

EL **BOOM SOJERO** Y LA PROTESTA FISCAL DE LOS PRODUCTORES RURALES

JORGE MANGONNET* Y M. VICTORIA MURILLO**

Este trabajo analiza el conflicto fiscal entre los productores rurales y el gobierno nacional que se produce como consecuencia del *boom* sojero en Argentina y los intentos regulatorios de redistribuir parte de la renta que el mismo genera. En particular, nos abocamos a comprender por qué los productores argentinos incrementan su participación en eventos de protesta –medida en términos de paros agropecuarios, también denominados *lockouts*– en un período de abundancia económica, en el cual sus márgenes de ganancia crecen.

Las teorías sobre movilización agraria subrayan el impacto de condiciones económicas negativas definidas por desastres climáticos o caída de precios agrícolas, sobre las cuales los productores carecen de control, como motivo principal de protesta rural. El argumento es que la exposición de los productores rurales a condiciones externas fuera de su control y la considerable dispersión geográfica que conlleva su actividad los hace más adversos al riesgo y les ocasiona mayores dificultades para coordinar acciones colectivas. Es por ello que se espera que protesten cuando no poseen recursos alternativos para confrontar *shocks* adversos¹. El alza de los precios agrícolas, en especial de la soja y sus derivados, descriptos por Gras en este volumen generaron una bonanza para los productores rurales en Argentina entre 2003 y 2013. Inesperadamente, dicha bonanza coincide con un aumento de la protesta por parte de estos actores –incluyendo el uso de *lockouts*, durante los cuales suspenden la comercialización de sus productos–. Los productores mismos consideran esta medida como último recurso en un contexto contencioso. A su vez, este comportamiento contrasta con el de productores rurales en países vecinos también beneficiados por el auge de la soja, como Brasil o Paraguay. Cabe destacar que el *boom* sojero afecta negativamente a otros actores, como los campesinos expulsados de sus tierras, los indígenas cuyo territorio es incorporado a la producción, o poblados rurales del interior expuestos a pesticidas. Sus protestas han crecido como consecuencia del avance de la soja². Sin embargo, nuestro estudio se focaliza en aquellos actores que se be-

* Columbia University. jgm2159@columbia.edu.

** Columbia University. mm2140@columbia.edu.

¹ Véase por ejemplo Mooney y Majka (1995), North (1974) y Wells (1979).

² Ver, entre otros, los trabajos de Lapegna (2016) o Gordillo (2016) sobre la protesta campesina, indígena y de poblaciones rurales afectadas por pesticidas en Argentina.

neficiaron con el aumento del precio de la soja y que, sorprendentemente, también protestan durante el período del *boom*.

Nuestra perspectiva para comprender este fenómeno se centra en dos factores: la puja distributiva desatada por la suba global de precios y la forma en que distintas organizaciones del agro modulan dicho conflicto en el nivel local. De este modo, proponemos un argumento que da cuenta tanto de la variación geográfica como temporal de la protesta rural y lo sostenemos en el análisis de datos de nivel departamental³. Es decir, mostramos una asociación empírica entre la protesta rural local y el impacto de políticas públicas que buscan redistribuir las rentas que la suba de precios agrícolas genera. Dicha correlación es mayor en localidades con sociedades rurales del movimiento confederado asociado a Confederaciones Rurales Argentinas que con cooperativas agrarias asociadas a la Confederación Intercooperativa Agropecuaria o filiales de la Federación Agraria Argentina. Vinculamos estos patrones con los incentivos que las distintas organizaciones tienen para llevar a cabo *lockouts* que interrumpen la comercialización agropecuaria. El resto del trabajo presenta nuestro argumento y las correlaciones empíricas que lo apoyan.

El conflicto distributivo en el agro argentino

Si bien Argentina ha sido un país exportador de materias primas agropecuarias desde su concepción como tal, la influencia política del sector fue reduciéndose desde el primer peronismo y, en especial, desde la redemocratización de 1983 (Lattuada, 2006; Nun y Lattuada, 1991; Palomino, 1987). La participación de dirigentes ruralistas durante la dictadura militar, la falta de lazos con partidos políticos mayoritarios, un sistema electoral donde las zonas agrarias más ricas conviven en un mismo distrito con áreas metropolitanas densamente pobladas y de mayor peso político así como una representación gremial fragmentada en cuatro organizaciones nacionales debilitaron políticamente al sector (Freytes, 2016; Fairfield, 2015; Lattuada, 2006; Richardson, 2012; Freytes y O'Farrell en este volumen).

Si bien el gobierno de Carlos Menem eliminó las retenciones a las exportaciones y liberalizó el comercio exterior, poniendo fin a un reclamo conflictivo que marcó la administración de Raúl Alfonsín, la caída de los precios internacionales de los productos agropecuarios y la apreciación del tipo de cambio como consecuencia de la convertibilidad jaquearon al sector. En los años noventa se produce, entonces, un proceso de concentración de la propiedad como resultado de numerosas bancarrotas, a la que sobreviven aquellos que pueden adaptarse a una agricultura intensiva en capital que aprovecha la paridad cambiaria para la importación de maquinaria (Gras, 2009; Lattuada, 2006). Asimismo, la decisión de aprobar en 1996 la soja *Roundup Ready* (RR1) resistente al glifosato permite la difusión de la siembra directa y de un modelo de agronegocios basado en el cultivo de soja con economías de escala que incluye alquiler de campo, subcontratación de maquinaria y servicios, mercados de futuros y seguros de riesgo. El uso de la semilla propia redujo los costos de plantar soja RR1, promoviendo aún más la difusión del cultivo a costa de otras alternativas como así también de bosques

³ Este argumento es parte de una línea de investigación que utiliza métodos cuantitativos en el nivel departamental —por ejemplo, Mangonnet y Murillo (2016).

nativos a partir de la expansión de la frontera agrícola. En consecuencia, la producción de soja llega a cubrir quince de las veinticuatro provincias argentinas (Anlló, Bisang y Campi, 2013; Gras, 2009; Gras y Hernández, 2009; Regunaga, 2009; Rosati, 2013; Gras, este volumen). Asimismo, el aumento de la superficie sembrada acompañó un crecimiento sostenido de los rindes entre 1996 y 2002 (Regunaga, 2009: 39).

Al incremento en la productividad y la expansión de la soja se le sumaron dos *shocks* positivos en el nuevo milenio. Primero, la devaluación de la moneda nacional como consecuencia de la crisis económica de 2002, cuyo efecto fue duplicar el tamaño de la siguiente cosecha en la campaña 2002/2003 (Bisang y Campi, 2013: 59). Segundo, el inicio de una curva ascendente del precio internacional de la soja que devino en fuertes incentivos para su siembra a partir de 2003. Dado que este precio es definido por condiciones externas, generó una renta más allá de los aumentos de productividad obtenidos en la década anterior. Dicha renta se transformó en objeto de una puja distributiva entre el sector exportador y un gobierno de corte populista, apoyado en una coalición urbana. Lo novedoso respecto de la clásica caracterización de Guillermo O'Donnell (1978) es que el principal producto de exportación no es un "bien salario" consumido domésticamente –como el trigo, el maíz o la carne– sino un bien producido enteramente para exportación.

Las retenciones a las exportaciones fueron reintroducidas durante la presidencia transicional de Eduardo Duhalde (2002-2003) y mantenidas con aumentos durante las administraciones de Néstor Kirchner (2003-2007) y su esposa, Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015). La tasa de retención era fija por cultivo y se aplicaba a los volúmenes brutos de exportación. La retención aplicada a la soja era la más alta, pero este cultivo y sus derivados no fueron sujetos a permisos y cuotas para exportación como el trigo, el maíz y la carne (Regunaga y Tejeda Rodríguez, 2015: 13). Estos diversos mecanismos de regulación del comercio exterior apuntaban a transferir parte de la renta agraria a sectores urbanos, ya sea como consumidores o como receptores del gasto público generando una puja distributiva que alcanzó su punto más álgido con las protestas contra la Resolución 125 de marzo de 2008. Dicha resolución, que subía la alícuota y aplicaba una escala móvil de acuerdo con el precio internacional de la soja, fue recibida con protestas rurales que involucraron no solamente paros agropecuarios sino también cortes de ruta, acampes y manifestaciones masivas (Barsky y Dávila, 2008; Giarracca, Teubal y Palmisano, 2010; Hora, 2010). En respuesta, el gobierno buscó la aprobación legislativa del aumento impositivo contando con el apoyo de mayorías parlamentarias en ambas cámaras. Sin embargo, las protestas provocaron divisiones en el bloque oficialista que llevaron a perder la batalla legislativa por un voto. El aumento fue cancelado, retrotrayéndose a los valores anteriores y forzando al gobierno a apoyarse más en otros instrumentos regulatorios como los permisos de exportación y, luego, el control del tipo de cambio.

La protesta de los productores rurales: el paro agropecuario

Para entender la protesta distributiva local, analizaremos los paros agropecuarios que interrumpen la comercialización de los productos agropecuarios y que son una forma de protesta característica de los productores rurales argentinos. Los mismos se distinguen de las huelgas obreras, donde los trabajadores se niegan a dar su fuerza de trabajo, y de los cierres patronales donde los dueños impiden a sus empleados

trabajar, ya que los paros agropecuarios no requieren necesariamente de la interrupción de tareas “tranqueras adentro” de los establecimientos rurales. Esto es explicado por un dirigente de la CRA (entrevista personal I, 14 de julio de 2015) frente a la pregunta sobre si los contratistas se suman a estas acciones:

No, no. Esa es otra de las diferencias que muchas veces nosotros decimos, que nosotros muchas veces paramos tranquilas afuera, es un paro patronal, o sea nosotros no afectamos al país como cuando para la aerolínea o para una fábrica...

Asimismo, en este período, la difusión del *silo-bolsa* permitió a los productores rurales no solamente controlar el acopio y el momento de venta de su cosecha, sino que también facilitó su participación en los paros agropecuarios al reducir los costos de almacenamiento. Finalmente, los paros agrarios, a diferencia de los industriales, que pueden involucrar un solo establecimiento, requieren asimismo la coordinación de muchos productores para ser visible y tener impacto.

El impacto de los paros agrarios puede sentirse en los mercados nacionales (si se produce escasez y suben los precios) y en el comercio exterior (afectando el acceso a divisas y la recaudación fiscal dependiente de retenciones en este caso). También afectan a la población local al reducir la actividad económica y a los servicios asociados al agro como el transporte y la comercialización. En particular, los comercializadores tienen contratos predeterminados para cumplir con barcos esperando carga en el puerto. Como nos explica un gerente de Coninagro (entrevista II, 17 de marzo de 2015):

Nosotros somos bastante pragmáticos y agotamos todas las instancias de diálogo [refiriéndose a los planteos de paro agrario]... por ahí nosotros que tenemos una actividad comercial también les decimos que no conviene quince días porque, por decirte algo, tener un barco parado en la rada de Buenos Aires vale setenta mil dólares por día.

Según el censo agropecuario de 2002⁴, Argentina tiene más de 300.000 explotaciones agropecuarias de las cuales más del 40 por ciento tienen entre 50 y 500 hectáreas. Esto refiere a un universo relativamente grande de productores para coordinar acciones colectivas. De acuerdo con nuestras entrevistas, los paros agropecuarios son típicos en productores que poseen entre 100 y 500 hectáreas y por ende pueden sostenerse durante el mismo, a diferencia de los productores más pequeños. No obstante, no tienen poder de negociar individualmente con el gobierno como las megaempresas a las que refiere Gras. Los paros son coordinados por organizaciones gremiales del agro, en general como último recurso después de haber recurrido a otras medidas, como lo explica un dirigente de CARBAP (entrevista III, 28 de julio de 2016) en respuesta a una pregunta sobre adhesión al paro agrario:

No es fácil pero la práctica da que se puede. Los paros no son fáciles, son muy discutidos adentro y llegamos a ellos cuando es una situación extrema.

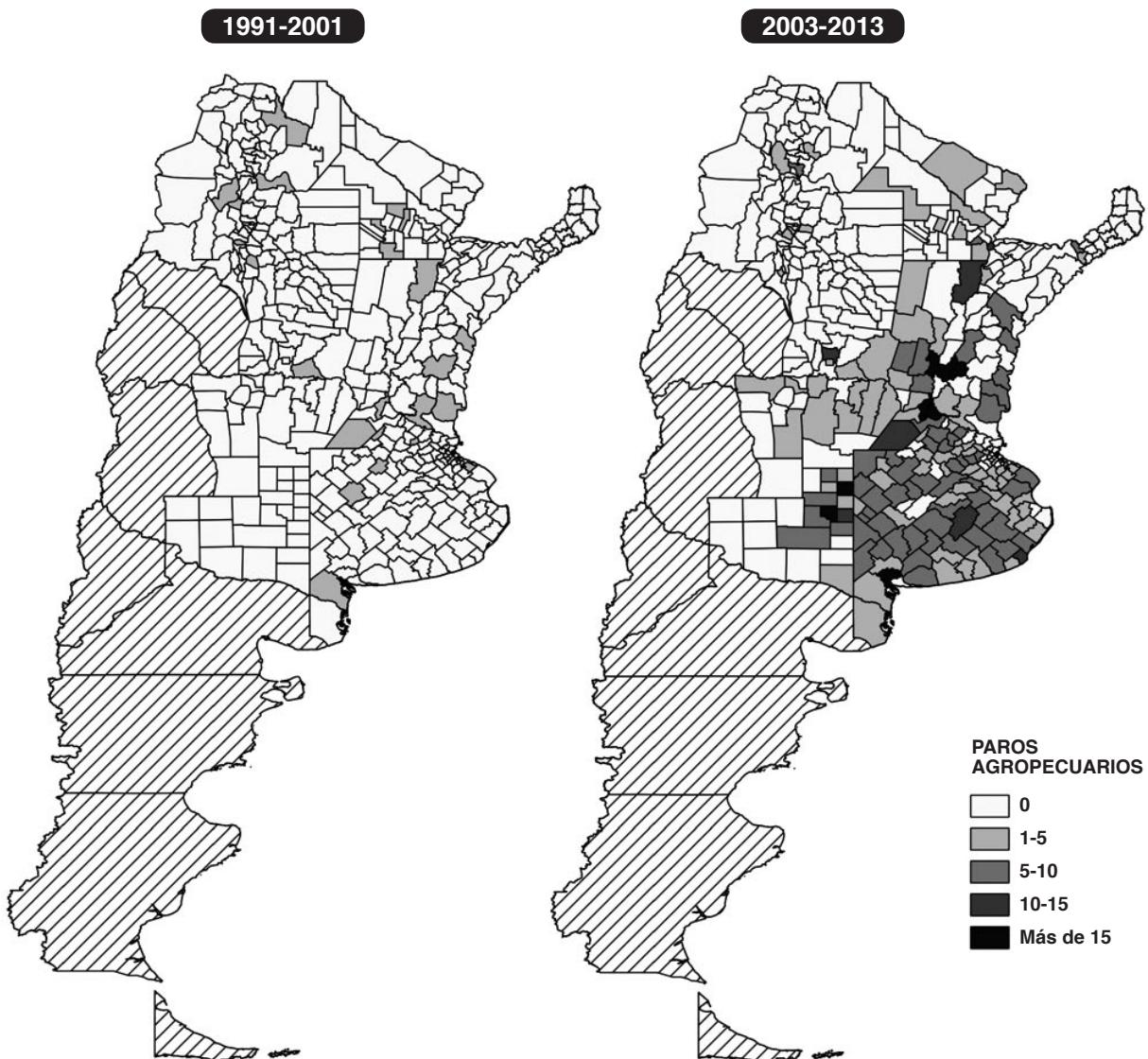
Para lograr impacto, los paros agropecuarios son en general de nivel provincial, regional o nacional aunque no necesariamente todas las organizaciones locales los

⁴ Censo Nacional Agropecuario 2002, http://www.indec.gov.ar/cna_index.asp .

acatan, tal como nos explica otro dirigente rural del movimiento confederado (entrevista IV, 28 de julio de 2016):

En las confederaciones, hay disciplina gremial, pero no de opinión. La acción gremial de las entidades asociadas no puede ser diferente esencialmente a la de la confederación a la cual pertenecen las entidades asociadas, pero no hay sanción si rompen con la disciplina (y ha habido ocasiones en las que lo han hecho).

FIGURA 1
Paros agropecuarios en las provincias sojeras



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Consejo Técnico de Inversiones. El rayado indica las provincias que no registran producción de soja y, por lo tanto, no forman parte de nuestro análisis.

Hubo pocos paros rurales en la década del noventa (Lattuada 2006), como se ve en la figura 1. La misma presenta dos mapas graficando la distribución territorial de los paros en los 378 departamentos de las quince provincias sojeras; con uno para el período 1991-2001 y otro para 2003-2013, respectivamente⁵. Excluimos el 2002 por considerarlo como coyuntura crítica a la luz del impacto de la devaluación y el inicio del *boom* del precio de la soja⁶.

Entre 1991 y 2001 se registran 28 *lockouts* rurales en apenas 24 departamentos de provincias productoras de soja. En el mapa de la izquierda se observa que la mayoría de ellos ocurrieron en economías regionales del interior. Durante el *boom* sojero de 2003-2013 se sucedieron, en cambio, 973 paros rurales en 201 departamentos. El mapa de la derecha muestra que el mayor número tuvo lugar en las regiones pampeana y del Litoral, con un total de 538 paros. El pico anual llegó a 378 durante el conflicto de 2008.

La puja distributiva y los incentivos organizativos de la protesta

Nuestro análisis vincula la participación local en los paros rurales tanto con los incentivos individuales de los productores como con los organizacionales de las gremiales del agro que coordinan su accionar. Los productores en los departamentos con mayor presión fiscal experimentan más paros aunque son los que más ganan durante el *boom* de la soja. Los recursos económicos facilitan la protesta otorgándole acceso a silo-bolsas y a financiamiento durante la duración del paro. Asimismo, el impacto absoluto de la regulación estatal se asocia a la percepción de los impuestos como una forma de “expropiación” ya que lo que el gobierno nacional recauda vía retenciones no regresa al campo en forma de inversión pública sino que sostiene el consumo de las áreas metropolitanas, en línea con el discurso adoptado para justificar las protestas de 2008.

El agro puede movilizar múltiples demandas mediante distintos mecanismos de protesta. Del mismo modo, el gobierno utiliza diversos instrumentos para transferir parte de la renta agraria, incluyendo no solamente retenciones a las exportaciones sino también permisos y cuotas de exportación y controles de precios internos. La resistencia a diferentes instrumentos con los que se opera en la puja distributiva se agudiza a partir de un aumento en la homogeneidad relativa del sector que se origina en la expansión del modelo de agronegocios desarrollado alrededor de la soja (Anlló, Bisang y Campi, 2013).

Como evidencia de nuestro argumento, la figura 2 presenta un gráfico de dispersión simple entre soja y conflicto rural en el nivel departamental en las quince provincias sojeras⁷. El eje horizontal muestra el promedio de rindes de soja (medido en

⁵ Para su elaboración nos basamos en datos del informe “Tendencias Económicas” publicado por el Consejo Técnico de Inversiones, el cual computa las huelgas mensuales patronales y obreras. Copias electrónicas del informe pueden ser solicitadas al Centro de Documentación e Información (<http://cdi.mecon.gov.ar/biblioteca/>) del Ministerio de Economía.

⁶ Se contabilizaron 12 paros rurales en aquel año.

⁷ Las estadísticas agropecuarias en Argentina –tanto las de los censos agropecuarios como las del Ministerio de Agroindustria– corresponden al nivel departamental. Con la excepción de la provincia de Buenos Aires, es el departamento, y no el municipio, la unidad geográfica de referencia para estimar la actividad agrícola y ganadera en el país. Asimismo, excluimos de dicho análisis los municipios del conurbano bonaerense ya que son distritos exclusivamente urbanos.

kilos por hectárea cosechada)⁸ para 2003-2013. El eje vertical, por su parte, muestra el acumulado de paros agropecuarios cada 1.000 explotaciones agropecuarias⁹ para el mismo período.

Como puede observarse, la línea de ajuste marca una tendencia positiva entre rindes de soja y *lockouts* rurales. Es decir, a mayor rendimiento de soja (y por ende mayor retención pagada), mayor probabilidad de protesta en el nivel departamental. Si bien la relación no es lineal, los departamentos con más soja parecen experimentar una mayor cantidad de paros rurales en la década estudiada. En promedio, el aumento de una tonelada de soja se correlaciona con un incremento de 1,261 más de *lockouts* cada 1.000 explotaciones agropecuarias.

La coordinación requerida por los paros agrarios hace indispensables a las gremiales del agro para entender su dinámica local. Las gremiales permiten a los productores compartir información, agregar demandas, coordinar acciones colectivas y negociar con las autoridades a través de sus dirigentes, pero cada una de ellas tiene diferentes miembros, estructura organizativa e ideología que influyen en su actitud frente los paros rurales (Lattuada, 2006). En el proceso de agregación de intereses, es clave considerar quiénes son sus representados y qué mandato les otorgan así como analizar el impacto de su estructura organizativa en la decisión de convocar a un paro. En palabras de un ex secretario de Agricultura de la etapa kirchnerista (entrevista V, 12 de diciembre de 2015), estas diferencias son cruciales:

Primero, la Sociedad Rural Argentina tiene una gran heterogeneidad porque lo que aglutina a una buena parte de la Sociedad Rural es la necesidad de ser socio por los registros genealógicos... Segundo, dentro de la Federación Agraria Argentina hay una gran heterogeneidad porque el histórico gaucho de la pampa gringa, de Casilda, típico federado, ahora siembra 100 hectáreas de soja y tiene un campo que vale 100 millones de dólares y quedó en la misma organización que el productor de cabritos del norte de Córdoba... Creo que la que más homogeneidad tiene es CRA, no en reclamos sino en la representatividad... Y Coninagro tiene los problemas que tiene el Estado nacional. Tiene productores, tiene la venta de insumos, tiene la exportación, tiene las economías regionales. Coninagro tiene una semillera. Es muy difícil a Coninagro encasillarla dentro de los reclamos de los productores.

En 2008 las cuatro gremiales formaron la Mesa de Enlace. La más antigua de ellas es la Sociedad Rural (SRA), fundada en 1866 con el objetivo de promover el desarrollo tecnológico del sector. Ha agrupado históricamente a los grandes ganaderos dedicados a la invernada y se sostiene a partir del monopolio de los registros genealógicos. La SRA tuvo gran influencia hasta el primer peronismo y ha provisto de funcionarios a gobiernos militares posteriores. Al ser una organización centralizada con sede en la Ciudad de Buenos Aires, y basada en socios individuales y no en asociaciones locales, se ha especializado en el *lobby* como forma de acción gremial (Barsky y Gelman, 2012; Hora, 2002; Lattuada, 2006). Dado que no está integrada por asociaciones locales nos hemos visto obligados a excluirla del análisis departamental sobre el paro rural.

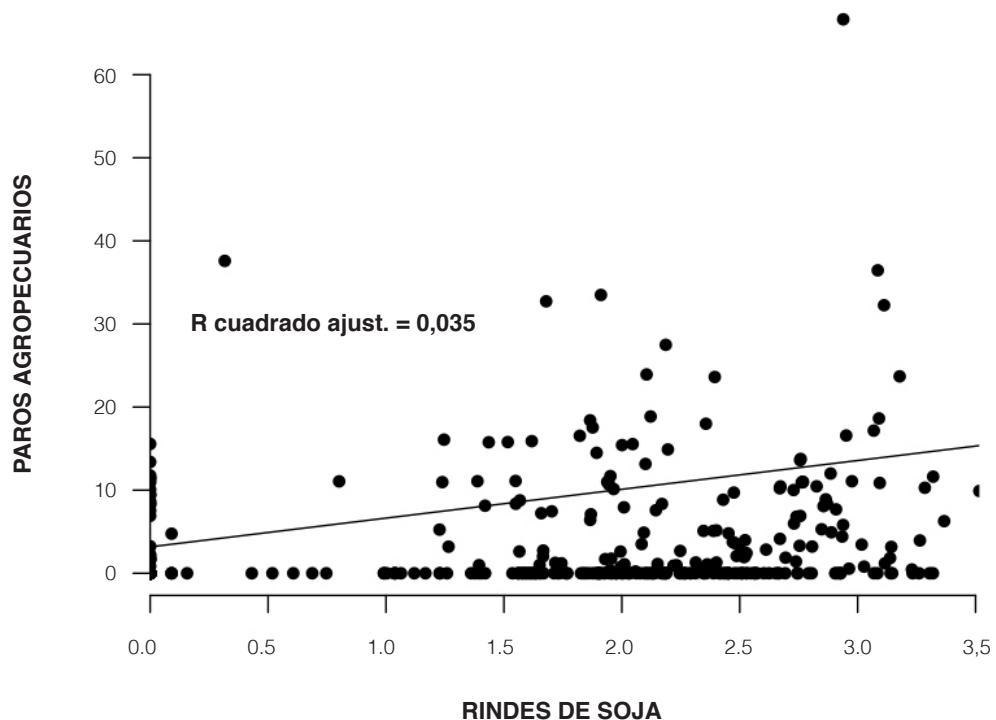
La Federación Agraria Argentina (FAA) surge en 1912, en el sur de Santa Fe,

⁸ Ministerio de Agroindustria, <https://datos.magyp.gob.ar>.

⁹ Censo Nacional Agropecuario 2002.

como resultado de una revuelta de arrendatarios inmigrantes contra los terratenientes a quienes se les alquilaba la tierra –el recordado Grito de Alcorta–. Es una asociación de segundo grado con filiales locales en los pueblos del interior y una membresía heterogénea. En la zona pampeana y en el Litoral, los arrendatarios originales de FAA se convirtieron en propietarios (especialmente durante el primer peronismo) y actualmente son pequeños productores de 50 a 200 hectáreas. Sin embargo, en el Noroeste y Noreste, la organización agrupa también a campesinos, arrendatarios y propietarios más cercanos al minifundismo (Lattuada, 2006). La vulnerabilidad de sus asociados la ha llevado históricamente a apoyar firmemente la intervención estatal –demandando subsidios y políticas diferenciadas para pequeños productores– y la ha hecho más dependiente de los incentivos estatales como la gestión de las cartas de porte y, durante el período estudiado, el registro de agricultura familiar del Ministerio de Agricultura. Además, su estructura delega autoridad decisoria a la comisión directiva, sus elecciones tienden a definirse en términos ideológicos entre sectores, y sus presidentes se han

FIGURA 2
Diagrama de dispersión entre rindes de soja
y paros agropecuarios, 2003-2013



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Censo Agropecuario Nacional (2002), Ministerio de Agroindustria y Consejo Técnico de Inversiones.

¹⁰ Entrevista VI a directivo de la FAA (2 de julio de 2015), entrevista VII ex director ejecutivo de FAA (15 de julio de 2015) y entrevista VIII a ex dirigente de FAA (14 de abril de 2015).

caracterizado por mandatos largos aunque sus períodos sean anuales¹⁰.

Las Confederaciones Rurales Argentinas (CRA), como entidad de tercer grado, aglutina confederaciones provinciales. Si bien fue establecida en 1943, su origen se remonta a la fundación de Confederaciones Rurales de Buenos Aires y La Pampa (CARBAP) en 1932 a partir de una disputa interna en la SRA entre ganaderos dedicados a la crianza e invernada. Con el tiempo, CRA ha tendido a converger con las posiciones ideológicas de la SRA en favor del libre comercio y en contra de la intervención estatal, en contraste con la FAA. Sin embargo, debido a su estructura descentralizada, la base del movimiento confederado son las sociedades rurales locales a las que los delegados deben su mandato, haciendo de ella una asociación con amplia dimensión territorial más sensible a las demandas de sus productores y más combativa en su práctica que la SRA. A la vez, al ser sus miembros medianos productores, CRA tiene mayor homogeneidad en el territorio nacional que FAA y, sumado a la ausencia de incentivos estatales, mayor independencia financiera del gobierno (Lattuada, 2006; Nun y Lattuada, 1991).

Por último, la Confederación Intercooperativa Agraria (Coninagro) fue reconocida por decreto en 1956 como entidad de tercer grado que reúne confederaciones de cooperativas locales y cooperativas de mayor escala como SanCor y ACA (Asociación de Cooperativas Argentinas). Las cooperativas no surgen como entidades gremiales sino como prestadoras de servicios financieros, de acopio, comercialización y venta de insumos, aunque Coninagro asume la representación gremial de las mismas. Por otra parte, la cooperativa AFA (Agricultores Federados Argentinos) ha estado asociada a FAA en el período estudiado (Coninagro, 2016; Barsky y Gelman, 2012; Lattuada, 2006; Freytes y O'Farrell, este volumen). Esto es significativo porque las cooperativas, especialmente ACA, en su función de comercialización, se ven afectadas negativamente por los paros. Los gerentes de las mismas, con influencia en la directiva de Coninagro, son conscientes del costo provocado por los paros en sus actividades de comercialización, tal como explica un directivo de Coninagro (entrevista IX, 15 de julio de 2015)¹¹:

...la diferencia que tenemos nosotros con el resto [de las entidades gremiales del agro] es que tenemos todas las cooperativas, por eso somos una entidad con fuertes intereses comerciales... [Tenemos que] Defender los intereses del productor pero a su vez los intereses de las cooperativas que son comercializadoras... Pero un paro o un cierre de entidades comerciales tienen un perjuicio económico. Entonces, nuestro trabajo es encontrar cuál es ese perjuicio económico que [como cooperativa] estoy dispuesto a soportar políticamente para acompañar un paro...

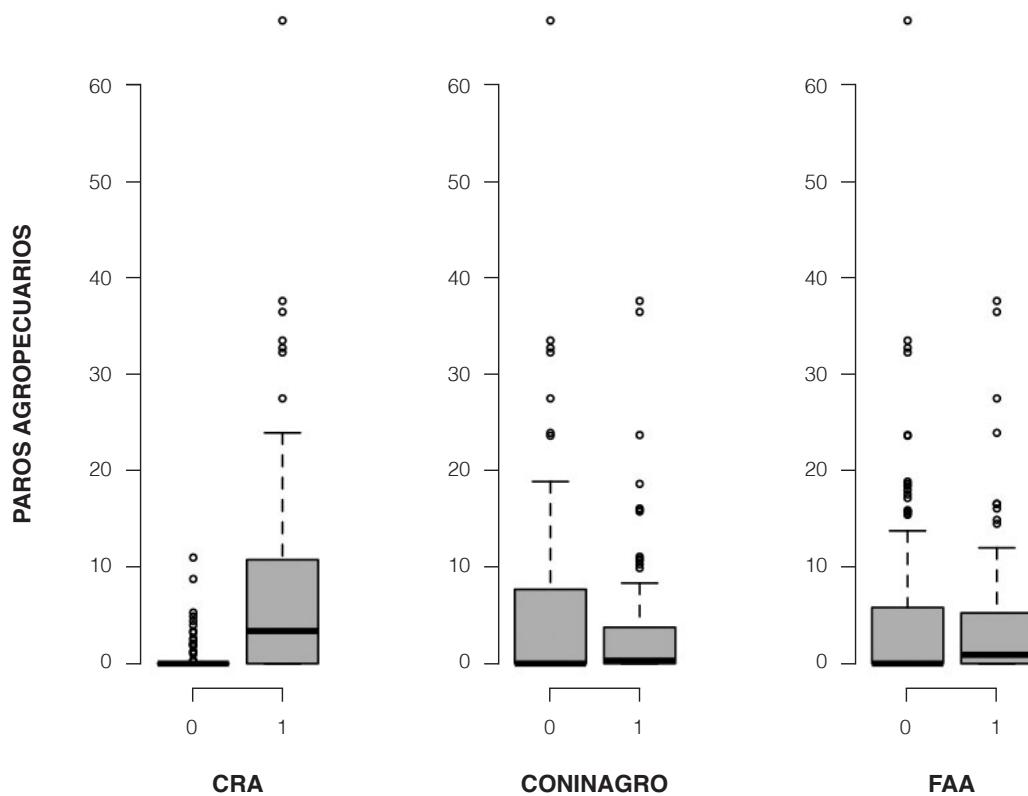
En resumen, si bien FAA, CRA y Coninagro se caracterizan por su inserción en el nivel local, cada una de ellas tiene distintas bases de representación, liderazgos e ideologías, que influyen en sus incentivos para convocar paros rurales. Es decir, su papel en la protesta no es meramente la coordinación de productores de nivel local, sino que está también mediado por su propia dinámica organizacional. Es por eso que dada su diferente inserción territorial, esperamos que el tipo de organización local

¹¹ Los estatutos de Coninagro le otorgan a ACA un cuarto de los delegados de la asamblea y de los miembros de la comisión directiva.

modifique los patrones de protesta que estamos analizando. En particular, esperamos que las sociedades rurales locales afiliadas a confederaciones de CRA sean más propensas a organizar paros en respuesta a las demandas distributivas de los productores rurales, y por ello debería haber habido más protestas en los departamentos donde están presentes. Por contraposición, esperamos que la presencia de cooperativas locales asociadas a las confederaciones de Coninagro reduzca los incentivos al paro a raíz de sus consecuencias negativas para las actividades de comercialización. Finalmente, no tenemos expectativas claras respecto de FAA debido a su división política entre facciones afines y opositoras al kirchnerismo; la heterogeneidad de su membresía, con productores que se benefician del *boom* sojero y otros que no; su ideología más estatista y su mayor dependencia financiera del Estado.

En la figura 3 exploramos estas expectativas utilizando los mismos datos e indicadores del gráfico anterior. Nos basamos en un diagrama de cajas para analizar la relación entre organizaciones gremiales y conflicto agrario en los departamentos donde se produce soja –es decir, aquellos donde el rinde es mayor a cero–. Codificamos

FIGURA 3
Diagrama de cajas entre organizaciones del agro
y paros agropecuarios 2003-2013



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos surgidos de las entrevistas, Censo Agropecuario Nacional (2002), Ministerio de Agroindustria y Consejo Técnico de Inversiones.

cada organización de manera dicotómica, asignando el valor 1 a los departamentos donde existe al menos una asociación de productores locales –es decir, una sociedad rural local del movimiento confederado de CRA, una cooperativa local vinculada a Coninagro o una filial de FAA– y 0 al resto¹².

El gráfico revela una variación sustantiva según el tipo de organización examinada. La media ponderada de Tukey¹³ para aquellos departamentos sojeros con al menos una sociedad rural local de CRA (164) es de 4,369 cierres cada 1.000 explotaciones agropecuarias, con un rango intercuartílico y una mediana de 10,715 y 3,377 cierres, respectivamente. Para los departamentos donde no hay sociedades locales de CRA (119), la media ponderada de Tukey es 0 al igual que el rango y la mediana. Como se observa en las cajas, los datos son mucho más dispersos, con alta presencia de valores atípicos o *outliers*. Esto sugiere que los departamentos sojeros con sociedades rurales locales de CRA experimentan más paros que aquellos que no cuentan con dichas sociedades. En el caso de Coninagro, la media de Tukey es de 1,093 y el rango intercuartílico de 3,759 cuando hay cooperativas locales (101). Las mismas estimaciones ascienden a 2,026 y 7,493 cuando dichas cooperativas están ausentes (182). Esto confirma nuestras expectativas respecto del papel de las cooperativas locales en reducir la propensión al paro rural. Finalmente, la diferencia es módica para FAA: la media y el rango son de 1,313 y 5,252 cuando una agrupación de FAA está presente (117) y de 1,421 y 5,682 ante la falta de las mismas (116).

Conclusión

Este trabajo investiga la protesta fiscal de los productores rurales argentinos durante el *boom* de la soja. El impacto del *boom* sojero combinado con la difusión de nuevas tecnologías generaron tanto incentivos como recursos (en términos de acceso a silo-bolsas o capacidad financiera) para la protesta en este período. En un contexto donde su influencia política es limitada, los productores beneficiados por el *boom* sojero reaccionaron frente a políticas fiscales que redistribuían la renta agraria empleando el paro agropecuario como último recurso de protesta. Los productores rurales pequeños y medianos (con suficiente escala como para afrontar un *lockout* pero sin capacidad de negociación individual) fueron actores clave del paro agrario entre 2003 y 2013, usando este mecanismo de protesta en defensa de su porción de la renta agraria. Es por ello que el conflicto es más intenso donde mayor es la recaudación del fisco y que la protesta es liderada por los beneficiarios del *boom*.

Es importante recordar, sin embargo, que los paros agrarios requieren coordinación. Es así que las organizaciones gremiales con diferentes incentivos al paro en relación con su membresía, estructura organizativa e ideología modulan la protesta en el nivel local. Las sociedades rurales asociadas a CRA la hacen más propensa mientras que las cooperativas afiliadas a Coninagro reducen su probabilidad. Es decir, la acción colectiva no exige solo coordinación siguiendo un esquema olsoniano

¹² Los datos para codificar las variables gremiales surgen de nuestras entrevistas y de los directorios disponibles en cada uno de sus respectivos sitios *online*.

¹³ La media de Tukey –también conocida como trimedia– es una medida robusta de tendencia central. Es el promedio de los tres cuartiles (primero, mediana y tercero), ponderando la mediana por dos y dividiendo la suma total por cuatro.

(Olson 1965). La misma podría ser proporcionada por cualquier asociación local. Este tipo de acción colectiva requiere de organizaciones que reflejen en su proceso de agregación de intereses el mandato de los productores que más intensamente experimentan la puja distributiva. Organizaciones para las cuales el costo relativo del paro sea menor y a las que les resulte más sencillo adoptar un marco ideológico de referencia que justifique la protesta fiscal.

El impacto del marco legitimador del conflicto distributivo es crucial en la protesta. La protesta es dirigida contra la redistribución de la renta agraria hacia zonas urbanas a expensas de las rurales. Dicho discurso lo manifestó públicamente un dirigente agropecuario en su tercer mandato como intendente de Iriville, en Córdoba, cuando denuncia:

...en 15 años, el gobierno me sacó, vía retenciones, 1.200 millones de pesos, ganara o perdiera plata. Es una locura que no haya servido para nada¹⁴.

Dicha percepción del pago de retenciones para subvencionar las grandes ciudades en lugar de retornar como bienes públicos a las zonas productoras fue articulada con mayor claridad durante el conflicto de 2008, obligando al gobierno a contrarrestar esa narrativa con la creación de un fondo federal que coparticipaba parte de la recaudación de las retenciones a las exportaciones de soja (Barsky y Dávila, 2008; Freytes y O'Farrell, este volumen).

Por último, es importante el contraste con otras dinámicas conflictivas que el *boom* de la soja genera en torno al acceso a la tierra, el uso de herbicidas y pesticidas, los desmontes de bosques nativos (Gordillo, 2016; Lapegna, 2016) como así también las tensiones discutidas en los otros trabajos de este *dossier*. En ese sentido, vale la pena comparar a los productores rurales con actores de otros movimientos sociales, dada su débil influencia política en este período y su consecuente capacidad de innovar su repertorio de acción colectiva. En particular, la incorporación de manifestaciones, acampes y cortes de ruta a los tradicionales paros agrarios para forjar alianzas con la sociedad civil e, incluso, forzar la división legislativa que llevó a la derrota de la Resolución 125 (Giarracca, Teubal y Palmisano, 2010; Hora, 2010). No obstante, los productores rurales tienen más herramientas para incrementar su influencia política que otros actores como el campesinado o los pueblos indígenas. Sus esfuerzos para acrecentar sus recursos políticos se hicieron evidentes con la estrategia fallida de incluir 'agrodiputados' en las listas que compitieron en las elecciones legislativas de 2009. En la elección presidencial de 2015, las organizaciones rurales cobraron protagonismo al invitar a los candidatos principales y al colocar el tema de las retenciones en la agenda electoral. De hecho, la victoria presidencial de Cambiemos llevó a la abolición de las trabas al comercio exterior, la quita total de retenciones a la exportación –con excepción de la soja, para la que se dispuso una anulación escalonada– y la llegada de dirigentes del sector al Ministerio de Agricultura generando un nuevo contexto de mayor influencia política.

¹⁴ “Un productor e intendente de Córdoba se quejó de que pagó \$1.200 millones por retenciones y no volvieron en obras”, *La Nación*, 18 de enero de 2017 (accedido el 8 de febrero de 2017).

BIBLIOGRAFÍA

ANLLÓ, G., BISANG, R. y CAMPI, M. (2013). ¿Schumpeter de visita en las pampas Argentinas?, en Anlló, G., Bisang, R. y Campi, M. (Eds.), *Claves para Repensar el Agro Argentino*, 11-30. Buenos Aires: Eudeba.

BARSKY, O. y DÁVILA, M. (2008). *La Rebelión del Campo: Historia del Conflicto Agrario Argentino*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.

BARSKY, O. y GELMAN, J. (2002). *Historia del Agro Argentino: Desde la Conquista hasta Comienzos del Siglo XXI*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.

BISANG, R. y CAMPI, M. (2013). El desarrollo agrario argentino en las últimas décadas. fases en el establecimiento de un nuevo paradigma productivo, en Anlló, G., Bisang, R. y Campi, M. (Eds.), *Claves para Repensar el Agro Argentino*, pp. 31-94. Buenos Aires: Eudeba.

CHERNY, N., FREYTES, C., NIEDZWIECKI, S. y GERARDO S. (2016). *Base de Datos de Alineación Política Subnacional, Argentina 2003-2015*. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires.

CONINAGRO (2016). Estatuto Social.

FAIRFIELD, T. (2015). *Private wealth and public revenue in Latin America: Business power and tax politics*. New York: Cambridge University Press.

FREYTES, C. y O'FARRELL, J. (2016). "Gobierno, productores, proveedores y traders: La política de la agricultura de exportación en Argentina (2003-2015)". Trabajo presentado en el seminario sobre *boom de la soja* en Argentina; Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, 3 de agosto.

FREYTES, C. (2016). "The Cerrado is not the Pampas: Explaining Tax and Regulatory Policies on the Agricultural Exports in Argentina and Brazil (2003-2013)" (tesis doctoral). Department of Political Science, Northwestern University.

GIARRACCA, N., TEUBAL, M. y PALMISANO, T. (2010). "Paro agrario: crónica de un conflicto alargado", en Giarracca, N. y Tebal, M. (Comp.), *Del paro agrario a las elecciones de 2009*. Buenos Aires: Atropogafia.

GRAS, C. (2009). "El nuevo empresariado agrario: sobre la construcción y dilemas de sus organizaciones", en Gras, C. y Hernández, V. (Eds.), *La Argentina Rural: De la Agricultura Familiar a los Agronegocios*, pp. 215-236. Buenos Aires: Editorial Biblos.

GRAS, C. (2016). "La expansión sojera en Argentina: Financiarización y acaparamiento de la tierra". Trabajo presentado en el seminario sobre *boom de la soja* en Argentina; Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, 3 de agosto.

GRAS, C. y HERNÁNDEZ, V. (2009). El fenómeno sojero en perspectiva: Dimensiones productivas, sociales y simbólicas de la globalización agrorural en la Argentina, en Gras, C. y Hernández, V. (Eds.), *La Argentina Rural: De la Agricultura Familiar a los Agronegocios*, 15-38. Buenos Aires: Biblos.

GORDILLO, G. (2016). "The Metropolis: The Infrastructure of Empire". Trabajo presentado en el seminario sobre *boom de la soja* en Argentina; Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, 3 de agosto.

HORA, R. (2002). "Landowning bourgeoisie or business bourgeoisie? On the peculiarities of the Argentine economic elite, 1880-1945", *Journal of Latin American Studies*, vol. 34, N° 03, pp. 587-623.

HORA, R. (2010). "La Crisis del Campo del Otoño de 2008", *Desarrollo Económico*, vol. 50, N° 197, pp. 81-111.

LAPEGNA, P. (2016). *Soybeans and Power: Genetically Modified Crops, Environmental Politics, and Social Movements in Argentina*. New York: Oxford University Press.

LATTUADA, M. J. (2006). *Acción Colectiva y Corporaciones Agrarias en la Argentina: Transformaciones Institucionales a fines del Siglo XX*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.

MANGONNET, J. y MURILLO, M. V. (2016). "Protest of Abundance: Commodity Rents and Rural Lockouts in Argentina, 2003-2013". Trabajo presentado en el encuentro anual de la American Political Science Association; Philadelphia, 1-4 de septiembre.

MOONEY, P.H. y MAJKA, T. J. (1995). *Farmers and Farm Workers' Movements: Social Protest in American Agriculture*. Woodbridge: Twayne Publishers.

NORTH, D. C. (1974). *Growth and Welfare in the American Past*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.

NUN, J. y LATTUADA, M. J. (1991). *El Gobierno de Alfonso y las Corporaciones Agrarias*. Buenos Aires: Manantial.

OLSON, M. (1965). *Logic of collective action: Public goods and the theory of groups*. Cambridge: Harvard University Press.

REGUNAGA, M. (2009). *Implications of the organization of the commodity production and processing industry*

case studies: The soybean chain in Argentina. Washington DC: World Bank.

REGUNAGA, M. y TEJEDA RODRIGUEZ, A. (2015). *La política de comercio agrícola de Argentina y el desarrollo sustentable*. International Centre for Trade and Sustainable Development (Working Paper N° 55).

RICHARDSON, N.P. (2012). "The politics of abundance: Export agriculture and redistributive conflict in South America" (tesis doctoral). Department of Political Science, UC Berkeley.

ROSATI, G. (2013). "Patrones Espaciales de Expansión de la Frontera Agrícola: La Soja en la Argentina (1987-1988 2009-2010)", en Gras, C. y Hernández, V., *El agro como Negocio. Producción, Sociedad y Territorios en la Globalización*, pp. 97-122. Buenos Aires: Biblos.

WELLS, R. A. (1979). "The Development of the English Rural Proletariat and Social Protest, 1700-1850", *The Journal of Peasant Studies*, vol. 6, N° 2, pp. 115-139.

LISTA DE ENTREVISTADOS

ENTREVISTA I, directivo de CRA, 14/7/15.

ENTREVISTA II, funcionario ejecutivo de Coninagro, 17/3/15.

ENTREVISTA III, directivo de Carbap, 28/7/16.

ENTREVISTA IV, exdirector de Carbap, 28/7/16.

ENTREVISTA V, ex Secretario de Agricultura, 12/12/15.

ENTREVISTA VI, directivo de la FAA, 2/7/15.

ENTREVISTA VII, exfuncionario ejecutivo de FAA, 15/7/15.

ENTREVISTA VIII, exdirigente de FAA, 14/4/15.

ENTREVISTA IX, directivo de Coninagro, 15/7/15.

RESUMEN

Este trabajo analiza el conflicto fiscal entre los productores rurales y el gobierno nacional que intenta redistribuir parte de la renta generada por el boom sojero en Argentina. Nuestro objetivo es comprender el aumento en la protesta –medida en paros agrarios, o lockouts– de los productores agropecuarios en un período de abundancia económica, en el cual sus márgenes de ganancia crecen. Nuestro argumento enfatiza la puja distributiva desatada por la suba global de precios (acompañada por incrementos en las retenciones a la exportación de soja) y la

forma en que distintas organizaciones del agro modulan dicho conflicto en el nivel local, en particular en cuanto al papel de sociedades rurales locales afiliadas a las Confederaciones Rurales Argentinas. De este modo, damos cuenta tanto de la variación geográfica como temporal de la protesta rural y lo sostenemos en el análisis de datos de nivel departamental. Es decir, mostramos una asociación empírica entre la protesta rural local y el impacto de políticas públicas que buscan redistribuir las rentas que la suba de precios agrícolas genera.

SUMMARY

This article focuses on the fiscal conflict between farmers and the federal government seeking to redistribute part of the rent generated by high soybean prices during the commodities boom in Argentina. Our goal is to understand the hike in farmers' protest—measured in terms of commercialization strikes, or lockouts—during a period characterized by economic abundance and greater profits. Our argument emphasizes the distributive struggle over the rents spawned by higher international prices (which was followed by

increasing export taxes affecting soybean) and the ways by which farmers' organizations modulate the conflict. In particular, the local associations affiliated to the Rural Confederations of Argentina have a strong impact at the local level. The combination of both variables accounts for the variation on protest both across time and space using department-level data. That is, we show an empirical correlation between the local patterns of rural protest and the impact of public policies that aim to redistribute the rents that rising international prices create.

REGISTRO BIBLIOGRÁFICO

MANGONNET, Jorge y MURILLO, M. Victoria

“El boom sojero y la protesta fiscal de los productores rurales”. *DESARROLLO ECONÓMICO – REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES* (Buenos Aires), vol. 57, N° 221, mayo-agosto 2017 (pp. 165-179).

Palabras clave: <Boom de la soja> <Protesta de productores rurales>.

Keywords: <Soybean boom> <Farmers' protest>.

Clasificación JEL: H23, J52, Q13, Q17, Q18.

