

Aportes para el debate de las consecuencias políticas del conflicto agrario del 2008 en la Argentina

Contributions to the debate on the political consequences of the 2008 agrarian conflict in Argentina

Contribuições para o debate sobre as consequências políticas do conflito agrário de 2008 na Argentina

Dávila, Mabel

Mabel Dávila

mabdavila@gmail.com

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Argentina

Estudios Rurales. Publicación del Centro de Estudios de la Argentina Rural

Universidad Nacional de Quilmes, Argentina

ISSN: 2250-4001

Periodicidad: Semestral

vol. 12, núm. 26, 2022

estudiosrurales@unq.edu.ar

Recepción: 27 Mayo 2022

Aprobación: 17 Octubre 2022

URL: <http://portal.amelica.org/ameli/journal/181/1813455016/>

Resumen: El conflicto agrario que se desarrolló en 2008 entre el gobierno argentino y los productores agropecuarios pampeanos por la implementación de un esquema de retenciones móviles a la exportación de granos tuvo consecuencias políticas y económicas que continuaron y afectaron también a los gobiernos posteriores. El reclamo sectorial escaló a nivel nacional convocando el apoyo de otros actores sociales y políticos, desencadenando, así, una crisis política que destabilizó y debilitó al gobierno nacional. Significó también un fortalecimiento del sector agropecuario en su capacidad de movilización, de destabilización y de construcción de alianzas políticas que obligó a los sucesivos gobiernos a ensayar nuevas estrategias para recaudar recursos fiscales y evitar que las medidas generen nuevos conflictos. Sin embargo, para los productores agropecuarios esta acción política no significó una mayor capacidad para articular y negociar demandas que beneficien económicamente al sector.

Palabras clave: conflictos agrarios, políticas públicas, consecuencias políticas.

Abstract: The agrarian conflict between the Argentine government and the pampean agricultural producers in 2008 due to mobile export taxes on grain exports had political and economic consequences that continued and also affected subsequent governments. The sectoral claim climbed at the national level, summoning the support of other social and political actors, triggering a political crisis that destabilized and weakened the national government. It also meant a strengthening of the agricultural sector in its ability to mobilize, destabilize and build political alliances, that forced successive governments to try new strategies to collect fiscal resources and prevent the measures from generating new conflicts. However, for agricultural producers, this political action did not mean a greater capacity to articulate and negotiate demands that economically benefit the sector.

Keywords: agrarian conflicts, public policies, political consequences.

Resumo: O conflito agrário que se desenvolveu em 2008 entre o governo argentino e produtores agrícolas dos Pampas sobre

a implementação de um esquema de retenção móvel para exportação de grãos teve consequências políticas e econômicas que continuaram e afetaram também os governos subsequentes. A reivindicação setorial atingiu o nível nacional, convocando o apoio de outros atores sociais e políticos, desencadeando uma crise política que desestabilizou e enfraqueceu o governo nacional. Significava também um fortalecimento do setor agropecuario em sua capacidade de mobilizar, desestabilizar e construir alianças políticas que obrigaram sucessivos governos a tentar novas estratégias para arrecadar recursos fiscais e evitar que as medidas gerassem novos conflitos. No entanto, para os produtores agrícolas, essa ação política não significou maior capacidade de articulação e negociação de demandas que beneficiem economicamente o setor.

Palavras-chave: conflitos agrários, políticas públicas, consequências políticas.

INTRODUCCIÓN

Durante el siglo XX se desarrollaron diversos conflictos sectoriales entre los productores agropecuarios de la región pampeana argentina y el Poder Ejecutivo Nacional. Sobre todo en las últimas décadas estuvieron motivados por reclamos relacionados con algunas políticas públicas, fundamentalmente tributarias, cambiarias y comerciales. Se trata de una región especializada en la producción de cereales, oleaginosas y carne vacuna, entre otros rubros que resultan de vital importancia económica a nivel nacional en tanto al aporte fiscal, la generación de divisas y el impacto que tienen algunos de ellos, como la carne y el trigo, en el índice de precios. De manera que las políticas sectoriales están estrechamente vinculadas con las políticas macroeconómicas.

El conflicto agrario de 2008 se inició en rechazo a un nuevo esquema de derechos de exportación o retenciones móviles a la exportación de los principales cereales y oleaginosas y sus subproductos que significaba, además, un considerable aumento del aporte tributario. Si bien comenzó como un reclamo sectorial con el tiempo fue escalando a nivel nacional e involucrando a actores sociales ajenos al sector y también a gobernadores, intendentes, legisladores y dirigentes políticos, transformándose así en un conflicto político que terminó desencadenando en lo inmediato una crisis política con amplias y diversas repercusiones. En el corto plazo debilitó y restringió el margen de acción del gobierno nacional en materia de políticas tributarias, afectando su relación con los gobiernos provinciales y terminó empoderando a la oposición política que se alineó con los reclamos de los manifestantes. En el mediano plazo tiene consecuencias políticas sobre la conflictividad agraria, las políticas agrarias y la estrategia electoral que continúan durante los sucesivos gobiernos. Entre otros efectos políticos, el conflicto no solo aumentó la capacidad de organización y movilización del sector agropecuario pampeano, más allá de que esta capacidad se efectivice o no en movilizaciones concretas que como se verá a continuación dependen de otras cuestiones como la capacidad de negociación o neutralización de cada gobierno, sino que además fortaleció la asociación entre la dirigencia rural y la oposición política. También obligó al gobierno de ese entonces y a los siguientes a ampliar las estrategias y los instrumentos para recaudar mayores recursos del sector.

En este sentido, resulta de interés destacar el estudio desarrollado por Sanz Cerbino y Grimaldi (2020b) que aportan un enfoque basado en las distintas alianzas que operan entre el poder económico y el poder político. En el presente artículo se analizan otras cuestiones políticas, que entran en juego a partir del 2008, entre ellas la disputa entre el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) y los gobiernos provinciales por la renta generada por los productores agropecuarios, y su distribución al interior de la cadena agroindustrial,

particularmente entre los productores agropecuarios y las agroindustrias, sobre la cual incide el PEN a través de las políticas implementadas y que, cómo se verá, en muchos casos beneficiaron a las segundas.

A continuación se analizan algunos aspectos vinculados con las consecuencias políticas del conflicto agrario de 2008, considerando entre otras, cuestiones relacionadas con las políticas agrarias vinculadas con los conflictos, las alianzas entre el gobierno nacional y los actores económicos y políticos y los actores involucrados en los conflictos agrarios. Se plantea como hipótesis que este conflicto implicó un punto de inflexión con respecto a la conflictividad agraria que tiene repercusiones en las políticas y en las estrategias de los sucesivos gobiernos para el sector agropecuario pampeano. Se utilizan distintas fuentes documentales – normativa, investigaciones, informes técnicos, etc. y se consideran, para el análisis, aportes teóricos de diferentes perspectivas sobre el análisis de la relación entre Estado y sociedad, de las políticas públicas y de los conflictos agrarios en la Argentina[1].

EL CONTEXTO ECONÓMICO, LAS POLÍTICAS Y CONFLICTO AGRARIO

Históricamente los conflictos agrarios en la Argentina se vincularon con la implementación de estrategias de desarrollo económico y las decisiones sobre la asignación de los beneficios y los costos por parte del Estado entre los diferentes actores económicos y sociales[2].

Hasta 2008 los conflictos agrarios entre el Estado y el sector agropecuario pampeano fueron, salvo algunos precedentes, fundamentalmente de carácter sectorial y estuvieron vinculados con la disputa por la distribución de la renta agraria, centrándose en reclamos, sobre todo, en torno a las políticas impositivas y comerciales. Los diferentes autores que abordan esta temática dan cuenta, entre otras características, de la escasa capacidad para articular demandas que tienen las corporaciones agropecuarias ante el Estado (Martínez Nogueira, 1988), de una dirigencia rural crecientemente deslegitimada y con baja participación y representación de productores (Lattuada, 2005) y de una fuerte incidencia de las políticas en la definición de los conflictos (Azcué Ameghino, 2017)[3].

A partir de 2002, durante las presidencias, primero, de Eduardo Duhalde (2002-2003) y posteriormente de Néstor Kirchner (2003-2007) se registraron sucesivos aumentos de los derechos de exportación de cereales, oleaginosas, carne, leche que en principio no generaron mayores cuestionamientos por parte de los productores debido a que no tuvieron mayores efectos sobre su ganancia. Esto se debía en primer lugar a la devaluación y la pesificación de las deudas que se registró en 2002, y a partir de 2004 por el beneficio debido a la constante alza de los precios internacionales de los productos agropecuarios. Sin embargo, también comenzó a acentuarse la inflación y a impactar sobre los costos productivos y sobre los beneficios económicos de algunas actividades agropecuarias. La necesidad de controlar la inflación motivó a partir de 2005 la intervención de los mercados de carne vacuna y trigo por parte del gobierno nacional a través de la Secretaría de Comercio Interior, lo que generó dos importantes paros ganaderos durante el año 2006 con diversas movilizaciones de productores y la paralización de la comercialización de ganado (Azcué Ameghino, 2017). Las medidas aplicadas lograron reducir el precio del ganado pero no el precio de la carne al consumidor, implicando una transferencia de renta entre eslabones de la cadena agroindustrial.

Con respecto a la exportación de granos, durante 2007 se registraron dos aumentos de las retenciones y en noviembre con acusaciones de evasión impositiva por el adelanto de declaraciones de ventas de soja previo al aumento de retenciones que implicaron un traslado de renta de los productores agropecuarios a los exportadores y la acusación de connivencia por parte de la Oficina Nacional de Control del Comercio Agropecuario (ONCCA). (Ferrari Etcheverry y Martínez Raymonda, 2008).

Durante 2007 y sobre todo los primeros meses de 2008 ocurrió un importante crecimiento de los precios internacionales de los productos agropecuarios que motivó la intervención del gobierno para intentar mitigar el impacto sobre la inflación y poder captar fiscalmente el aumento de la renta agraria. En marzo de 2008, durante la primera presidencia de Cristina Kirchner (2007-2011), el anuncio de un nuevo esquema de

derechos de exportación o retenciones móviles a los principales cereales y oleaginosas y sus subproductos y la consiguiente suba de las alícuotas que implicaba un considerable aumento del aporte tributario, fue el detonante para el inicio del paro agrario por parte de los productores pampeanos.

La Resolución Ministerial 125/08, diseñada por la Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía, posteriormente conocida como “la 125”, establecía la aplicación de un esquema de retenciones móviles a las exportaciones de granos de soja, trigo, maíz, girasol y sus subproductos por los siguientes cuatro años.

Varios países estaban aplicando medidas puntuales para evitar el impacto del aumento de precios y asegurar el acceso de la población a los alimentos. Uno de los problemas de la 125 era la incorporación del mecanismo de movilidad de las alícuotas en función de los precios internacionales que iba a tener una vigencia de cuatro años. La nueva medida se justificó en la necesidad de otorgar mayor previsibilidad al productor. Sin embargo, el nuevo esquema se estaba aplicando con posterioridad a la siembra de los cultivos de verano, cuando se habían tomado las decisiones de inversión en función del escenario previo, de manera que generaba mayor incertidumbre.

La vigencia por cuatro años del sistema de alícuotas móvil era uno de los principales cuestionamientos al nuevo esquema, porque al tratarse de un tributo que grava el ingreso, no la ganancia, con la variación de las tasas en función de los precios internacionales no se contemplaba la evolución de los costos en la ecuación (Dávila, 2019). A esto se sumaba el impacto de la inflación sobre el aumento de los costos productivos que diluía los beneficios de la política cambiaria, y las restricciones comerciales aplicadas a algunos mercados que reducían aún más los márgenes económicos de la producción de trigo.[4]

Además establecía un techo a la ganancia. En los valores superiores de la escala era mayor el porcentaje del aumento que retenía el Estado, estableciendo un techo a la ganancia y comprometiendo el valor de la tasa de retorno de las inversiones de capital a mediano y largo plazo. Pero también había un monto mínimo a pagar que era independiente de la variación de los precios y se pagaba incluso aunque los ingresos no cubrieran los costos de producción.

A pesar de que el gobierno defendió el esquema móvil en tanto buscaba generar condiciones de estabilidad y disminuir los riesgos debidos a la variación de los precios, aumentó la incertidumbre al afectar la operatoria de los mercados de futuros y de otras formas de cobertura de riesgo que constituyen, además, referencias para el comercio de granos.

Otro problema de las retenciones como instrumento es que se cobra a todos los productores de manera indiferenciada, sin tener en cuenta las asimetrías entre productores por productividad de la tierra, escala, ubicación, actividad, sistema de producción, paquete tecnológico, etc. El esquema móvil profundizaba estas asimetrías.

Otro fundamento de la medida fue favorecer la producción de maíz, trigo y girasol sobre la soja, pero el nuevo esquema acentuaba la rentabilidad diferencial entre cultivos a favor de la soja.

Durante los cuatro meses de conflicto el esquema inicial de retenciones móviles fue modificado en varias ocasiones. El 18 de abril con las Resoluciones 284 y 285/08 se establecieron compensaciones puntuales para los productores de soja y girasol de menor tamaño y para aquellos ubicados a mayor distancia de los puertos, respectivamente. Este punto contradecía el objetivo de favorecer la producción de trigo y maíz sobre soja, dado que no se establecieron rebajas de alícuotas para estos dos cultivos. Se establecían de esta forma mayores asimetrías entre los productores y condiciones más favorables para producir soja[5].

El gobierno nacional anticipaba que los beneficios para los productores más pequeños iban a favorecer la división entre las corporaciones agrarias, sin embargo los productores consideraban que las soluciones económicas para los pequeños productores eran parciales y no resolvían los problemas del esquema móvil en el mediano plazo, así que continuaron con las movilizaciones. El ministro de Economía renunció el 24 de abril.

Varios años después, en 2015 la presidenta Cristina Kirchner (Ámbito Financiero, 2015a) y su ministro de Economía Axel Kicillof (Ámbito Financiero, 2015b) reconocieron que la resolución ministerial tenía

errores técnicos en su diseño. Dos años después también lo hicieron funcionarios que la habían defendido previamente como el ex Jefe de Gabinete Alberto Fernández (Cibeira, 2018) y el ex Secretario de Comercio Guillermo Moreno (Moreno, 2018, 129). Todos responsabilizaban por los errores en el diseño de la 125, por el conflicto agrario y por la crisis política al ex ministro de Economía Martín Lousteau, quien se defendió señalando que, si efectivamente el problema era la resolución 125, podrían haberla derogado después de su renuncia (La Voz del Interior, 2015).

El 30 de mayo el gobierno aprobó la resolución 64/08 que disminuía la progresividad de las alícuotas superiores. Este cambio se decidió, sobre todo, debido al cuestionamiento de la legalidad de la Resolución Ministerial por la Corte Suprema de Justicia que planteaba que la alícuota del 44% -valor al precio de la soja de esa fecha- podría ser discutida en la justicia por lesionar el derecho de propiedad, dado que constitucionalmente un impuesto no debería superar el 33% para no ser confiscatorio.

El 9 de junio por Decreto se creó un Programa de Redistribución Social (decreto 904/08) que establecía que el excedente sobre el 35% de las retenciones móviles de las distintas variedades de soja se destinaría a hospitales públicos, construcción de viviendas populares y construcción y mejora de caminos rurales.

Desde el principio el gobierno prometió incentivos para la producción de cereales, carne y leche, el agregado de valor y el uso de fertilizantes a aplicarse gradualmente, que nunca llegaron a concretarse. Otra medida que acentuó la polémica fue la resolución 543/08 que estableció en mayo la ONCCA e imponía mayores controles al sistema de comercialización agropecuaria. Este organismo dependía formalmente de Secretaría de Agricultura, pero era controlado por la Secretaría de Comercio Interior que fue adquiriendo mayor poder de decisión sobre los temas agrícolas (Dávila, 2019). Esta dinámica de superposición de funciones entre agencias e injerencia de otros organismos en temas agrícolas fue generando contradicciones entre políticas (Andrenacci, 2018) y continuó, después de la creación del Ministerio de Agricultura y durante los gobiernos posteriores a 2015.

DEL CONFLICTO SECTORIAL AL CONFLICTO POLÍTICO

Las movilizaciones que comenzaron en marzo, siguieron durante cuatro meses, con asambleas, cortes de rutas, paros en la comercialización agropecuaria, generando en algunos casos desabastecimiento de alimentos en las grandes ciudades. A la semana de iniciada la medida de fuerza la cantidad de piquetes superaba los 300 (Hora, 2010). Lo que comenzó como un reclamo de los productores agropecuarios y otros actores locales asociados con la producción agropecuaria, fue convocando el apoyo de diversos sectores sociales de todo el país, de los partidos políticos opositores al gobierno y de la mayoría de los gobernadores e intendentes opositores y oficialistas de las provincias de la región pampeana. Después de varios meses de negociaciones y el fallido intento de aprobar la medida a través del Congreso Nacional, la resolución fue derogada en julio de ese año.

El conflicto fue escalando por la permanente oscilación del gobierno entre la negociación y la confrontación vinculada en parte con las internas entre los funcionarios (Nardacchione y Taraborelli, 2010), la dificultad para establecer estrategias con una proyección real de los impactos económicos y los alcances políticos, las contradicciones inherentes a la definición de algunas medidas comerciales por fuera de los canales institucionales de negociación, así como también las características que fue asumiendo la protesta rural, que contó con la acción unificada de las entidades agropecuarias -un hecho de escasos precedentes históricos- y la implicación de nuevos y diversos actores locales en el conflicto [6]. En 2008 se unificaron las demandas y las acciones de protesta porque la medida afectaba a todos los productores y particularmente a los más pequeños y de zonas más alejadas con mayores costos de transporte de la mercadería. La dirigencia rural nacional constituyó y actuó unificadamente a través de la Mesa de Enlace, integrada por los presidentes de cuatro entidades políticas agropecuarias de la región pampeana: Federación Agraria Argentina (FAA), Confederaciones Rurales Argentinas (CRA), Sociedad Rural Argentina (SRA) y Confederación Intercooperativa Agropecuaria Limitada (CONINAGRO). De acuerdo con Lattuada y

Nogueira (2012) la Mesa de Enlace, integrada por las cuatros organizaciones gremiales empresarias históricas, se constituyó, en ese entonces, en el frente de oposición sectorial unificado de mayor duración en la historia argentina.

En 2008 los actores locales cobraron protagonismo y participaron activamente de las movilizaciones, forzando en algunas ocasiones a la dirigencia nacional a interrumpir las negociaciones con el gobierno. De esta forma se registraban contradicciones en el frente agrario con una dirigencia nacional inicialmente proclive a negociar una salida rápida al conflicto y líderes locales, entre ellos los denominados autoconvocados (Gras, 2010), más radicalizados, que tuvieron un rol destacado en la intensificación del conflicto a través de la movilización de las bases y de la presión a la dirigencia nacional[7]. Además de los productores y sus familias se movilizaron trabajadores rurales y agroindustriales, contratistas, comerciantes y pobladores de los pueblos y ciudades de las zonas en conflicto, y aunque el término que no explica la diversidad de actores involucrados en el conflicto, los manifestantes se autoproclamaron como “el campo”[8]. Además de las corporaciones políticas el conflicto contó con el apoyo de la Unión Argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores (UATRE), las organizaciones técnicas del sector (ACSOJA, AAPRESID, AACREA, MAIZAR, ARGENTRIGO, ASAGIR) y las entidades de las cadenas agroindustriales (Barsky y Dávila, 2008).[9]

Gradualmente se fueron sumando sectores urbanos de las grandes ciudades y la protesta fue cobrando cada vez mayor masividad. El conflicto progresivamente se extiende sobre todo a los sectores altos y medios urbanos de la sociedad y a las fuerzas políticas opositoras (Lattuada y Nogueira, 2012). En la última etapa se acentuaron la polarización y la violencia social (Barsky y Dávila, 2008). La protesta contó con el apoyo de dirigentes de partidos políticos opositores al gobierno de derecha e izquierda: el Pro, la Coalición Cívica, el Partido Nuevo, el Partido Socialista y el MST. La oposición política hasta entonces debilitada y desperdigada (Ollier, 2016) se sumó a las filas agrarias, capitalizando el conflicto a través de la alianza con los líderes rurales. Los manifestantes también contaron con el apoyo de varios gobernadores e intendentes y legisladores, oficialistas y opositores.

De acuerdo con Leiras y Cruzalegui (2009) durante este período la estrategia del gobierno procuró dividir el frente de organizaciones de productores, apostó a que la prolongación del conflicto debilitaría a los protagonistas de la protesta frente a la opinión pública, e intentó fortalecer el apoyo de sus seguidores y aliados presentando al enfrentamiento como una amenaza a la autoridad estatal y a la continuidad del gobierno. Asimismo, convocó a una serie de movilizaciones en las que la presidenta y su esposo justificaron la política adoptada como un intento de redistribuir el excedente entre los sectores más pobres de la población

EL EQUILIBRIO DE PODER ENTRE EL EJECUTIVO, EL LEGISLATIVO Y LOS GOBIERNOS PROVINCIALES

Tres meses después de iniciado el conflicto con los productores, el Poder Ejecutivo remitió al Congreso Nacional la resolución 125 con algunas modificaciones para su aprobación.

A partir de la elección legislativa de 2005 el gobierno de Néstor Kirchner contaba con apoyo parlamentario para aprobar sus iniciativas a través el Congreso, logrando que se sancionaron varias leyes que le permitieron concentrar mayor poder (Ollier, 2014), entre ellas, la ratificación de la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo que le otorgaba al PEN la posibilidad de fijar las retenciones.

Estas resoluciones afectaron el equilibrio de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo a favor del primero y condicionaron las políticas agrarias, entre ellas la política impositiva. Los proyectos que se oponían a la política oficial fueron sistemáticamente bloqueados en las comisiones por la mayoría oficialista. (Grimaldi, 2018)

Esta situación se modificó cuando el Poder Ejecutivo decidió enviar la Resolución 125 al Congreso de la Nación dando por descontada su aprobación. El proyecto incluía a la Resolución 125 y a sus modificatorias 284 y 285 que contemplaban beneficios para pequeños productores de soja y girasol y para los que estaban

ubicados en zonas más alejadas de los puertos. Sin embargo, se desestimó la resolución 64/08 que modificaba las alícuotas. Se proponía también la creación del Fondo de Redistribución Social que implicaba destinar una parte de la recaudación de las retenciones a la soja para centros de salud, viviendas y caminos rurales. Uno de los puntos más cuestionados del proyecto era que no establecía cuotas de coparticipación. Como los derechos de exportación son tributos no coparticipables, la 125 no contaba con el apoyo de muchos intendentes, gobernadores y legisladores provinciales (Dávila, 2019).

El proyecto oficial se aprobó con leves modificaciones en la Cámara de Diputados con 129 votos a favor, menos adhesiones de las esperadas, y fue rechazado por el Senado con una votación empatada de 36 votos a favor y 36 en contra, por el desempate del Vicepresidente, que votó en contra de la medida.

Los resultados de la resolución parlamentaria pueden explicarse por diferentes factores. En primer lugar, por el papel destacado de los legisladores de los distritos agrícolas (Hora 2010) y por las internas del Partido Justicialista acentuadas por la presión de los productores movilizados sobre los gobernadores y los legisladores provinciales (Leiras y Cruzalegui, 2009). En segundo lugar, el proyecto oficialista aprobado en Diputados no inspiraba el apoyo de los gobiernos provinciales dado que no se incluía una cláusula sobre coparticipación. En tercer lugar, los productores continuaban movilizados porque no se daba respuesta a su principal demanda que eran los cambios en el esquema móvil (Dávila, 2019).

El 17 de julio después del rechazo parlamentario el Poder Ejecutivo derogó la Resolución 125 mediante el Decreto 1176, poniendo fin a la movilización social. Más allá de este episodio puntual, el protagonismo del parlamento no tuvo continuidad. Todas iniciativas legislativas propuestas por el Poder Ejecutivo entre 2008 y 2009 con posterioridad al 17 de julio fueron aprobadas (Leiras y Cruzalegui, 2009). Después del conflicto agrario fueron bloqueados todos los proyectos que proponían modificaciones en las retenciones, incluso aquellos que incluían beneficios para pequeños y medianos productores o cambios en la coparticipación (Grimaldi, 2018).

En marzo de 2009 el gobierno aprobó el decreto de creación del Fondo Federal Solidario –o Fondo Sojero– que establecía la coparticipación del 30% de la recaudación de soja. Esta medida contó con la adhesión de gobernadores e intendentes.

La necesidad de recurrir al Poder Legislativo, por lo general relevado de su potestad constitucional para legislar sobre los derechos de exportación, para dirimir sobre un problema que se volvió inmanejable por el gobierno nacional, reconfiguró varias alianzas entre gobernadores e intendentes con el PEN. No obstante, la relevancia que adquirió el Parlamento fue circunstancial y restringida a la decisión de aprobar o rechazar la resolución 125. Con la creación del Fondo Sojero que establecía la coparticipación del 30% de la recaudación de retenciones a la soja, los gobiernos provinciales interrumpen sus reclamos y las principales políticas de tributación volvieron al Poder Ejecutivo[10].

En el ámbito del Poder Ejecutivo el conflicto agrario y la creciente polarización social fueron debilitando al gobierno electo en 2007. Después del conflicto perdió el apoyo de varios legisladores y del vicepresidente, generándose así la ruptura con su principal aliado electoral. Paralelamente, se fue fortaleciendo la oposición política que se había alineado con las demandas del campo. Además, el debilitamiento del gobierno se profundizó con la renuncia del ministro de Economía y del Secretario de Agricultura, y finalmente del Jefe de Gabinete.

Para el gobierno, el conflicto agrario profundizó algunos problemas económicos al no lograr aumentar los aportes fiscales, hubo un impacto negativo sobre la comercialización de alimentos, la conflictividad social y las expectativas de los agentes que disminuyó el ritmo de crecimiento pero sin desacelerar el proceso inflacionario. En el plano político se debilitó el liderazgo presidencial con la renuncia del jefe de Gabinete y el voto en contra del Vicepresidente que debilitaron a la coalición oficialista, no sumó nuevos apoyos y perdió varios aliados (Leiras y Cruzalegui, 2009). A pesar de los rumores de renuncia de la presidenta después la derrota parlamentaria (Levy Yeyati y Novaro, 2013), el gobierno recuperó rápidamente su capacidad de

acción. Después del conflicto agrario, las definiciones en materia de tributación agropecuaria continuaron en la órbita del Poder Ejecutivo.

Por las dificultades para negociar cambios en las políticas agrarias en los ámbitos ejecutivo y legislativo, las entidades rurales modificaron su estrategia de acción. Varios dirigentes rurales se sumaron a los partidos políticos opositores, siendo muchos de ellos electos legisladores en junio de 2009 por la UCR y la Coalición Cívica. Sin embargo, su llegada al parlamento no tuvo efectos sobre la política tributaria. A diferencia de la bancada ruralista de Brasil, los agrodiputados argentinos no sólo no lograron actuar como bloque y presentar proyectos en conjunto, sino que tampoco consiguieron el apoyo de sus propios partidos políticos para destrabar sus propuestas legislativas y superar la instancia de comisiones. En el ámbito del Congreso se manifestaban, además, las crecientes internas corporativas y las históricas diferencias entre los dirigentes de la Mesa de Enlace que se acentuaban por las políticas diferenciales que había empezado a implementar el Poder Ejecutivo Nacional a partir de 2009[11].

LA CONFLICTIVIDAD AGRARIA DESPUÉS DEL 2008 Y LAS ESTRATEGIAS IMPLEMENTADAS PARA CONTENERLA

Entre otros efectos del conflicto de 2008 se fortaleció la capacidad de movilización y desestabilización del sector agropecuario pampeano, de plantear acciones en conjunto –aunque de manera temporal- por parte de las entidades políticas del agro, de involucrar a otros actores sociales y económicos en la protesta, en particular a los sectores urbanos, así como también de constituir alianzas con los partidos políticos de la oposición.

Sin embargo, esta mayor capacidad de presión sobre el Estado no tuvo efectos concretos más allá de la posibilidad de dejar sin vigencia el esquema de retenciones móviles de la Resolución 125. Las acciones no se concretaron en nuevos logros en la defensa de los intereses sectoriales. En materia económica se volvió al esquema previo de retenciones fijado en noviembre de 2007 que establecía tasas extremadamente altas que impactaban negativamente en la rentabilidad del trigo, maíz y girasol en el complicado escenario económico del segundo semestre de 2008 por la crisis internacional y por la severa sequía que afectaba a la mayor parte del país generando importantes pérdidas de productividad.

Además la ONCCA había aprobado la resolución 543/08 que establecía una mayor intervención de la comercialización agropecuaria. Continuó el control de precios en el mercado interno, los subsidios a algunas agroindustrias y a los feedlots, el ocultamiento de las estadísticas y el traspaso del manejo de la ONCCA desde la Secretaría de Agricultura hacia la Secretaría de Comercio. La profundización de la intervención comercial se produjo en un escenario económico de menor crecimiento que acentuó el deterioro de los resultados económicos de algunos productos agropecuarios y mantuvo niveles de conflictividad agraria medios a altos, sobre todo en la provincia de Buenos Aires.

Las restricciones comerciales que apuntaban, en el caso de los granos, sobre todo a las exportaciones de maíz y trigo, afectaron seriamente sus márgenes económicos y promovieron un notorio aumento de la siembra de soja. En el caso de este cultivo, la mayor parte de la producción se exporta, y contaba en ese momento con las alícuotas de retenciones más altas, en el orden del 35%. A pesar de esto, por los precios internacionales, los márgenes relativos eran mayores con respecto al trigo y al maíz, de manera que el incremento de la producción de soja, en desmedro de los otros cultivos, llevó a un considerable aumento de la recaudación fiscal por derechos de exportación.[12]

En el ámbito político, si bien inicialmente aumentó la popularidad de los dirigentes rurales ante sus bases, el desgaste de la relación entre el gobierno y la dirigencia rural, como resultado del conflicto y la acción política de la dirigencia en los partidos de la oposición, dificultaba las negociaciones a nivel del Poder Ejecutivo y la capacidad para acordar cambios en las políticas agrarias.

Con el objetivo de atenuar los impactos de la crisis económica sobre los votantes y evitar que se organizara la oposición hasta entonces atomizada se había adelantado la elección legislativa de 2009 que debían realizarse

en octubre al 28 de junio de 2009. A pesar de estas medidas, los resultados electorales muestran una caída importante del caudal de votos al gobierno en 2009 respecto a 2007, particularmente en la provincia de Buenos Aires y en los distritos del interior bonaerense (Ollier, 2016).

Para ilustrar, de manera descriptiva, los altos niveles de conflictividad que existían en 2009 y sobre todo en la provincia de Buenos Aires se consideran tres trabajos que utilizan distintos indicadores.

Según el informe sobre indicadores de conflictividad social relevado por Nueva Mayoría (2013), en el año 2009 ocurrieron 1399 cortes de ruta y vías públicas, menos que las 5608 de 2008, pero bastante alto en comparación al resto de los años.

El estudio de Nicolás Iñigo Carrera (2010) sobre conflictividad social entre 1994 y 2009, registró en 2009 un total de 22,9% de hechos realizados por sujetos del campo sobre el total de hechos de conflictividad social. Este porcentaje fue de 29,6% en 2008, siendo el año de mayor movilización. En 1999 otro año de alta movilización del sector rural, llegó a 16,5%, mientras que en el resto de los años no superó el 10%.

Ambos estudios utilizan distintas fuentes y relevan diferentes indicadores, sin embargo, los dos concluyen que, aunque menor que en 2008, los niveles de conflictividad rural continuaron siendo altos en 2009.

Por otra parte, Grimaldi (2018) señala que en la Provincia de Buenos Aires en 2008 fue muy alto el nivel de movilización y a diferencia de otras provincias, en el distrito bonaerense continuaron siendo altos los niveles de conflictividad en 2009. Entre 2009 y 2014 este autor relevó un total de 760 acciones de protesta rural, de las cuales el 80% ocurrió en 2009. Y la provincia que registró mayor cantidad de movilizaciones dicho año fue Buenos Aires con el 45% del total de protestas. En 2006, el año que se acentuó la protesta rural con los paros ganaderos, Buenos Aires también había registrado una mayor cantidad de protestas en relación al resto de las provincias.

El 8,8% del total de bancas equivalente a once cargos fueron para candidatos de las organizaciones rurales. Por otro lado, la pérdida de votos del gobierno a nivel nacional no aseguró triunfos electorales más que coyunturales a los líderes rurales. La oposición política en cambio logró capitalizar mejor el descontento popular, sobre todo en la provincia de Buenos Aires. No obstante, los resultados de las elecciones no arrojaron un claro ganador a nivel nacional. Los candidatos de Unión-Pro triunfaron en la Capital Federal y la provincia de Buenos Aires, pero no en otras provincias (De Luca y Malamud, 2010).

Leiras y Cruzalegui (2009) señalaban una sistemática caída del índice de confianza en el gobierno desde 2003. Más que un nuevo período de debilidad, el conflicto con los productores agropecuarios habría acentuado las limitaciones de una estrategia de construcción de apoyos electorales e institucionales. En este sentido, el conflicto ofreció un propósito que permitió articular a los distintos sectores sociales y partidarios opuestos a las políticas de los gobiernos del Frente para la Victoria. Sin embargo, incluso con la derrota electoral de 2009 en la estratégica provincia de Buenos Aires, los resultados se revirtieron en 2011 y Cristina Kirchner salió reelecta presidenta con más de la mitad de los votos a nivel nacional (Ollier, 2010) y la oposición política continuó sin un liderazgo capaz de aglutinar una mayoría electoral de alcance nacional hasta 2015. Los dirigentes rurales, por su parte, se integraron orgánicamente a los partidos de oposición. Las movilizaciones de 2008 generaron condiciones para el surgimiento de nuevos liderazgos que promovieron cambios en las autoridades locales y en las acciones llevadas adelante por las entidades rurales.

El fortalecimiento del sector agropecuario pampeano en su capacidad de acción y reclamo obligó a los distintos gobiernos a ensayar nuevas estrategias para captar recursos económicos y al mismo tiempo evitar la conflictividad. Respondiendo a un histórico reclamo del sector, el gobierno de Cristina Kirchner jerarquizó la cartera de agricultura que elevó su rango de Secretaría –dependiente del Ministerio de Producción– a Ministerio con la creación del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación en octubre de 2009[13] y le otorgó mayores capacidades políticas[14] para la negociación con el sector, nombrando inicialmente como titular a Julián Domínguez (2009 – 2011)[15]. Lattuada y Nogueira (2012) realizaron un análisis de las capacidades estatales para las políticas agropecuarias en la Argentina entre 1991 y 2011, valorando específicamente la jerarquización de la cartera ocurrida en 2009. Estos autores sostienen que

la magnitud y profundidad del conflicto de 2008 hace evidente que el gobierno no había construido las capacidades administrativas, y tampoco políticas, que le permitieran conducir su relación con el sector agropecuario. La creación y puesta en funcionamiento en septiembre del 2009 del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación se constituyó en un factor que contribuyó a la reducción de los niveles de conflicto y tensión hasta lograr la práctica disolución de la Mesa de Enlace. La existencia de este Ministerio implicó una jerarquización institucional de las problemáticas sectoriales y del desarrollo rural que alteró positivamente las capacidades administrativas -que comprenden cuestiones relativas a las agencias intervinientes, los recursos materiales y humanos disponibles y la asignación presupuestaria- en cuanto a la jerarquía que posee esta agencia en el conjunto de los ministerios.

La jerarquización ministerial, no obstante, tuvo un alcance limitado en la medida que no aumentaron sus atribuciones en relación a las políticas comerciales o a la capacidad de incidir en las definiciones sobre derechos de exportación, dejando, así, las decisiones más polémicas al Ministerio de Economía, la Secretaría de Comercio Interior y la ONCCA (Dávila, 2019). Continuaban las tensiones con el sector agropecuario debido las medidas a cargo de otros organismos del Estado como las definiciones sobre retenciones, del Ministerio de Economía, que siguieron siendo altas y, las restricciones comerciales, por obra de la Secretaría de Comercio Interior, que continuaron profundizándose. Esta diferenciación funcional, al dejar las medidas impopulares a cargo de otros organismos, permitió resguardar, al menos parcialmente, la imagen del Ministerio de Agricultura, atento a defender los intereses de los productores, que favoreció su rol como interlocutor entre el gobierno y el sector agropecuario. Esta lógica política que opera sobre la definición de las políticas agrarias se repite y es común a todos los gobiernos independientemente de su signo político.

Los gabinetes argentinos se suelen caracterizar por ministros sin legitimidad política propia, lo que se evidencia en la pequeña proporción de ministros que tuvieron cargos electivos previos y en el peso de los ministros que provienen del distrito del presidente (Pomares et ál., 2014). Si bien la cartera de agricultura no es la excepción, esta situación cambió desde 2009. El nombramiento de ministros con trayectoria en la política o en las entidades políticas del sector agropecuario, con fuerte liderazgo político reforzado aún más por el apoyo de los presidentes fue común a todos los gobiernos a partir del 2009 cuando las circunstancias lo exigieron, y tuvo como principal objetivo la acción política sobre el sector para contener la conflictividad, establecer alianzas con los productores agropecuarios y la dirigencia rural y mejorar la performance electoral del gobierno, sobre todo, en relación con los sectores en conflicto.

Este organismo comenzó a tener un rol político estratégico en términos de la relación del gobierno con el sector agropecuario que se inició en 2009 y continuó, en mayor o menor grado durante los sucesivos gobiernos. Con un fortalecimiento de las capacidades políticas que inicialmente, con la gestión de Domínguez, se ve reflejado, sobre todo, en un mayor poder de negociación con el sector con respecto a las gestiones anteriores, el nuevo organismo tenía como principal objetivo resolver el problema de la persistente conflictividad agraria.

Las acciones llevadas adelante desde el Ministerio de Agricultura lograron disminuir los niveles de conflictividad (Lattuada y Nogueira, 2012; Dávila, 2019). Sanz Cervino y Grimaldi (2020a) sostienen que la designación de Julián Domínguez como ministro de Agricultura de la Nación en octubre de 2009 tensionó la relación entre los dos bloques en que se dividía la Mesa de Enlace, el de los grandes productores representados por CRA y SRA, y el de los pequeños, representados por FAA. Sucede que el nuevo ministro intentó congraciarse con los productores de menor tamaño, lo que fue visto con desconfianza por la dirigencia de CRA y SRA. El acercamiento entre Domínguez y la Federación Agraria Argentina se puso de manifiesto con el anuncio de la devolución del 100% de las retenciones al trigo y maíz para productores de 800 y 1.200 toneladas, respectivamente. Poco tiempo después, tras una reunión entre el ministro y el presidente de FAA, Eduardo Buzzi, la cartera anunció compensaciones por 5 millones de pesos para productores afectados por la sequía en el sudeste bonaerense.

Por su parte, Lattuada (2021) considera que iniciativas, como el Plan Agroalimentario Nacional o la reactivación del Consejo Federal Agropecuario creado por Ley n.º 23.843 en 1990, tuvieron como objetivo ampliar la participación de la sociedad en el primero y de las provincias en el segundo, a la vez que diluir la presencia y presión de las entidades de la Mesa de Enlace, por una parte, y acotar las iniciativas autónomas de la Secretaría de Comercio, por la otra, en las decisiones que afectaban al sector. Los representantes de las asociaciones de productores reconocieron la importancia de la creación del Ministerio y las posibilidades de diálogo y negociación con sus diferentes gestiones desde 2009 en adelante, aunque mantuvieron sus críticas a la Secretaría de Comercio (Dávila, 2019).

El gobierno continuó avanzando con propuestas y proyectos que, se concretaran o no, afectaban o dividían a la Mesa de Enlace y sus aliados como la UATRE y favorecían a las organizaciones que, aun con diferencias, expresaron su apoyo durante el conflicto. Proyectos y medidas que, en muchos casos, generaron tensiones y confrontaciones entre las propias agencias estatales. Con la creación del Ministerio también se jerarquizaron y fortalecieron las políticas para la agricultura familiar, al crear la Secretaría de Agricultura Familiar al mismo nivel que las tradicionales de Agricultura o Ganadería. Más tarde, en 2012, designaron a su cargo a dirigentes del Movimiento Evita, que poco conocían de las tareas rurales, pero mucho de organización social y política de los grupos menos favorecidos de la sociedad, e incorporaron dirigentes de las organizaciones de la agricultura familiar, campesinas y de pueblos originarios a las diferentes áreas de esta secretaría (Lattuada, 2021).

A partir de 2008 algunos partidos políticos opositores fueron sumando orgánicamente a varios dirigentes rurales, que habían tenido un rol activo durante el conflicto agrario. En primera instancia fueron electos legisladores –agrodiputados– y, posteriormente, en 2015 durante el gobierno de Mauricio Macri (2015 – 2019) asumieron como autoridades del Ministerio de Agroindustria [16]. Sus atribuciones, sin embargo, quedaron restringidas al ámbito de la cartera de Agricultura. Se registró también un importante recorte de recursos para la cartera de agricultura y también injerencia del Ministerio de Producción en las incumbencias de la cartera y en la designación de funcionarios.

Algunas medidas que implementó el gobierno inicialmente impactaron positivamente sobre la rentabilidad de las empresas agropecuarias, en particular, la eliminación de las restricciones comerciales que operaban sobre los mercados agropecuarios y de los derechos de exportación de casi todos los productos agropecuarios. A pesar de que se trató de una promesa electoral, las retenciones a la soja continuaron durante este gobierno con un recorte inicial de cinco puntos, quedando en 30%, y un esquema de reducción gradual hasta su eliminación. Estas medidas tuvieron consecuencias inmediatas sobre las decisiones de siembra que incrementaron sustancialmente la producción de trigo y maíz.

Sin embargo, los beneficios no fueron permanentes. Ante un escenario económico que se volvía más complejo, se revirtieron las medidas iniciales y volvió a aumentar la carga impositiva. Además, nombró como titular del Ministerio de Agricultura a Luis Miguel Etcheverehere, ex presidente de la Sociedad Rural Argentina (SRA), fortaleciendo su alianza con esta entidad rural. Esto implicó también la sustitución de funcionarios de las otras corporaciones agrarias por dirigentes de la SRA en el Ministerio. En 2018 se volvió a degradar el Ministerio de Agricultura que quedó con el rango de Secretaría de Estado dependiente del Ministerio de Producción. Esta medida que generó bastante malestar entre los productores, fue revertida unos días antes de las elecciones primarias de 2019, cuando el organismo volvió a recuperar su rango ministerial.

También en 2018 volvieron las retenciones a las exportaciones, esta vez, para todos los productos agropecuarios e industriales, suspendiendo además el esquema de reducción gradual para soja que terminaba con una tasa, del 29%, similar a la que registraba al inicio de este gobierno. Esto significó un aumento de los aportes fiscales del sector hacia el Estado, sobre todo en el caso de trigo y maíz que venían registrando un notorio incremento de la producción debido a las medidas aplicadas dos años antes de liberación de los mercados y eliminación de retenciones. Complementariamente, se eliminó el diferencial de retenciones entre la soja y sus subproductos [17]. Aunque se presentó como un logro para el sector primario sobre el

agroindustrial, en última instancia los exportadores terminan trasladando este aumento a los productores pagando un menor precio por el grano.

A pesar de que estas últimas acciones contravenían las promesas electorales y significaron una caída de los márgenes agropecuarios acentuada por un contexto económico recesivo e inflacionario, no se registraron movilizaciones. Aunque sí existieron cuestionamientos, las críticas del sector no pasaron más que de unas pocas y formales declaraciones periodísticas de baja intensidad, principalmente por parte de FAA y CONINAGRO Lattuada (2021). Las medidas contaron con un pedido de ayuda del presidente para superar los efectos de la crisis económica y con la defensa de los principales dirigentes rurales que tenían cargos en el gobierno y en el Congreso, y que en el 2008 habían liderado las protestas para la eliminación de la resolución 125.

Desde el comienzo, el gobierno de Alberto Fernández (2019-) implementó varias medidas de intervención de la economía que le permitieron aumentar la recaudación sobre el sector, entre ellas, se aplicó un desdoblamiento cambiario que obliga a los exportadores a liquidar al valor más bajo, restricciones en los mercados de carne vacuna, trigo y maíz y, además, aumentó nuevamente las retenciones, con compensaciones para los pequeños productores que cuando se devolvieron lo hicieron con varios meses de retraso[18]. Con problemáticas económicas, sobre todo un contexto inflacionario que se acentuó a partir de la segunda mitad del mandato presidencial, creció el malestar social y volvieron los reclamos y las movilizaciones del sector agropecuario, intensificándose en 2022.

A partir de septiembre de 2021 se designó nuevamente a Julián Domínguez como titular del Ministerio de Agricultura[19] y, aunque sin mayores cambios en las líneas de acción respecto a la gestión anterior, de Luis Basterra, se ampliaron algunas acciones para contener la conflictividad agraria que apuntaron principalmente a fortalecer la alianza con la dirigencia rural nucleada en la mesa de enlace, se reforzó la acción política con la incorporación de dirigentes rurales principalmente de la FAA a cargos jerárquicos del Ministerio –aunque esto no se tradujo en políticas diferenciales para los productores más pequeños- y se amplió la erogación de recursos económicos para el sector a través de políticas como el anuncio de un plan ganadero. Por otro lado, se mantuvieron las retenciones con alícuotas altas, con una importante presión impositiva que supera el 50% para los principales cereales y oleaginosas, y aunque con un alivio gradual de las restricciones, continuó la intervención comercial en los mercados de trigo, maíz y carne vacuna. A diferencia de la primera, la segunda gestión de Domínguez el Ministerio asume el manejo de las políticas de comercio agropecuario. Como el grano de soja ya tributa el máximo impuesto constitucionalmente, se recurrió nuevamente a la eliminación del diferencial entre la soja y sus derivados que pasan todos a tributar un 33%, aumento que las agroindustrias terminan trasladando al productor. Además, legalmente el PEN ya no tiene más posibilidades de aumentar los derechos de exportación, que deberían modificarse a través del Congreso.

El “tractorazo” del 23 de abril de 2022 en la Ciudad de Buenos Aires, además de los productores agropecuarios, la población rural y los actores vinculados con las cadenas agroindustriales, contó con la participación de la población de los grandes centros urbanos y con el apoyo de dirigentes políticos de Juntos por el Cambio[20]. Se articularon también las demandas de los productores agropecuarios con diversos reclamos sociales. Quien impulsa las protestas es el movimiento de productores autoconvocados, originado durante el conflicto de 2008, que además está conformado por varias agrupaciones, una de ellas es Campo + Ciudad, vinculada con el ex ministro Etchevehere. Estos grupos no solo no siguen los lineamientos, sino que en muchas ocasiones condiciona a la dirigencia rural nucleada mesa de enlace que representa a las corporaciones tradicionales. En las movilizaciones, por otro lado, participan productores de base y dirigentes locales de estas entidades, incluso contradiciendo las directivas de la mesa de enlace.

Por otro lado, entre otras problemáticas persistentes, continúan siendo bajos los niveles de inversión tecnológica en algunos rubros como la ganadería y regiones, que no registran mejoras importantes en los indicadores productivos, sigue acentuándose el proceso de concentración productiva según los registros del último Censo Agropecuario de 2018 y no se aportan demasiadas soluciones para mitigar el impacto ambiental

de algunas tecnologías como la aplicación de agroquímicos. De manera tal que un aspecto común a todos los gobiernos y las gestiones ministeriales es que, más allá o tal vez debido a las nuevas prioridades políticas, y a pesar de los objetivos que dicen respaldar, continúan sin aportar soluciones efectivas para resolver las problemáticas tecnológico-productivas, sociales y ambientales.

CONCLUSIONES

En el conflicto de 2008 confluyeron varios factores políticos, en sus comienzos, en su desarrollo y en su posterior desenlace. En ese caso y en los conflictos posteriores, han incidido cuestiones vinculadas, entre otras, con la capacidad de cada gobierno de establecer alianzas con distintos grupos económicos, entre ellos los sectores agroindustriales, de captar la renta de los productores agropecuarios, de negociar su distribución con los gobiernos provinciales y de contener la conflictividad y sus potenciales efectos electorales.

A partir del conflicto agrario de 2008 se registran algunos cambios en términos de la conflictividad agraria. Durante este episodio el sector agropecuario pampeano se fortaleció y adquirió una mayor capacidad de movilización y de presión sobre el Estado en su disputa por la distribución de la renta agraria, logrando además captar el apoyo de amplios sectores de la sociedad y construir nuevas formas de alianza con los partidos políticos. Sin embargo, para los productores agropecuarios esta acción política no se traduce en una mayor capacidad de incidencia en la agenda de políticas agrarias, y no significó, en ese entonces, mayores ventajas en su capacidad para articular y negociar demandas con ninguno de los gobiernos que le permitieran obtener beneficios económicos para el sector, en parte por la capacidad política de los sucesivos gobiernos para desmovilizar a los sectores agrarios con sus medidas para el sector, como por la reaparición de diferencias dentro de la mesa de enlace.

Para los distintos gobiernos se volvió prioritario generar estrategias alternativas para ampliar la obtención de recursos de este sector y al mismo tiempo contener la conflictividad. Ésta genera costos económicos, al restringir el margen para implementar ciertas políticas de recaudación fiscal, pero también tiene costos políticos al acentuar el malestar social, que puede implicar potenciales efectos electorales. Considerando a los actores involucrados, en algunos casos como en 2008 han sumado a las movilizaciones a los sectores urbanos y parte de la dirigencia rural se integró orgánicamente a los partidos políticos, de manera tal que ya no se trata únicamente de conflictos sectoriales puntuales, sino que involucran a otros sectores sociales y políticos. A su vez, en el caso de los reclamos por las retenciones, están involucrados los gobernadores y los legisladores nacionales, al disputarse también la distribución de los recursos económicos entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales.

El conflicto agrario de 2008 ocurrió en una etapa de crecimiento económico y ante un escenario internacional que era favorable en términos de la demanda y de los precios de los productos agropecuarios, pero también ante un contexto nacional inflacionario que generaba, sobre todo, aumentos en los costos productivos. La Resolución 125 establecía un esquema de retenciones móviles que iba a tener vigencia durante cuatro años y que, por su diseño, aumentaba exorbitantemente la recaudación del Estado, incluso por encima de los límites constitucionales, de manera que tenía impactos negativos sobre la rentabilidad, ya deteriorada en aquellos cultivos que registraban intervenciones comerciales, y al mismo tiempo acentuaba las asimetrías ya existentes entre los productores –perjudicando más a los más pequeños, los de zonas más alejadas y con tierras de menor productividad-.

La medida fue el detonante, pero ya existía un profundo malestar entre los productores que en los años previos fue creciendo a raíz de conflictos con el gobierno nacional por los sucesivos aumentos de retenciones en un contexto inflacionario, por el aumento de costos productivos, por la publicidad que tuvieron los episodios de evasión que registraron los sectores exportadores de granos con la connivencia del Estado y por las políticas de comercio para el trigo y la carne vacuna. El cierre de las exportaciones y la intervención del mercado interno no contribuyeron demasiado para la disminución del precio de la carne al consumidor

y el control de la inflación, pero sí implicaron una caída del precio de los productos primarios que, sobre todo, contribuyó a la transferencia de renta desde el sector primario hacia a los eslabones industriales y comerciales de las cadenas agroindustriales. La acción combinada de las restricciones comerciales con los sucesivos aumentos de retenciones, fueron llevando a una caída de la oferta productiva de trigo y carne, con el aumento paralelo de la producción de soja. Estos problemas, a su vez, se acentuaban potencialmente con el diseño que proponía la resolución 125.

Una de las consecuencias del conflicto de 2008 fue la acentuación del desprestigio de las retenciones como instrumento de política, en la medida que se constituyó en elemento de cuestionamientos permanentes y justificación para las movilizaciones. Si bien, las tasas siempre se mantuvieron en valores relativamente altos, los sucesivos gobiernos fueron recurriendo a otras alternativas para obtener recursos del sector, particularmente vinculadas con las políticas comerciales y cambiarias. Una de las primeras medidas que se plantearon en este sentido fue la Resolución 543, aprobada en 2008 en pleno conflicto, que establecía mayores controles a la exportación de productos agropecuarios.

Como la conflictividad social persistía incluso después de derogada la resolución 125, el gobierno nacional implementó algunas estrategias para contenerla. La creación del Fondo Sojero a principios de 2009, que establecía una cuota de coparticipación de 30% para las provincias sobre la recaudación de las retenciones de la soja, contribuyó a que recuperara en parte su capacidad de iniciativa sobre el Congreso y, sobre todo, a neutralizar la acción de los gobernadores en contra de las retenciones. Es que en gran parte el rechazo de los gobernadores y de los senadores provinciales a la 125, se debía a que el aumento que iban a registrar los derechos de exportación, por su carácter no coparticipable, implicaba también una disminución de la recaudación fiscal para los gobiernos provinciales a favor del gobierno nacional. Y este factor contribuyó también al desenlace del conflicto en el Congreso en julio de 2008.

En octubre de 2009 además, el gobierno nacional otorgó rango a ministerial a la Secretaría de Agricultura, atendiendo a un reclamo histórico del sector agropecuario. Si bien hay quienes consideran que no fue más que un gesto simbólico, en la medida que el poder otorgado al nuevo organismo fue relativo, en ese momento y en otros se fortalecieron algunas capacidades políticas entre otras, con el nombramiento de titulares con cierto liderazgo político y capacidad de negociación y construcción de alianzas con los actores del agro. En este sentido, se destacan las gestiones ministeriales de Domínguez y Etchevehere, durante las cuales el Ministerio de Agricultura, pasó a tener la función no solo de implementar políticas para el sector agropecuario, sino también de contener los conflictos, defender las gestiones presidenciales y disminuir el potencial riesgo electoral.

Paralelamente, además de las medidas políticas se implementaron diferentes estrategias en el plano económico. Después del 2008 el gobierno de Cristina Kirchner aplicó fuertes restricciones comerciales al trigo y al maíz, fomentando su sustitución por soja, y así obtuvo un considerable aumento de la recaudación fiscal por las retenciones a este cultivo.

Otra consecuencia política del conflicto de 2008 fue el fortalecimiento de la oposición política que apoyó las demandas del agro, lo que contribuyó a su posterior alianza con una parte de la dirigencia rural, con dirigentes que se integraron orgánicamente a los partidos políticos, logrando mejorar un poco su caudal de votos durante las elecciones legislativas de 2009. Estas tuvieron como novedad la llegada de los agrodiputados al Congreso Nacional. Se trataba de dirigentes agrarios que habían tenido un rol muy activo durante el conflicto agrario y fueron electos senadores y diputados. Si bien su acción legislativa no tuvo mayores impactos sobre las políticas tributarias para el sector, permitió la consolidación de algunos liderazgos políticos que se sumaron a la gestión del gobierno de Mauricio Macri en 2015.

Esto le permitió fortalecer su alianza con una parte del sector agropecuario y al mismo tiempo, comprometer a los nuevos dirigentes políticos en la defensa de su gestión, lo que le dio mayor margen de acción para implementar medidas económicas impopulares entre los productores que deterioraban sus ingresos económicos, pero que ampliaron la capacidad del gobierno para obtener recursos del sector evitando

consecuencias en términos de conflictos agrarios que, más allá de algunos tibios cuestionamientos, fueron inexistentes durante esta gestión presidencial. Al mismo tiempo, la incorporación de estos nuevos dirigentes políticos pertenecientes al sector, amplió su capacidad de acción como oposición política, incentivando y acompañando los conflictos agrarios, durante el gobierno de Alberto Fernández.

Sin embargo, el fortalecimiento político de la dirigencia no se tradujo en mayores beneficios económicos para el sector agropecuario pampeano. Por el contrario, le quitó capacidad para articular y negociar demandas con todos los gobiernos que se sucedieron con posterioridad al 2008, en tanto las entidades políticas tradicionales y los grupos de productores autoconvocados están desperdigados y divididos en la defensa de sus propios intereses económicos y también políticos. Entre otros ejemplos se puede citar el compromiso de los dirigentes rurales en la defensa de la gestión presidencial de Mauricio Macri, incluso de medidas que afectaron sus propios intereses económicos, como en las dificultades que les trajo el formar parte de la oposición política para negociar demandas para el sector con los gobiernos de Cristina Kirchner y Alberto Fernández.

En conclusión, el conflicto de 2008 significó algunos cambios en términos de la conflictividad agraria con una parte de dirigencia rural que se integró orgánicamente a los partidos políticos opositores, y un sector económico que cuenta con una potencial capacidad de acción política para defender sus demandas, que se ha efectivizado en algunos casos puntuales, pero que no se ha traducido en logros económicos concretos para los productores agropecuarios. Al mismo tiempo, obligó a los sucesivos gobiernos a ensayar nuevas estrategias de negociación para poder tomar decisiones con respecto a la recaudación fiscal y otras medidas, y al mismo tiempo evitar los conflictos y sus efectos políticos, entre ellos, la capacidad de acentuar un malestar social con efectos en el plano electoral. Sin embargo, estas prioridades, más allá de los discursos, no se tradujeron en cambios con respecto a la aplicación de políticas que permitan resolver las grandes problemáticas tecnológico-productivas, sociales y ambientales del agro argentino.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ámbito Financiero. (2015a). Cristina a Lousteau por la crisis de la 125: Casi nos hace volcar por no calcular bien los números. *Ámbito Financiero*. <https://www.ambito.com/cristina-lousteau-la-crisis-la-125-casi-nos-hace-volcar-no-calcular-bien-los-numeros-n3896409>.
- Ámbito Financiero. (2015b). Kicillof, contra Lousteau por la 125: Calculó mal. *Ámbito Financiero*. <https://www.ambito.com/kicillof-contra-lousteau-la-125-calculo-mal-n3896567>.
- Andrenacci, L. (2018). *El problema de la mala gestión en políticas públicas. Una aproximación a partir de evidencias de Argentina (2007-2015)*. Ponencia presentada en el Ciclo de Seminarios de Investigación de la Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín, San Martín, 21 de marzo.
- Azcuy Ameghino, E. (2017). *Episodios de la conflictividad agraria pampeana, del menemismo al kirchnerismo*. Rosario: Legem.
- Barsky, O. y Dávila, M. (2008). *La Rebelión del Campo. Historia del conflicto agrario argentino*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Sudamericana.
- Cavarozzi, M. (2010). *Acción presidencial en América Latina: antecedentes históricos y una tipología del siglo XXI*. Revista del CLAD Reforma y Democracia 55. Consultado 15 marzo 2017. <http://old.clad.org/portal/publicaciones-d-el-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/055-Febrero-2013>
- Centro de Estudios para la Nueva Mayoría. (2013). *Indicadores de conflictividad social (1980-2012)*. http://www.nuevamayoria.com/index.php?option=com_content&task=view&id=3801&Itemid=30
- Cibeira, F. (2018). Por no querer corregir perdimos todo. Alberto Fernández recuerda la historia de una resolución mal hecha. *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/100800-por-no-querer-corregir-perdimos-todo>.
- Dávila, M. (2019). *Políticas y Conflictos agrarios en la Argentina (1990-2015)*. [Tesis doctoral, Escuela de Política y Gobierno – Universidad Nacional de San Martín]. <https://ri.unsam.edu.ar/handle/123456789/1193>

- De Luca, M. y Malamud, A. (2010). Argentina: turbulencia económica, polarización social y realineamiento político. *Revista de Ciencia Política* 30 (2): 173 – 189.
- Ferrari Etcheberry, A. y Martínez Raymonda, R. (2008). *Qué son las retenciones y quienes las cobran*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Editora Letra Gamma.
- Gras, C. (2010). Actores agrarios y formas de acción política en la Argentina contemporánea. Un análisis a partir de los grupos de autoconvocados en la región pampeana. En R. Aronskind y G. Vommaro (Eds.), *Campos de batalla. Las rutas, los medios y las plazas en el nuevo conflicto agrario* (págs. 279-312). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: UNGS-Prometeo.
- Grimaldi, N. (2018). *La disputa por la renta durante la primera década del siglo XXI en Argentina. Estado, corporaciones y partidos políticos (2001 -2014)*. [Tesis doctoral, Universidad Nacional de La Plata]. https://repositoriosdigitales.mincyt.gov.ar/vufind/Record/MemAca_79fdc1fd67e3c539bbced9f6a2996154
- Hora, R. (2010). La crisis del campo del otoño de 2008. *Desarrollo Económico* 50 (197): 81-111.
- Iñigo Carrera, N. (2010). *El enfrentamiento social como constituyente de las clases sociales como Sujetos*. Ponencia presentada en las VII Jornadas de Investigación y Debate “Conflictos rurales en la Argentina del Bicentenario. Significados, alcances y proyecciones”, Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, 19 - 21 de mayo.
- La Voz del Interior. (2015). Lousteau le contestó a Cristina por la 125: Yo renuncié y la presidenta profundizó la ley. *La Voz del Interior*. <https://www.lavoz.com.ar/politica/lousteau-le-contesto-cristina-por-la-125-yo-renuncie-y-la-presidenta-profundizo-la-ley>.
- Lattuada, M. (2005). *Acción colectiva y representación de intereses en la agricultura argentina a fines del siglo XX. Transformaciones institucionales del asociativismo agrario argentino en el marco de un nuevo régimen social de acumulación*. [Tesis doctoral, Universidad Nacional de Rosario].
- Lattuada, M. y Nogueira, M.E. (2012). Capacidades estatales y políticas públicas. Una propuesta para el abordaje de las políticas agropecuarias en la Argentina contemporánea (1991-2011). *Estudios Rurales* 1 (1): 30-54.
- Lattuada, M. (2021). *La política agraria en tiempos de la grieta: Argentina (2003-2019)*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo; Universidad Abierta Interamericana.
- Leiras, M. y Cruzalegui, I. (2009). Argentina: problemas macroeconómicos, conflicto social y debilitamiento de la coalición de gobierno. *Revista de Ciencia Política* 29 (2): 223-45.
- Levy Yeyati, E. y Novaro, M. (2013). *Vamos por todo. Las diez decisiones más polémicas del modelo*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Sudamericana.
- Martínez Nogueira, R. (1988). Las organizaciones corporativas del sector agropecuario. En O. Barsky (Ed.), *La Agricultura Pampeana. Transformaciones productivas y sociales* (págs. 295-333). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: FCE, IICA, CISEA.
- Moreno, G. (2018). *En defensa del modelo*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Sudamericana.
- Muzlera, J., Poggi, M. y Carreras Doalla, X. (2011). Introducción a *Aportes, sujetos y miradas del conflicto agrario argentino (1910-2010)* (págs. 9-17). J. Muzlera, M. Poggi y X. Carreras Doalla. (Eds.). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fundación Centro de Integración.
- Nardacchione, G. y Taraborelli, D. (2010). La importancia de los aliados: un estudio sobre el conflicto rural (marzo-julio 2008). En R. Aronskind y G. Vommaro (Eds.), *Campos de batalla. Las rutas, los medios y las plazas en el nuevo conflicto agrario* (págs. 119-152). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: UNGS-Prometeo.
- Ollier, M.M. (2010). *Atrapada sin salida: Buenos Aires en la política nacional, 1916-2007*. San Martín: Universidad Nacional de San Martín.
- Ollier, M.M. (2014). *Presidencia dominante y oposición fragmentada: una construcción política (Néstor Kirchner y Cristina Kirchner, 2003-2011)*. 1a ed. San Martín: Universidad Nacional de Gral. San Martín. UNSAM Edita.
- Ollier, M.M. (2016). Maldita Buenos Aires. El resultado electoral 2015. *Revista SAAP* 10 (1): 141-162.
- Oszlak, O. y O`Donnell, G. (1981). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Documento G.E. CLACSO. Vol. 4. Consultado 16 de

- marzo de 2017. <http://e-tcs.org/wp-content/uploads/2017/03/Oszlak-ODonnell-1984-Estado-y-pol%C3%A9ticas-estatales-en-Am%C3%A9rica-Latina-hacia-una-estrategia-de-investigaci%C3%B3n.pdf>
- Pomares, J., Leiras, M., Page, M., Zárate, S., Mignone, J. y Abdala, M. (2014). Los caballeros de la mesa chica. La lógica de designación de los gabinetes desde 1983. Documento de Políticas Públicas. CIPPEC. Consultado: 15 de septiembre de 2017. <http://oear.cippec.org/analisis/los-caballeros-de-la-mesa-chica-la-logica-de-designacion-de-los-gabinetes-desde-1983/>
- Repetto, F. (2004). Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina. Documentos de Trabajo del INDES. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Sanz Cerbino, G. (diciembre de 2014). Notas sobre la intervención política de la clase dominante en la Argentina, 1955-1976. *Revista de Economía del Caribe* N° 14.
- Sanz Cerbino, G. (abril de 2012). Burguesía agraria, conflictividad política y quiebres institucionales. Argentina, 1975-2008. *Polis* N° 31.
- Sanz Cerbino, G. (Enero - Marzo de 2016). La participación empresarial en la conspiración golpista en Argentina (1975-1976). *Dados*, Vol. 59, N° 1.
- Sanz Cerbino, G. y Grimaldi, N. (2020a). La burguesía agraria argentina tras el 'Conflicto del Campo'. La intervención del 'Bloque de los Agrodiplomados', 2009-2015. *Revista Americana de Emprendedorismo e Inovação*, Vol. 2, N° 1.
- Sanz Cerbino, G. y Grimaldi, N. (2020b). Las bases sociales del macrismo: accionar y reclamos de la burguesía argentina, 2009-2015. *Estado & Comunidades* N° 10.
- Sartelli, E. (Dir.) (2008). *Patrones en la ruta. El conflicto agrario y los enfrentamientos en el seno de la burguesía, marzo-julio 2008*. Ediciones ryr, Buenos Aires.
- Sartelli, E. (2010). En idéntica batalla. Respuesta a Juan Manuel Villulla. *Revista Razón y Revolución* N° 20.
- Tilly, Ch. (1991). *Grandes estructuras, procesos amplios, comparaciones enormes*. Barcelona: Alianza.
- Villulla, J.M. (2010). El debate sobre la participación no hegemónica de campesinos y obreros rurales en los conflictos agrarios contemporáneos. Reseña de Patrones en la ruta de Eduardo Sartelli (Dir.), Ediciones ryr, Buenos Aires, 2008. *Revista Razón y Revolución*, N° 20.

NOTAS

- 1 Las políticas estatales se entienden como modos de intervención del Estado respecto a una cuestión social, por acción u omisión, que forman parte de un proceso social en el marco de la relación entre Estado y sociedad (Oszlak y O'Donnell, 1981). Desde esta concepción, conflictos, coaliciones, capacidad de movilización de recursos, estrategias de acción política, grados relativos de autonomía y poder de los actores, así como también la influencia de las variables, contextuales son aspectos de interés para el estudio de las políticas. Las políticas agrarias comprenderían el conjunto de medidas políticas que emplean los gobiernos a nivel nacional o subnacional para influir en el entorno económico del sector agropecuario. El conflicto es concebido como una tensión entre varios actores por la existencia de intereses opuestos sobre un asunto, que se puede expresar, entre otras formas, mediante huelgas, protestas, cortes de rutas, etc. (Muzlera et. al, 2011). El análisis del conflicto contribuye a comprender la complejidad del cambio social y los procesos que lo explican (Tilly, 1991).
- 2 Cavarozzi (2010) considerando la relación entre el Estado y los actores sociales, en torno a la definición e implementación de diferentes estrategias de desarrollo, identifica para el caso de la Argentina diferencias entre el período Estado-céntrico, la transición que caracterizó a su crisis durante las décadas de 1970 y 1980, y las nuevas configuraciones que se sucedieron a partir de la década del 1990
- 3 Como precedentes de conflictos políticos que involucraron al sector se puede consultar Sanz Cerbino, 2012 y 2016.
- 4 Un análisis de los potenciales impactos en la rentabilidad en el primer trimestre de 2008 ante diferentes escenarios fue realizado por Barsky y Dávila (2008), capítulo 6: Las retenciones.
- 5 Como el último censo agropecuario era de 2002 no existía información actualizada, y las escalas productivas se establecieron sobre la base de las estadísticas del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) cuya credibilidad estaba cuestionada por la intervención registrada en los meses previos. Además de las dificultades para diferenciar las escalas productivas por la falta de estadísticas actualizadas y confiables, surgieron dificultades para implementar la medida debido a los altos niveles de informalidad que tiene la operatoria del comercio de granos.

- 6 Con respecto a la unidad de la mesa de enlace, resulta de interés destacar el trabajo de Sanz Cerbino (2014) sobre los reclamos y cuestionamientos realizadas en conjunto por las corporaciones agropecuarias contra el gobierno defacto iniciado en 1966 a partir del golpe de Estado de Onganía, la denominada “Revolución Argentina”, que en principio había contado con su apoyo. Las medidas de intervención aplicadas en ese entonces implicaban una sustancial captación de la renta agropecuaria. Frente a la idea que comúnmente asocia beneficios y perjuicios para el sector según el sesgo ideológico del gobierno, el autor demuestra como la captación de la renta agraria por parte del Estado, no solo no fue mayor durante los gobiernos peronistas sino que, por el contrario, se incrementó durante los gobiernos dictatoriales, considerando datos del período comprendido entre 1946 y 1983.
- 7 Los medios de comunicación tuvieron también un rol relevante en la amplificación y nacionalización del conflicto. De acuerdo con Hora (2010) la cobertura periodística del reclamo agrario fue amplia y en general favorable a la posición de los manifestantes.
- 8 El análisis de la diversidad de actores involucrados se puede consultar, entre otros, en Barsky y Dávila (2008) y Sartelli et. al. (2008).
- 9 Un debate sobre el alcance de la participación de los trabajadores rurales se puede consultar en Villulla (2010) y Sartelli (2010).
- 10 Decreto 243/2009, posteriormente eliminado por el gobierno de Macri (Decreto 756/2018).
- 11 Sobre el final del gobierno de Cristina Kirchner las corporaciones agrarias continuaron su acción por otras vías. Se integraron al Foro de Convergencia Empresarial una iniciativa que incluía a empresarios de distintos sectores económicos y escalas productivas, promovida y liderada por el Instituto para el desarrollo empresarial de la Argentina (IDEA) integrado por las grandes empresas argentinas.
- 12 El análisis de este tema se puede consultar en Dávila (2019).
- 13 En Dávila (2019) se realiza un análisis de las implicancias de la jerarquización ministerial en términos de sus capacidades institucionales, alcances y limitaciones.
- 14 Repetto (2004) diferencia dos dimensiones de las capacidades estatales: la capacidad administrativa y la capacidad política. Esta última se define como la capacidad para problematizar las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen los intereses e ideologías de los mismos más allá de la dotación de recursos que puedan movilizar en la esfera pública.
- 15 Entre 2011 y 2015 estuvieron a cargo del Ministerio de Agricultura Norberto Yahuar y Carlos Casamiquela.
- 16 En 2015 ocupó la cartera agrícola Ricardo Buryaille, ex vicepresidente de CRA, que fue sustituido en 2017 por Luis Etchevehere, ex presidente de la SRA.
- 17 Se implementó un esquema móvil de derechos de exportación. Los productos primarios pagaban 4\$ por dólar, los demás 3\$ por dólar y la soja y sus derivados una tasa fija del 18%, a la que se sumaba la alícuota móvil y, considerando los precios de ese entonces, terminaban pagando un 29%. (Decreto 793/18).
- 18 Se eliminó el esquema móvil y la soja quedó con una tasa de 30%, trigo y maíz 12% y el resto 9%. También se reintegra el diferencial entre la soja y sus subproductos. (Decreto 37/19). Y en marzo de 2020 se volvieron a aumentar las retenciones para la soja que quedó con una tasa del 33% con compensaciones para los productores de hasta 1.000 toneladas y sus derivados que quedaron en 31%. (Decreto 230/2020)
- 19 Con designación de Sergio Massa como titular del Ministerio de Economía en julio de 2022 se degrada el rango del Ministerio de Agricultura que pasó a ser nuevamente una Secretaría dependiente de la cartera económica.
- 20 Una protesta de similares características ocurrió en junio de 2020 cuando el gobierno intentó intervenir planteando la expropiación de la cerealera Vicentín - en concurso preventivo de acreedores, acusada de evasión fiscal, fuga y lavado de dinero - con el fin de crear una nueva Junta Nacional de Granos.