro agropecuario para retomar el diálogo con el gobierno nacional. Con el *impasse* abierto, los empresarios agropecuarios aprovecharon la coyuntura para reanudar sus ventas.

### **Reanudación de las negociaciones: del 22 de Mayo al 28 de Mayo**

- 22 de Mayo, jueves:

Se realizó la primera reunión oficial entre las patronales agropecuarias con el gobierno luego del levantamiento de las medidas de fuerzas anunciado el día lunes.

- 25 de Mayo, domingo:

Acto en Rosario: En el Monumento de la Bandera se realizó el acto convocado por la Mesa de Enlace. Los dirigentes rurales luego de criticar al oficialismo insistieron en que se discuta el tema de las retenciones móviles. El acto fue multitudinario, organizadores aseguraron que asistieron trescientas mil personas aproximadamente. A su vez, varios políticos de distintos partidos también presenciaron el evento aunque no participaron activamente del mismo tal como lo dispusieron sus organizadores.

Acto en Salta: la presidenta participó de la tradicional celebración del 25 de Mayo en la ciudad de Salta. En su discurso Cristina Fernández evitó aludir directamente al campo, realizando sólo una alusión indirecta al conflicto. Al multitudinario evento asistieron la mayoría del gabinete nacional, gobernadores y principales legisladores oficialistas y el titular de la Central General de Trabajadores (CGT), Hugo Moyano.



- 26 de Mayo, lunes:

El jefe de Gabinete, Alberto Fernández, anunció que el encuentro entre el gobierno y la Mesa de Enlace se cancelaba por las declaraciones proferidas por la dirigencia ruralista en el acto del día anterior. No obstante, las patronales rurales decidieron no retomar medidas de fuerza y continuar con las negociaciones.

- 27 de Mayo, martes:

Néstor Kirchner convocó a la mesa de conducción del Consejo Nacional del Partido Justicialista para elaborar un documento en conjunto que repudiase las declaraciones de los representantes de las patronales rurales pronunciadas en el acto de Rosario, calificándolas como antidemocráticas y destituyentes. A su vez, se recriminó a la Mesa de Enlace“(…) invocar al diálogo cuando “simplemente desacreditan o conciben a las autoridades electas como un obstáculo” mientras defendieron las retenciones como un instrumento válido y legítimo del Estado para impulsar la redistribución del ingreso” (Comelli [et.al.], 2010:118).

- 28 de Mayo, miércoles:

Los representantes de la Mesa de Enlace decidieron retomar el paro agropecuario.

### **Paro agropecuario: del 29 de Mayo al 20 de Junio**

Jornadas N°33 a la N°54: además de las asambleas, movilizaciones y cortes de ruta en las zonas donde se venían desarrollando las medidas de fuerza desde el inicio del conflicto, en tales jornadas las acciones de protestas incluyeron: cese de comercialización de granos para exportación y de hacienda para faena, instalación de campamentos en localidades rurales para difundir sus demandas junto con la búsqueda de respaldo político entre gobernadores y legisladores. A partir del 03 de Junio a los transportistas se sumarían a los cortes de ruta.

- 29 de Mayo, jueves:

En una conferencia Alberto Fernández y el ministro de Economía, Carlos Fernández, anunciaron modificaciones al esquema de retenciones: en primer término, disminuía la curva de retenciones para habilitar nuevamente los mercados a futuro; y en segundo lugar, permitía que los reintegros a pequeños productores lo implementaran los gobiernos provinciales y municipales cuando el derecho de exportación superara el 35%, conjuntamente, se habilitaba la inscripción a los beneficios impositivos a los monotributistas. Con la modificación de la curva se preveía que si la soja superaba los 750 U\$S, la retención neta sería del 52,6%. Sin embargo,

los miembros de la Mesa de Enlace manifestaron que las modificaciones a las medidas vigentes no variaba la situación del sector, reclamando la reanudación de las negociaciones.

- *03 de Junio, martes:*

En el marco de las medidas de protesta de los ruralistas, se sumó el bloqueo de rutas dispuesto por transportistas en las provincias de Santa Fe, Córdoba, Entre Ríos, Buenos Aires y La Pampa. En teoría la intención de los transportistas fue la de forzar el camino al diálogo, debido a que el sector declaró numerosas pérdidas económicas a causa de la extensión del conflicto entre el campo y el gobierno.

- *06 de Junio, viernes:*

La Mesa de Enlace decidió que la finalización del paro agropecuario estaría prevista para el domingo 08 de Junio.

- *09 de Junio, lunes:*

Cristina Fernández de Kirchner, a través de la cadena nacional, presentó el Programa de Redistribución Social. A través del decreto 904 se creaba un programa integrado de construcción de hospitales, viviendas y caminos que se financiaría con los ingresos de los derechos de exportación una vez que las retenciones agropecuarias superasen el 35%. La ejecución de estos fondos nacionales sería descentralizada y recaería en las provincias y municipios. Por otro lado, desoyendo a las conducciones nacionales, ruralistas retomaron los cortes de rutas en algunas localidades una vez terminado el discurso de la presidenta. También los transportistas decidieron reanudar los cortes.

- *14 de Junio, sábado:*

En Gualeguaychú productores mantuvieron cortada la Ruta Nacional Nº14. En dicho corte la Gendarmería se hizo presente con una orden de desalojo generando situaciones de tensión con los productores allí apostados. Lo que dio trascendencia mediática al evento fue la detención de Alfredo de Angeli, miembro de la FAA de Entre Ríos y representante de “los autoconvocados”, quien sería posteriormente liberado.

- *16 de Junio, lunes:*

Cacerolazos: en la ciudad de Rosario ciudadanos se manifestaron a favor del campo con bocinazos y cacerolazos por las calles céntricas, cuyo epicentro fue el Monumento a la Bandera. También se realizaron cacerolazos en las ciudades de Mar del Plata, Bahía Blanca y Buenos Aires en apoyo a la protesta rural.

- 17 de Junio, martes:

Cristina Fernández de Kirchner envió el proyecto sobre retenciones móviles al Congreso. Los representantes de las patronales rurales expresaron su conformidad con que el debate de las retenciones se traslade al Congreso, aunque demostraron estar en disconformidad respecto al proyecto oficial y manifestaron reservas respecto al tratamiento legislativo de la medida.

- 18 de Junio, miércoles:

Acto en Plaza de Mayo: en dicho evento en apoyo al gobierno nacional la presidenta criticó el accionar de los miembros de la Mesa de Enlace: *“Cuatro personas a las que nadie votó y nadie eligió nos decían a los argentinos quién podía andar por las rutas”*. Respecto a las retenciones afirmó: *“Cuando tomé decisiones, no lo hice para perjudicar a nadie. Las tomé para que todos los argentinos pudiéramos vivir un poco mejor. Es imprescindible garantizar la mesa de los argentinos”*. El acto fue multitudinario y se transmitió a todo el país por cadena nacional.

- 19 de Junio, jueves:

El proyecto enviado por el poder Ejecutivo ingresó en la Cámara de Diputados, allí los diferentes bloques definieron posiciones respecto a las retenciones móviles. Desde el oficialismo se buscaba ratificar el proyecto de ley como fue emitido por el ejecutivo, aunque también plantearon la posibilidad de estudiar medidas complementarias, como la ampliación de las facultades de la ONCCA, una nueva ley de arrendamientos, la creación de un Plan Nacional para el Desarrollo Agropecuario, entre otras. De parte de la oposición (Pro, UCR, Coalición Cívica –CC– y peronismo disidente) intentaron elaborar un proyecto alternativo en conjunto, lo único que definieron en común fue fijar una posición opuesta al proyecto oficial. Fuera del recinto, los ruralistas manifestaron públicamente que visitarían las casas de los legisladores para dar a conocer sus opiniones respecto a las retenciones móviles.

- 20 de Junio, viernes:

Se levanta el paro: Las patronales rurales decidieron levantar el paro y los cortes de ruta para retomar la comercialización de granos.

### **Tratamiento parlamentario: del 21 de junio al 18 de julio**

- 21 de Junio, sábado:

La presidenta junto con miembros del gabinete, se reunieron con el jefe del bloque de diputados oficialistas, Agustín Rossi, y con su homónimo en el senado, Miguel Pichetto, para organizar el accionar oficial respecto al proyecto de ley y la posibilidad de adicionar leyes

complementarias referidas a los pequeños y medianos productores. En otro ámbito, frente al Congreso agrupaciones kirchneristas instalaron tres carpas para hacer campaña a favor del proyecto sobre retenciones móviles.

*- 23 de Junio, lunes:*

El debate en la Cámara de Diputados se inició al anochecer con la presencia de los representantes de la Mesa de Enlace. El ámbito de trabajo fue la Comisión de Agricultura, allí se trató las retenciones móviles y se analizaron diferentes proyectos como una ley para el precio pleno del trigo, la promoción de la lechería, el fomento a la producción de la carne, la ampliación de las facultades de la ONCCA. Por otro lado, diputados de Solidaridad e Igualdad (SI) junto con Claudio Lozano presentaron un informe referido a la evasión fiscal "(...) en el que expusieron que las cerealeras trasnacionales evadieron 1.450 millones de dólares en retenciones y además, presentaron una lista de las veintidós empresas más beneficiadas por defraudación fiscal en la liquidación de las retenciones en el período del 11 de septiembre al 31 de marzo de 2008, en la cual entre las primeras evasoras se encontraban, Bunge Argentina, IDC Argentina, Cargill, Aceitera General Deheza, Vicentín y Molinos Ríos de la Plata (Comelli [et.al.], 2010:151). Afuera del Congreso, las entidades rurales levantaron lo que llamaron "carpa verde" para difundir su oposición a las retenciones.

*- 24 de Junio, martes:*

En la Comisión de Agricultura en Diputados hubo una reunión en que participaron el Frente Nacional Campesino (FNC), el Foro de Agricultura Familiar y representantes de pueblos originarios. Allí intentaron manifestar sus opiniones sobre las retenciones y plantearon la necesidad de una nueva política agropecuaria integral pero sus intervenciones fueron obstaculizadas por diputados de la UCR, el PRO y la CC, quienes indicaron que debían circunscribirse exclusivamente a la Resolución 125/08 de lo contrario abandonarían el recinto.

*- 25 de Junio, miércoles:*

Roberto Urquía, senador cordobés por el Frente para la Victoria (FPV), renunció a sus cargos de presidente de la Comisión de Presupuesto y a la Cámara de Agricultura, Ganadería y Pesca en la Cámara de Senadores. La razón se debía a su desacuerdo con las retenciones móviles.

*- 27 de Junio, viernes:*

En la Comisión de Agricultura y Presupuesto la secretaria de Medio Ambiente, Romina Picolotti, realizó una exposición sobre el impacto ambiental del monocultivo de soja. "Explicó que durante el período 1998-2005, el área sembrada de soja creció en el NEA un 400 % y en el

NOA un 200 %, dejando como resultado la deforestación de más de dos millones de hectáreas de bosques nativos” (Comelli [et.al.], 2010:155).

- *28 de Junio, sábado:*

El oficialismo decidió no modificar la presentación de la Resolución N°125/08, por lo que estableció una ley complementaria que beneficiaría a pequeños y medianos productores. La misma instituía reintegros para aquellos productores que pagasen retenciones por arriba del 35 %, ofreciendo una mayor agilidad sobre el cobro de las compensaciones que las que se implementaban en ese momento. Se incluyó modificaciones a la Ley de Arrendamientos, además de acuerdos favorables para productores trigueros y del sector lácteo. Por otro lado, el diputado Felipe Solá presentó un proyecto alternativo sobre retenciones móviles que fijaba como tope entre el 40 % y el 41 %, sin embargo, no contó con el respaldo necesario.

- *01 de Julio, martes:*

Durante la jornada parlamentaria, alrededor de 120 diputados de los 129 que disponía el bloque de diputados oficialistas debatieron sobre la ratificación del proyecto de ley enviado por el ejecutivo a favor del esquema de retenciones móviles incorporando modificaciones en defensa de pequeños y medianos productores. Del lado de la oposición, por primera vez se consensuó un proyecto en común firmado por catorce bloques y monobloques integrados por la UCR, el PRO, la CC, el Partido Socialista (PS), peronismo disidente y algunos partidos provinciales, con lo cual presentaron un dictamen con los siguientes ejes: “suspender la Resolución N°125/08 por ciento cincuenta días, fijar la alícuota de 35 % para las exportaciones de soja e implementar una segmentación que establecía una retención del 27 % a las primeras mil doscientas toneladas exportadas” (Comelli [et.al.], 2010:159).

- *02 de Julio, miércoles:*

El legislador Claudio Lozano (Buenos Aires para Todos-Proyecto Sur), tras no acordar con el oficialismo, presentó su propio dictamen e insistió con la denuncia de evasión fiscal que el mismo planteó el 23 de julio.

- *03 de Julio, jueves:*

En el plenario de la Comisión de Agricultura y Ganadería, el kirchnerismo consiguió el dictamen para tratar en Diputados el proyecto oficial de retenciones móviles con sus modificaciones para el día siguiente, asegurando tener los votos para aprobar el proyecto. El dictamen ratificaba la movilidad de los derechos de exportación, a la par que adicionaba 18 artículos con el fin de facilitar y hacer más expeditivo el sistema de reintegros para pequeños y

medianos productores: plazo de 30 días y tope de 750 toneladas para la soja y el girasol, cuya vigencia sería hasta el 31 de octubre de 2008. Así mismo, la Comisión comenzó el tratamiento de la Ley de Arrendamiento –cuya base fue el proyecto del diputado Eduardo Macaluse (SI). “Con esta normativa, los contratos de alquiler tendrían un plazo de cinco años, se modificaría la posibilidad de realizar contratos accidentales, de un año de duración, y se prohibiría el subarrendamiento, entre otras medidas de carácter fiscal, como la reducción del Impuesto a las Ganancias y una devolución anticipada del Impuesto al Valor Agregado (IVA). (...). La normativa crearía nuevas figuras de arrendatarios, como por ejemplo la de los contratos promovidos, que serían aquellos realizados por microempresas agropecuarias, y también disminuiría la alícuota del Impuesto a las Ganancias en un 33 % para los tomadores y en un 20 % para los dadores” (Comelli [et.al.], 2010:162-163).

*- 04 de Julio, viernes:*

En la Cámara de Diputados, el kirchnerismo alcanzó el quórum con 129 diputados para sesionar y debatir el proyecto de retenciones móviles. Además, el oficialismo anunció cambios a las compensaciones y reintegros junto con la eliminación de la mayoría de los requerimientos para tramitarlos con el fin de beneficiar a pequeños y medianos productores. Por su parte, Claudio Lozano reiteró su denuncia a empresas por evasión impositiva: “A pesar de que existen retenciones que superan el 40 por ciento, esas retenciones las pagan los productores, mientras que el Estado percibe como mucho el 24 por ciento. Por detrás de esta situación, y en este contexto, no hay una situación en donde estemos captando rentas extraordinarias, sino que en la práctica se ha consumado un negociado extraordinario en favor de las trasnacionales que manejan el comercio de cereales y en desmedro de los productores y del Estado argentino. (...). Esa cifra significa 1.200 millones de dólares que salieron del bolsillo de los productores pero que no están en manos del Estado” (Comelli [et.al.], 2010:165).

*- 05 de Julio, sábado:*

La Cámara de Diputados aprobó, en la madrugada, el proyecto oficial junto con las modificaciones introducidas a favor de pequeños y medianos productores. Con 129 votos a favor, el oficialismo obtuvo la mayoría absoluta y consiguió la ratificación del esquema de retenciones móviles, los proyectos de Ley de Arrendamiento y de Emergencia Agropecuaria no llegaron a tratarse. Ante este panorama, la Mesa de Enlace sostuvo que la estrategia debía centrarse en frenar el proyecto en el Senado o al menos adicionar mayores beneficios.

- *07 de Julio, lunes:*

Los diferentes bloques de senadores acordaron que el proyecto sobre retenciones móviles fuera votado en el recinto el miércoles 16 de julio. Por otro lado, la oposición anunció que presentaría un proyecto alternativo conjunto en el Senado.

- *08 de Julio, martes:*

Se inició la ronda de consultas en las comisiones de Agricultura y Ganadería y de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Senadores. Allí los representantes de las patronales rurales se reunieron con el vicepresidente de la Nación, Julio Cobos, y participaron de la primera rueda de debate. En ese ámbito, la Mesa de Enlace no buscó la suspensión de las retenciones sino que reclamó mayor segmentación y cuestionó el plazo límite de las compensaciones (31 de octubre) del proyecto de ley. En otro orden, Carlos Reutemann presentó su proyecto alternativo sobre retenciones móviles. Los ruralistas dieron el visto bueno a su proyecto por ser el único en incluir prerrogativas impositivas para los insumos básicos de la actividad.

- *09 de Julio, miércoles:*

La Mesa de Enlace decidió movilizar a sus miembros en diversas localidades y volver a las rutas para manifestar sus reclamos sectoriales.

- *10 de Julio, jueves:*

Instalación de carpas en la Plaza del Congreso: la Mesa de Enlace decidió reinstalar la “carpa verde” para esperar allí al debate en el Senado. De igual modo, agrupaciones kirchneristas (La Cántora, Movimiento Evita, entre otros) volvieron a instalar carpas en dicha plaza.

- *11 de Julio, viernes:*

En el plenario de las comisiones de Presupuesto y Hacienda y de Agricultura y Ganadería del Senado, los legisladores oficialistas presentaron el dictamen que llevarían al recinto. La propuesta era la misma que fuera sancionada en Diputados.

- *12 de Julio, sábado:*

El oficialismo sostenía que tenía los votos necesarios para aprobar el proyecto de ley en el Senado. Allegados a Cobos anticiparon que, en caso de empate, el vicepresidente votaría en línea con el oficialismo.

- 14 de Julio, lunes:

Se cerró el plazo para presentar dictámenes sobre las retenciones móviles en el Senado. El kirchnerismo buscaba ratificar el proyecto aprobado en Diputados mientras que la oposición se diversificó en propuestas (4 dictámenes y 2 proyectos alternativos).

- 15 de Julio, martes:

En el Senado se realizó la reunión de Labor Parlamentaria donde se definió las formalidades relativas a la votación del proyecto.

Acto en la Plaza del Congreso: En dicho acto en apoyo al gobierno Néstor Kirchner transmitió la decisión del poder ejecutivo de aceptar lo que se resolviese en el Senado: *“La Presidenta me pidió que les diga que me jure ante ustedes que nosotros respetaremos la decisión del Congreso sea cual fuere (...). Nosotros aceptaremos la resolución del Congreso, porque queremos más democracia”*.

Acto en el Monumento a los Españoles: allí se realizó el acto en apoyo al “campo”. Intervinieron todos los titulares de las entidades que integran la Mesa de Enlace. El acto lo cerró Alfredo de Angeli con la frase: *“¡¡Minga nos van a poner de rodillas!!”*.

- 16 de Julio, miércoles:

A las 10:00 de la mañana comenzó el debate y votación en el Senado sobre el proyecto de retenciones móviles. La sesión contó con asistencia perfecta (72 legisladores). Afuera del Congreso, en los bosques de Palermo, las entidades ruralistas junto a productores siguieron el debate en senadores por televisión.

- 17 de Julio, jueves:

La sesión se extendió hasta las 04:30 am. Al presentarse un empate, debió definir el vicepresidente de la nación, Julio Cobos, quien terminó votando en contra del proyecto de ley. La Mesa de Enlace festejó la derogación de las retenciones móviles.

- 18 de Julio, viernes:

El jefe de gabinete, Alberto Fernández, y el ministro de Economía, Carlos Fernández, dieron a conocer las tres resoluciones que suspendían el esquema móvil de los derechos de exportación, retrotrayendo las alícuotas vigentes hasta el 09 de marzo de 2008: 35 % fijo para la soja, 28 % para el trigo, 10 % para el girasol y 25 % para el maíz.