



**FLACSO**  
ARGENTINA

**ÁREA DE ECONOMÍA Y TECNOLOGÍA**

**MAESTRÍA EN ECONOMÍA POLÍTICA  
CON MENCIÓN EN ECONOMÍA ARGENTINA**

**Las retenciones agropecuarias y agroindustriales en la Argentina:  
formas de estimación, elusión impositiva y distribución del  
excedente (2003-2019).**

**Autor:** Guido Ezequiel Mendizábal

**Director/a de Tesis:** Juan Santarcángelo

**Tesis para optar por el grado académico de:  
Magister en Economía Política con mención en Economía Argentina.**

**Fecha:** (03/24)

## Índice

|   |     |
|---|-----|
| Agradecimientos.....  | 4   |
| Introducción .....  | 6   |
| 1. Transformaciones en el complejo agroexportador .....   | 12  |
| 1.1 Introducción .....  | 12  |
| 1.2 Antecedentes históricos (1976-1989) y transformaciones durante la década del `90. ....                          | 13  |
| a) Principales transformaciones económicas durante la última dictadura cívico-militar (1976-1983) .....             | 13  |
| b) El gobierno de Alfonsín: política económica, desempeño y regulaciones en el sector agropecuario (1983-1989)..... | 22  |
| c) La década de 1990: política económica, transformaciones en el agro y pérdida de injerencia estatal. ....         | 27  |
| 1.3 El desempeño sectorial durante la posconvertibilidad y el “boom” sojero a comienzos del siglo XXI .....         | 43  |
| a) Desempeño económico y principales transformaciones en la política económica ....                                 | 43  |
| b) Boom commodities y modelo de agronegocios.....   | 52  |
| c) Concentración .....  | 59  |
| d) Proceso productivo y actores económicos .....  | 61  |
| 1.4 Conclusiones.....   | 67  |
| 2. Las retenciones agropecuarias y agroindustriales .....   | 72  |
| 2.1 Introducción .....  | 72  |
| 2.2 Breve reseña histórica de las retenciones a los productos agrícolas.....  | 72  |
| 2.3 Transformaciones en el marco normativo de los derechos de exportación.....                                      | 78  |
| 2.4 Literatura sobre el rol de las retenciones agropecuarias.....   | 81  |
| a) Interpretaciones ortodoxas.....  | 81  |
| b) Interpretaciones heterodoxas.....  | 90  |
| 2.5 Conclusiones.....   | 102 |
| 3. Retenciones teóricas y efectivas .....   | 108 |
| 3.1 Introducción .....  | 108 |
| 3.2 Retenciones efectivas, fuentes y sus problemas. ....  | 108 |
| 3.3 Comparación entre retenciones teóricas y efectivas.....   | 113 |
| a) Categoría de retenciones teóricas. ....  | 113 |
| b) Totales (productos primarios y sus derivados) .....  | 114 |
| c) Productos primarios.....   | 116 |
| d) Harinas, aceites y subproductos .....  | 118 |
| e) Soja y girasol.....  | 119 |

|  |     |
|--|-----|
| f) Soja y derivados .....  | 121 |
| g) Saldos totales .....  | 123 |
| 3.4 Niveles de recaudación mensuales, DJVE y movimientos en las alícuotas de los derechos de exportación .....                 | 126 |
| 3.5 Conclusiones.....  | 137 |
| 4. La renta de la tierra: concepto y formas de estimación.....   | 140 |
| 4.1 Introducción .....   | 140 |
| 4.2 El concepto de renta de la tierra y estudios empíricos.....  | 141 |
| a) Aproximación general al concepto de renta .....   | 141 |
| b) Los distintos métodos para la estimación de la renta agraria en la posconvertibilidad .....                                 | 145 |
| 4.3 La relación entre el excedente agrario y las retenciones.....  | 156 |
| 4.4 Conclusiones.....  | 164 |
| 5. Diferencias en las alícuotas de los derechos de exportación: productos primarios y agroindustriales.....                    | 170 |
| 5.1 Introducción .....   | 170 |
| 5.2 Importancia relativa de la agroindustria en el complejo agroexportador.....  | 173 |
| 5.3 La cadena sojera.....  | 178 |
| a) Procesamiento interno.....  | 178 |
| b) Metodología utilizada.....  | 181 |
| c) Margen de apropiación de la industria aceitera en base al diferencial de alícuotas al poroto de soja y a sus derivados..... | 186 |
| 5.4 Conclusiones.....  | 190 |
| 6. Conclusiones .....  | 194 |
| Referencias bibliográficas.....  | 213 |
| Cuadros, gráficos, tablas y esquemas.....  | 219 |

## Agradecimientos

Sin dudas, la elaboración de esta tesis representó un cúmulo de desafíos variopintos. Pasaron muchos temas de tesis y algunos proyectos diseñados que, finalmente, fueron quedando en el camino. A pesar de las naturales frustraciones que esto supuso, la realidad es que dichos proyectos y elaboraciones trucas son hoy sedimentos acumulados que apuntalaron mi formación y que, además, seguramente, aparezcan articulados en nuevos proyectos a futuro. Hoy, además de aportarme en lo que a conocimientos científicos se refiere, me ayudaron -a fuerza de aciertos y errores- a entender el *género* tesis: qué es una tesis, qué se puede hacer y no hacer dentro de la misma, qué elementos es capaz de soportar la estructura de una tesis y cuáles inquietudes y/o análisis deben quedar relegados a otro tipo de elaboraciones. En este sentido, muy probablemente, el mayor escollo dentro del camino transitado haya sido el de limar los pies para hacerlos entrar dentro de este género/zapato específico.

En este sentido, quiero mencionar a mi director Juan Santarcángelo quien, pacientemente, me fue acompañando y “acomodándome” dentro de este “mundo”, ayudándome a diferenciar los horizontes de investigación posibles respecto de aquellos que, tal vez, me lleven toda la vida. Sin dudas, su aporte fue fundamental, tanto respecto a facilitar la retraducción de inquietudes teóricas a objetivos de investigación concretos, tangibles y realizables; así como en relación a sus comentarios en el ejercicio de lectura y relectura de los distintos borradores de esta tesis.

Por su parte, el aporte de mi compañero y profesor Diego Taraborelli fue muy importante. Sus comentarios, recomendaciones de lectura y devoluciones de alguna de las partes centrales de la tesis fueron enriquecedores, ayudándome a situar el análisis de las retenciones agropecuarias dentro del complejo y diverso universo del agro argentino.

También cabe mencionar a Leandro Amoretti y Rolando García Bernado, con quienes tuve la posibilidad de intercambiar dudas y preguntas acerca de su medición de la renta agraria y que, además, me brindaron generosamente su base de datos sobre renta para que pudiera utilizarla libremente dentro de la investigación.

Como es natural, las relaciones personales/familiares han sido fundamentales en este recorrido. Detrás de una buena jornada de trabajo, siempre hay algún mate y termo dejado en las inmediaciones de papeles y libros de mi escritorio, o algún desliz liberador respecto al ejercicio de alguna tarea doméstica. En definitiva, un gran e inabarcable etcétera. A esto además se suma el soporte emocional frente a frustraciones, cansancio y/o enojos. Agreguemos de paso, que mi compañera Ana –que es a quien me estoy refiriendo- es licenciada en matemática. Sus conocimientos representaron una gran ayuda en la aplicación de dicha disciplina a la investigación. No tanto porque esta tesis suponga elaboraciones de alta complejidad matemática, sino porque su autor, aun lucha en esta materia para salir de la caverna a la que hacía mención Platón en su famosa alegoría.

Dentro del orden de las relaciones familiares, mis viejos Eduardo y Noemí, y mi hermana Nuria, también fueron vitales. Su influencia se expresa en la formación de una línea política/ideológica propia, una mirada situada y situante a través de la cual observar los fenómenos sociales en pos de su transformación. Además, sus palabras en situaciones de enojos o crisis también han sido muy importantes.

Por último, la maestría de Economía Política de FLACSO ha sido una fuente de inspiración. Las distintas líneas de investigación, la generosidad y buena predisposición de sus docentes/investigadores, la coherencia en la estructuración de la maestría; todos elementos que han aportado mucho a mi formación, mis concepciones y, obviamente, a la tesis en sí.

## Introducción

La presente investigación se aboca al estudio sobre el comportamiento e incidencia de las retenciones agropecuarias y agroindustriales durante la posconvertibilidad (2003-2019). Partiendo de una contextualización general acerca de la temática y de la época bajo estudio, propone hacer una indagación minuciosa sobre esta forma particular de intervención del Estado sobre el sector agropecuario y agroindustrial. En este sentido, se propone: a) medir los montos dinerarios recaudados por el Estado en virtud de la aplicación de derechos de exportación sobre los productos agropecuarios más relevantes de la cadena agroexportadora (trigo, soja, maíz, girasol y sorgo) y sobre los productos agroindustriales (derivados de soja, maíz, trigo y girasol); b) estimar los márgenes de apropiación por parte de la agroindustria en virtud de los diferenciales de alícuotas entre productos primarios y sus derivados; c) analizar los distintos mecanismos de elusión impositiva por parte de las grandes exportadoras de productos primarios y derivados gracias a las particularidades de la legislación argentina encargada de regular el comercio exterior de estas mercancías; y d) avizorar posibles formas de repensar las potencialidades y debilidades de las retenciones agropecuarias y agroindustriales poniéndolas en relación con el sistema de comercialización imperante sin dejar de señalar, a su vez, la escasez de información para la elaboración de políticas públicas –lo que no es más que una de las tantas consecuencias del sistema de comercialización vigente-.

Abunda en el estado del arte la literatura que abordó dicha temática mediante el prisma de la disputa entre los distintos actores económicos y el Estado respecto a quién se apropia del excedente agrario y cómo juegan los derechos de exportación en este sentido (Barsky, 2015; Basualdo, 2011; Bonnet, 2015; Cafiero y Llorens, 2008; Iñigo Carrera, 2008; Sturzenegger, 2007; Varesi, 2016; Cantamutto Et. Al., 2019, entre otros). Es decir, en la medida en que -depende del caso y hasta cierto punto- se puso el énfasis en dichos conflictos y cómo se desarrollaron, estos enfoques adoptaron un cariz netamente político. Respecto a dicha mirada, esta investigación adopta un análisis más estrictamente económico intentando medir los márgenes de apropiación estatal y de otros actores gracias a, directa o indirectamente, la aplicación de derechos de

exportación. Por tanto, en parte se hace abstracción de la dinámica de los distintos conflictos económicos y pugnas de intereses propios de la arena política. Esto no implica quitarle importancia ni trascendencia a los mismos siendo que, en la medida en que el objeto de estudio refiere a una medida o instrumento de política fiscal, la cuestión política se vuelve trascendente. Por ello mismo, conviene dejar claro desde el principio que no se sostiene aquí una mirada “etapista” donde primero se haga necesario un “cálculo” económico que, mediante sus resultados, confiera la base para el análisis estrictamente político. En efecto, lo “económico” no ocupa el papel de la variable independiente y la “política” la dependiente, sino que lo político y lo económico no son más que dos formas diferenciadas de un mismo contenido: las relaciones sociales capitalistas (Hirsch, 2017). Por tanto, la investigación intenta aportar al tema de estudio a sabiendas de sus propias limitaciones que se derivan de la forma de abordaje.

Los derechos de exportación sobre las mercancías agrarias son uno de los mecanismos mediante los cuales el Estado se apropió a lo largo de la historia de parte del excedente sectorial. En efecto, se trata de un mecanismo en específico que, en virtud de las transformaciones sectoriales (productivas, tecnológicas y comerciales), se volvió central durante el periodo bajo estudio. Históricamente, la intervención directa del Estado sobre el agro tuvo su origen en la necesidad de subsidiar el precio de las mercancías agrarias en la década del '30. Posteriormente, a partir de la década del '40, gracias a la utilización de esas mismas instituciones creadas en la década anterior y el IAPI (Instituto Argentino de Promoción del Intercambio), el Estado pasa a absorber parte del excedente sectorial con el fin de estimular el proceso de desarrollo económico. Más allá de que con el derrocamiento del peronismo en 1955 el IAPI se disuelve, lo cierto es que hasta 1976 -en el marco de un patrón de acumulación basado en la sustitución de importaciones- el excedente agrario captado por el Estado estuvo en general centralmente asociado al desarrollo industrial. Esto ya sea mediante créditos públicos, sostenimiento de las importaciones necesarias para el desarrollo industrial gracias a las divisas generadas por el sector agrario, abaratamiento de los bienes salario como forma de abaratar el costo de reproducción de la fuerza de trabajo facilitando que parte de los ingresos de los sectores populares sostuvieran la demanda de los productos de la industria nacional, entre otros elementos. Hasta aquí, los derechos de exportación (DEX) eran uno de las

formas de intervención estatal dentro de una paleta que incluía múltiples posibilidades. A partir del establecimiento de la última dictadura cívico-militar y, especialmente, con las transformaciones acaecidas durante la década del '90, el Estado va perdiendo progresivamente capacidades de intervención sobre el sector agropecuario cediendo parte de sus facultades -de una u otra forma- a los actores económicos concentrados sectoriales (tanto en la producción como en la comercialización, desarrollo tecnológico e innovación). El periodo bajo estudio presenta importantes diferencias respecto al interludio 1976-2002 en la medida en que se produjo un reverdecimiento del sector industrial local y se regeneró el círculo virtuoso entre el consumo de los sectores populares y el desarrollo industrial local. No obstante, gran parte de las re-regulaciones estatales instaladas en la última dictadura cívico-militar o durante el menemismo, se mantuvieron sin grandes modificaciones. Esto permite entender la centralidad que a partir de ahí pasan a tener las retenciones agropecuarias para la balanza comercial, el pago de deudas con privados y el FMI y -aunque en menor medida- para el sostenimiento de precios de productos básicos de la canasta alimentaria de los sectores populares. Es decir, los derechos de exportación pasan a ser un punto medular en la política económica. Tan es así que, el gobierno de la Alianza Cambiemos, en principio contrario a la aplicación de retenciones, luego de un breve periodo donde eliminó una parte significativa de los DEX, tuvo que volver a implementarlo acuciado por los compromisos asumidos con el FMI como consecuencia de haberse endeudado con dicho organismo por más de 45mil millones de dólares (en un contexto donde también había levantado toda una serie de regulaciones que gravaban al capital).

Luego de esta introducción, la investigación consta de seis capítulos. Partiendo de la premisa de la necesidad de desarrollar un análisis concreto situado históricamente, el capítulo uno analiza las transformaciones del complejo agroexportador vinculándolas a las transformaciones sociales y económicas acaecidas en el país desde la última dictadura cívico-militar hasta el periodo bajo consideración. Sin este capítulo, se volvería muy dificultoso comprender el papel que han tenido los derechos de exportación durante un periodo que, a grandes rasgos y de manera un tanto problemática, podríamos caracterizar como de "retirada" del Estado. Además, también vincula las transformaciones sectoriales a los cambios en el sistema de comercialización y

producción ocurridos a nivel internacional, elemento central en la medida en que los procesos acaecidos pueden ser interpretados como un paulatino mayor nivel de adaptación al mercado mundial, tanto respecto a las pautas de comportamiento de los actores económicos, a los tipos y formas de producción, así como respecto a la creciente extranjerización y concentración del sector agropecuario y agroindustrial. En realidad, la supuesta “retirada” del Estado es más bien una nueva forma de regulación sectorial que comienza en 1976 y se profundiza y consolida durante los años ’90. Parte del capítulo intenta analizar esta transformación. Por último, se analiza un tema central: el sistema de comercialización del agro y sus principales transformaciones. Se trata de un punto periférico a esta investigación y, al mismo tiempo, en estrecho vínculo con la misma, que permitirá comprender ciertas dinámicas sectoriales que se retomaran a lo largo de la tesis.

El capítulo dos refiere a la caracterización histórica y la revisión del estado del arte sobre las retenciones agropecuarias, haciendo un recorrido que permita sopesar el papel que han tenido a lo largo de la historia económica argentina. Además, se analizan las distintas perspectivas bajo las cuáles ha sido analizada la temática, dividiéndolas entre aquellas interpretaciones de carácter ortodoxo y otras que se engloban bajo el término de heterodoxas. En este sentido, aquí es dónde se realiza un “ajuste de cuentas” mediante un análisis crítico de las distintas posturas que, a la vez que permite situar la investigación dentro del estado del arte, al mismo tiempo, comienza a precisar los elementos de la temática que van a entrar directamente bajo consideración de la investigación. Por último, en el capítulo se hace un análisis sobre la denominada “Ley de Granos” 21.453, su reglamentación y las modificaciones que fue sufriendo desde su sanción en 1976 hasta el periodo bajo consideración. Se trata de una ley fundamental dado que es la que regula la mecánica mediante la cual el Estado cobra los derechos de exportación y, mediante su análisis, se hace posible comprender las estrategias que subyacen a la elección de los momentos en que las grandes exportadoras realizan las declaraciones juradas de ventas al exterior.

El capítulo tres va ir en dirección de, mediante la distinción entre retenciones teóricas y efectivas, operacionalizar el análisis anterior respecto a la ley 21.453, mostrando al mismo tiempo los problemas en la regulación del comercio exterior agropecuario y

agroindustrial y las deficiencias respecto a la información estadística con la que se cuenta. En este sentido, se analizará la merma recaudatoria que sufrió el Estado durante el periodo intentando relacionarla a los distintos tipos de mercancías abarcadas en el estudio así como también en referencia a subperiodos específicos donde dicha merma pudo ser verificada. En este sentido, este capítulo también va a ayudar a precisar los puntos centrales de la investigación, centrándose sobre los mecanismos de elusión fiscal y relegando aquellos asociados a la evasión.

El capítulo cuatro analiza el vínculo entre los montos recaudados por derechos de exportación y el excedente agrario. En este sentido, se parte de una serie de premisas: a) la existencia de un vínculo entre el excedente agrario y los valores recaudados gracias a las retenciones agropecuarias; y b) la noción de que el monto transferido al Estado por dicho tributo tiene efectos sobre los márgenes de apropiación del excedente entre ganancia y renta. En aras de precisar dicha relación, además de recuperar el concepto de renta diferencial desarrollado por los clásicos, se revisan las distintas formas de estimación de la renta elaboradas por distintos investigadores e investigadoras para el periodo en consideración. Mediante dicha revisión, se desarrolla un análisis crítico que, finalmente, permite optar por uno de los métodos desarrollados en aras de vincularlo al análisis propiamente de las retenciones agropecuarias. Por último, se ponen bajo consideración las potencialidades y las limitaciones de un análisis que, al intentar estimar el monto recaudado por el Estado mediante dicho tributo, parte desde el concepto de excedente agrario. Además, al considerar el impacto a la baja de las retenciones sobre el precio de las mercancías agrarias en el mercado interno, se avanza críticamente sobre cómo estimar el margen de apropiación del Estado y de la agroindustria.

En el capítulo cinco se va a analizar principalmente a la agroindustria y, dentro de ella, a los derivados de la soja. Frente a lo primero, se sopesará la importancia de la agroindustria en los montos apropiados gracias a los derechos de exportación. Luego se avanzará sobre la cadena sojera –la más importante dentro del complejo agroexportador y agroindustrial- desarrollando un método original que permite estimar la captación de excedente por parte de la agroindustria gracias al diferencial de alícuotas entre el poroto de soja y sus derivados. A partir de ahí se volverá sobre la cuestión de la

margenes de apropiación del Estado y la agroindustria. Finalmente, se sopesará los problemas que conlleva el estímulo al valor agregado mediante la diferenciación de alícuotas.

El último capítulo se erige como una suerte de conclusión que intenta retomar y poner en relación el análisis desarrollado en el resto de los capítulos. En efecto, además de exponer los vínculos que los propios capítulos fueron desarrollando entre sí, se va a hacer mención a una serie de relaciones hasta ese momento no explicitadas. Además, el propio establecimiento de las conclusiones permitirá sopesar los distintos elementos estudiados englobándolos dentro de un marco que les confiera un sentido específico, facilitando la elaboración de una interpretación abarcativa y estructurante de los fenómenos estudiados.

# 1. Transformaciones en el complejo agroexportador

## 1.1 Introducción

El análisis acerca de la evolución de las retenciones agropecuarias durante el periodo bajo estudio no puede desarrollarse sin tener una noción general acerca del complejo agroexportador y el sector agropecuario y agroindustrial. Esto implica la necesidad de una aproximación histórica que permita visualizar los principales cambios acaecidos y sus lógicas de funcionamiento subyacentes. Recién a partir de ahí se hace posible sopesar el papel de los derechos de exportación durante el periodo y porqué pasan a ser una de las formas centrales de interacción entre el Estado y el complejo agroexportador. En este sentido si, por un lado, debemos considerar las transformaciones sectoriales como respuesta a los cambios en los procesos productivos a nivel global y las transformaciones en los mercados agropecuarios y agroindustriales; por el otro, no se puede dejar de considerar los cambios en las regulaciones estatales sectoriales que funcionaron como una suerte de vehículo para la imposición de dichas lógicas. A su vez, estos cambios en las políticas regulatorias y, en definitiva, en la comprensión y sentido que las distintas políticas económicas le dieron al complejo agroexportador, deben ser entendidas dentro del contexto en el que se desarrollaron: es decir, no pueden interpretarse aisladamente de las políticas económicas desarrolladas por cada gobierno.

En base a lo antedicho, la primera sección de este capítulo luego de esta introducción, intentará reseñar los cambios profundos que comienzan a imponerse sobre la economía, en general, y el sector agropecuario, en particular, a partir del golpe de estado de 1976 y la política económica llevada adelante durante la dictadura cívico-militar. También se tendrán en cuenta las modificaciones introducidas durante el primer gobierno democrático pos dictadura. Finalmente, se considerarán las transformaciones económicas acaecidas durante la década del '90 y los cambios en las regulaciones sectoriales.

La segunda sección versará sobre las transformaciones operadas a partir del año 2002 y el denominado “boom” sojero. Esto incluye los cambios en la política cambiaria y sus repercusiones sectoriales, la agriculturización y la expansión del modelo de agronegocios, el boom en el precio de los commodities, la continuación en el proceso de concentración de la propiedad territorial y el ensanchamiento en la brecha entre grandes y pequeños actores económicos.

Por último, en las conclusiones se esbozarán una serie de consideraciones que servirán como puntapié para avanzar en la temática en el siguiente capítulo.

## 1.2 Antecedentes históricos (1976-1989) y transformaciones durante la década del '90.

### a) Principales transformaciones económicas durante la última dictadura cívico-militar (1976-1983)

El 24 de marzo de 1976 se produjo un golpe de Estado en la Argentina que destituyó al gobierno democrático de Isabel Perón e implantó una sangrienta dictadura que arrasó con los derechos políticos y gran parte de los derechos sociales hasta ese momento vigentes. Se trató de una revancha clasista que produjo por la fuerza un quiebre en la distribución funcional del ingreso en detrimento de las clases populares y a favor del gran capital (Basualdo, 2013). La imposición de un nuevo patrón de acumulación en la Argentina basado en la valorización financiera fue motorizado mediante un despliegue represivo inédito hasta ese entonces<sup>1</sup>. Mediante la interrupción de la industrialización basada en el proceso sustitutivo de importaciones, se modificaron las bases

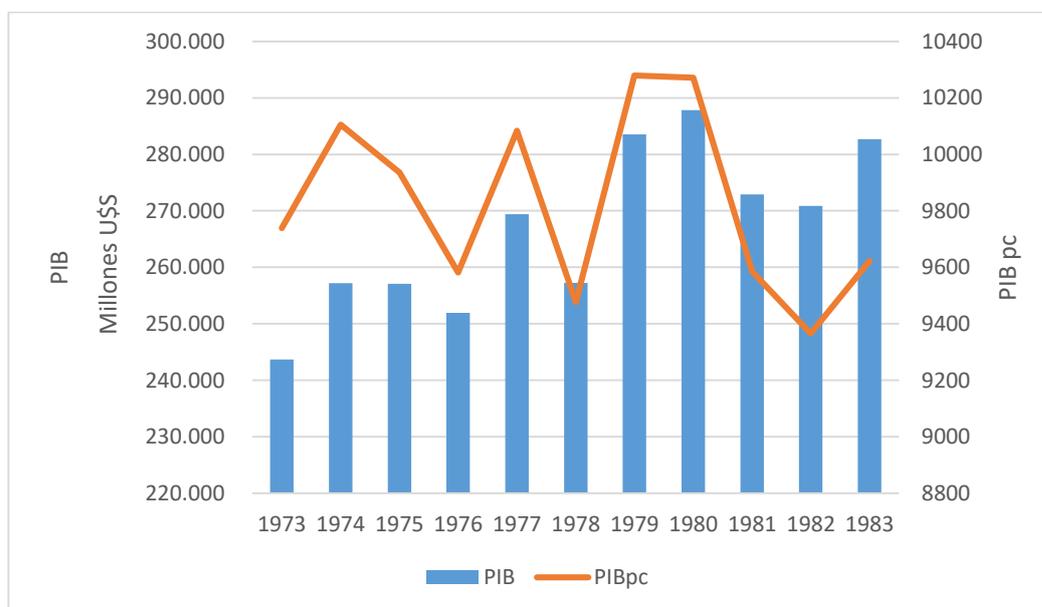
---

<sup>1</sup> El concepto de patrón de acumulación desarrollado por Basualdo (2019) intenta constituirse como categoría intermedia respecto a la de modo de producción. Aplicándose a los países periféricos latinoamericanos, intenta aprehender un conjunto de elementos centrales que van a determinar la situación de los mismos para cada fase histórica. El concepto alude a la “*articulación de un funcionamiento específico de las variables económicas en una determinada fase del modo de producción capitalista y vinculado a una definida estructura de la economía, de las clases sociales y a una peculiar forma de Estado que responde en última instancia a un bloque de poder específico y a las luchas entre los bloques sociales existentes.*” (Basualdo, 2019, p.60)

estructurales que permitían el desarrollo de un movimiento obrero y popular que se caracterizaba por su enorme poder y capacidad de movilización.

En cuanto al desempeño económico, en el gráfico I.1 es posible observar la evolución del PIB y del PIB per cápita durante el periodo 1973-1983. Lo primero a destacar son las fuertes convulsiones que se manifiestan año a año en el PIB. Por otro lado, aunque dicho indicador obtiene -punta a punta- un aumento moderado, si se lo contrasta con el PIB per cápita, se observa que el crecimiento del PIB crece por debajo del incremento poblacional. De hecho, mientras entre el primer y último año, el PIB crece, el PIB per cápita arroja valores menores punta a punta. Al considerar ambos indicadores, se hace mucho más patente el magro desempeño económico que tuvo el país durante la última dictadura cívico-militar. Dicho resultado encuentra su explicación teniendo en cuenta el profundo deterioro del entramado industrial consecuencia de la liberalización y re regulación económica y la pérdida de relevancia del mercado interno, en un contexto de alza de la tasa de interés local que favoreció la canalización del excedente a negocios financieros de diversa índole.

Gráfico I.1 Evolución del PIB (eje izquierdo) y del PIB per cápita (eje derecho) en dólares constantes de 2010 (1973-1983).



Fuente: elaboración propia en base a datos del Banco Mundial.

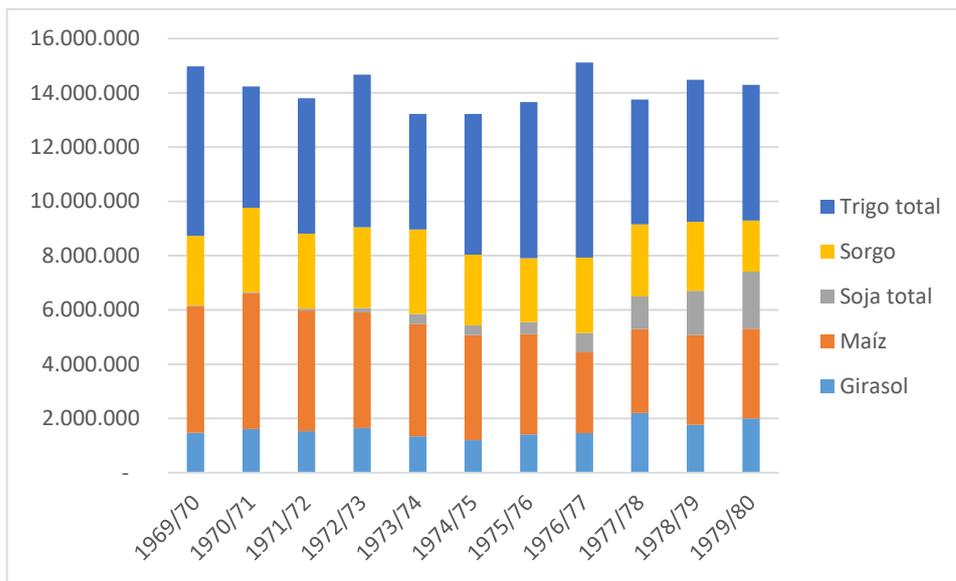
La reforma financiera de 1977, modifica estructuralmente las características del funcionamiento del sistema financiero interno al desnacionalizar los depósitos, desregular la tasa de interés hasta entonces controlada por el banco central y facilitar las capacidades del sector privado de financiarse en el exterior. Además, el papel activo del Estado como tomador de crédito interno, contribuyó a aumentar la tasa de interés interna, posibilitando el diferencial de tasas interna y externa del que sacó provecho la oligarquía diversificada y algunas empresas transnacionales. Así, mediante la fuga de capitales y el pago de intereses de la deuda se imponen dos serias restricciones al crecimiento económico (Basualdo, 2013). Con esta reforma, se limitaron aquellos instrumentos financieros utilizados durante la última etapa de la industrialización por sustitución de importaciones, se favoreció la creación de un mercado de capitales de corto plazo y alta liquidez y el sector financiero comenzó a concentrar los excedentes económicos generados dominando a partir de ahí la dinámica de acumulación del país (Santarcángelo, 2017). De esta forma, el diferencial de tasas, el crecimiento de la deuda privada y pública y la fuga de capitales, se constituyen en los pilares del patrón de acumulación basado en la valorización financiera.

A fines de 1978, bajo un contexto de elevada inflación, el gobierno decide aplicar el “Enfoque Monetario del Balance de Pagos”. Este nuevo régimen combinaba la reforma financiera de 1977 con la apertura del mercado de bienes y de capitales y el establecimiento de una tasa de cambio decreciente en el tiempo conocida como “tablita cambiaria”. Así, se desarrolló una tendencia al aumento de la renta financiera, en virtud de que la tasa de interés nominal tenía una rigidez mayor que el costo del endeudamiento externo. La combinación de altas tasas de interés con la entrada de bienes importados, terminaron por generar una caída de la rentabilidad y un aumento en el grado de insolvencia de empresas de distintos tamaños y sectores. Al considerar este aspecto, salta a la vista que la reforma financiera, además de modificar la rentabilidad relativa e importancia del sector, repercutió a la baja sobre la inversión productiva en la medida en que los recursos que podrían haber impulsado la inversión bruta fija terminaron siendo fugados al exterior (Santarcángelo, 2017). En este sentido, la instauración de un patrón de acumulación basado en la valorización financiera terminó por desplazar a la producción industrial del papel central que hasta entonces

había tenido durante la primer y segunda ISI. En efecto, durante la dictadura se produce un proceso de involución industrial que se verifica tanto en la disminución del número absoluto de las plantas fabriles y de los niveles de ocupación, así como en modificaciones significativas dentro de la propia estructura industrial. Respecto a esto último, el complejo metalmeccánico cede su papel central en manos de un conjunto de bienes intermedios (químicos-petroquímicos, aluminio, papel, cemento, acero) protegidos por diversos regímenes de promoción industrial (Santarcángelo, 2017). Como consecuencia, se verificó un proceso de creciente concentración y, en especial, de centralización del capital.

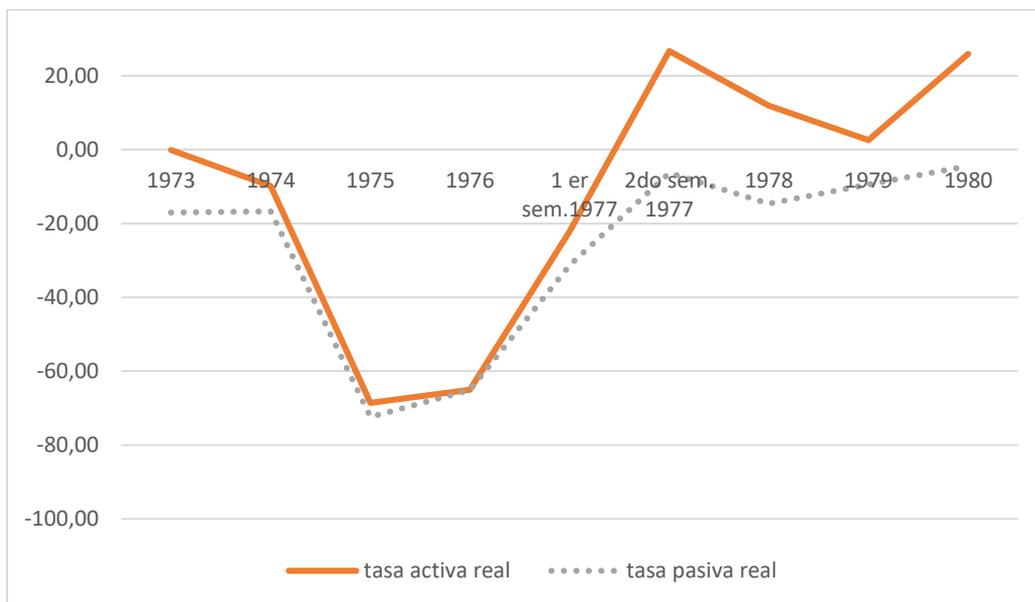
Al calor del modo de acumulación que se impuso a partir del gobierno dictatorial, la reforma financiera también modificó el “mapa” de rentabilidades del sector agropecuario en la medida en que incluyó un nuevo precio en la determinación del uso de la tierra, hasta entonces dominado por la relación entre los precios agrícolas y ganaderos. En efecto, la introducción de las rentabilidades de las colocaciones financieras supuso el predominio de la tasa de interés sobre las rentabilidades agrícolas, algo que es posible visualizar considerando tanto la contracción de cerca de un millón y medio de hectáreas entre la campaña 1976/77 y 1977/78, así como teniendo en cuenta que el crecimiento a partir de la campaña 78/79 no llegó a alcanzar los niveles de superficie sembrada en la campaña 76/77 (gráfico I.2). Aunque ambas producciones fueron afectadas, la menor rentabilidad de la actividad ganadera respecto a la agropecuaria supuso una mayor afectación de esta última. En consecuencia, se comprimió la producción agrícola potencial y se intensificó la liquidación de ganado vacuno (Arceo, 2010). En el gráfico I.3 se refleja el cambio de tendencia que la reforma financiera de 1977 supuso en la evolución de la tasa de interés.

Gráfico I.2 Superficie Sembrada por Campaña y Cultivo, en hectáreas (1969-1980).



Fuente: Elaboración propia en base a MAGYP.

Gráfico I.3. Tasas de interés activa y pasiva reales, en porcentajes (1973-1980).



Fuente: elaboración propia en base a Gaba (1981).

\* para el primer y segundo semestre de 1977: tasas semestrales anualizadas

Respecto a las regulaciones en el comercio de granos<sup>2</sup>, la dictadura deroga la ley 20.573/73 que concedía amplios márgenes de maniobra a la Junta Nacional de Granos (JNG) (incluyendo la capacidad de ejercer el monopolio en la comercialización de los productos agrícolas y subproductos si el ejecutivo así lo requería), restableciendo el decreto 6.698/63 aprobado por el gobierno de facto de José María Guido. El mismo limitaba las atribuciones de la JNG a ejercer funciones de regulación y control de comercio con la posibilidad de establecer precios mínimos. A su vez, la resolución 1.825 de la JNG de 1977 permitió la transformación en el sistema de financiamiento del comercio de granos, poniendo fin al sistema de pago contra entrega permitiendo que el pago de los compradores antecediera a la entrega efectiva de los granos. La JNG hacía de garante de entrega de la mercadería mediante la obligación de aquellos que eran parte de la operatoria de estar inscriptos en un registro confeccionado por la junta para tal fin, entregando avales o seguros de caución entre otros instrumentos. La JNG asumía la deuda en caso de incumplimiento y controlaba que la mercadería en cuestión estuviese en manos de los vendedores. Dicha operatoria tendió a generalizarse e incluso comenzó a ser replicada en acuerdos entre privados, llegando a cubrir la mitad de las ventas externas. Ya en 1979, el decreto ley 22.108/79 autorizó la construcción y explotación de elevadores y demás instalaciones de recepción, almacenamiento y embarque de granos en terminales portuarias que funcionaran bajo el régimen de servicio público por parte de empresas privadas, lo cual imprimió una tendencia a la paulatina privatización del comercio. Por el mismo camino, la sanción del decreto 168/82 autorizó a la JNG a arrendar y vender silos, instalaciones complementarias de almacenamiento y de embarque ubicados en la campaña o en los puertos. Así, acopiadores, cooperativas regionales y grandes empresas comercializadoras se fueron

---

<sup>2</sup> Siguiendo a Pierri (2014), el sistema de comercialización de granos incluye la infraestructura física asociada a los caminos viales y ferroviarios, medios de transporte fluviales, ferroviarios o marítimos, la capacidad de acopio, el estado de navegación del río Paraná y de las terminales portuarias; la estructura de comercialización en donde se incluyen a los actores económicos partícipes, los costos y canales de comercialización, los mecanismos de fijación de precios, las condiciones de entrega y modalidad de pagos y aspectos financieros tanto de los mercados internos como externos; por último, las formas de intervención estatal sobre el sistema, ya sea mediante políticas económicas globales en su específica afectación sobre el mismo (políticas cambiarias y/o fiscales) así como medidas de política económica que afecten directamente al sector como pueden ser la de impuestos al comercio interior o exterior, normativas sobre comercialización o transporte, entre otras. En este sentido, conviene resaltar que se trata de un sistema en donde cada parte interactúa con la otra, con lo cual cualquier modificación de un área termina por repercutir en las demás.

adueñando de porciones significativas de almacenamiento y elevación, pasando a controlar aspectos centrales del comercio primera venta y de exportación de granos (Pierri, 2014).

Un elemento central que cobrará cada vez más importancia con el paso de las décadas es la sanción del decreto-ley 21.453 en octubre de 1976 y su reglamentación mediante el decreto 2.932/76. La ley tenía como objetivo facilitar las exportaciones sin por ello afectar el abastecimiento interno, creando un registro de las ventas al exterior exigido a determinados grupos de productos de origen agrícola. Desde ese entonces, la declaración jurada de ventas al exterior (DJVE) se realiza ante la Autoridad de Aplicación al momento de la concreción del contrato de venta con el comprador del exterior, registrando las cantidades a exportar, el plazo en el que se embarcarán y el valor de la mercadería. Por otra parte, mediante dicha reglamentación es posible cobrar con antelación los derechos de exportación que surgieran de las exportaciones futuras generando un compromiso de exportar las cantidades comprometidas. Respecto a la determinación de la base imponible para la aplicación de las alícuotas correspondientes a los derechos de exportación vigentes, se establece que debe considerarse el valor FOB establecido por la autoridad competente<sup>3</sup>. Dicho valor es establecido para todos los productos comprendidos dentro de esta ley<sup>4</sup>. Dado que una vez registradas las DJVE el Estado congelaba el tratamiento cambiario-arancelario por plazos que podían llegar a durar un año, parte de la rentabilidad de las empresas exportadoras pasaba a estar determinada por la diferencia que podían llegar a observar los precios entre el momento que figuraba en la DJVE y la realización del embarque (Rampinini, Grondona y Mondino, 2023).

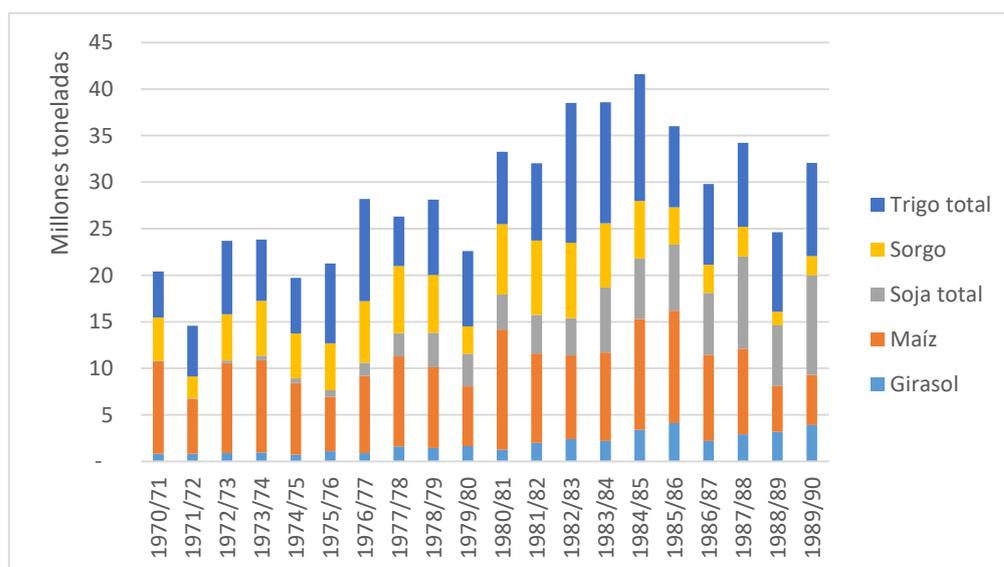
---

<sup>3</sup> FOB es el término de compraventa internacional “Libre a la borda del buque”, incluye tanto el precio de la mercadería como todos los costos asociados hasta alcanzar dicho estado, entre ellos los tramites de exportación.

<sup>4</sup> El artículo 9 de la Ley 21.453 establece que las ventas declaradas se darán por cumplidas cuando, dentro del plazo estipulado para la declaración jurada, el exportador hubiese registrado la declaración aduanera de exportación de por lo menos el 90% de la cantidad declarada. Además, el incumplimiento o la anulación de operaciones correspondientes a las declaraciones de ventas registradas será sancionado con una multa equivalente al 15% del valor FOB de venta de la parte incumplida de la declaración hasta, como máximo, el 90% de la cantidad declarada.

Durante esta década suceden cambios tecnológicos significativos, introduciéndose semillas mejoradas de trigo, maíz, sorgo granífero y girasol. Además, el crecimiento suscitado en la superficie cultivada de soja supuso nuevas exigencias tecnológicas, lo que implicó que sus productores recurrieran a técnicos agropecuarios. Esto se tradujo en la introducción de herbicidas como una nueva forma de control de las malezas, anteriormente asociada a medios de carácter mecánico. La expansión del sistema de doble cultivo —abandonándose la forma de explotación mixta agrícola-ganadera— produjo problemas con la fertilidad de los suelos que se zanjaron mediante la introducción de fertilizantes químicos. Se modernizó el parque de cosechadoras obteniéndose mayor capacidad de trabajo, más velocidad y mejor capacidad de recolección y tratamiento de los cereales y oleaginosas. Este proceso de agriculturización supuso un crecimiento en la cantidad de hectáreas dedicadas a la agricultura, en detrimento de la ganadería. De esta forma, los cambios tecnológicos iniciados en la región pampeana durante la década de los 60, se reimpulsaron en el período 1970-1985, permitiendo el crecimiento de la producción (Barsky, 2008). En el gráfico I.4 es posible observar un crecimiento significativo en la producción entre 1980 y 1985, pasando de 33 millones de toneladas producidas a más de 40, entre la campaña 1980/81 y 1984/85. Para esas mismas campañas, el trigo pasa de casi 8 millones de toneladas a 13 millones, la soja de casi 4 millones a seis millones y medio, el girasol de 1 millón y medio a tres millones y medio. En cambio, el maíz y sorgo se retraen en la cantidad de toneladas producidas.

Gráfico I.4. Producción por Campaña y Cultivo. En millones de toneladas (1970-1985)



Fuente: Elaboración propia en base a MAGYP

En el plano regional, a partir del año 1981 se observa una caída en el ritmo de crecimiento de la deuda externa de los países latinoamericanos. Con la moratoria mexicana de 1982 se inicia la denominada década de las crisis de deuda externa que se va a caracterizar tanto por la reducción del financiamiento externo como por las políticas impulsadas por los representantes políticos de los acreedores externos (Banco Mundial y FMI), que intentaran motorizar el cobro de los intereses y el capital adeudado por los países latinoamericanos. Mediante el Plan Baker y el Plan Brady, estos representantes impusieron la retirada de los bancos comerciales como los principales acreedores externos, pasando a ocupar ese lugar los fondos de pensión e inversión. Detrás de esta orientación se encontraba el temor por parte de los Estados Unidos de que la deuda de los países latinoamericanos generara un colapso en su sistema financiero.

Volviendo específicamente a la Argentina, mediante el régimen de seguros de cambio, en 1981 se permite a los tomadores de deuda licuar sus pasivos externos haciéndose cargo el Estado de la diferencia resultante. De esta manera, se produjo un fenomenal subsidio estatal para los deudores externos privados siendo que, para agosto de 1982, más del 70% de la deuda externa privada estaba asegurada sobre la base de los distintos regímenes de seguro de cambio. Finalmente, en septiembre de ese año se pone en marcha la estatización de la deuda externa privada transformándola en deuda pública,

reprogramando el vencimiento de las obligaciones contraídas sin afectar el subsidio a los deudores privados. En líneas generales, el deudor privado debía abonar la deuda en pesos más una “prima de garantía” en las condiciones pactadas –forma en que se concretaba el subsidio-. El BCRA pasaba a hacerse cargo de las mismas y abonaba al acreedor externo con un nuevo cronograma de pagos, mediante la creación de dos tipos de bonos que no podían ser transferibles dentro del país (Basualdo, 2013).

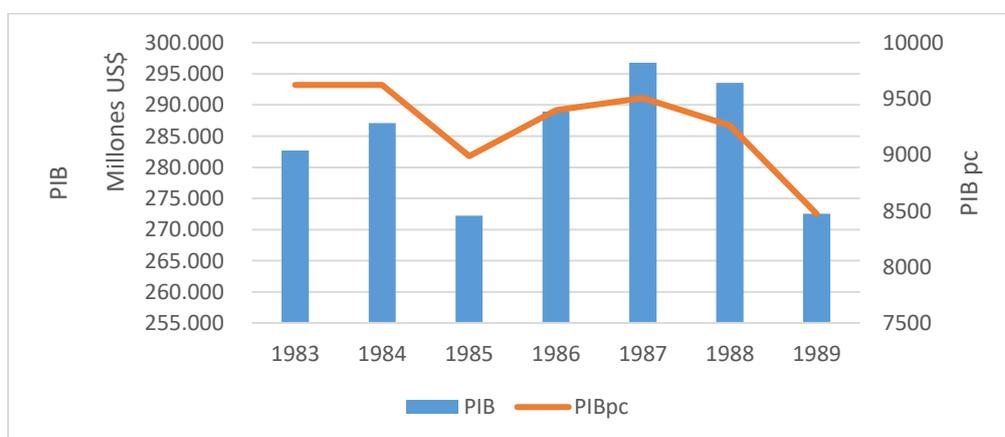
b) El gobierno de Alfonsín: política económica, desempeño y regulaciones en el sector agropecuario (1983-1989).

Ya con el retorno democrático de 1983, el gobierno encontró una situación económica caracterizada por la inestabilidad y la persistencia del proceso inflacionario, la explosiva deuda externa, los profundos desequilibrios fiscales y las transferencias comprometidas producto de la estatización de la deuda privada y los regímenes de promoción industrial (Basualdo, 1997). Las primeras acciones del gobierno intentaron generar una recuperación de la industria y aumentar los salarios, sin comprometer la desaceleración del proceso inflacionario. El ministro de economía Grispun procuró una política de ingresos que apuntó a mejorar la situación de los trabajadores apostando por el crecimiento del mercado interno y la producción industrial nacional, en detrimento de los acreedores externos y los organismos multilaterales de crédito. El aumento de la inflación y la falta de apoyo externo e interno del poder económico provocaron su renuncia. Entonces, el gobierno radical estableció acuerdos con las fracciones del capital concentrado, forjando una nueva “alianza” que se expresó en la llegada de Sourrouille a la cartera económica y el lanzamiento del Plan Austral en 1985 (Basualdo, 2013). Mediante la transferencia de ingresos a los actores económicos predominantes a través de cuantiosos subsidios estatales que tenían como fin estimular el crecimiento de las inversiones y de las ventas al exterior de los productos industriales, el equipo económico intentaba que estos actores repatriaran parte de los capitales fugados fomentando la formación de capital en los sectores elaboradores de productos transables. Hacia 1988, se produce un nuevo cambio en la línea de política económica, adoptándose como propio el recetario neoliberal de los grandes organismos de crédito procurando la

reestructuración del Estado mediante la privatización de las empresas públicas, la desregulación de una amplia gama de mercados, un fuerte ajuste fiscal y la reapertura de la economía argentina (Basualdo, 1997).

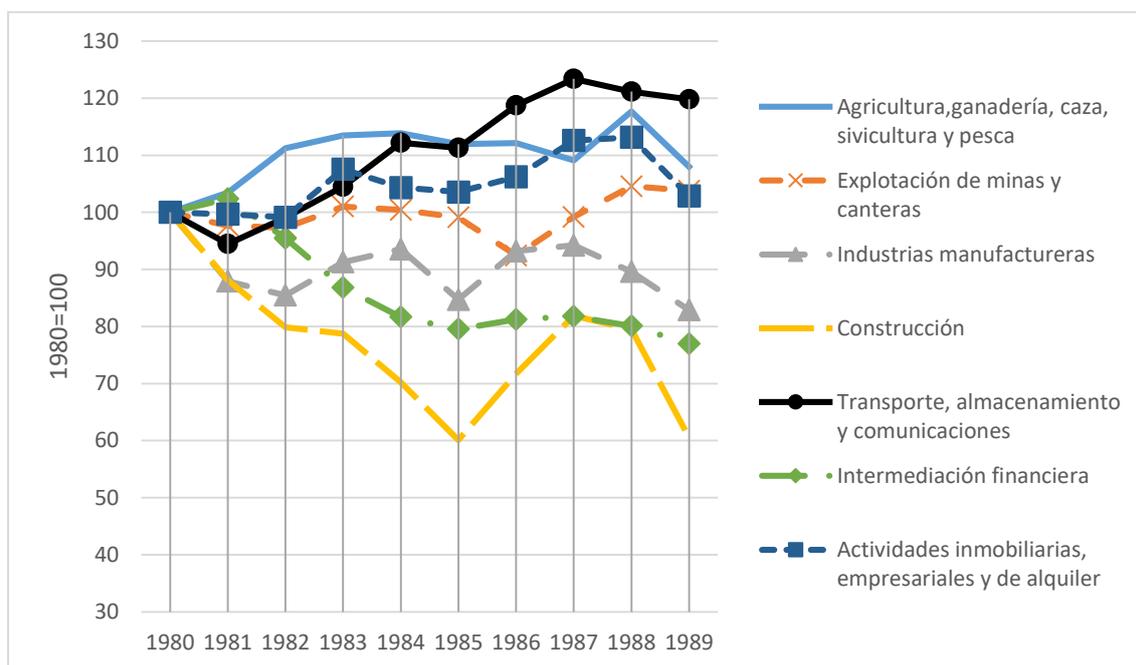
En el gráfico I.5 es posible ver la evolución del PIB y PIB per cápita para los años 1983-1989. A diferencia del subperiodo anterior, punta a punta, no solo cae el PIB per cápita sino también el PIB, lo que permite dimensionar la catástrofe económica que la década del '80 significó para la economía argentina. En el gráfico I.6 se observa el desempeño del valor agregado bruto para una serie de sectores económicos seleccionados estableciendo un número índice con base 100 en 1980. Se destaca la caída de la industria manufacturera (cae 17 puntos punta a punta); construcción cae 40 puntos desde 1980 a 1985, se recompone hacia 1987 y vuelve a caer desde ese año a 1989 perdiendo casi 40 puntos en todo el subperiodo; Intermediación financiera también sufre una caída desde 1981 a 1989 de más de 20 puntos; minería se mantiene relativamente estable y para 1989 obtiene niveles apenas superiores a los de principio de la serie; actividades inmobiliarias y empresariales crece levemente durante la mayor parte del subperiodo, más allá de que en 1989 obtiene valores apenas por encima de los de principio de la serie; transporte, almacenamiento y comunicaciones es el que obtiene mejores resultados dentro de los sectores económicos seleccionados (crece 20 puntos) seguido por agricultura, ganadería y pesca que crece hasta 1988 y luego cae desde ese año a 1989 (obteniendo 8 puntos por encima de 1980).

Gráfico I.5 evolución del PIB (eje izquierdo) y del PIB per cápita (eje derecho) en dólares constantes de 2010 (1983-1989).



Fuente: elaboración propia en base a datos del Banco Mundial

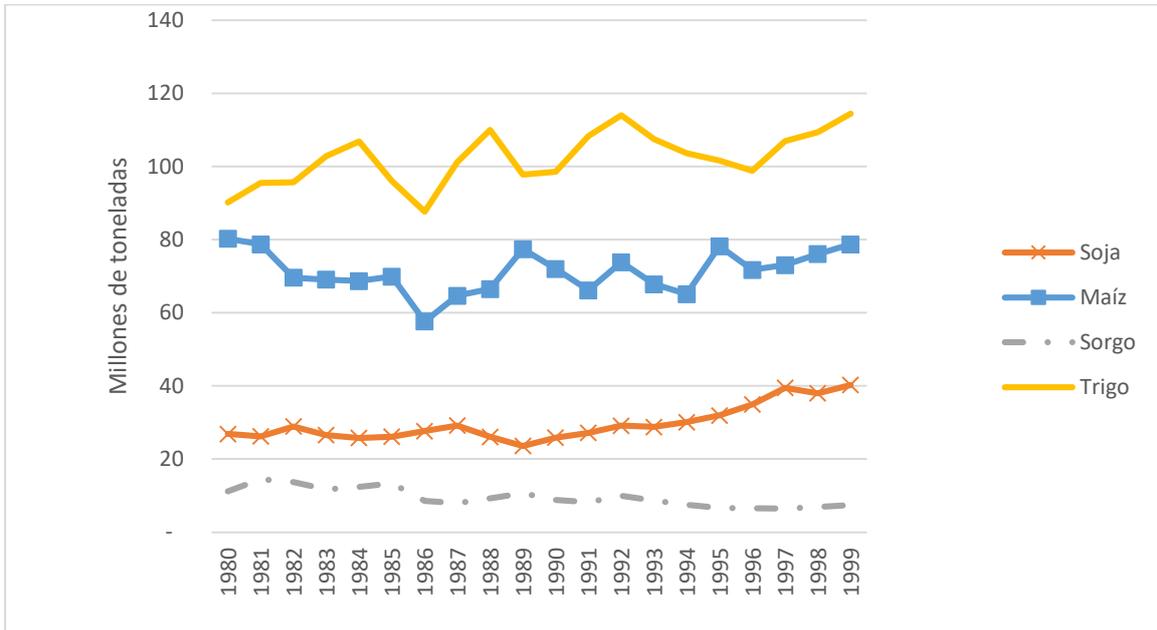
Gráfico 1.6 Índice de Valor agregado bruto para sectores económicos seleccionados (base 1980=100) (1980-1989).



Fuente: elaboración propia en base a INDEC

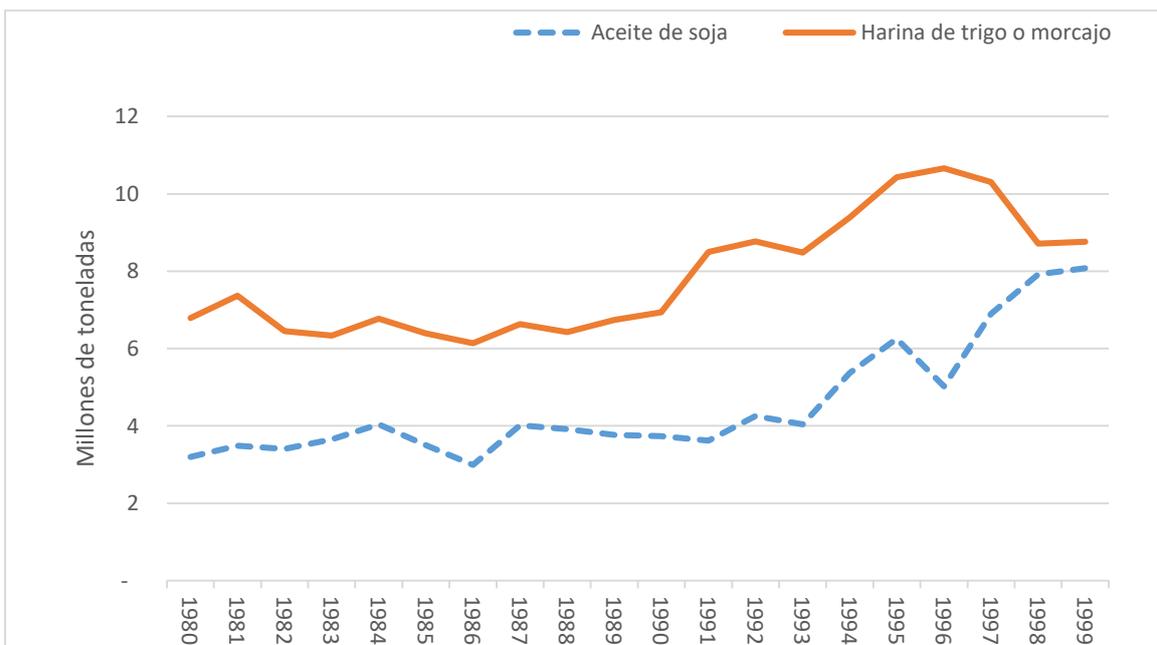
A nivel internacional y vinculado al sector agropecuario, a partir de la década del '80, se produce un extraordinario crecimiento en el comercio internacional de granos empujado sobre todo por las oleaginosas, favoreciendo las posibilidades de exportación locales (gráfico I.7). A su vez, los derivados de soja tuvieron un comportamiento similar (gráfico I.8). El trigo, por su parte, también tuvo un crecimiento importante, aunque mucho menor que el de la oleaginosa. En el caso de la soja y sus derivados, estos cambios guardan relación con un cambio estructural respecto a los países oferentes y demandantes de estos productos. Impulsados por las altas tasas de crecimiento de la población y un crecimiento económico significativo, países como Irán, India, China, Pakistán y Bangladesh pasaron a ser los principales destinos para estos productos. Respecto a la oferta, se modificó el dominio hasta entonces casi monopólico que Estados Unidos había ejercido hasta la década del '80 (Pierri, 2014).

Gráfico I.7 Exportación mundial de productos primarios (soja, maíz, sorgo y trigo). En toneladas (1980-1999).



Fuente: Elaboración propia en base a FOA

Gráfico I.8 Exportaciones mundiales de aceite de soja y harina de trigo o morcajo, en toneladas (1980-1999).



Fuente: Elaboración propia en base a FOA

Volviendo al plano local, no hubo cambios sustanciales en las regulaciones sectoriales establecidas por el gobierno de Alfonsín y el sistema de comercialización siguió siendo mixto con preeminencia del sector privado. Por otra parte, durante toda la década estuvo vigente el Decreto 2561/64 sancionado por el gobierno del Dr. Arturo Illia, que establecía que las divisas generadas por las exportaciones debían ser ingresadas al país y negociadas en el mercado único de cambios administrado por el Banco Central (Pierri y Cosenza, 2014).

A través de la JNG, el Estado se reservó la concreción de varias operaciones importantes de venta de granos al exterior, entre ellas la firma de convenios interestatales de venta de granos con la Unión Soviética. Dicha operatoria significó que entre 1980 y 1985 se embarcaran hacia dicha región casi 70 millones de toneladas de trigo, sorgo, maíz y soja. A partir de ese último año, las modificaciones en la política comercial norteamericana significaron su recuperación como principal oferente del mercado soviético en detrimento de la Argentina<sup>5</sup> (Pierri, 2014).

Por otra parte, el gobierno logró que la producción aumente mediante el desarrollo de estímulos a la incorporación de innovaciones tecnológicas y estableciendo mecanismos de estabilización de precios frente a las periódicas fluctuaciones de los precios internacionales (Pierri, 2014). Mediante los precios sostén establecidos por la JNG, los derechos de exportación y la política cambiaria, la política pública debía obrar como un mecanismo compensatorio, subsidiando a los productores en momentos de precios bajos y, viceversa, apropiarse de parte de los ingresos cuando los precios internacionales aumentaran. Además, la JNG reguló las exportaciones privadas de trigo en procura de asegurar el abastecimiento interno y la distribución de los cupos exportables de manera tal de favorecer a las cooperativas y las medianas empresas nacionales. Otra de las iniciativas de la JNG fue la de financiar a los acopiadores medianos o chicos, mediante la compra anticipada de granos con entrega a cuatro años. Esta iniciativa procuraba mejorar las condiciones de competitividad de los productores y operadores locales frente a las grandes empresas exportadoras beneficiarias de la prefinanciación de

---

<sup>5</sup> El 4 de enero de 1980 el presidente Carter ordenó una brusca reducción de las ventas de granos a la URSS provocando la anulación de contratos de ventas por aproximadamente 14 millones de toneladas (Pierri y Cosenza, 2014)

exportaciones por parte de la banca privada o pública y con capacidad de acceder a tasas de interés internacionales más bajas que las locales (Pierri, 2014).

En relación a la producción agropecuaria, a partir del año 1985 se interrumpe el proceso de expansión de la agricultura pampeana (ver gráfico I.4). Según Barsky (2008) esto guarda relación con el impacto que las políticas macroeconómicas tuvieron sobre el sector, específicamente en lo que se refiere a la inestabilidad creciente de los instrumentos de política económica que actuaron sobre variables macroeconómicas medulares, y cómo las mismas afectaron negativamente la posibilidad de toma de decisiones de mediano plazo y largo plazo. A esto hay que agregar (como hecho trascendente) los perjuicios que implicó que Estados Unidos revierta las restricciones que había impuesto al comercio de granos con la Unión Soviética, socavando las posibilidades de exportaciones de trigo local hacia dicha región.

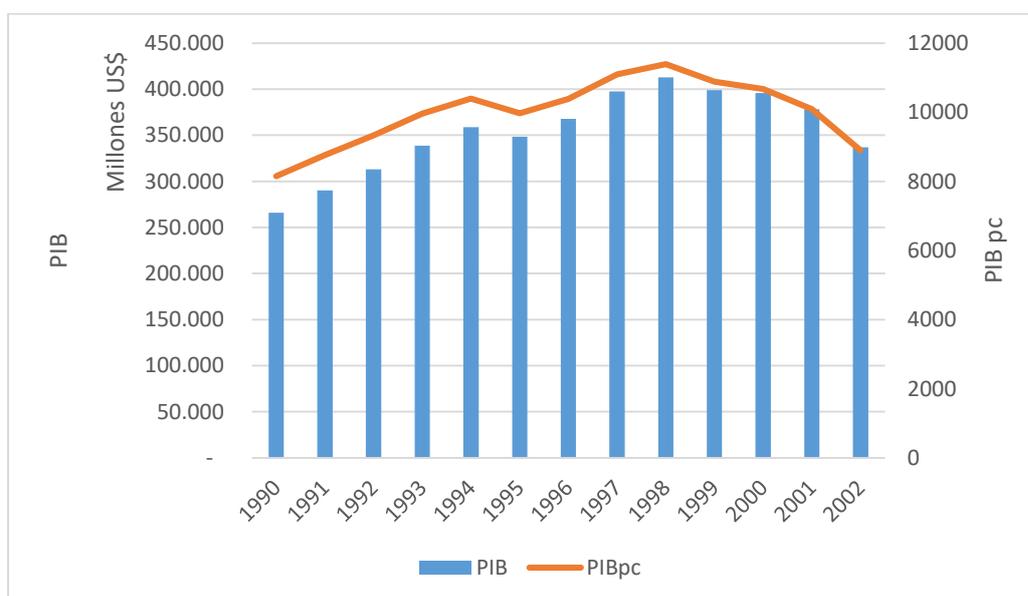
c) La década de 1990: política económica, transformaciones en el agro y pérdida de injerencia estatal.

Luego de las crisis hiperinflacionarias de 1989 y 1990, el gobierno de Carlos Menem (que había asumido en 1989) pone en marcha el Plan de Convertibilidad, el cual suponía un nuevo esquema cambiario y monetario caracterizado por la instauración de una caja de conversión con una tasa de cambio fija. Al mismo tiempo, se llevaron adelante una serie de reformas estructurales que establecieron un proceso de privatizaciones de una magnitud sin precedentes en la historia argentina. Respecto a la convertibilidad, cabe resaltar sus resultados contundentes en los primeros años en lo referente a la estabilización de precios, expansión del PBI sobre la base del crecimiento del consumo interno gracias a la recomposición del crédito y crecimiento de la inversión a través de la incorporación de maquinaria y equipo importado. No obstante, visto el periodo en que rigió este régimen convertible en su conjunto, aunque el PBI creció, cayó la participación de los asalariados y la inversión bruta fija en el valor agregado (Basualdo, 2013). En este sentido, la caída del salario real se asoció al efecto disciplinador del aumento del nivel de desocupación y la creciente precarización laboral. Además, la

apertura importadora llevada adelante durante aquellos años generó un crecimiento de los insumos importados y la consiguiente destrucción de muchos de los entramados industriales internos.

En el cuadro I.9 es posible ver la evolución del PIB y PIB per cápita durante el periodo 1990-2002. Aunque desde 1990 a 1998 se produce un crecimiento en ambas variables, conviene considerar que el primer año en consideración supone un punto de arranque donde ambos indicadores obtuvieron valores históricamente muy bajos consecuencia de la crisis hiperinflacionaria con la que termina el gobierno de Alfonsín y arranca el de Menem. A partir de 1998 (punto más alto de la serie) ambos indicadores inician una caída que, para el año 2002, los devuelve a valores similares a los de 1993. Es decir, se arranca y termina la serie con crisis económicas, y el desempeño de los indicadores, punta a punta, termina siendo magro.

Gráfico I.9 Evolución del PIB (eje izquierdo) y del PIB per cápita (eje derecho) en dólares constantes de 2010 (1990-2002).

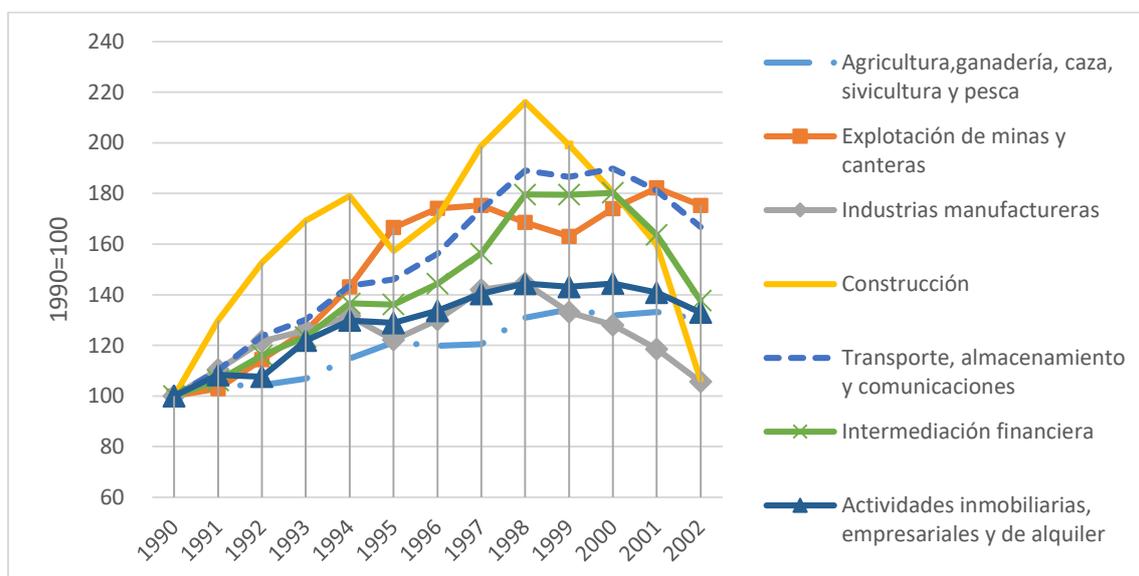


Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Mundial

A nivel sectorial, en el gráfico I.10 es posible observar el desempeño del valor agregado bruto por sectores de actividad aplicando un número índice con base 100 en 1990. Respecto a los sectores netamente ganadores, conviene destacar el desempeño de agricultura, ganadería y pesca, que crece ininterrumpidamente durante todo el

subperiodo, logrando 30 puntos más entre punta y punta; y de minería, que también crece ininterrumpidamente logrando 75 puntos más entre 1990 y 2002. Otro tanto se puede decir respecto a actividades inmobiliarias y empresariales e intermediación financiera, quienes logran un crecimiento sostenido en todos los años con excepción del año 2001; transporte, almacenamiento y comunicaciones es otro de los sectores económicos ganadores durante dicho subperiodo, creciendo ininterrumpidamente hasta 2001 obteniendo, punta a punta, 67 puntos más. La industria y la construcción, por su parte, tuvieron un desempeño mediocre que puede ser dividido en dos momentos: un crecimiento sostenido hasta 1998 en donde la construcción incluso duplica los niveles de principio de la serie; y desde 1998 a 2002 donde este último sector se desploma al igual que la industria -aunque partiendo esta última desde un nivel inferior-. En este sentido, para estos dos sectores se comprueba una correlación en respecto a lo antedicho respecto al PIB, que también puede ser dividido en dos subperiodos. Esto no hace más que demostrar la incidencia decisiva de estos dos sectores sobre el PIB.

Gráfico I.10 Índice de Valor Agregado Bruto para sectores económicos seleccionados (base 1990=100) (1990-2002).



Fuente: elaboración propia en base a INDEC

La política económica del Menemismo profundizó el esquema de valorización financiera instaurado a partir de la última dictadura cívico-militar, donde se mantuvo un diferencial

de tasas interna y externa característicos del periodo y la deuda externa estatal ofició como medio de obtención de divisas de la fracción dominante para que la misma pudiera terminar de realizar el ciclo de valorización financiera así como garantizar el régimen convertible. Respecto a esto último, a partir de mayo de 1988, el sector público entra en una “moratoria de hecho” al dejar de pagar los compromisos de deuda asumidos con el exterior. Dicha situación se prolonga hasta diciembre de 1992.

El proceso de recomposición en la relación con los acreedores externos arranca con las privatizaciones de empresas públicas en donde la capitalización de los bonos de la deuda externa asume un papel clave, y se cierra con la firma del acuerdo que se denominó plan Brady. Dicho plan (de extensión regional) fue la forma en que encontraron los países centrales (en especial Estados Unidos) para apaciguar el peligro al que estaban expuestos los bancos acreedores (y los sistemas financieros de los países centrales) ante una eventual moratoria de muchos países latinoamericanos. La escasez de divisas fue una variable central para explicar la aceptación del plan Brady por parte de los países latinoamericanos endeudados y la banca transnacional. Desde el lado de los deudores, dicha escasez los dejaba sin demasiadas alternativas siendo este plan una especie de “salvavidas de plomo”. Para los acreedores, venía a licuar el alto coeficiente de riesgo por eventuales incumplimientos por parte de los deudores. La “solución” pasó por la introducción como instrumento de pago de los bonos del tesoro de EEUU, cupón cero a 30 años, que permitió a los bancos asegurarse el cobro de la deuda al final de periodo y a los países deudores reducir significativamente el costo inicial. A su vez, dicho instrumento representaba una forma de financiación relevante para el tesoro norteamericano. Adicionalmente, se establecieron nuevas reglas de funcionamiento para los organismos internacionales de crédito (banco mundial y FMI) que permitieron que el financiamiento otorgado por dichas instituciones pudiese funcionar como garantía de pago sobre el capital y los intereses adeudados a la banca internacional (Basualdo, 2013).

Argentina firma el acuerdo Brady en 1991, estableciéndose una serie de peculiaridades respecto a sus lineamientos generales. Para empezar, los acuerdos de capitalización de deuda vinculados a las privatizaciones son previos a la firma del acuerdo, entregándose 2620 millones a los bancos en bonos estatales. En este sentido, una de las

condicionalidades para la firma del acuerdo era la privatización de los activos fijos del sector público. Dicho acuerdo supuso un cambio drástico en la composición de la deuda externa del sector público, bajando la participación de los bancos comerciales y subiendo la de los fondos de inversión y de pensión. Otra cuestión interesante es el cambio en el rol de los organismos internacionales quienes, de ser intermediarios y representantes políticos de los bancos comerciales, pasan ahora a operar representando directamente a los intereses de los gobiernos (quienes eran sus principales accionistas) (Basualdo, 2013).

Respecto a las privatizaciones, conviene enmarcarlas dentro un contexto en donde, a partir de la década del '80, el Estado pasó a tener una centralidad fundamental como instrumento de apropiación del excedente por parte de los sectores concentrados del capital. Mientras en los años 80' esto se veía reflejado en la política de compras del Estado, los regímenes de promoción industrial o la estatización de la deuda externa privada, a partir de las privatizaciones esta determinación pasa a operar directamente sobre las tarifas y los marcos regulatorios de dichos procesos privatizadores (sobre su propio proceso de acumulación). El proceso de privatizaciones fue exitoso en el sentido de posibilitar una "comunidad de negocios" entre la fracción dominante local y los acreedores externos. Mediante las privatizaciones, se logró reestablecer el pago de los servicios de la deuda a los acreedores externos y la apertura de nuevos mercados oligopólicos y áreas de actividad apetecibles tanto para los grupos económicos como para los conglomerados extranjeros. El círculo vicioso basado en el enfrentamiento por el excedente entre los acreedores externos y el capital concentrado interno, podía devenir en virtuoso mediante la asociación y convergencia de intereses que las privatizaciones permitían (Azpiazu, 2002). Los actores económicos llevaron adelante distintos tipos de estrategias respecto a las privatizaciones. Concentración: los grupos económicos que adquirieron empresas públicas o tenencias accionarias en el mismo sector de actividad en el cual estaban insertos. Integración: aquellos conglomerados empresarios que participaron de la concesión de empresas o servicios públicos con el objetivo de lograr un mayor grado de integración vertical u horizontal de sus actividades. Conglomeración: grupos económicos que, mediante la entrada al negocio de las

privatizadas, priorizaron diversificar sus actividades (más allá de la vinculación entre las mismas) (Abeles, 1999).

A partir de mediados de la década, la fuga de capitales (hasta entonces asociada al diferencial de tasas y en el endeudamiento público) pasa a sustentarse principalmente sobre los procesos de compra-venta o fusiones de empresas oligopólicas, donde los movimientos de propiedad de las acciones de las privatizadas cumplen un papel central (Basualdo, 1997). En este sentido, los grupos económicos locales ejercen el rol de vendedores y el capital extranjero el de comprador. Por tanto, durante este subperiodo se da un proceso de extranjerización de la economía argentina mayúsculo y los grupos económicos locales se repliegan sobre las principales producciones agroexportadoras (centrales en lo que se refiere a la obtención de divisas) (Azpiazu, 2002).

En relación al impacto de la política económica sobre el agro, un primer punto a considerar es el de la sobrevaluación de la moneda producto del régimen de convertibilidad. La sobrevaluación supuso un encarecimiento de los costos de producción internos reduciéndose la masa de excedente apropiada por los productores agropecuarios. En este sentido, la tasa de ganancia empresaria se sostuvo no solamente en base a los bajos salarios, las crecientes transferencias del sector público al privado y el endeudamiento externo, sino también gracias a la apropiación de parte de la renta agraria (Rodríguez y Arceo, 2006).

Respecto a las privatizaciones, el progresivo proceso de privatización de YPF (que supuso su control por parte de sectores oligopólicos privados), produjo modificaciones substanciales en la estructura de costos de los productores agropecuarios asociadas a los cambios en las modalidades de comercialización y estructura de costos. Respecto a esta última, el combustible y, en especial, el gasoil, representan uno de los principales insumos del agro pampeano. La privatización de YPF supuso la adopción de nuevas medidas comerciales donde el pago por el combustible demandado por sus mayores clientes pasó a hacerse en cuotas y con una bonificación significativa, facilitando que el comprador retirase el combustible en las estaciones de servicio de su zona (Arceo, 2010). De esta manera, eran los grandes terratenientes quienes salían beneficiados. Otro tanto sucedió con la privatización del transporte ferroviario de carga. En este caso, los operadores privados establecían cupos que otorgaban a los demandantes que

asegurasen elevados volúmenes de carga a transportar (grandes exportadores y terratenientes). Los pequeños y medianos propietarios debían recurrir al transporte por camión, mucho más caro. Además, en el caso de que los grandes demandantes con cuotas de transporte asegurado registraran falta de carga, le vendían esa disponibilidad a los pequeños y medianos productores a precios por debajo de los de los camiones, pero mayores a los abonados a las ferroviarias, realizando así una ganancia extra (Arceo, 2010). Adicionalmente, otro de los factores que atentó contra un mayor caudal de transporte a través del ferrocarril fue el de que la mayoría de las nuevas terminales portuarias no contaban con adecuadas instalaciones ferroviarias de descarga y elevación sumado a que la creciente utilización de silo bolsas disminuyó la importancia de los acopios locales, muchos de ellos localizados en las estaciones de trenes (Pierri, 2014).

Por otra parte, la impronta de la política económica general se replicó sectorialmente mediante una serie de transformaciones en el ordenamiento legal y cambios en el accionar estatal respecto al control y regulación de la comercialización. Estas modificaciones se plegaron a los cambios ocurridos en el marco regulador internacional del sector, que introdujo límites a la capacidad regulatoria de los Estados nacionales, generándose una re regulación de las relaciones de poder entre Estados y firmas transnacionales -bajo el contexto de un mayor liberalización de los flujos de inversión mundial-, en donde comenzaron a establecerse mecanismos que garantizaban el cumplimiento de las condiciones establecidas en los contratos y las ganancias de las empresas inversoras (Ortiz y Gorenstein, 2016). El decreto 2284 sancionado en 1991 desreguló el comercio interno y externo de mercancías desarmando gran parte de las unidades administrativas que se encargaban de regular o intervenir en el comercio. Entre ellas, la Junta Nacional de Granos y la Junta Nacional de Carnes fueron eliminadas. Además de desaparecer la posibilidad de participar en operaciones de comercio exterior o interior, la disolución de la JNG implicó que el Estado se desprendiera de las instalaciones de elevadores de granos y silos de campaña y portuarios mediante los cuales lograba cierto grado de control e información sobre el sistema de comercialización. En lo que se refiere a la cuestión impositiva, a partir de 1992 se impone el 21% de IVA al comercio de granos aumentando con ello el mercado “en negro” de granos (Pierri, 2014).

En relación al sistema fluvial, la ley 24.093 de junio de 1992 modificó el sistema portuario nacional transfiriéndole a las provincias la potestad sobre los mismos y permitiendo la privatización en su operatoria. Bajo este nuevo marco legal, las grandes empresas comercializadoras de granos se convirtieron en propietarias de terminales portuarias y localizaron allí a sus plantas aceiteras. A partir de allí, Cargill SACI, Bunge Argentina SA, SACEIF Louis Dreyfus, Molinos Río de la Plata y Vicentin pasarían a ser las poseedoras de los mayores complejos portuario-industriales. Adicionalmente, las legislaciones sancionadas durante la década establecieron condiciones que permitieron que los nuevos administradores de puertos pudieran recortar derechos laborales a empleados portuarios, entre ellos la limitación de los derechos de protesta y huelga. Por otra parte, se tomó la decisión de aumentar el dragado del Río Paraná y concesionar el mantenimiento de esta vía fluvial clave, en donde se encuentran asentadas las instalaciones de la industria aceitera procesadora de soja (Cosenza y Pierri, 2014).

Un elemento importante a la hora de analizar la evolución del comercio internacional de granos posterior a 1995 son las resoluciones en materia de comercio internacional que se dieron en el marco de la Ronda Uruguay de 1993, que entre sus puntos más destacados estableció la rebaja de los subsidios a la exportación de granos, lo cual supuso la modificación gradual de las políticas pro exportadoras de Estados Unidos y la UE, elemento que también es necesario considerar a la hora de sopesar las razones en el cambio de oferentes y demandantes en el mercado de granos (Pierri, 2014).

Mientras crecían los niveles de concentración y extranjerización en el sector agroindustrial, durante la década casi se duplicó la capacidad de molienda de soja en manos de este conjunto acotado de firmas. De esta manera, las trasnacionales fueron desplazando del negocio a firmas aceiteras nacionales privadas o a cooperativas. Algunas de estas grandes firmas construyeron su propia red de acopio, lo cual les permitía eludir intermediaciones de corredores, cooperativistas y acopiadores tradicionales. Dichas transformaciones vinieron a ser una suerte de adaptación a crítica por parte de los complejos agroalimentarios a las tendencias mundiales de globalización económica. Adicionalmente, creció la capacidad de las grandes empresas trasnacionales de controlar la totalidad de la cadena agroalimentaria (desde la elaboración del producto primario hasta la comercialización y exportación del mismo y sus derivados)

(Pierri, 2014). Al tratarse de un proceso con miras al mercado de exportación (especialmente en el caso de la soja), se intensificó la adecuación de la producción local a los requerimientos de las empresas que abastecían de alimentos a otros países. De esta manera, las megaempresas obtenían ventajas comparativas tanto en lo que refiere al financiamiento (pudiendo tomar créditos en el exterior), como al oligopolio en la compra de productos primarios para las plantas industriales aceiteras o molineras, terminales portuarias y redes de acopio (Pierri, 2014).

Durante estos años crece el mecanismo de prefinanciación de exportaciones como forma de acceso al crédito, eludiendo de esta forma las altas tasas de interés del mercado doméstico. Las grandes exportadoras contaban con la posibilidad de acceder a tasas internacionales menores a las locales, lo cual además de brindarles ventajas frente a otros operadores, les permitía colocar fondos en el mercado local que provenían de la prefinanciación de exportaciones obtenida con financiamiento externo. En este sentido, un elemento central de esta operatoria era el tipo de cambio fijo garantizado por el Estado. Los productores primarios, por su parte, podían acceder a financiamiento mediante la venta directa a las grandes exportadoras (es de suponer que parte de los pagos provenían de los fondos por la propia prefinanciación de exportaciones anteriormente mencionada). Las grandes exportadoras compraban anticipadamente la cosecha imponiendo un diferencial negativo de precio a los productores que obraba a través del interés devengado por la financiación. Lógicamente, el crecimiento de la venta directa supuso perjuicios para los acopiadores, cooperativas y corredores de cereales. Las cooperativas desaparecieron de los primeros lugares entre los exportadores y las acopiadores tuvieron que reconvertirse mediante la diversificación de servicios ofrecidos a sus clientes y la asociación con actividades productivas primarias (Pierri, 2014).

La penetración de la lógica financiera implicó el desarrollo de un proceso bidireccional en la medida en que, mientras los capitales y las lógicas financieras penetraban el territorio agrario, a su vez, la actividad agrícola dejaba de estar limitada por el perímetro marcado por las tranqueras, escalando sobre los distintos eslabonamientos de la «cadena global de valor». La prevalencia del capital financiero sobre otras fracciones del capital supone una alteración en el funcionamiento económico general, acercando

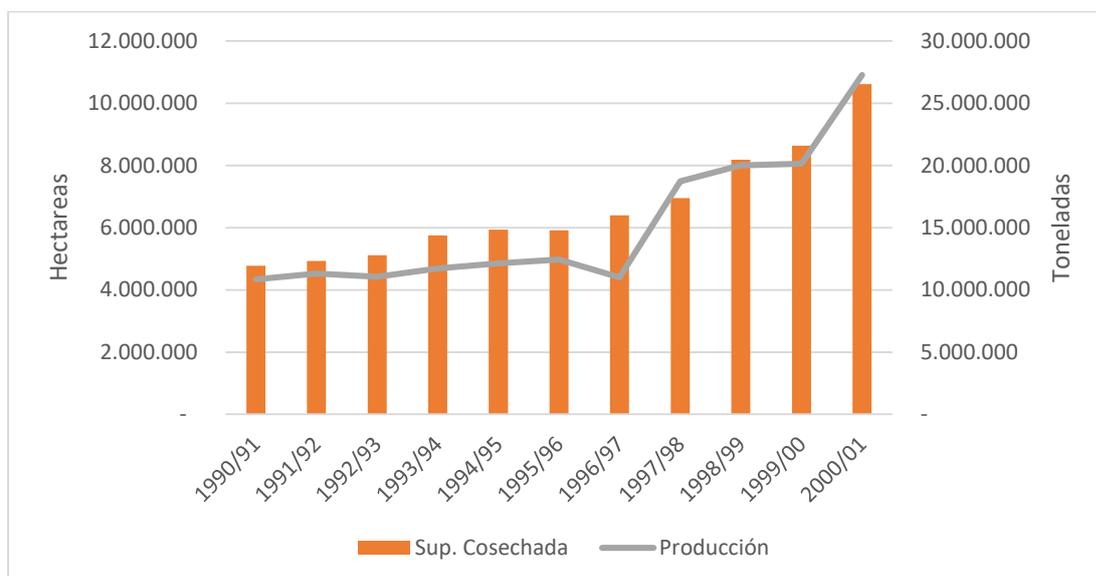
posiciones entre los intereses del capital productivo y financiero. A partir de la explosión de la burbuja financiera asociada a la inversión especulativa en empresas dedicadas a las nuevas tecnologías, la agricultura pasó a ser considerada especialmente atractiva para los agentes financieros. Muchos capitales de riesgo internacionales comenzaron entonces a invertir en las megaempresas de origen argentino (Gras y Sosa Varrotti, 2013).

Durante este periodo se produce un proceso de sojización del campo argentino, el cual Rodríguez (2006) divide en cinco etapas de incremento tendencial de la superficie sembrada de la oleaginosa. Una primera etapa de introducción del cultivo se dio entre 1970 y 1980 donde el incremento de la superficie sembrada de soja se asocia mayormente a la expansión de la soja de segunda<sup>6</sup>. Entre 1980 y 1991, se pasa a un periodo de consolidación del cultivo (para 1983, la soja de segunda representaba más de la mitad del total de la superficie destinada a ese cultivo) y a una reducción en el área sembrada de otros cultivos como el sorgo, centeno, avena y lino que hasta ese momento habían tenido una relativa importancia (Páez, 2016). Entre 1991 y 1996 ocurre una etapa de preponderancia y luego una de crecimiento acelerado (1996-2001) (ver gráfico I.11). Ya para la campaña de 1991-1992, la soja fue el cultivo que obtuvo la mayor superficie destinada de todos los cultivos del país.

---

<sup>6</sup>El doble cultivo surge como una posibilidad tecnológica a partir de la reducción de los trabajos de siembra y la adaptación de las semillas a nuevos calendarios productivos, posibilitando la doble utilización de la tierra en un año agrícola. En general, se trata de la combinación de un cultivo de invierno (trigo) y otro de verano (soja). La soja de segunda refiere a que el inicio de campaña sojera se demora hasta los primeros días de diciembre (Páez, 2016)

Gráfico I.11 Superficie cosechada y producción de soja. Campañas 1990/1991-2000/2001, en hectáreas y toneladas respectivamente.



Fuente: Elaboración propia en base a MAGYP

Aunque la introducción de semillas genéticamente modificada fue un elemento significativo, no obstante, el proceso de sojización fue previo observando un crecimiento progresivo desde la década del '70. Igualmente, a partir de la campaña de 1996-1997 se produce una abrupta expansión de la superficie sembrada de soja producto de importantes cambios en los precios relativos de los granos (aumento en el precio de la soja y caída de los precios de los otros productos agropecuarios).

Respecto a las transformaciones productivas, un primer elemento a considerar es el control y desarrollo por parte de empresas privadas -mayormente transnacionales- de la oferta de las nuevas tecnologías. Hasta ese entonces, el desarrollo y control mediante instituciones públicas de las innovaciones tecnológicas se había desarrollado sobre la base de responder a las necesidades y demandas de los productores. A partir de aquí, aumenta el margen de dominio de los actores globales en la orientación y el ritmo de las innovaciones. Se trató de un desplazamiento desde un modelo de ciencia abierta a otro de ciencia propietaria, en donde el conocimiento científico pasó a ser un activo intangible susceptible de patentamiento al cual es posible asignarle un valor financiero (Gorenstein y Gutman, 2016).

En 1996 se autoriza la utilización de semillas genéticamente modificadas para ser tolerantes al uso de glifosato y comienza a difundirse la semilla genéticamente modificada (GM), fenómeno que implicó un fuerte proceso de sustitución de producciones a la vez que una expansión sobre montes nativos y otros usos del suelo<sup>7</sup>. Otro tanto se puede decir respecto a la producción ganadera, que reduce considerablemente su cantidad de hectáreas<sup>8</sup> (Rodríguez, 2010).

La semilla de soja GM va a ser comercializada por Nidera, quien había obtenido la autorización para comercializar la semilla por parte de la Secretaría de Agricultura de la Nación. El gen introducido en las semillas de soja GM tiene la ventaja de que incrementa la rentabilidad de la producción al reducir costos, mas no mejora los rendimientos por hectárea del cultivo (Rodríguez, 2010). Dicha innovación fue introducida en el país por parte de empresas semilleras que, a tal fin, habían obtenido la licencia de comercialización de Monsanto. Mediante dichas licencias, Monsanto logró establecer un verdadero monopolio de la venta de semillas de soja dado que su rápida difusión supuso el pasaje de un monopolio sobre las semillas GM de soja a un monopolio sobre la venta de toda semilla de soja. Es decir, desaparecen del mercado las semillas no GM de soja. No obstante, dicho monopolio va a encontrar dos limitaciones. Por un lado, el derecho de los productores agropecuarios argentinos consagrado en la Ley 20.247 a reproducir para uso propio la semilla. Por el otro, la venta de semilla ilegal, denominada “bolsa blanca”, que generó cierta competencia en el mercado de semillas. Paradójicamente, la “bolsa blanca” fue el principal mecanismo mediante el cual terminaron desapareciendo las semillas no GM del mercado, consolidando la hegemonía total de las semillas de soja GM sobre las otras y, al mismo tiempo, se volvió la principal traba para la efectiva monopolización del mercado de semillas de soja (Rodríguez, 2010).

A pesar de que a partir de 1997 se produce un nuevo descenso en el precio internacional de los productos agrícolas, esto no implicó una fase de contracción de la superficie

---

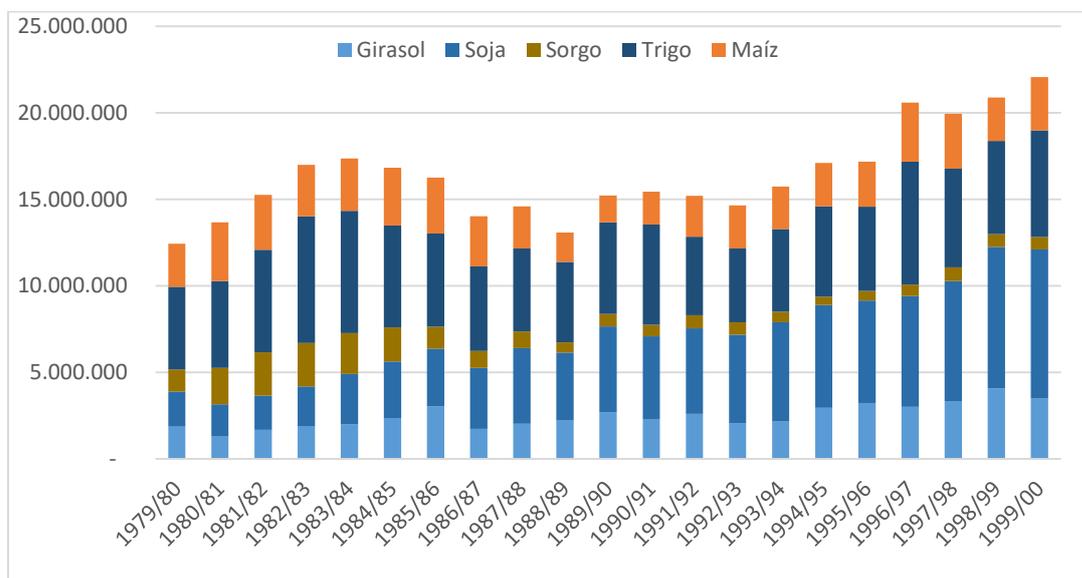
<sup>7</sup> El paquete tecnológico sobre el que se asienta el modelo de los cultivos flexibles es dominado por un pequeño grupo de corporaciones globales que proveen semillas, agroquímicos y fertilizantes (Monsanto, Dupont, Dow, Basf, Syngenta y Bayer) (Ortiz y Gorenstein, 2016).

<sup>8</sup> Esto no produjo una reducción proporcional en el stock y producción de ganado bovino dado que la introducción de nuevos métodos productivos supuso el aumento en la cantidad de ganado por hectárea (Rodríguez, 2010).

sembrada sino que el proceso de expansión de la superficie agrícola prosiguió producto de los altos márgenes de rentabilidad —incluso teniendo en cuenta la sobrevaluación de la moneda producto del régimen de convertibilidad— gracias a las modificaciones tecnológicas producidas en el sector agropecuario pampeano (Arceo, 2010). Dentro de los cambios tecnológicos más relevantes que tienden a imponerse o consolidarse durante la década del `90, cabe destacar la generalización de la siembra directa, la utilización de semillas transgénicas combinadas con el uso agroquímicos (herbicidas, fertilizantes e inoculantes), el desarrollo nuevas formas de almacenamiento (como el silobolsa), la implementación de tecnologías de la información y el avance de la maquinaria agrícola.

Como es posible ver, la combinación entre las semillas genéticamente modificadas, la siembra directa y el herbicida glifosato conformaron la pata tecnológica del crecimiento en la producción de soja. Mientras la soja GM es una semilla modificada genéticamente con el fin de tolerar el glifosato permitiendo mediante su uso ahorrar costos y simplificar el control de malezas gracias a la sustitución de un conjunto de herbicidas por uno, la siembra directa favorece la disminución de la erosión del suelo, acorta el ciclo de siembra y reduce el consumo de combustible y mano de obra. Sobre la base de estas transformaciones, a principios del nuevo siglo el agro argentino tenía una superficie destinada a la producción de cereales y oleaginosas de más de 20 millones de hectáreas (gráfico I.12) y la producción de forrajeras ascendía a 11,9 millones de hectáreas. El trigo, el maíz, la soja y el girasol contenían a la amplia mayoría de la superficie implantada en la región centro y una parte del noreste (NEA) y el noroeste argentino (NOA). La actividad ganadera, por su parte, estaba concentrada en su mayor parte en la región Centro (Páez,2016).

Gráfico I.12. Superficie cosechada de soja, trigo, girasol, sorgo y maíz. 1980-2000. En hectáreas.



Fuente: Elaboración propia en base a MAGYP

Un último punto a considerar es el de la introducción del método de las silobolsas como forma de almacenaje. Se trata de un cambio importante tanto por su rápida difusión y expansión así como por las modificaciones que supuso en la estructura de comercialización. Mediante el mismo perdieron peso los silos propiedad de cooperativas y acopiadores y se mejoró la eficiencia en la utilización del transporte. Además, los productores grandes y chicos ganaron poder de negociación al contar con la capacidad de retener la producción por meses, lo cual les permitía especular con la mejora en los precios del grano y los costos de flete. Adicionalmente, este método también tendió a favorecer la venta directa eludiendo los mercados de primera venta (Pierri, 2014).

Una última consideración versa sobre las modificaciones ocurridas respecto a la propiedad de la tierra. En la comparación entre el censo nacional agropecuario (CNA) de 1988 y 2002, surge que de las 421.221 explotaciones agropecuarias (EAP) que había en 1988 quedaron 333.533 en el año 2002, aumentando con ello el tamaño medio de las explotaciones. Junto con la concentración de la tierra, disminuye la diversidad productiva y la aplicación de tecnología genera una exclusión de trabajadores y éxodo rural (Girbal-Blacha, 2021). Esta reducción de la cantidad de EAPS encuentra su

explicación al observar una diversidad de fenómenos, entre los que se pueden mencionar el impacto de la desregulación sectorial por parte del Estado, la fuerte sobrevaluación del peso y su impacto sobre la rentabilidad del sector (Rodríguez y Arceo, 2006) y las altísimas tasas de interés que cobraba el sector financiero sobre los pequeños y medianos productores. En relación a este último punto, el incremento de las escalas mínimas de producción empujaba a los productores a encarar la adquisición de nueva maquinaria y/o ampliar mediante arrendamientos la superficie producida. A pesar de las altas tasas de interés, el endeudamiento aparecía como la posibilidad de adquisición de nueva maquinaria. Esto supuso importantes niveles de endeudamiento sobre las espaldas de los productores más chicos, poniendo en serios riesgos la rentabilidad de sus explotaciones. Además, con o sin endeudamiento, una serie de campañas malas podía terminar implicando el abandono de la producción. De esta manera, el aumento de las escalas mínimas de producción (asociadas a la introducción de la semilla genéticamente modificada) favoreció una mayor diferenciación en los márgenes de ganancia entre los pequeños y grandes productores (Rodríguez, 2010).

En 1998 gana las elecciones La Alianza, conformada centralmente por la UCR y el FREPASO. Ya a partir del último trimestre de dicho año, la economía entra en una fase recesiva que agravó el peso relativo de los servicios de la deuda (volviéndose insostenible hacia fines de 2001) (Porta, Santarcángelo y Schteingart, 2017). Frente a este contexto económico se produce una bifurcación de proyectos hegemónicos al interior del Bloque en el Poder. Uno, el propuesto por los capitales extranjeros, propulsaba la dolarización de forma tal de asegurar el valor de sus inversiones. La banca transnacional radicada en el país, por su parte, evitaba con la dolarización que los depósitos se acrecentaran en pesos frente a una eventual devaluación a la vez que los préstamos emitidos se volviesen incobrables. La otra propuesta era la impulsada por los grandes grupos económicos locales y algunos conglomerados extranjeros (oligarquía diversificada), que propugnaba la devaluación como forma de salida de la Convertibilidad. Este tipo de política infringía pérdidas patrimoniales al capital extranjero y potenciaba en moneda local el poder económico de la oligarquía diversificada en la medida en que sus recursos en el exterior y sus ingresos corrientes estaban dolarizados (Basualdo, 2013).

Al considerar la deuda externa pública, en el año 2000 se produce el denominado “blindaje” que consistió en la garantía de fondos externos por 39.700 millones de dólares. La mayor parte de esos créditos ya se encontraban tramitándose previamente y el desembolso de los mismo estaba condicionado a el cumplimiento de ciertas metas por parte del gobierno. En este sentido, se trataba más de una serie de promesas de dudoso cumplimiento efectivo y esto condenó al plan a un fracaso. Luego el gobierno encara un proceso de reestructuración de deuda voluntaria con la intención de evitar el default en el pago de intereses y capital de la deuda externa (megacanje). Esta política involucró al 24% del total de la deuda del sector público y tenía como objetivo central estirar los plazos de vencimiento reduciendo la carga financiera que implicaba el pago de intereses en el corto plazo. A cambio del estiramiento de los plazos de vencimiento y de la extensión de la vida promedio de la deuda, se producía una multiplicación significativa de la deuda pública (Wainer y Barrera, 2017). Con la agudización de la crisis económica a fines de 2001, se produce un nuevo programa de reestructuración que involucró a los bancos y AFJP locales, canjeándoles 42 mil millones de dólares por títulos públicos que tenían como garantía de cumplimiento los ingresos fiscales que produjese el impuesto al cheque (pudiendo ser cobrados directamente por los bancos locales sin mediar el Estado). Nuevamente, la intención era extender los vencimientos de capital y aminorar la carga de intereses de corto plazo. Este fue el proceso de canje de títulos más importante durante la convertibilidad ya que implicó un nivel de aceptación del 60% (más allá que más de la mitad de los 42.345 millones de dólares canjeados, correspondían a títulos que habían sido emitidos cinco meses antes con en el megacanje) (Wainer y Barrera, 2017). Es importante destacar que todos estos paquetes de rescate, lejos de solucionar la acuciante situación de la economía nacional, no hicieron más que financiar la creciente fuga de capitales que se da durante dicho año.

Según Piva (2015), la vigencia de la convertibilidad imponía una deflación general de los precios y una nueva estructura de precios relativos donde el salario quedase atrasado. El Estado debía para ello producir un ajuste fiscal con el doble propósito de aliviar el déficit e inducir mecanismos deflacionarios. Sin embargo, la movilización de las capas medias, los desocupados organizados y los sectores más pauperizados supuso el bloqueo de dicha vía deflacionaria.

La cesación de pagos de la deuda externa y la inédita devaluación del tipo de cambio ocurridas durante la crisis de 2001 reflejaron el triunfo de la alianza devaluacionista, quien, a pesar de ya no ejercer el predominio económico, no obstante, conservaba la hegemonía. De esta manera, el capital extranjero (en especial los acreedores externos y las empresas extranjeras que tenían el control de las privatizadas), que antes había sido su principal aliado y quienes los financiaban, ahora pasaban a ocupar el lugar de principal enemigo (Basualdo, 1997). Políticamente, esto se reflejó en que, luego de la asunción y rápida remoción de una serie de presidentes interinos, asumiera el ejecutivo Eduardo Duhalde quien anunció la derogación de la Ley de Convertibilidad pasando la paridad cambiaria de 1 a 4 pesos por dólar para el mes de junio de 2002. El gobierno de Duhalde impuso retenciones a las exportaciones agroindustriales e hidrocarburíferas, mantuvo la cesación parcial de pagos de la deuda externa, dispuso la pesificación asimétrica de deudas y depósitos, pesificó y congeló las tarifas de los servicios públicos privatizados e introdujo la obligación de liquidar exportaciones superiores a un millón de dólares (Porta, Santarcángelo y Schteingart, 2017).

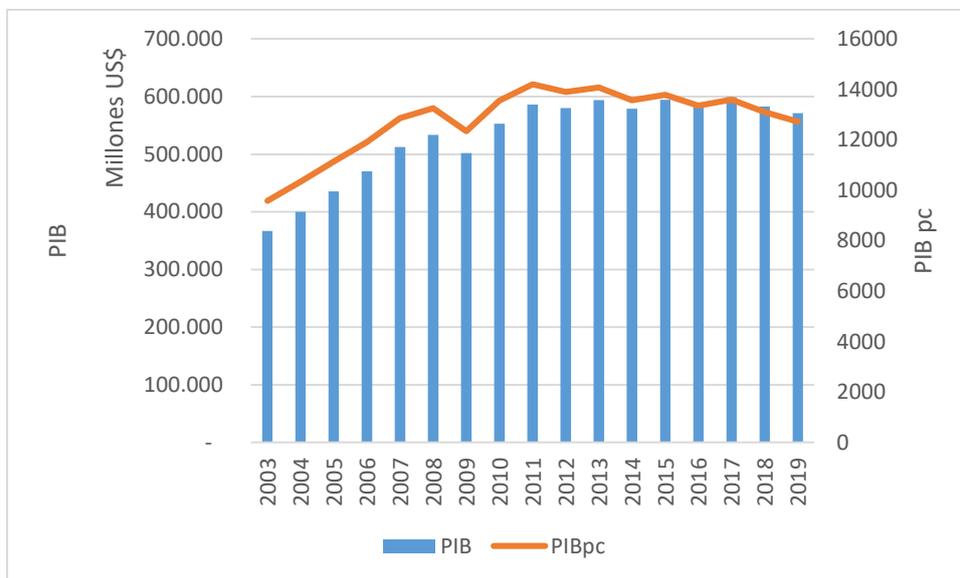
### 1.3 El desempeño sectorial durante la posconvertibilidad y el “boom” sojero a comienzos del siglo XXI

#### a) Desempeño económico y principales transformaciones en la política económica

Luego de la crisis de la convertibilidad, el estallido social de 2001 y la devaluación durante el breve interregno en el ejecutivo de Eduardo Duhalde, en 2003 asume el poder ejecutivo el gobierno presidido por el presidente Néstor Kirchner. A partir de este gobierno, Argentina comienza a surcar un periodo de crecimiento económico, desendeudamiento y superávit fiscal y comercial. En el gráfico I.13 es posible observar la evolución positiva del PIB y PIB per cápita que, entre 2003 y 2013 casi se duplican. El default a fines de 2001 y la posterior reestructuración de deuda pública con acreedores privados (que permitió una reducción considerable de los pagos por intereses), fueron factores importantes para lograr un superávit en cuenta corriente que permitió la

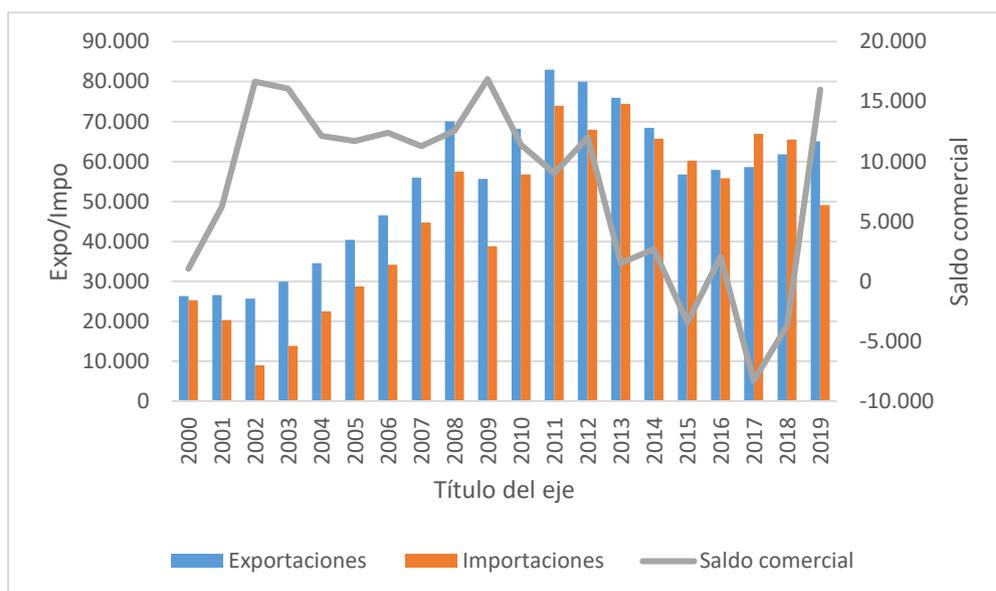
acumulación de reservas internacionales. De esta manera, se limitó la dependencia del ingreso de divisas por la cuenta capital y financiera (factor que era clave durante la convertibilidad). El superávit comercial se dio a través del intercambio de mercancías ya que tanto las transacciones de servicios como el resultado neto de las transferencias de inversión persistieron en su tendencia deficitaria (gráfico I.14). En este sentido, vale tener en cuenta que la devaluación de 2002 tuvo un impacto profundo sobre la caída de las importaciones (hecho que se explica sobre todo por su impacto sobre la contracción del ingreso) (Belloni y Wainer, 2017).

Gráfico I.13. Evolución del PIB (eje izquierdo) y del PIB per cápita (eje derecho) en dólares constantes de 2010 (2003-2019)



Fuente: elaboración propia en base a datos del Banco Mundial

Gráfico I.14. Balanza comercial argentina (2000-2019) en millones de dólares corrientes. Exportaciones e importaciones (eje izquierdo), saldo comercial (eje derecho)



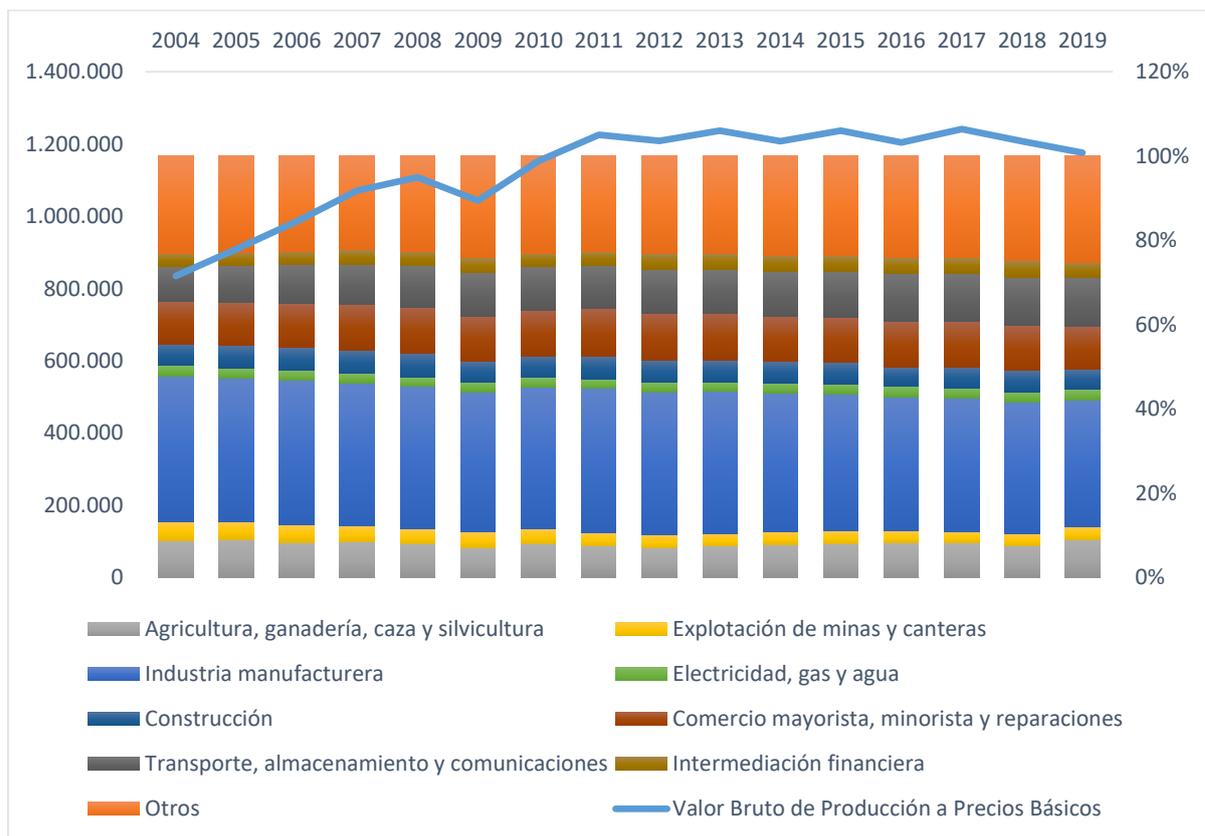
Fuente: Elaboración propia en base a INDEC.

Para el periodo 2003-2007, la incidencia fundamental de las políticas de desarrollo y ampliación de políticas sociales, laborales y de ingresos tuvieron un efecto positivo sobre el crecimiento del PBI y la mejora significativa del mercado de trabajo. El éxito de estas políticas acaba por terminar de comprenderse al tener en cuenta el contexto de amplia capacidad ociosa del aparato productivo, de salarios reales deprimidos, de elevados niveles de desempleo y del aumento de los precios internacionales de los principales productos de exportación (Belloni y Wainer, 2017). Por otra parte, el papel de la pesificación de las tarifas de servicios públicos fue significativo en la medida en que a la vez que representaba una suerte de subsidio a la tasa de ganancia industrial, mejoraba la deteriorada situación de los sectores populares y medios (Cantamutto y López, 2017). Además, las retenciones a la exportación de granos y derivados fueron claves para la recomposición de las cuentas públicas y para el desacople de la evolución de los precios internos de los precios internacionales (Varesi, 2016).

En el gráfico I.15 es posible observar la incidencia de las distintas ramas de actividad sobre el valor bruto de producción, el cual crece durante la primera década del siglo entrando luego en una fase de relativo estancamiento. A su vez, es claro el peso de la industria manufacturera durante este periodo, oscilando entre el 33 y 34% hasta 2015,

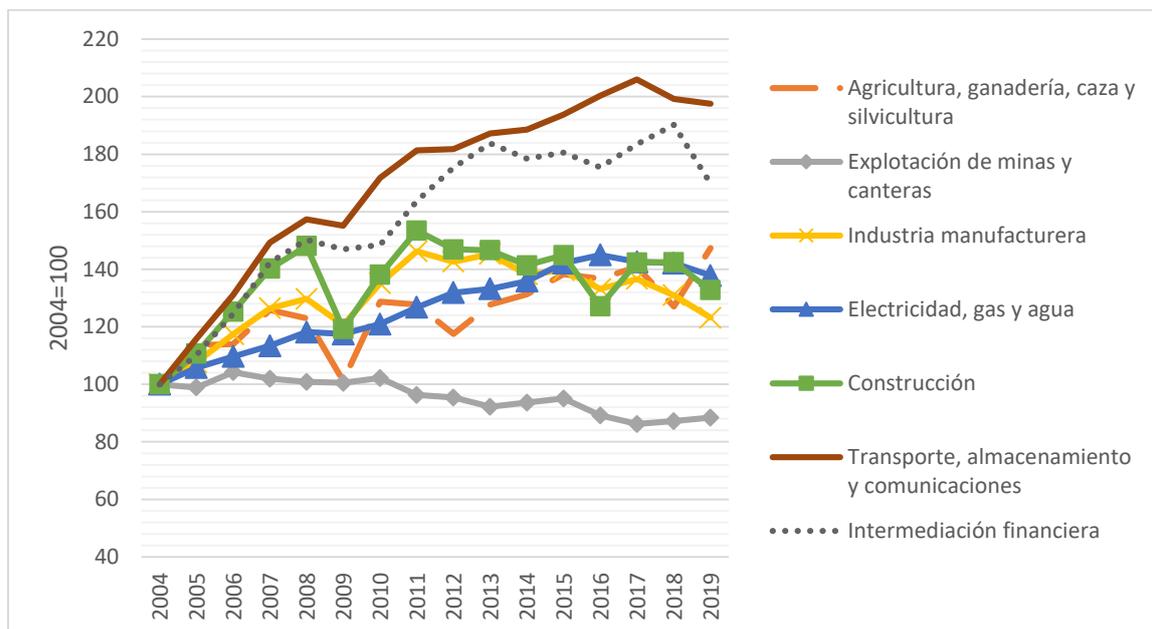
año a partir del cual experimenta un leve descenso. Por su parte, agricultura, ganadería, caza y silvicultura oscila entre un 7 a 9% de incidencia sobre el VBP y transporte, almacenamiento y comunicaciones crece desde el 8% hasta 11.6% en 2019. Construcción, por su parte, mantiene una incidencia del 5% en un contexto de crecimiento económico sostenido producto del impulso de la obra pública y de los efectos del colapso del sector financiero, algo que terminó favoreciendo a este sector gracias a su captación de inversiones emanadas de excedentes de colocaciones financieras (Porta, Santarcángelo y Schteingart, 2017).

Gráfico I.15 Valor Bruto de Producción (VBP) a precios básicos por rama de actividad económica en porcentajes (eje derecho). VBP anuales en millones de pesos a precios de 2004 (eje izquierdo).2004-2019



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC

Gráfico I.16 Índice de Valor Agregado Bruto para sectores económicos seleccionados (base 2004=100) (2004-2019).



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC

En el gráfico I.16 es posible observar el desempeño sectorial de una serie de actividades económicas seleccionadas. En principio, con la sola excepción de minería, se produce un crecimiento en el conjunto de los sectores. A su vez, es posible apreciar el impacto de la crisis financiera internacional de 2008/09 para el conjunto de los sectores con crecimiento, siendo electricidad, gas y agua el único sector que parece no acusar su impacto. En el caso de agricultura y ganadería, las repercusiones de dicha crisis durante 2008 y 2009, probablemente se asocie también a la severa sequía experimentada durante dichos años. En efecto, esto se comprueba para el año 2018, año que también sufrió el efecto de este fenómeno climático. Dentro de los sectores de mejor desempeño se destacan transporte y comunicaciones e intermediación financiera. El primero crece casi ininterrumpidamente durante todo el periodo. En el caso de intermediación financiera, crece hasta 2008, se estanca hasta 2010, pega un salto hasta 2013, se estabiliza hasta 2016 donde vuelve a crecer alcanzando su pico en 2018, año a partir del cual cae -seguramente producto de la crisis de deuda de la administración macrista-. Construcción e industria manufacturera observan un desempeño similar, creciendo hasta 2011 y, a partir de allí, iniciando un descenso progresivo (con un leve repunte en construcción entre 2016-2017).

Sin dudas, el aumento en el precio relativo de los productos de exportación típicos de la periferia fue un hecho de importancia en el desempeño económico argentino. Además, esto se dio en el contexto de un cambio en las relaciones comerciales del país, observando una reducción de la dependencia comercial con Estados Unidos y la UE y un aumento del comercio intra-Mercosur (Piva, 2015). Es bajo dicho contexto en que es posible explicar por qué durante los primeros años de los gobiernos kirchneristas el fenómeno estructural de la restricción externa característico de la economía argentina aparezca notoriamente menguado.

La crisis mundial de 2008 impuso una merma del comercio exterior nacional y la acentuación del giro de utilidades de las empresas extranjeras. En relación al comercio exterior, disminuye la demanda externa de algunos productos de exportación de nuestros principales socios comerciales (Brasil y China) y caen sus precios (recuperándose a partir de 2010) (Wainer y Belloni, 2017).

Cuando a fines de 2007, Cristina Fernández de Kirchner se impone en primera vuelta con el 46% de los votos en las elecciones, aunque la economía argentina seguía expandiéndose, el principal desafío económico era el de la inflación, que para ese año había alcanzado el 25% anual (Porta, Santarcángelo y Schteingart, 2017). Frente al crecimiento del mercado interno posibilitado por el crecimiento de los salarios reales y la reducción de la pobreza, los sectores dominantes iban a responder mediante un ajuste de precios en vez de cantidades manifestando así una escasa propensión inversora (Basualdo y Manzanelli, 2017). Los crecientes índices de inflación también tuvieron impacto sobre la competitividad cambiaria y terminaron por dejar su efecto en el cada vez más disminuido superávit comercial. En este sentido es insoslayable mencionar el deterioro comercial del sector energético que, a partir del 2011, comienza a registrar un saldo deficitario (Wainer y Belloni, 2017). Además, desde mediados de 2012 se produce un deterioro en los precios internacionales de los productos de exportación, lo cual modifica la tendencia de los términos de intercambio. Así, entre 2012 y 2015, la desmejora en la situación externa se expresa en el estancamiento económico y en el creciente déficit fiscal. Tras 15 años seguidos con resultados superavitario, en 2015 la Argentina vuelve a registrar déficit en su comercio exterior.

En relación a la deuda externa, primero conviene considerar el corte trascendente que la posconvertibilidad supondrá respecto a la década previa en la medida en que va a desaparecer el diferencial de tasas interna y externa que podría haber incentivado diversas actividades de “carry trade”. Esto supondrá un golpe de gracia a la mecánica de acción en la que se basa el patrón de acumulación basado en la valorización financiera (Basualdo, 2011). Respecto a la gestión de la deuda externa, el pago anticipado al FMI, el “reemplazo” de deuda externa con deuda intra estatal y la reducción de la deuda en dólares favoreció una mayor autonomía del Estado, marcando uno de los elementos claramente distintivos respecto al periodo previo. La cancelación en un solo pago en 2006 de la deuda que la Argentina mantenía con el Fondo Monetario Internacional por más de 9.600 millones de dólares fue un hecho fundamental en la transformación en las relaciones de fuerzas internacionales donde el país se aleja de la estrategia norteamericana (Varesi, 2012). Otro punto importante fue el impacto que la estatización de las AFJP ocurrida en el año 2008 tuvo sobre la estrategia de desendeudamiento público nacional en la medida en que tenían buena parte de su cartera en bonos de deuda pública, de manera tal que el Estado recuperó entonces dichos bonos y esto permitió continuar bajando la gravitación de la deuda pública en manos de acreedores privados (Varesi, 2016).

Respecto a los niveles salariales, la elasticidad empleo/producto fue más elevada que la del período de vigencia de la convertibilidad. El incipiente y nuevo proceso sustitutivo que caracterizó al primer gobierno kirchnerista, a diferencia de los periodos históricos de la primer y segunda ISI, va a encontrar sus fundamentos en un costo salarial bajo — que se derivaba a su vez del tipo de cambio alto—, favoreciendo la competitividad de la industria local respecto a los productos importados. A su vez, el gobierno le dio un renovado impulso a las negociaciones colectivas de trabajo, llegando a su punto más alto en 2010, cuando los convenios homologados alcanzaron a cubrir a más de cuatro millones de trabajadores. Respecto a los salarios reales, entre 2003 hasta el 2007 las remuneraciones reales de los trabajadores registrados y no registrados tuvieron una fuerte tendencia positiva para, a partir de dicho año, empezar a experimentar un progresivo estancamiento (Varesi, 2016).

El arribo al poder por medio de elecciones democráticas por parte de la Alianza Cambiemos a fines de 2015, supuso transformaciones importantes en la política económica y los resultados macroeconómicos obtenidos. El diagnóstico del nuevo gobierno consideraba excesiva la cantidad de regulaciones económicas desarrollada por los gobiernos kirchneristas y estipulaba que los niveles de gasto público eran por demás muy elevados. A su vez, resultado de este intervencionismo estatal, los altos niveles salariales habrían expandido el consumo privado por encima de sus capacidades, lo cual había repercutido en niveles crecientes de inflación. De esta manera, la “mala” política económica había redundado en desincentivo a la inversión, déficit fiscal, escasez de divisas, entre otros elementos (Bona, 2021).

En base a este diagnóstico, la política económica del nuevo gobierno generó una re-regulación estatal en materia de tarifas de transporte y energía, comercio interior y exterior, operaciones monetarias y financiera con el objetivo de incentivar a los agentes económicos privados. Mediante la desregulación del sistema de control de cambios se impuso una devaluación inmediata del 40% y el tipo de cambio pasó de \$9.80 a \$14 por dólar, intentándose paliar los efectos sobre los precios domésticos mediante la suba de las tasas de interés. En este sentido, dicho aumento se combinó con un tipo de cambio que, posteriormente a la brusca devaluación, se mantuvo relativamente estable. Dado que los actores económicos contaban con la posibilidad de acceder al mercado cambiario y girar divisas al exterior sin mayores restricciones, esto alentó el ingreso y egreso de capitales bajo una dinámica de carry trade. En ese mismo lapso de tiempo, el gobierno canceló el monto total reclamado por los fondos buitres (9.3 mil millones de dólares), allanándose el retorno a los mercados de créditos internacionales y generándose las condiciones para el desarrollo de una política acelerada de endeudamiento externo<sup>9</sup> (Santarcángelo y Padín, 2022).

El déficit de la balanza comercial de bienes y servicios conjuntamente con la salida de divisas por el giro creciente de utilidades y dividendos y el pago de intereses de la deuda, implicó que, para el año 2017, el déficit por cuenta corriente se había duplicado respecto

---

<sup>9</sup> Tanto en 2018 como en 2019 volvieron a sucederse fuertes depreciaciones de la moneda nacional. En todos los casos, se produjo así una transferencia de recursos desde los asalariados y perceptores de ingresos fijos hacia los sectores dolarizados, concretamente el conjunto agroexportador (Bona, 2021).

al año anterior. Durante 2018, esta situación se combinó con un cambio en el contexto internacional a partir de la suba de la tasa de interés del bono a diez años del tesoro de Estados Unidos, lo cual no hizo más que potenciar la vulnerabilidad externa argentina, desplegándose a partir de ahí una fuerte salida de capitales financieros de los países emergentes. Localmente esto derivó en una fuerte crisis cambiaria. Bajo esta coyuntura, el gobierno consiguió un préstamo del FMI que supuso un paquete de asistencia de us\$57 mil millones, un monto sin precedentes tanto en la historia del país como en la del organismo internacional (Santarcángelo y Padín, 2022).

En lo que refiere al sector agroexportador, la cartera de agroindustria pasó a estar ocupada por Ricardo Buryaile, miembro de la Mesa de Enlace y titular de Confederaciones Rurales Argentina (CRA) que había sido un férreo opositor a las políticas regulatorias de la etapa precedente. En materia regulatoria, se eliminaron las declaraciones juradas de percepción de divisas por exportaciones y el requisito de liquidación de las mismas en el mercado local, y se retiraron los permisos de exportación (ROE) de carnes, leche y bienes agrícolas. En lo que se refiere a los derechos de exportación, a partir de diciembre de 2015 se redujeron a cero las retenciones para el total de exportaciones agropecuarias —cultivos y carnes—, excepto para la soja en donde disminuyeron de 35% a 30% para porotos y de 32% a 27% para derivados. De esta forma, se desarrollaba otra transferencia en favor del sector agroexportador como contrapartida a la merma en los ingresos estatales<sup>10</sup>. La eliminación de retenciones para casi todos los complejos se reflejó en una mejora significativa del maíz y trigo (tanto en superficie sembrada como en rendimiento y producción). Por otro lado, al desaparecer las retenciones segmentadas dentro de la cadena de producción de trigo, maíz y girasol, se desincentivó la agregación de valor (Bona, 2021). Además, se disuelve el RENATEA (Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios), organismo fiscalizador del empleo rural que había sido creado en 2012. Y se recortan las acciones del Programa Cambio Rural (mediante la asistencia técnica, promovía la generación de valor agregado de la agricultura familiar (Girbal-Blacha, 2021)

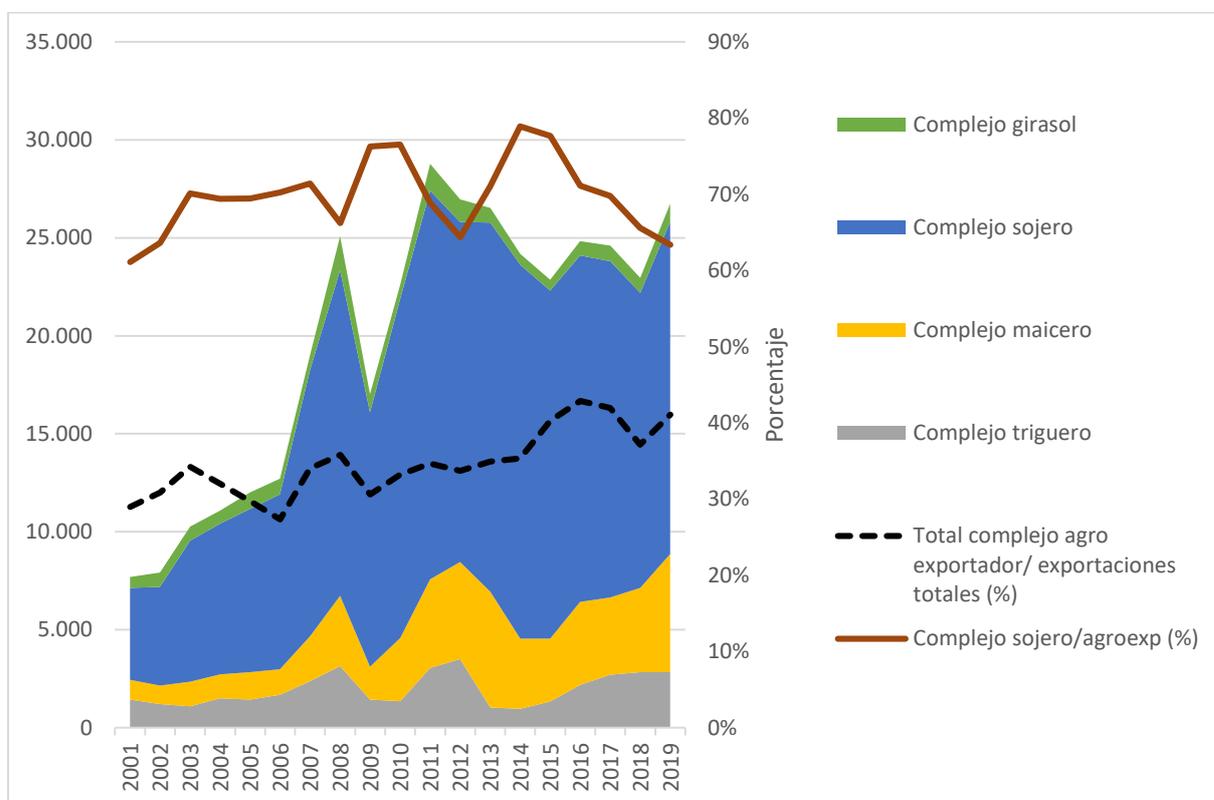
---

<sup>10</sup> Producto de la crisis en la que entra el país a partir de 2018, la política de derechos de exportación sufrirá modificaciones que se analizarán en el capítulo sobre retenciones.

## b) Boom commodities y modelo de agronegocios

En aras de vincular la economía en general con el sector agropecuario y agroindustrial, se analiza la composición e incidencia del sector agroexportador sobre las exportaciones. En el gráfico I.17 es posible observar que la incidencia del complejo agroexportador sobre el total de las exportaciones tiene un piso del 27% en el año 2006 alcanzando su techo en 2016 con un 43%. A su vez, la preeminencia del complejo sojero sobre el agroexportador se trasluce en que, en su año más bajo (2001), representa el 61% de las exportaciones agropecuarias y agroindustriales; y en su año más alto (2014), un 79%.

Gráfico I.17 Exportaciones complejo sojero, girasol, maicero y triguero en millones de dólares (eje izquierdo). Porcentual complejo agroexportador sobre el total de exportaciones y del complejo sojero sobre el total de las exportaciones agropecuarias (eje derecho).



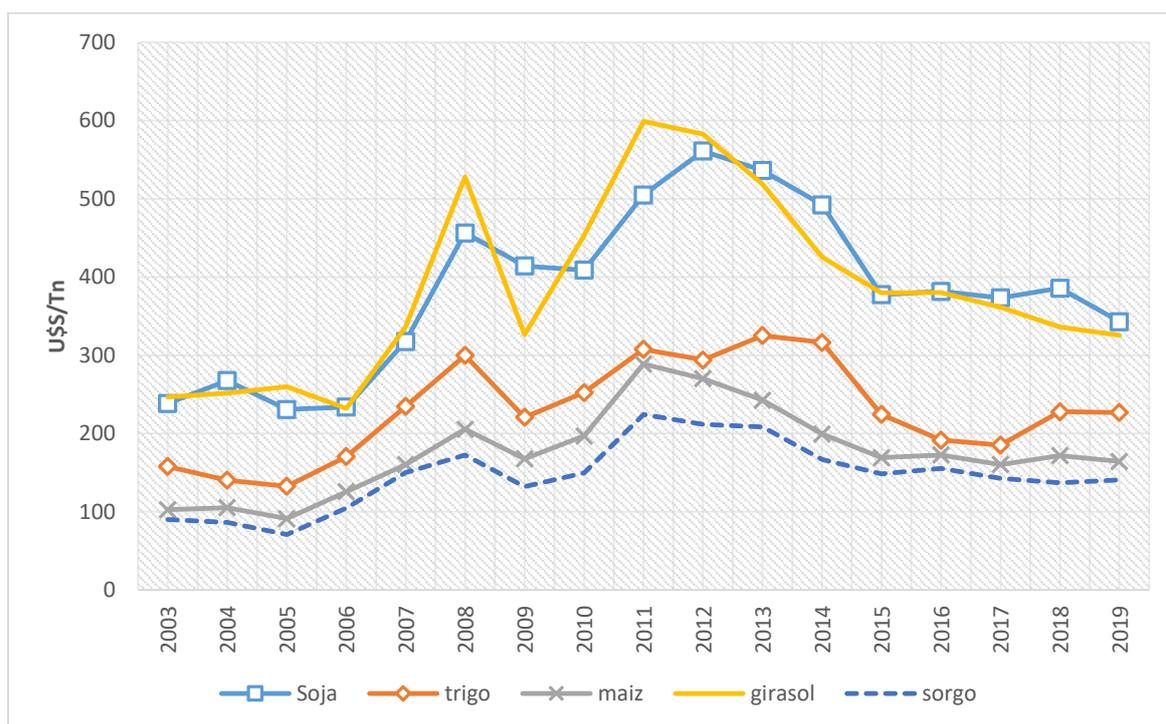
Fuente: Elaboración propia en base a INDEC

Considerando específicamente al desempeño del sector agropecuario durante el periodo, un primer elemento a considerar es el del efecto de la gran devaluación con la que se interrumpió el régimen de la convertibilidad y la pesificación de los créditos a los deudores bancarios, elementos que cambiaron los márgenes de rentabilidad sectoriales generando una gran transferencia de recursos hacia el sector agropecuario. El nuevo régimen económico tuvo un efecto determinante en el crecimiento de los márgenes de rentabilidad sectoriales, siendo que el promedio de los precios de los commodities agrarios recién superó el que rigió durante los años `90 en 2007. La clave estuvo en la reducción de los costos de producción por hectárea que implicó la devaluación, algo que favoreció aun más a los grandes propietarios dadas las economías de escala (Arceo, 2010). A esto se le sumó el periodo de bonanza en los precios internacionales de los cereales, oleaginosas y productos ganaderos (gráfico I.18 y 19). Este es el contexto en donde se establecen las retenciones agropecuarias. Con la sola excepción del año 2009, los precios FOB de los productos de exportación agropecuarios crecieron durante los periodos 2003/2008 y 2010/2015, destacándose la soja y el girasol por sus niveles y velocidades en los incrementos (Amoretti, 2022). Esta nueva situación implicó un renovado impulso de la expansión de la producción y de la inversión sectorial, arrastrando consigo a la industria local de maquinarias e implementos agrícolas. El método de siembra directa, a su vez, favoreció especialmente a la expansión del área sembrada de soja que comenzó a cultivarse también en el norte del país (Barsky, 2008). Lo notorio en relación a la soja es que, a pesar de que la producción agropecuaria pampeana siempre estuvo orientada al mercado externo, se trata de un producto que prácticamente no tenía presencia en el mercado local. De esta forma, a la vez que respondía a los cambios en el mercado mundial, el proceso de sojización supuso al mismo tiempo una “independización” de los vaivenes del mercado local (Rodríguez, 2010).

Respecto al boom en el precio de los commodities agropecuarios, cabe mencionar el proceso de financiarización de los productos agropecuarios impulsado por la colocación de excedentes monetarios en un contexto de disminución de la tasa de interés de referencia internacional. A su vez, el acelerado crecimiento de China y Asia implicó un incremento en la demanda de productos agropecuarios a la vez que se desarrollaba el

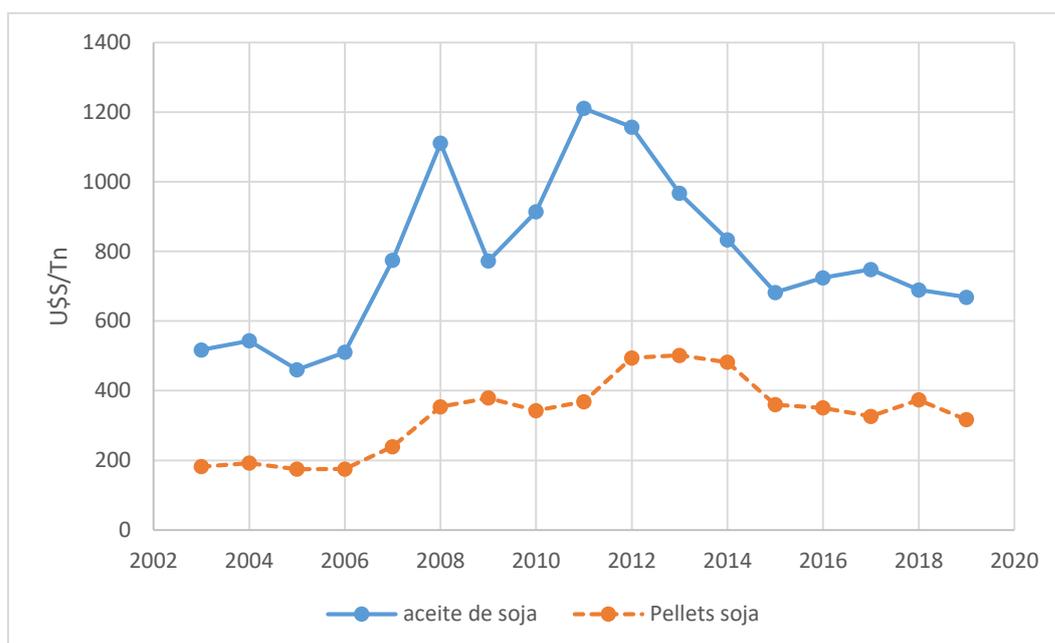
mercado de biocombustibles (Páez, 2016). De esta manera, el crecimiento del agronegocio supuso la continuidad y exacerbación del desplazamiento de productos alternativos, afectando especialmente a la actividad ganadera tanto en lo que se refiere a su capacidad de crear puestos de trabajo como a los métodos productivos desarrollados (incremento de sistema intensivos mediante corrales de engorde) (Amoretti, 2022). No obstante, la expansión de la superficie sembrada no se produjo únicamente en detrimento de otros cultivos u otro tipo de usos productivos, sino que también se incorporaron nuevas tierras. Aunque las políticas públicas lograron contener parcialmente los precios para el mercado interno, resultaron insuficientes respecto a la capacidad de revertir el retroceso de los cultivos alternativos y la concentración y extranjerización de la actividad ganadera (Bona, 2021).

Gráfico I.18 Valores FOB promedio anual (U\$\$/Tn). Productos primarios seleccionados (2003-2019)



Fuente: Elaboración propia en base a CIARA-CEC

Gráfico I.19 Valores FOB promedio anual (U\$S). aceite y pellets de soja (2003-2019)



Fuente: Elaboración propia en base a CIARA-CEC

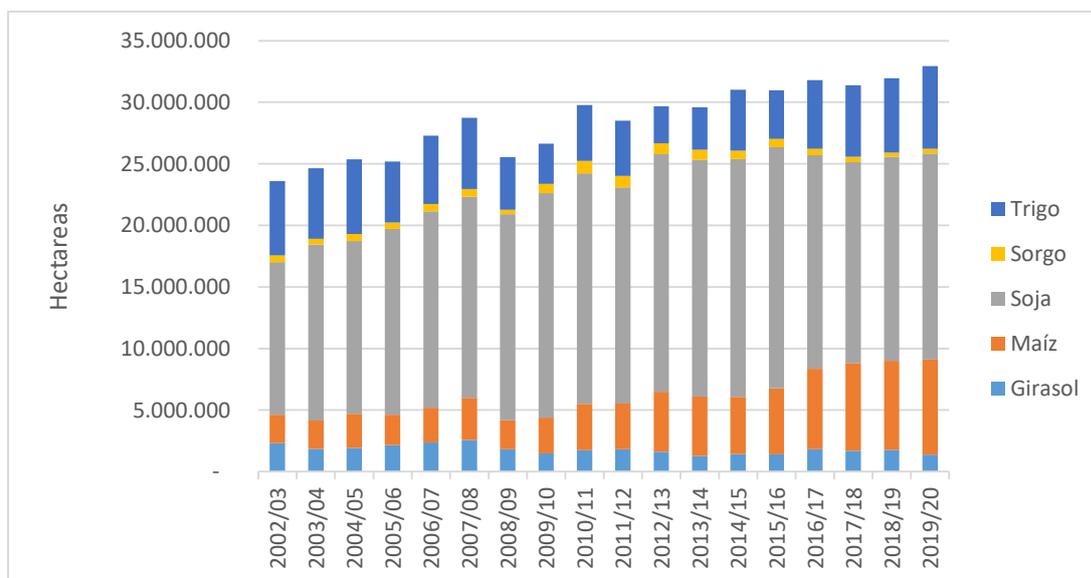
Respecto a la expansión y hegemonía de la soja como principal producto sectorial, además del alza de los precios internacionales y de la disminución en los costos de producción, vale tener en cuenta la gran plasticidad de este cultivo, lo que le permite adaptarse tanto a regiones tropicales como a subtropicales y templadas. Además, la harina de soja se transformó en uno de los principales productos demandados por el mercado mundial dada su utilidad para la ganadería intensiva de aves y cerdos. No obstante, a partir de la consolidación y expansión de dicho cultivo, empiezan a abrirse una serie de debates en torno a la conveniencia de concentrar las exportaciones en unos pocos commodities, los impactos agroecológicos del monocultivo, la relativa escases en la generación de puestos de trabajo por parte de este complejo productivo<sup>11</sup>, los impactos socioeconómicos consecuencia del desplazamiento de otras producciones y la resistencia a la aceptación de productos genéticamente modificados en ciertos mercados y países (Páez, 2016). Más allá de esto, la simplificación de las labores de siembra y el uso intensivo de los herbicidas supuso que prácticamente la totalidad de la

<sup>11</sup> Mientras la soja requiere de 1 puesto de trabajo cada 500 hectáreas, la economía familiar necesita 35 puestos de trabajo cada 100 hectáreas (Girbal-Blacha, 2021).

superficie destinada a cultivos de invierno en la región Centro y Buenos Aires estuviese secundada en la utilización del suelo por el cultivo de la oleaginosa, lo cual implicó una fuerte intensificación en la utilización del suelo durante los primeros años del siglo XXI.

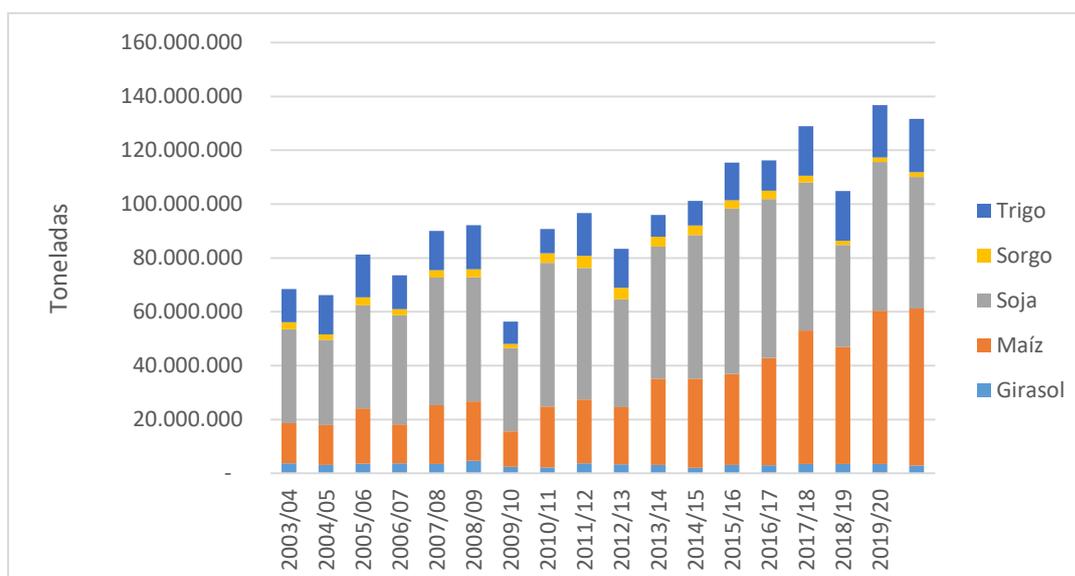
En el gráfico I.20 y 21 se observa la superficie cosechada y la producción lograda de soja, trigo, sorgo, maíz y girasol, entre la campaña 2002/2003 y 2019/2020. Tanto en superficie cosechada como en producción, la soja logra una amplia diferencia sobre el resto de los cultivos, creciendo de 12 a 16 millones de hectáreas cosechadas y de 34 a 48 millones de toneladas cosechadas. El girasol cae levemente tanto en el área cosechada así como en la cantidad de producto. El sorgo fluctúa año a año en ambas variables, aunque punta a punta, disminuye la superficie cosechada y la cantidad de toneladas producidas. El trigo observa una relativa estabilidad para ambas variables durante el periodo. El maíz, en cambio, más que duplica la superficie cosechada punta a punta y pasa de 15 millones de toneladas a 58 millones. Se trata de un crecimiento que comienza percibirse a partir de las campañas 2013-2014.

Gráfico I.20. Superficie cosechada soja, trigo, sorgo, maíz y girasol. En hectáreas (2002-2020)



Fuente: Elaboración propia en base a MAGYP

Gráfico I.21. Producción soja, trigo, sorgo, maíz y girasol. En toneladas (2002-2020)



Fuente: Elaboración propia en base a MAGYP

Respecto a la incidencia del boom sojero sobre el precio interno de los alimentos, Rodríguez (2006) considera que la difusión de un cultivo dedicado al mercado mundial tiende a generar un incremento en el precio de los alimentos destinados al mercado local. Dicho efecto obedece a que con la reducción de la superficie se genera una disminución de la oferta del producto local impactando al alza sobre los precios. Además, con el aumento de la rentabilidad del producto de exportación se incrementan los alquileres de campos, lo cual redunda en incrementos en el precio del producto destinado al mercado local dado que se intenta de esta forma equiparar las ganancias del otro producto. De esta forma, el proceso de sojización trajo aparejado un incremento en el precio de muchos de los alimentos consumidos localmente impactando negativamente sobre el poder adquisitivo de la población.

Al observar la evolución de la masa salarial en la producción agrícola entre 1996 y 2006, Rodríguez (2010) señala que el conjunto de las sustituciones de la producción desencadenado por el boom de la soja llevó a una reducción en términos absolutos de la masa salarial en un contexto de incremento en los niveles de rentabilidad. Esto se relaciona con las posibilidades de expansión territorial que supuso la introducción de las semillas de soja genéticamente modificadas. El autor señala que el componente salarial para los cuatro cultivos principales de la región pampeana es mínimo, siendo el del maíz

el de mayor incidencia de los salarios seguido por la soja. En el caso de esta última, es necesario considerar que, aunque la implantación del cultivo y su cuidado suponen comparativamente menores gastos salariales, una parte de los altos costos de la cosecha se desglosan en salarios. Aunque al observarlo en términos directos implica una masa salarial por hectárea mayor que por ejemplo la del trigo, si se analiza la proporción que representan los salarios sobre el valor agregado se aprecia una menor proporción en comparación con el trigo, el maíz y el girasol. A esto es necesario sumar el altísimo porcentaje de trabajadores rurales no registrados a los cuales no se les realizan aportes previsionales para su futura jubilación ni tienen obra social, entre otras cosas. Es decir, a pesar de que la masa salarial representa una proporción muy pequeña del valor agregado, los empresarios optan por formas de contratación del trabajo ilegales en el país. Esto guarda relación con la falta de controles estatales sobre las condiciones de contrato ejercidas. Aunque la baja proporción de los salarios en el valor bruto de la producción agropecuaria es un fenómeno de larga data, el proceso de sojización y la difusión de las semillas GM tendió a agravar dicha situación. Adicionalmente, la adopción del nuevo paquete tecnológico y la incorporación de maquinaria agrícola moderna generó un incremento de las escalas mínimas de producción. En este sentido, aunque la cantidad promedio de trabajadores por explotación agropecuaria varía con la superficie de la explotación, lo hace en forma mucho menos que proporcional. Entonces, la expansión de la superficie media de las explotaciones agropecuarias supuso una menor generación de puestos de trabajo en el sector (Basualdo... et al., 2011). Además, la menor proporción de puestos de trabajo tuvo un efecto directo en detrimento del poblamiento rural permanente y la incorporación de nuevas tierras no implicó solamente una erosión del ecosistema y su biodiversidad sino también el desplazamiento violento de la población campesina (Páez, 2016).

En cuanto a la ganadería, Páez (2016) observa un corrimiento de la actividad ganadera de la región centro hacia el NOA y el NEA. Aunque entre el año 2003 y 2013, el sector sufrió una notable reducción de la cantidad de cabezas, la disminución de existencias bovinas a nivel nacional fue de menor envergadura que en la región Centro. El elemento clave de este desplazamiento territorial fue el desarrollo de modelos productivos de cría. A partir del año 2011, se produce una cierta recuperación de la relevancia del rodeo

regional en términos nacionales, aunque se mantiene por debajo de los niveles registrados anteriormente.

### c) Concentración

Durante la posconvertibilidad tiende a acentuarse la tendencia a la concentración de las exportaciones en manos de las empresas líderes que ya se venía produciendo desde la década del '90. Lógicamente, esto tendió a reafirmar su decisiva incidencia en la provisión de divisas del país y, a la inversa de lo que sucedió con el resto de la economía, el saldo de la balanza comercial de la cúpula empresarial fue fuertemente positivo y creciente en el tiempo. Basualdo (2011) utilizará la metáfora de la rueda principal y rueda auxiliar de la economía para marcar la diferencia entre aquellas firmas asentadas en producciones con ventajas comparativas naturales (principal) y otras (auxiliar) que fueron creciendo al calor de la posconvertibilidad, compuestas por empresas orientadas al mercado interno, que poseían escasas posibilidades de realizar su producción en el exterior y que, en relación a sus niveles de facturación, se ubicaron por debajo de la cúpula. El núcleo central de la rueda principal fue constituido por el capital extranjero, quien obtuvo un predominio inédito.

Específicamente en el sector agropecuario, se acentúa el proceso de especialización para cada una de las etapas productivas, tanto en relación a su tercerización mediante contratistas (para la fumigación, siembra y cosecha), a la obtención de economías de escala como consecuencia del incremento del tamaño de las explotaciones, y al crecimiento de los fideicomisos financieros aplicados a la producción agropecuaria (Caligaris, 2015; Basualdo, 2013). En este sentido, el CNA del año 2018 constata el crecimiento en la concentración de los servicios de maquinaria para cada una de las provincias pampeanas siendo la cosecha el servicio más requerido, pudiendo estimarse que aproximadamente el 60% de la superficie implantada con cereales y oleaginosas es cosechada recurriendo a maquinaria ajena. El aumento de la productividad por hectárea para cada uno de los cultivos guarda relación con el aumento del tamaño de las explotaciones que se produce con motivo de la generación de economías de escala. De esta manera, se acentúa el proceso de concentración de las tierras en favor de las fracciones terratenientes (Basualdo, 2010). En este sentido, el CNA 2018 ratifica la

continuidad en el proceso de concentración de la tierra y la consecuente desaparición de pequeños capitales agrarios y productores familiares capitalizados.

En relación a las exportaciones agrícolas y agroindustriales, durante este periodo tiende a profundizarse la concentración que ya venía desarrollándose desde la década del '90. En la tabla I.1 es posible observar los niveles de concentración de las toneladas exportadas de aceite de soja y sus subproductos y cómo evolucionan al comparar los años 2016 y 2019. De un grupo de más de 20 empresas, 9 explicaban el 82% de las exportaciones en 2016 y el 96% en 2019. Lamentablemente, la base estadística del MAGYP respecto a dicho indicador comienza en el 2016, lo que dificulta observar el grado de concentración y su evolución durante todo el periodo bajo estudio.<sup>12</sup>

Tabla I.1 Listado de exportadoras en toneladas y porcentajes. Año 2016 y 2019

|    | Empresas                     | Aceite de soja | Sub. de soja | Total (tn) | %            | Pellets soja | Aceite de soja | Total     | %            |
|----|------------------------------|----------------|--------------|------------|--------------|--------------|----------------|-----------|--------------|
| 1  | Vicentin                     | 869.625        | 3.906.081    | 4.775.706  | 13,8%        | 5.721.796    | 1.177.498      | 6.899.294 | 19,8%        |
| 2  | A.G.D                        | 721.745        | 4.290.143    | 5.011.888  | 14,4%        | 4.881.332    | 737.943        | 5.619.275 | 16,1%        |
| 3  | Cargill                      | 767.682        | 3.259.588    | 4.027.270  | 11,6%        | 2.972.922    | 498.183        | 3.471.105 | 9,9%         |
| 4  | Bunge                        | 557.612        | 3.802.514    | 4.360.126  | 12,6%        | 3.309.678    | 356.767        | 3.666.445 | 10,5%        |
| 5  | Oleaginosa Moreno Hnos       | 581.476        | 2.960.561    | 3.542.037  | 10,2%        | 3.634.165    | 734.489        | 4.368.654 | 12,5%        |
| 6  | Dreyfus                      | 287.336        | 2.520.447    | 2.807.783  | 8,1%         | 2.628.601    | 322.230        | 2.950.831 | 8,5%         |
| 7  | Nidera*                      | 394.308        | 1.593.985    | 1.988.293  | 5,7%         |              |                |           |              |
| 8  | COFCO                        | 147.902        | 852.525      | 1.000.427  | 2,9%         | 1.950.719    | 438.713        | 2.389.432 | 6,8%         |
| 9  | Molinos Agro                 | 157.243        | 717.823      | 875.066    | 2,5%         | 2.943.797    | 501.959        | 3.445.756 | 9,9%         |
|    | <b>SUBTOTAL</b>              |                |              |            | <b>81,8%</b> |              |                |           | <b>96,3%</b> |
| 10 | YPF                          | 127.705        | 640.559      | 768.264    | 2,2%         | 705.103      | 117.144        | 822.247   | 2,4%         |
| 11 | Molino Cañuelas              | 77.960         | 345.052      | 423.012    | 1,2%         | 17.758       | 2.423          | 20.181    | 0,1%         |
| 12 | Compañía argentina de granos | 125.212        | 485.738      | 610.950    | 1,8%         |              |                |           |              |
| 13 | A.F.A                        | 107.620        | 392.532      | 500.152    | 1,4%         | 224.250      | 47.500         | 271.750   | 0,8%         |
| 14 | Noble Argentina**            | 137.848        | 612.168      | 750.016    | 2,2%         |              |                |           |              |
| 15 | A.C.A                        | 69.580         | 242.500      | 312.080    | 0,9%         | 391.800      | 92.911         | 484.711   | 1,4%         |
|    | Otros                        | 101.776        | 682.495      | 784.271    | 2,26%        | 420.447      | 81.853         | 502.300   | 1,44%        |

Fuente: Elaboración propia en base a MAGYP. \* y \*\* A partir del año 2017 son absorbidas por COFCO.

<sup>12</sup> Según Pierrri (2008), para el año 2003, el 82% de las exportaciones estaban concentradas en 5 empresas (vicentin, A.G.D, Cargill, Bunge y Dreyfus).

#### d) Proceso productivo y actores económicos

Luego de un periodo de estancamiento en el desarrollo agrario, entre 1960 y 1970, se conforma la Asociación Argentina Consorcios Regionales Experimentales Agrícolas (AACREA). Este grupo de la burguesía agraria tenía entre sus ejes centrales promover el carácter empresarial del agricultor y sus explotaciones, considerando al factor tecnológico como determinante. Frente a una concepción tradicional de la empresa agropecuaria asociada a un tipo de renta de la tierra anclada en la producción extensiva, promocionó prácticas de racionalización productiva acompañadas por una gestión y organización profesional. Dentro de este esquema, las innovaciones tecnológicas obtuvieron financiamiento público y se desarrollaron centros de investigación estatales desde donde se apalancaron un amplio espectro de empresas nacionales que comercializaban semillas híbridas de maíz, sorgo, girasol y líneas de trigo de ciclo corto que propiciaron una sustitución progresiva de la ganadería por agricultura. Así, se amplió la frontera agropecuaria y se introdujo el doble cultivo. De esta forma, a caballo de la promoción de la racionalidad científica como valor supremo, la burguesía agraria se erigió como vértice de la economía nacional articulando respuestas a las exigencias de los sectores subordinados, quienes asociaban el estancamiento relativo del agro a la concentración de la tierra. El grupo congregado en AACREA asumió entonces un proyecto que tenía su principal eje en la modernización agraria e interpelaba a los actores subordinados y dominantes del mundo agrario (Gras y Hernández, 2016).

Posteriormente, entre los '80 y '90, la progresiva imposición de una lógica de acumulación de carácter global puso en crisis dicha articulación hegemónica. Un primer elemento en consideración es el del cambio de estatus de la tecnología. A partir de la década del '90, las empresas privadas -mayormente transnacionales-, fueron quienes desarrollaron y controlaron de manera casi exclusiva la oferta de las nuevas tecnologías. Esta transformación socavó la potestad pública al desarrollo tecnológico sectorial anclada en la necesidad de responder a las necesidades y demandas de los productores. Creció entonces el margen de dominio de los actores globales en la orientación y el ritmo de las innovaciones, lo cual implicó una transformación en el vínculo territorial con la tecnología, profundizando su carácter de referente normativo de resolución de

conflictos y limitando aun más los debates en torno a la estructura de la tenencia de la tierra y la orientación de su uso. Otro elemento en crisis fue la hasta entonces indisoluble ligazón entre empresa y propiedad de la tierra, generándose nuevas variantes respecto al uso y control de la tierra, el capital fijo y el trabajo. Los nuevos paquetes tecnológicos otorgaron mayor dominio a los actores globales en la orientación y el ritmo de las innovaciones, desplazando la importancia relativa de la figura del empresario-patrón (Gras y Hernández, 2016).

A partir de la explosión de la burbuja financiera asociada a la inversión especulativa en empresas dedicadas a las nuevas tecnologías, la agricultura pasa a ser considerada especialmente atractiva para los agentes financieros en un proceso asociado al boom en el precio de los commodities. Muchos capitales de riesgo internacionales comenzaron entonces a invertir en las megaempresas de origen argentino. A partir de 2008, la caída de las bolsas de valores consolidó a la tierra como nuevo activo financiero, impulsando una especie de carrera por la compra de tierras y recursos naturales (Frederico y Sosa Varrotti, 2018).

Otro grupo de empresarios, nucleado en la Asociación Argentina de Productores en Siembra Directa (Aapresid), tomo la “lanza” de las tendencias transformadoras a partir de mediados de la década del '90. Su propia diversidad interna, compuesta por productores, grandes transnacionales de agroinsumos y exportadoras de granos, estaba íntimamente ligada al nuevo modelo agrícola. Se impuso una dinámica transectorial donde el empresario dejaba de estar limitado al mundo agrario. A su vez, la dirigencia de Aapresid explicitó el rasgo conservacionista de la siembra directa y puso el mayor énfasis en el conocimiento como el factor determinante del agronegocio. Dentro de este esquema, se produjo un cambio en la manera de concebir el rol del Estado, donde su potencial intervención pasó a ser concebida como un estorbo al progreso sectorial, aspirando –con éxito– a que las empresas transnacionales y sus socios locales subordinaran las políticas públicas a sus intereses corporativos (Gras y Hernandez, 2016).

Esta serie de transformaciones se inscriben en el desarrollo y expansión del modelo de agronegocio, siendo sus actores predominantes las agroempresas transnacionales (AET) y las megaempresas. Aunque las AET sitúen su horizonte de acción trasvasando las

fronteras de los Estados-nación, no obstante, son en gran parte beneficiarias de las políticas neoreguladoras que establecieron nuevas normativas respecto a los derechos de propiedad intelectual.

Respecto a las megaempresas, la mayoría posee una trayectoria que se remonta a las primeras décadas del siglo XX sin guardar vínculos con las tradicionales familias terratenientes que dominaron el modelo agroexportador. Son grandes productoras de soja, maíz y trigo y ocupan posiciones estratégicas en ganadería, arroz o algodón. A partir de los primeros años del siglo XXI, desembarcaron en países del Cono Sur (Uruguay, Paraguay, Brasil y Bolivia), adquiriendo una estructuración global. Estas empresas desarrollaron un modelo empresarial basado en la consecución de grandes escalas productivas, organización “en red” de la producción, diversificación territorial y de cultivos como formas de manejo de riesgos (climáticos, productivos y políticos), uso intensivo de tecnologías de la información y la comunicación (TICs) y diversas formas de conexión con el capital financiero (Gras y Sosa Varroti, 2013). Su expansión transfronteriza fue en parte consecuencia del ingreso de inversores extranjeros mediante la compra de parte del paquete accionario de las megaempresas de origen local, lo que reconfiguró la estructura gerencial profundizándose así la financiarización del negocio agrícola. Se trata entonces de grupos económicos que realizan inversiones sin seguir necesariamente una lógica de integración vertical o de intensificación productiva. Más bien, intentan aprovechar espacios de valorización del capital que permitan una alta flexibilidad a la hora de entrar o salir (Gras y Hernandez, 2016).

Otra forma en que la literatura refiere a fenómenos similares, es la de los pooles de siembra, quienes arriendan grandes superficies a terceros produciendo en gran escala y centralizando aportes de capital y tecnología. Muchas veces dicha estrategia productiva supone asociaciones de firmas locales con empresas o fondos extrarregionales (Ortiz y Gorenstein, 2016). Caligaris (2015) los define como una inversión de capital limitada temporalmente que surge de la reunión entre distintos montos de capital de origen diverso y cuya forma de rotación es enteramente la del capital circulante sin que ninguna porción de capital adopte la forma de capital fijo. Se trata de un capital que funciona durante un período prefijado operando sobre una superficie que supera el tamaño normal de las superficies operadas en la zona por otros capitales bajo la forma de

arriendo y, por último, que contrata como servicios de terceros todos los trabajos correspondientes al proceso de producción. Aunque por motivos distintos, tanto Caligaris como Arceo (2010) relativizan la trascendencia de los pooles de siembra y los fondos de inversión agrícola. En el caso de este último autor, considera que el surgimiento de estos nuevos actores no afectó el nivel de relevancia de los tradicionales propietarios agropecuarios, quienes continuaron desempeñando un rol central. En este sentido, señala que de la comparación entre los CNA de 1988 y 2002, se desprende que mientras disminuyó acentuadamente la superficie trabajada por aquellos propietarios que únicamente trabajan sus tierras, aumentó la cantidad de propietarios que además de sus propias tierras trabajan otras no propias. Este último grupo supera por mucho en cantidad de tierras arrendadas a los “arrendatarios puros”, que es el caso de los pooles de siembra. Además, dentro de los arrendamientos, también están incluidos los pequeños y medianos propietarios que producen sus propias tierras y arriendan tierras de otros pequeños propietarios que devienen en rentistas puros. Caligaris (2015), por su parte, va a considerar que la emergencia de estos actores está fuertemente inscrita en lógicas económicas de carácter especulativo y se asocia a fenómenos coyunturales relacionados con los precios internacionales de los commodities. Además, su relevancia cuantitativa es poco relevante en términos de la superficie total trabajada (Arceo, 2010).

Conviene tener en cuenta que, luego de la venta de los activos fijos de las empresas y servicios públicos privatizados que eran controlados por dicha fracción, la actividad agropecuaria y agroindustrial devino en fundamental para las distintas fracciones de la oligarquía. Los grandes grupos económicos agrarios (con tierras propias y arrendadas) más los pooles de siembra (aunque en menor medida) ocuparon también el rol de gerencadoras basados en una red de contratos que consistía en el arrendamiento de tierras ajenas y alquiler de equipos y maquinarias. Bajo el mismo proceso, toma relevancia la figura del productor-contratista caracterizado por ser un propietario y arrendatario que explota tierras de terceros a la vez que brinda servicios (sobre todo de siembra) amortizando así el valor de las maquinarias que se vio obligado a comprar en pos de poder insertarse en el negocio (Páez, 2016).

En relación a los cambios ocurridos en el terreno de los conflictos suscitados en torno a semilla RR y el cobro de patentes, a partir de 2010 Monsanto logró imponer un esquema

de regalías gracias al desarrollo de una nueva biotecnología que cambiaría la correlación de fuerzas en su favor. Esta empresa biotecnológica comenzaría a comercializar su tecnología Intacta, imponiendo su propio sistema de regalías mediante contratos privados con los capitalistas agrícolas. Dichos contratos contenían la llamada “cláusula Monsanto” que consistía en la firma de una licencia de uso por parte de los agricultores en la que estos se comprometían a pagar regalías por el uso propio de variedades protegidas durante 20 años, a la vez que quedaba facultada la potestad de acopiadores y exportadores a realizar controles a nombre de Monsanto sobre la circulación de granos. En caso de encontrar infractores, podían descontar compulsivamente un canon de mayor valor. El sistema se generalizó a partir de la campaña 2014/15. De esta forma, la empresa había logrado imponer sus propias condiciones de cobro sin modificar la legislación, independizándose al mismo tiempo de la suerte de los obtentores. Durante el 2015, el Gobierno Nacional aprueba la comercialización una nueva variedad de soja transgénica con tolerancia a la sequía (HB4) que mejoraría los rendimientos en un 15%. Esta nueva tecnología potenciará la competencia con otras actividades ampliando las zonas potenciales de expansión extrapampeanas como el Oeste de San Luis y La Pampa (Páez, 2016). Con la llegada al gobierno de la alianza Cambiemos, la balanza siguió inclinándose hacia su lado. Ante la multiplicación de las protestas por la imposición de la “cláusula Monsanto”, la empresa decidió aceptar un nuevo método de cobro propuesto en el ámbito de la Bolsa de Cereales, llamado Bolsatech que eliminaba el cobro compulsivo en nombre de la empresa por parte del acopiador o exportador y establecía que, en el caso de detectarse la presencia no declarada del evento Intacta, se notificaría a aquella entregándole un certificado que le permitiría iniciar la demanda correspondiente en la cámara arbitral de la Bolsa. El gobierno implementaría el sistema Bolsatech de manera oficial terciando en la disputa en favor de la empresa (Pérez Trento, 2019).

Considerando ahora a los actores partícipes de la cadena de comercialización de granos, es posible distinguir entre los actores “tradicionales” y los actores “nuevos”. En relación a los tradicionales, es menester señalar el papel de los acopios, empresas que se encargan del acondicionamiento y comercialización del grano. Le compran parte de la cosecha al productor, la almacenan en complejos de silos y luego la venden a los

exportadores o a la industria. Sus principales ingresos se derivan del acondicionamiento de los granos y de la diferencia entre el precio de compra al productor y el obtenido por la venta de los granos. Además, obtienen ingresos asociados a la prestación de servicios de almacenaje y fletes a cambio de proveer insumos y financiamiento. La actividad de acopio también es realizada por las cooperativas de primer grado, otro actor “tradicional” formado a través de la asociación entre productores. Su principal cometido es el almacenaje y la comercialización de los granos de propiedad de aquellos. Este tipo de cooperativas se agrupa en cooperativas de segundo grado, quienes o exportan la producción o la venden a otros exportadores o industriales. En el segundo caso, actúan como corredores cobrando una comisión a la cooperativa de primer grado y al comprador. Los corredores de granos hacen de intermediarios tanto entre los acopios y las cooperativas, así como también entre los exportadores y los procesadores de granos. Su tarea es la de conseguir mejores precios y/o condiciones de comercialización a los oferentes de granos, limitándose a la intermediación. Sacando la comisión que obtienen como contraprestación a su servicio, no hay diferencia en el precio que se paga al productor y el que abona el exportador (Gaggero y Zanotti, 2023).

A partir del abandono del régimen de la convertibilidad, comienzan a darse una serie de cambios significativos en la cadena de comercialización agropecuaria. Por un lado, comienza a expandirse la figura de entrega del grano con “precio a fijar”. Mediante la misma, el productor entrega el grano al comprador (acopio, corredor, correacopios o exportador) aunque dejando tanto el pago como la fijación del precio a determinar a un futuro que no suele ser mayor a tres meses. De esta manera, el productor puede especular con el precio a futuro y liberar espacio de almacenamiento en caso de contar con silobolsas (Gaggero y Zanotti, 2023).

La reforma del mercado de capitales de 2012, sancionada mediante la ley 26.831 tuvo importantes repercusiones sobre los distintos actores operantes en el mercado granario. Hasta su sanción, las distintas firmas debían ser socias de los mercados de valores en cuestión, lo cual implicaba una barrera a la entrada al sistema. A la flexibilización de las condiciones para la participación, se le sumó la posibilidad de que las firmas operantes pudiesen operar en distintos ámbitos de negociación (MERVAL, ROFEX, MATBA, entre otros) incluyendo títulos públicos, acciones, fondos comunes de

inversión, futuros, derivados agropecuarios, etcétera. Estos cambios regulatorios devinieron en que muchos agentes del mercado de granos (principalmente los corredores) radicados en la provincia de Santa Fe, pasaran a operar en el mercado de capitales ofreciendo productos que combinaban el mercado físico de granos y los activos financieros, amparados bajo la nueva figura de Agentes de Liquidación y Compensación (ALyCs) contemplada en la norma (Gaggero y Zanotti, 2023).

La reforma del mercado de capitales expande entonces la influencia de un nuevo actor en la cadena de comercialización: el correacopios. Se trata de un actor con características híbridas entre esas dos figuras tradicionales. Respecto a los acopiadores, los diferencia el comprar y vender granos principalmente por cuenta propia. Pero además, también operan en el mercado financiero mediante distintos tipos de activos, como bonos, acciones o futuros. De esta manera, logran ofrecer mejores precios a los productores como resultado de la combinación entre estos distintos mercados e instrumentos. De hecho, esta mejora en los precios terminó por perjudicar a las grandes exportadoras en la medida en que comenzó a reflejarse en los precios de referencia que utilizaban en la compra de granos. A partir de 2019, la desvalorización de los activos financieros producto de la crisis económica, puso en jaque el modelo de negocios a partir del cual crecieron los correacopios (que además estaban fuertemente vinculados con la exportadora Vicentin que entra en crisis a partir de ese año). Luego de las elecciones primarias se produce una brusca caída en los activos financieros que el gobierno enfrentó mediante el “reperfilamiento” de una serie de activos financieros. Esto, en conjunto con la fuerte devaluación del tipo de cambio ocurrida en ese momento, produjo que entre 2019 y 2020 entraran en cesación de pagos los más importantes correacopios de Santa Fe, perjudicando a gran cantidad de productores y acopiadores de la provincia (Gaggero y Zanotti, 2023).

#### 1.4 Conclusiones

El proceso histórico referenciado (1970-2019) asume la forma en el agro argentino (en coincidencia con las transformaciones a nivel global) de una transformación de la

incidencia y peso del Estado en el sector y una ampliación de las áreas de competencia y dominio por parte del capital concentrado, tanto respecto a los grupos económicos locales como a conglomerados extranjeros transnacionales. La pérdida de resortes públicos en el sector abarca tanto las posibles formas de intervención sobre los niveles de concentración de la tierra; la capacidad de regular y controlar el comercio interior y exterior de granos y derivados; así como a la incidencia del sector público en el desarrollo tecnológico aplicado al agro. Respecto a lo primero, la JNG permitía mediante diversos mecanismos de financiación favorecer a pequeños y medianos productores achicando el margen de asimetría respecto a los grandes propietarios. Esto mismo puede decirse también respecto a los actores intervinientes en la comercialización de los productos agropecuarios en donde también la JNG facilitaba cierto contrapeso en la competencia entre acopiadores y cooperativas en relación a los grandes exportadores. Pero si hasta aquí, la pérdida de capacidad estatal modifica el “paisaje” en las relaciones entre los distintos actores económicos que son parte de la cadena agropecuaria y agroindustrial; vale también visualizar cómo la serie de transformaciones reseñadas achicaron las capacidades estatales de canalización del excedente agrario hacia otros sectores productivos. En este sentido, crece entonces la relevancia del nivel del tipo de cambio y los derechos de exportación como los resortes claves para la captación de dicho excedente por parte del Estado o de otros sectores productivos.

Sería un error considerar estas transformaciones en las capacidades estatales como una mera retirada del Estado del sector agropecuario y agroindustrial. Más bien, las transformaciones en su capacidad de acción son consecuencia de una serie de re-regulaciones. No es entonces simplemente un “libre” imperio de los actores económicos sectoriales lo que comienza a suceder a mediados de los ´70 y se profundiza en la década del ´90, sino que es el propio Estado quien fija “las reglas de juego” para que esto suceda, profundizándose como consecuencia las asimetrías entre los distintos actores económicos. A su vez y como resultante, a la par que crece la incidencia de las tendencias y necesidades del mercado internacional sobre los productos elaborados y las formas de producción, el proceso de sojización favoreció una suerte de “independización” de las circunstancias del mercado local. De hecho, la incidencia del boom sojero sobre el precio interno de los alimentos, por efecto de la disminución de

las superficies destinadas a productos con salida en el mercado local y al incremento los montos de los alquileres de campo de acuerdo al crecimiento de la rentabilidad de la producción sojera, trajo aparejado un incremento en el precio de los alimentos destinados al mercado local.

Lo dicho hasta aquí se replica respecto a la aplicación de nuevas tecnologías a los procesos productivos, en donde la otra cara de la moneda de la “retirada” estatal es la introducción de grandes empresas trasnacionales tecnológicas que paulatinamente comienzan a absorber parte del excedente agrario, sea a través del pago de patentes o como consecuencia de la dependencia de las producciones agrarias de insumos y tecnologías por ellas controladas (basadas en leyes y regulaciones estatales).

Es este el “mapa” de transformaciones en donde debemos situar nuestro objeto de estudio: el papel e incidencia de las retenciones agropecuarias durante la posconvertibilidad. Se trata de un contexto que, aunque no sea objeto directo de nuestro estudio, no puede ser olvidado bajo ningún aspecto en la medida en que la significación de los derechos de exportación va a cobrar pleno sentido siempre y cuando la remitamos a su contexto histórico específico.

Algo similar sucede respecto a la estructura de comercialización de las mercancías agrarias. Si bien no es objeto directo de estudio, la capacidad de captar y distribuir parte del excedente mediante retenciones agropecuarias y agroindustriales no puede aislarse del análisis de dicha estructura de comercialización. En este sentido, la aplicación de derechos de exportación es parte del sistema de comercialización de granos, lo cual implica que se ve afectada a la vez que afecta al resto de las esferas de dicho sistema. Aquí se agrega un elemento clave en referencia a las limitaciones de este estudio. Mientras el análisis de los derechos de exportación va a ser producto del trabajo con fuentes y estadísticas agregadas, el análisis respecto a la estructura de comercialización presenta grandes márgenes de opacidad en la medida en que se da mediante la forma de contratos entre privados que están protegidos con secreto estadístico por la legislación argentina. De esta forma, la capacidad de lograr un “engranaje” entre la información agregada cuantitativa orientada a los derechos de exportación y el análisis de las transformaciones en las condiciones y estructuras de comercialización, queda

notoriamente afectada. Hasta cierto punto, dicho inconveniente es producto de las regulaciones estatales sobre el sector.

El papel y la preponderancia de las retenciones agropecuarias también guarda relación con el proceso de agriculturización del agro y el boom en el precio de los commodities en la medida en que va a captar parte de un excedente que, acompañando el crecimiento de los precios de las mercancías agrarias y agroindustriales, va a tender a incrementarse. Esto se expresa también en la importancia que el complejo agroexportador (especialmente del sojero) va a tener sobre las exportaciones totales y, por ende, sobre la generación de divisas. La importancia de los derechos de exportación también se asocia a su efecto en parte compensador respecto a la serie de devaluaciones en el tipo de cambio que se dieron durante el periodo (especialmente la que se produce como consecuencia del derrumbe del régimen de la convertibilidad), limitando así el excedente extra captado por el sector agropecuario y agro industrial.

Por otra parte, un punto central de la investigación, en la medida en que regula los mecanismos a través de los cuales el Estado cobra los derechos de exportación, es la Ley 21.453. A medida en que se vaya avanzando en los capítulos será posible ver cómo dicha ley permite a los grandes exportadores aumentar sus márgenes de rentabilidad, tanto en lo que se refiere a los productos primarios como a los agroindustriales.

Otro elemento del “mapa” de referencia para el estudio que nos concierne, es el de la creciente financiarización del agro. Esto se expresó tanto en la incidencia que este proceso tuvo sobre el boom en el precio de los commodities, así como en una serie de regulaciones estatales que fueron dándose a partir de la última dictadura cívico-militar. Respecto a esto último, se permitió la disociación temporal entre el pago por los productos primarios a los productores y su efectiva entrega, generando de esta forma mecanismo de financiamiento primero a través de la JNG y luego directamente entre privados. Este mecanismo, que en un principio mejoró las condiciones de competitividad de los productores y operadores locales frente a las grandes empresas exportadoras (capaces de autofinanciarse o acceder a tasas internacionales más bajas), luego, con la desaparición de la JNG, dejó vacante un negocio que fue reorientado en función de los intereses de actores económicos privados. En efecto, a partir de los años ´90, los productores pasan a ser financiados por las grandes exportadoras quienes a cambio de

comprar anticipadamente la cosecha imponían un diferencial negativo en el precio pagado a los productores (a través del interés devengado por la financiación). Por otra parte, crece del mecanismo de prefinanciación de exportaciones como forma de acceso al crédito, permitiendo a las grandes exportadoras acceder a tasas internacionales menores a las locales, colocando los fondos en el mercado local aprovechando la diferencia de tasas. Con el derrumbe de la convertibilidad, comienza a expandirse la figura de entrega del grano con “precio a fijar”, lo que permitía que el productor puede especular con el precio a futuro. A partir de la reforma del mercado de capitales de 2012, los corredores pasaran a operar en el mercado de capitales ofreciendo productos que combinaban el mercado físico de granos y los activos financieros.

La adaptación a-crítica de los cambios a nivel mundial en el mercado agropecuario supuso un reordenamiento en las relaciones entre los distintos actores económicos. Los nuevos paquetes tecnológicos favorecieron el dominio a los actores globales en detrimento de la figura del empresario-patrón. En este sentido, luego de más de 15 años de disputa, a partir de 2010, Monsanto logra imponer un esquema favorable al cobro de regalías por la utilización de las semillas GM. Por otra parte, el método de silo bolsas supuso una pérdida de importancia relativa de los silos propiedad de cooperativas y acopiadores, favoreciendo la venta directa y un mayor poder de negociación tanto de productores grandes como chicos. No obstante, la concentración de la propiedad y de las exportaciones no hizo más que crecer ininterrumpidamente desde al menos la década del '90, aumentando las asimetrías en las relaciones entre los distintos actores económicos.

## 2. Las retenciones agropecuarias y agroindustriales

### 2.1 Introducción

El siguiente capítulo consta de una serie de objetivos. En la primera sección se hará un breve racconto de la historia de las retenciones agropecuarias en la Argentina, incluyendo el periodo bajo estudio. En la segunda se analizará con detenimiento la ley 21.453 que regula el comercio exterior de granos. Luego se revisará la historia del arte acerca de las retenciones agropecuarias, dividiéndola entre aquellas interpretaciones más cercanas a la ortodoxia y otros análisis y perspectivas que se pueden englobar dentro de las corrientes económicas heterodoxas. Finalmente, en las conclusiones, se retomarán críticamente las distintas posturas con la intención no solo de cementar la investigación en una postura teórica determinada, sino también en procura de explicitar qué aspectos de la temática van a resultar centrales para la investigación.

### 2.2 Breve reseña histórica de las retenciones a los productos agrícolas

Los impuestos a las exportaciones tienen una larga historia dentro del régimen impositivo argentino. Ya en 1820, los recursos derivados de la aduana de Buenos Aires tenían un peso sustancial dentro de los recursos totales. La Constitución de 1853 arrojó la facultad de captar los derechos aduaneros, impuestos de importación y exportación al gobierno nacional, rigiendo los derechos de exportación entre 1862 y 1888 (gobierno de Bartolomé Mitre), 1890 a 1905 (gobierno de Julio A. Roca) y 1918 a 1923 (gobierno de Hipólito Yrigoyen) (Barsky, 2015).

Una primera modificación sustancial en relación a la forma de intervención estatal en el sector agropecuario ocurre a partir de la crisis de los años '30. Bajo esa coyuntura, el Estado intenta compensar la situación desfavorable del sector agropecuario producto de la caída de los precios internacionales de los productos agrícolas de exportación. De esta forma, establece un control de cambios que en la práctica suponía otorgar un precio

un 20% superior a los precios vigentes del trigo, maíz y lino. Para esto fue clave la creación de la Junta Reguladora de Granos en 1933 que tenía como función comprar a los productores los cereales a precios básicos y venderlos luego a los exportadores, absorbiendo las potenciales pérdidas. Dicha función se mantiene y profundiza luego como consecuencia del cierre de los mercados internacionales producto del desarrollo de la segunda guerra mundial. Luego de 1944, el nuevo gobierno de Farrell abandona dicho subsidio a los productores y, en un contexto de altos precios internacionales, limita la potencial captura de los mismos por parte de los productores. Dicha orientación de política económica supuso un antecedente previo a la creación del Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio (IAPI). Creado en 1946, permitió que el Estado tenga el monopolio en la compra y exportación de la producción agrícola, distribuya el stock entre sus diferentes destinos, separe una parte para el consumo interno y exporte el excedente. De esta manera, se priorizó la producción industrial y el abaratamiento de los bienes salarios en detrimento de los excedentes de los productores agrícolas (Barsky, 2015).

Con el advenimiento del golpe de Estado en 1955, la autodenominada revolución libertadora se propuso mejorar los precios de los productos agrícolas eliminando tipos de cambio diferenciados además de difundir los avances internacionales de tecnología agropecuaria. En 1956 se crea el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y se incentiva la inversión en el sector mediante el otorgamiento de créditos. Luego de una brusca devaluación, en 1956 se reinstalan las retenciones agropecuarias moviéndose sus alícuotas en función de los precios internacionales (no pudiendo escalar más allá de un 25%). Ya en 1958, bajo el gobierno de Frondizi, las alícuotas se fijaron en el orden del 20%. Luego, en 1959 se fija un impuesto adicional transitorio del 15% a la exportación de trigo y algunos otros productos agropecuarios. Durante la administración de Illia, los derechos de exportación tendieron a colocarse en niveles bajos. En 1967, a partir de su derrocamiento y la imposición de la dictadura de Onganía, los porcentuales de derechos de exportación se movieron en línea con la brusca devaluación llevada adelante por la dictadura, generando un efecto compensatorio (oscilaron entre el 20 y 25%). En 1972, el nuevo gobierno de Lanusse dicta la Ley 19.503, la cual establecía derechos especiales móviles de las exportaciones que no podían

superar un 15% del precio índice o del valor FOB, según lo dictaminara el poder ejecutivo. En 1973, el gobierno de Cámpora y luego el de Perón elevaron las retenciones agropecuarias y atrasaron el tipo de cambio en procura de evitar un proceso inflacionario. Aunque nunca llegó a sancionarse, la orientación de política económica del gobierno procuraba reemplazar, al menos en parte, los derechos de exportación con un impuesto a la renta potencial de la tierra que tendía a gravar las explotaciones ineficientes, favoreciendo correlativamente a las actividades productivas y tecnológicamente avanzadas. En 1976, la dictadura cívico militar incorporó a funcionarios nacionales y provinciales de organizaciones agrarias, eliminó totalmente las retenciones al trigo y sancionó una fuerte rebaja en las alícuotas de los demás productos agropecuarios. No obstante, la sobrevaluación de la moneda terminó por perjudicar a los productores agropecuarios. A partir de 1980, reinstalan las retenciones a los cereales en un nivel entre el 6.5 y 15% y suben algo más las alícuotas a las oleaginosas (Pierri, 2014).

En los años de fuertes fluctuaciones y de crisis económica que signaron la administración radical, se reintroducen los derechos a las exportaciones con alícuotas que presentaron fuertes oscilaciones. Todas estas variaciones respondieron a las cambiantes posibilidades de acceso al mercado mundial, al nivel de precios de los granos y a la necesidad por parte del Estado de hacer frente a los pagos de la deuda externa (Pierri, 2014).

Tabla II.1 Alícuotas de retenciones al trigo y soja (1982-1989)

|           | TRIGO   | SOJA    |
|-----------|---------|---------|
| 1982      | 25%     | 25%     |
| 1983      | 18%     | 25%     |
| 1984      | 18%/24% | 31%     |
| 1985      | 15/26%  | 25%/32% |
| 1986      | 5%      | 25%/32% |
| 1987/1988 | 0%      | 11%/15% |
| 1989      | 20/30%  | 41%     |

Fuente: elaboración propia en base a Pierri y Cosenza, (2014)

Con la llegada de Carlos Menem a la presidencia, el gobierno peronista generó cambios sustanciales en todos los órdenes de la vida económica del país y el sector agropecuario no fue la excepción<sup>13</sup>. Respecto al comercio exterior de granos, el decreto 2284/91 disolvió la Junta Nacional de Granos y eliminó los derechos de exportación y el decreto 530/91 dispuso la no obligatoriedad de liquidar en el Banco Central las divisas provenientes de las ventas al exterior. Respecto a las retenciones, específicamente entre 1990 y marzo de 1991, las alícuotas se redujeron de 15% a 0% en trigo, de 26% a 6% en soja y de 18% a 0% en pellets de soja y en aceite de soja (Pierri y Cosenza, 2014).

Con posterioridad a la crisis del año 2001, la asunción del ejecutivo por parte de Eduardo Duhalde, supuso la vuelta de las retenciones agropecuarias. En febrero de 2002, mediante el decreto 310/02 se impuso una alícuota de 10% para el trigo y el maíz y de un 10% y 13,5% respectivamente para la soja y el girasol. Durante ese mismo año, los porcentajes para los cereales subieron hasta un 20%, y los de las oleaginosas a un 23,5% (ver cuadro II.1). Respecto a los argumentos esgrimidos para la reaparición de los derechos a la exportación, las normativas sancionadas declaraban el fuerte deterioro en los ingresos fiscales, la necesidad de atenuar el efecto de las modificaciones cambiarias sobre los precios internos y la creciente demanda de asistencia a los sectores más desprotegidos. Además, también se tenía en consideración el incremento en el precio internacional de los commodities que comenzaba a producirse durante esos años (Garriga y Rosales, 2008).

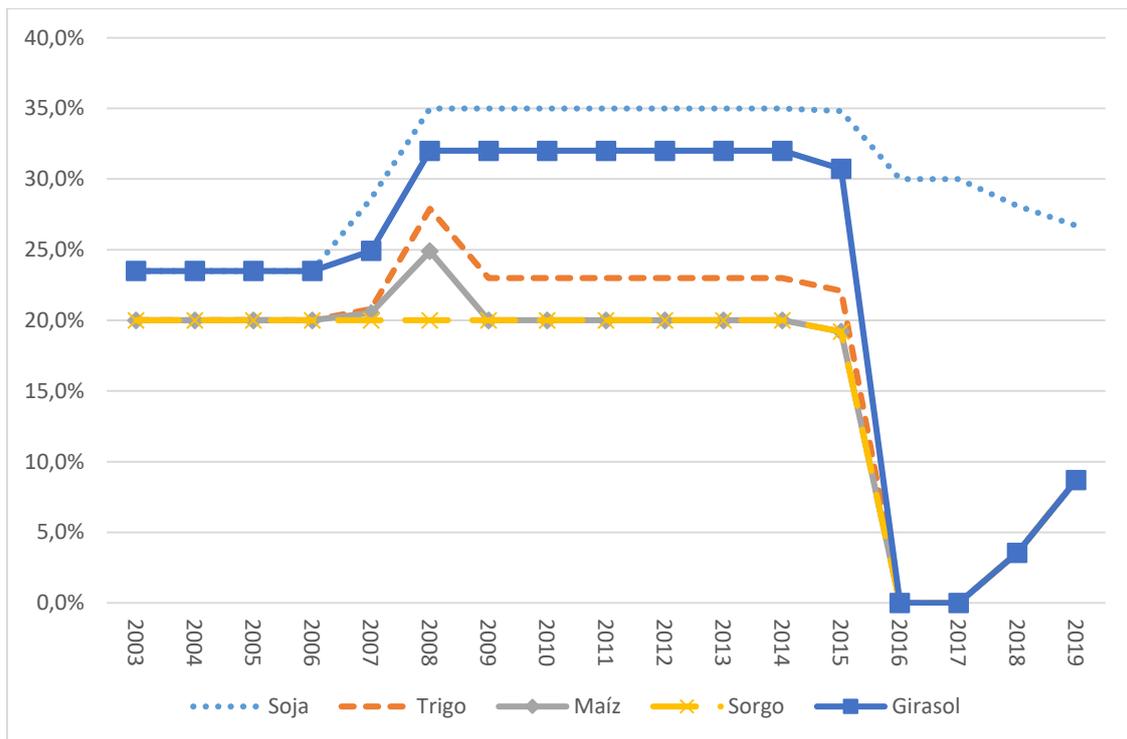
En enero de 2007, ya durante el gobierno de Néstor Kirchner se modifican la alícuotas de los derechos de exportación para la soja a través de la Resolución 10/07, que pasó a tributar un derecho aduanero del 27,5%. En noviembre de ese mismo año se produce una nueva modificación que va a abarcar a todos los cultivos: 28% para el trigo, 25% para el maíz, 32% al girasol y 35% para la soja. En marzo de 2008, se intentan establecer las retenciones móviles con la idea de que los porcentajes de las alícuotas acompañaran el movimiento de los precios internacionales. Las fuertes repercusiones que dicha disposición tuvo sobre los actores agropecuarios y, en definitiva, sobre el conjunto de la sociedad civil (ya sea a favor o en contra) llevaron a que Cristina Kirchner decidiera enviar al Congreso de la Nación la propuesta. A pesar de las modificaciones que se

---

<sup>13</sup> Este proceso se encuentra analizado en el Cap. 1

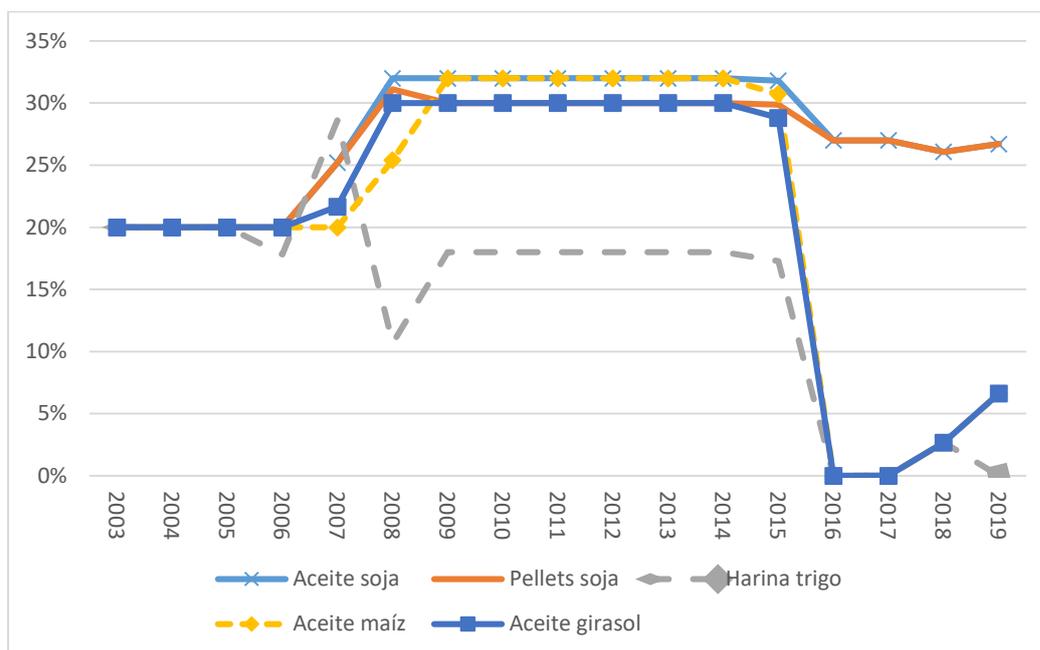
introdujeron a la ley en ambas cámaras, finalmente no logró conseguir los votos necesarios. A consecuencia de esta derrota, se volvió al viejo esquema de retenciones fijas establecido en 2007. En todos los casos, las retenciones siempre fueron menores para los productos agropecuarios industrializados, buscando impulsar el desarrollo de las cadenas productivas y promover un mayor valor agregado (Varesi, 2012). A partir de abril de 2009, se establece El Fondo Federal Solidario (FFS), compuesto por el 30% de la recaudación de derechos de exportación de la soja y sus subproductos. Su propósito declarado fue el de financiar obras que contribuyesen a la mejora de la infraestructura sanitaria, educativa, hospitalaria, de vivienda y vial en ámbitos urbanos o rurales. Todas las provincias se adhirieron y fueron destinatarias del mismo. A su vez, cada provincia tenía la obligación de transferir a los municipios una proporción mayor o igual al 30% de los fondos recibidos.

Gráfico II.2 Alícuotas retenciones para soja, trigo, maíz, girasol y sorgo. Promedios anuales.



Fuente: Elaboración propia en base a resoluciones del MECON y decretos del PEN

Gráfico II.2 Alícuotas retenciones a aceite de soja, aceite de maíz, aceite de girasol, harina de trigo y pellets de soja. Promedios anuales.



Fuente: Elaboración propia en base a resoluciones del MECON y decretos del PEN

Con el arribo de la alianza Cambiemos al gobierno a fines de 2015, se reducen a cero las retenciones para trigo, maíz, girasol, carne y productos regionales, se disminuye en 5 puntos porcentuales la alícuota de la soja (quedando así en el 30%) y se establece una baja mensual del 0,5% a partir de enero de 2018 (llegando a un 18% de retención en diciembre de 2019). Sin embargo, la situación de insostenibilidad de la deuda en dólares con privados asumida por el gobierno de Macri conjuntamente con las negociaciones con el FMI para el otorgamiento de un préstamo internacional stand by por 47.000 millones de USD, repercutieron sobre los niveles de los derechos de exportación. Las retenciones para el trigo, maíz y girasol pasaron a ser de un 12% o \$4 por dólar. En el caso de la soja, pasó a ser del 18% más un 12% o \$4 por dólar, el que fue menor. Dado el fuerte proceso inflacionario, terminó siendo menor el valor fijo de pesos por dólar. Luego, las devaluaciones sucesivas generaron una paulatina licuación de las retenciones, llegando al 25% para la soja y al 7% para el resto de los cultivos (García Bernado y Amoreti, 2022).

## 2.3 Transformaciones en el marco normativo de los derechos de exportación

En octubre de 1976, el gobierno de facto conducido por Jorge Rafael Videla sanciona el decreto 21.453, reglamentado mediante el decreto 2932/76. Esta ley establecía un régimen especial para la exportación de una serie de mercancías agrarias. Entre ellas, estipulaba la necesidad de que las ventas al exterior fueran registradas mediante declaración jurada. Uno de sus objetivos fue y sigue siendo el de facilitar las exportaciones sin afectar el abastecimiento interno. La declaración jurada de ventas al exterior (DJVE) se realiza ante la Autoridad de Aplicación cuando se firma el contrato de venta con el comprador del exterior, registrando las cantidades a exportar, el plazo en el que se embarcarán y el valor de la mercadería. Además, la reglamentación permite cobrar con antelación los derechos de exportación de manera de comprometer la efectiva exportación de las cantidades comprometidas.

El artículo 6 de la ley estipula que

*“A los fines de la liquidación de los derechos de exportación, reembolsos, reintegros, contribuciones, tasas, servicios y demás tributos que gravaren o beneficiaren la exportación de las mercaderías a que se refiere la presente ley, serán de aplicación los regímenes tributarios, de alícuotas, arancelario y de base imponible (precio índice, valor FOB, valor FOB mínimo o equivalente) vigentes a la fecha de cierre de cada venta.”*

La primera versión de este artículo agregaba que el tipo de cambio aplicable sería el vigente al registro de la declaración aduanera de exportación para consumo. Luego, la Ley 23.036 de diciembre de 1983 introduce una modificación al estipular que:

*"El tipo de cambio aplicable a los fines de lo establecido en el párrafo anterior para la conversión de la moneda extranjera en moneda nacional de curso legal, será el de cierre de las operaciones que informan el Banco de la Nación Argentina y el Banco Central de la República Argentina para las monedas no cotizadas por aquél, correspondiente al día hábil anterior a la fecha de pago de los derechos y demás tributos que gravaren la exportación".*

Es decir, se pasa de un tipo de cambio vigente en el momento de la declaración aduanera de exportación al del día anterior a la fecha de pago del derecho de exportación.

Por otra parte, en ese mismo artículo se señala que el valor FOB que rige para las operaciones de venta sería aceptado en la medida en que se correspondiese con los valores FOB establecidos por la autoridad competente.

En el artículo 9 se consigna que:

*“Las ventas declaradas se darán por cumplidas cuando, dentro del plazo estipulado para la declaración jurada, el exportador hubiese registrado la declaración aduanera de exportación para consumo de por lo menos el NOVENTA POR CIENTO (90%) de la cantidad (peso o volumen) declarada. La Autoridad de Aplicación podrá dar por cumplidas las operaciones o extender los plazos de cumplimiento de las mismas cuando existan causas de incumplimiento no imputables al exportador.”*

Luego se estipula una serie de multas en caso de incumplimiento o anulación del compromiso exportador asumido en la declaración jurada.

Hasta aquí es posible observar que la ley trabaja con dos temporalidades distintas, la de la declaración jurada y la de la declaración aduanera de exportación. A su vez, respecto a los valores, rigen aquellos sancionados por la autoridad de aplicación –en los años bajo estudio, el Ministerio de Agroindustria o la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca. En relación a lo primero, la ley supone una excepción respecto a lo indicado por el artículo 726 y 728 del código aduanero, donde la regla general sostiene que los derechos de exportación deben ser determinados en base a la alícuota, la base imponible y el tipo de cambio vigentes a la fecha de permiso de embarque. Excepciones como esta son contempladas en el artículo 729 que estipula la posibilidad de regímenes opcionales para determinadas mercancías establecidos por el PEN (Rampinini, Grondona y Mondino, 2023). En relación a lo segundo, la determinación de los derechos de exportación se realiza en base al valor FOB Oficial que rige el día de la declaración. Es decir, no es que no se contemplen posibles cambios en el valor FOB entre el momento de la DJVE y el del embarque, sino que los precios oficiales a futuro son

sistemáticamente más bajos que los precios que rigen en el mercado granario<sup>14</sup>. Entonces, recapitulando, gracias a la DJVE se difiere el momento en el que se pacta la venta del que se concreta, pudiendo pasar hasta un año entre ambos, lo cual suele redundar en una merma del monto que el Estado cobra por los derechos de exportación. Para señalar un ejemplo, Rampinini, Grondona y Mondino (2023) observan que el comportamiento especulativo de las grandes exportadoras se puso a la vista cuando a finales de 2019, luego de la elección presidencial y antes de que asuman las nuevas autoridades, ante la expectativa de aumento de las alícuotas de los derechos de exportación de la soja y sus subproductos, crecieron considerablemente la cantidad de toneladas declaradas en las DJVE.

Al diferencial de precios FOB que puede surgir entre la fecha de embarque y la DJVE, hay que agregar que el Estado también congela el tipo de cambio según la fecha de la DJVE, lo cual agrega otro elemento para maniobras de carácter especulativo. Por otra parte, conviene retener que, en la mayor parte de los casos, las grandes exportadoras se exportan a ellas mismas. Mediante el mecanismo de triangulación de exportaciones, el comprador suele ser una sucursal con sede en un tercer país con baja tributación. De esta manera, se produce una diferencia entre los valores declarados por el exportador y el monto de la venta sucedida en el país que hace de “puente” entre Argentina y el verdadero país destinatario (MATE, 2022).

Es interesante traer a colación las modificaciones que trajo el decreto 618/2002 firmado el 16 de abril de 2002 por todo el gabinete de ministros del presidente interino Eduardo Duhalde. El equipo del Ministro de Economía Jorge Remes Lenicov estableció un cambio en la ley de granos amparándose en la situación de emergencia social y económica que por ese entonces vivía el país. Fundamentando la inequitativa carga tributaria que el régimen especial de la ley establecía, modificó el artículo 6 de la ley adecuándolo al artículo 726 del código aduanero. Es decir, a partir de ese momento, el derecho de exportación aplicable se calcularía en base a la fecha de registro de la correspondiente solicitud de destinación de exportación para el consumo y ya no respecto a la de la DJVE.

---

<sup>14</sup> Rampinini, Grondona y Mondino (2023) señalan que dichos precios futuros son una suerte de proyección lineal del precio spot diario y alcanzan una variación que puede llegar a ser de un 5% hacia arriba y un 15% o 20% hacia abajo según el producto.

De esta manera, quedaban desarticuladas las determinaciones legales que facilitaban la elucubración de maniobras especulativas. Sin embargo, cinco días después, el decreto 654 derogó el decreto 618 y restituyó la vigencia del artículo 6 de la ley. Un día después renunció el ministro de economía (MATE, 2022).

La Ley 26.351 de 2008 -aclaratoria de la Ley 21.453- consigna que, en caso de que se produjera un incremento en la alícuota de un derecho de exportación de un producto sujeto a DJVE entre el período comprendido entre el registro de la DJVE y el del permiso de embarque, el exportador debe acreditar la tenencia o adquisición de los productos a exportar. Aunque se trata de una medida que aparentemente intenta evitar la especulación de los exportadores en caso de aumentos de alícuotas, no obstante, es de difícil consecución en la medida en que no está claro cómo el Estado podría cuestionar las maneras que utilicen los exportadores para acreditar la tenencia de los productos. Es decir, tiene magras expectativas de aplicación (Rampinini, Grondona y Mondino, 2023).

## 2.4 Literatura sobre el rol de las retenciones agropecuarias

### a) Interpretaciones ortodoxas

En este apartado se revisarán las posturas económicas de tinte ortodoxo acerca de las retenciones, intentando abarcar las distintas formas en que ha sido abordada la cuestión dentro de dicho marco teórico.

Una primera característica muy presente dentro de esta corriente es la importancia que le dan a la temporalidad dentro de sus análisis, observando que la justificación a la aplicación de retenciones suele basarse en una mirada parcial, estática y de corto plazo. La introducción en el análisis de los efectos a corto, mediano y largo plazo del establecimiento de retenciones guarda relación con el enfoque conceptual de equilibrio general, caracterizado por la construcción de modelos que tienen en cuenta las interrelaciones entre los distintos mercados intentando captar la incidencia tributaria

sobre todos los sectores económicos. Como todo modelo, parte de una serie de supuestos simplificadores asociados a la tecnología (intensiva en capital o trabajo), a la libre movilidad de los oferentes de factores productivos (suponiendo una oferta fija), a la estructura de mercado (competitiva) y a las preferencias de los consumidores (iguales entre individuos). Otra de sus supuestas ventajas es que, a diferencia de los estudios estáticos, el trabajo basado en equilibrio general capta la dinámica de la economía (remuneración de los factores, nivel de actividad y situación fiscal asociada). Por tanto, comenzaremos considerando aquellos análisis de los DEX en donde la principal variable explicativa se asocia a los efectos de su aplicación a corto, mediano y largo plazo.

Al analizar, para el corto plazo, el efecto sobre la producción y el consumo que ocurrirían en el mercado al abrirse la economía (eliminación de los derechos de exportación) se señala tanto el menor consumo doméstico (por efecto del aumento del precio las cantidades consumidas internamente tienden a disminuir), la mayor asignación de recursos en la producción agropecuaria y el consiguiente aumento de las cantidades producidas, el mayor ingreso de divisas dadas las mayores cantidades exportadas y el crecimiento del excedente sectorial. En este sentido, un primer aspecto señalado es el del costo asociado al menor ingreso de divisas que tiene como efecto la sanción de los derechos de exportación. Según este planteo, dicho costo no llega a compensarse con los beneficios que puede traer aparejado un mayor consumo interno y la liberación de recursos que supone para los sectores productivos ya que, en el mediano o largo plazo, la distorsión que supone esta forma de intervención estatal produce un resultado negativo sobre el crecimiento económico (Nogués y Porto, 2007).

Además, a pesar de que con la reducción de los derechos de exportación caerían los ingresos tributarios, la mayor actividad lograda supondría que las  $\frac{3}{4}$  parte se recuperaría gracias a la mayor recaudación. En el corto plazo, una política de este tipo requeriría de una complementación a través de una política de subsidios focalizada en paliar los efectos adversos de los incrementos de precios sobre la canasta básica en los sectores sociales más vulnerables. La ventaja adicional de esta política residiría en que, a diferencia de situaciones de plena vigencia de los derechos de exportación, en este caso se impondría el principio de equidad y no la mera igualdad entre consumidores. La eliminación de los derechos de exportación debería darse de forma gradual dando

tiempo para que la oferta agropecuaria se reajuste en función de los mayores precios y además se minimice el impacto a corto plazo sobre la indigencia mientras se ajustan las políticas de asistencia a dichos sectores. En este sentido, no se niega la incidencia en el corto plazo de los derechos de exportación sobre la pobreza y la indigencia, gracias a su impacto a la baja sobre muchos de los precios relativos de los productos que son parte de la canasta básica tienden bajar. No obstante, más del 60% del consumo se encuentra concentrado en los dos quintiles de más altos ingresos. Es decir, las retenciones agropecuarias estarían beneficiando en mayor medida a los sectores de mayores ingresos (Nogués y Porto, 2007).

Por otra parte, en el corto plazo el impuesto impacta sobre los factores utilizados en la producción del bien gravado (tierra y mano de obra). En el caso de la renta de la tierra, la misma va a ser afectada por el impuesto, y el resultado de la imposición de derechos de exportación va a suponer mayor o menor progresividad dependiendo de que se trate mayormente de pequeños o grandes propietarios. Por otra parte, la mano de obra también va a ver reducida su remuneración. En la medida en que el impuesto suponga una mayor inversión de capital sobre actividades no gravadas que tal vez sean menos intensivas en mano de obra, los derechos de exportación terminarían perjudicando a los trabajadores al bajar los salarios y aumentar el desempleo. Adicionalmente, esto podría implicar una migración desde zonas rurales hacia zonas urbanas, terminando por impactar sobre los niveles de empleo y salarios urbanos. En este sentido, el mayor impacto se daría sobre la mano de obra agroindustrial, sector más intensivo en el uso de mano de obra (Garriga y Rosales, 2008).

Es en base al enfoque conceptual de equilibrio general se va a considerar que las retenciones implican un traslado de la carga del impuesto sobre los factores utilizados, recayendo más sobre el que es utilizado más intensamente (Garriga y Rosales, 2008). Según Nogués y Porto (2007) la eliminación o reducción de las retenciones permitiría generar un aumento del empleo directo e indirecto significativo. Considerando que las tareas agrarias suponen un bajo grado de calificación, la generación de puestos de trabajo se concentraría en estratos sociales vulnerables.

Otro aspecto analizado concierne al efecto que el derecho de exportación tiene cuando grava bienes primarios que representan materia prima para otras industrias. En este

caso, se reducen así los costos de las industrias que utilizan dichos bienes. Tanto en este caso como en la reducción del precio de bienes finales, un argumento que se suele esgrimir a favor de las retenciones es el de su efecto positivo sobre la reducción de la presión inflacionaria que habría de producirse en caso de que el precio local se igualara al internacional. Frente a esto, desde esta postura se contraponen el hecho de que mientras el fenómeno de la inflación supone un aumento sostenido y permanente de los precios, la imposición de este impuesto modifica los precios relativos de una vez. Adicionalmente agregan que, a largo plazo, los derechos de exportación podrían generar cierta presión inflacionaria en la medida en que tienden a reducir los incentivos a invertir en el sector, lo cual produciría una caída en la oferta del bien provocando finalmente un incremento en sus precios. Por otro lado, la protección a una industria incipiente mediante el establecimiento de un impuesto a la exportación de bienes que representan materia prima para la misma, supone un modo de lograr una ventaja comparativa y subsidiar a la industria que genera mayor valor agregado. No obstante, este beneficio tendría un sentido temporal hasta que la industria en cuestión alcance un nivel de escala y de desarrollo tecnológico que la vuelva internacionalmente competitiva. Igualmente, persiste el riesgo de que subsidios como los que representan los impuestos a las exportaciones terminen incentivando el desarrollo de industrias ineficientes dependientes permanentemente de la asistencia de políticas económicas públicas (Garriga y Rosales, 2008).

En relación a la posibilidad de aplicar retenciones móviles, aunque un sistema de impuesto a las exportaciones con alícuotas mayores o menores en función de los precios exportables permitiría captar parte de las ganancias extraordinarias cuando los precios son altos y, a la vez, mitigar el efecto del impuesto sobre el ingreso de los productores al caer los precios, este sistema tendría sentido sólo si las oscilaciones en los precios son permanentes. En el caso de que el incremento o caída en los precios obtuviese cierta estabilidad en el tiempo, el instrumento pierde relevancia como medida para estabilizar los ingresos de los productores (Garriga y Rosales, 2008).

Conviene ahora considerar algunos problemas de los DEX señalados dentro de esta corriente que se suman a aquellos que ponen el foco en la cuestión de la temporalidad. Uno de ellos, el del efecto que genera la volatilidad de las alícuotas de las retenciones.

Se trata de un elemento que, más allá de que podría asociarse a las oscilaciones de los precios internacionales de los commodities, en concreto tiende a dificultar la realización de una previsión acerca de los ingresos y la rentabilidad esperada, lo cual repercute de forma negativa sobre los incentivos a invertir (Garriga y Rosales, 2008).

Por otra parte, el hecho de que dicho impuesto tenga más de un objetivo (recaudación fiscal y subsidio del consumo interno), afectaría la consistencia entre los instrumentos utilizados y los objetivos de política que se persiguen, pudiendo incluso ambos objetivos terminar colisionando entre sí (Garriga y Rosales, 2008). Los efectos buscados por dicho instrumento podrían ser equivalentes a la aplicación de un impuesto a la producción y un subsidio al consumo doméstico del bien, evitando el impacto presupuestario que el subsidio presupone. Por otro lado, otro de los problemas que se asocian con la imposición de derechos de exportación es que crea incentivos a la producción de aquellos bienes agropecuarios no alcanzados por el impuesto. En este sentido sería un impuesto racional sólo en el caso de que la oferta sea inelástica. Este no sería el caso ya que existen posibilidades de sustitución.

Otra de los elementos trabajados por esta corriente, periférico pero relacionado a los DEX, refiere a los efectos distorsivos de la implementación de cupos de exportación, señalando que estas medidas tienen un nulo impacto respecto a la recaudación fiscal y generan rentas intra sectoriales distribuidas asimétricamente en función de las relaciones de poder al interior del sector, beneficiándose especialmente a los sectores exportadores. En este sentido, Las cuotas generan una pérdida económica mayor en comparación con las retenciones dado que la generación de rentas ocasionada por las cuotas incentiva a las empresas exportadoras a invertir recursos humanos y materiales en busca de lograr conseguir el permiso de exportar dentro de la cuota. Además, el gobierno nacional también debe invertir recursos para administrar la asignación de cuotas. Adicionalmente, la discreción implícita respecto a quienes acceden a los cupos de exportación podría originar rentas que permitan la subsistencia de empresas que no podrían subsistir bajo un sistema más competitivo, lo cual arrojaría pérdidas netas a la comunidad (Ciappa Et al., 2007)

Otro tema que entra en consideración dentro de esta perspectiva es el del impacto distributivo de las retenciones respecto a los distintos niveles de gobierno. En este

sentido se señala que en la estructura tributaria la totalidad de lo recaudado se destina a rentas generales del gobierno nacional, sin coparticiparse a las provincias.<sup>15</sup> Además, se señala que se debe tener en cuenta la interdependencia entre los niveles de gobierno, dado que decisiones de política impositiva tomadas por el gobierno nacional pueden afectar a otros niveles de gobierno. En este sentido, Garriga y Rosales (2008) y Porto (2010) consideran que las retenciones tienden a reducir la base imponible de los impuestos que recaudan los gobiernos provinciales (impuesto inmobiliario, ingresos brutos, impuestos a la tierra o a la riqueza). Por ejemplo, en el caso de los impuestos de ingresos brutos, los derechos de exportación pueden llegar a restar base imponible a los gobiernos provinciales debido a la menor producción a precios domésticos inferiores. A su vez, consideran que, al gravar finalmente a la renta de la tierra, dichos impuestos deberían ser provinciales o locales en la medida en que se trata de un factor productivo de oferta fija que no puede ser trasladado. De esta forma, van a considerar que el impacto recaudador positivo sobre el gobierno central tiene como reverso una estructura tributaria provincial debilitada con déficits crónicos.

Entrando ahora en el terreno del análisis histórico, en un trabajo que cubre el periodo 1960-2005, Sturzenegger (2007) analiza la distorsión de los precios agrícolas llegando a la conclusión de que se observa una persistente asistencia negativa para el sector agropecuario en comparación con otros sectores. Señala, por ejemplo, la protección relativamente alta otorgada al componente importable del sector manufacturero no alimenticio. Si bien los resultados del estudio indican que las retenciones suelen ser mayores cuando aumentan los precios relativos y/o aumenta el tipo de cambio multilateral —apoyando la hipótesis del rol compensador asignado a las retenciones—, el autor desarrolla una explicación basada en un enfoque de “mercado político”. En este sentido, los derechos de exportación serían la resultante del equilibrio entre dos sectores que contraponen intereses: el grupo a favor de las retenciones integrado por los equipos macroeconómicos de cada gobierno, el decididor de políticas y los grupos de intereses que se beneficiarían de precios internos más bajos; el grupo anti-retenciones conformado por los sectores afectados por esta medida. La diferencia entre

---

<sup>15</sup> Esto se ve parcialmente modificado a partir del año 2009 con la sanción del Fondo Federal solidario que supuso que el 30% de lo recaudado de las retenciones a la soja y sus derivados sea transferido a las provincias.

ambos grupos, en lo que refiere a sus diferentes grados de acción colectiva, es que mientras el lado pro-retenciones mantiene siempre activa su acción colectiva, el anti-retenciones se activa sólo cuando las alícuotas se ubican por encima de un nivel que se considera insostenible. Esta existencia y desarrollo específico de un mercado político sería capaz de explicar todos los hechos encontrados asociados a la discriminación anti-agropecuaria.

En una evaluación de impactos económicos y sociales de políticas públicas en la Cadena Agroindustrial (CAI), Ciappa Et al. (2007) elaboran un análisis sobre las retenciones agropecuarias a partir del año 2002. Un primer punto que señalan es que a pesar de que los derechos de exportación se establecieron con carácter temporal dada la severidad de la crisis del 2001/2002 y la necesidad de moderar su impacto social, no obstante, dichas medidas se mantuvieron en el tiempo sin establecerse un cronograma para su eliminación o reducción. Más allá de las variaciones en las alícuotas, al combinarse con un tipo de cambio real competitivo, los derechos de exportación supusieron una recaudación muy significativa, representando entre 2002-2005, el 2.2% del PBI, el 9.2% de las exportaciones y el 9.9% de la recaudación. En este sentido, consideran que se produjo una discriminación de la política estatal respecto a los productos de la CAI dado que la incidencia de las retenciones sobre sus productos se duplicó, mientras que para otros productos el aumento fue más discreto. Por otra parte, la diferencia entre las alícuotas de los productos agropecuarios y los agro industriales supuso un grado de discriminación favorable a los segundos, lo que incentivó mecanismos de lobby y debilitó la cohesión del sector frente al Gobierno. Por otra parte, algunos productos de la CAI como la carne bovina y el trigo también fueron objeto de medidas como la sanción de precios oficiales, los controles y restricciones cuantitativas sobre las exportaciones de carne bovina y de trigo. El propósito de los precios oficiales sancionados por la secretaria de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (SAGPYA) era el de evitar la subdeclaración de los valores de exportación. Algunos de los productos bajo esta forma de control fueron el trigo, maíz, sorgo, malta arroz, soja, girasol, aceite de soja, algodón y los derivados de estos. Respecto a los cupos de exportación, teniendo como objetivo declarado el de garantizar el abastecimiento del mercado interno, suponían el cierre del

registro de exportaciones de trigo, lo cual no hacía más que acentuar la brecha entre los precios local e internacional.

Un elemento mencionado por Ciappa et al. (2007) es el del contraste entre los aranceles externos comunes que rigen para el Mercosur y los derechos de exportación. En efecto, al menos hasta 2007, la estabilidad de los aranceles es una característica peculiar en la historia argentina siendo un elemento de continuidad entre la convertibilidad y la posconvertibilidad. Esto representa un contraste respecto a la aplicación de derechos y cupos de exportación aplicados sobre los productos de la CAI. Mientras que el arancel externo común (AEC) del Mercosur y la obligación consolidada ante la OMC de no elevar el arancel máximo por encima del 35% imponen un límite sobre la discrecionalidad de las políticas de importaciones (elemento de que también se beneficia la CAI a la hora de importar insumos y materias primas), respecto a las exportaciones no existen límites establecidos en acuerdos regionales ni multilaterales sobre dicha cuestión.

Al comparar las políticas impositivas de otros países de la región, el caso argentino sería el único de América Latina donde las retenciones se aplican intensivamente sobre exportaciones de productos agrícolas. Por esto mismo, dentro de esta corriente se crítica la idea de que las retenciones agropecuarias puedan tener un efecto positivo sobre los términos de intercambio. Dado que para la mayoría de los países en desarrollo sus exportaciones representan una pequeña fracción de la oferta mundial del bien gravado, para que el impuesto obtenga un impacto favorable sobre los términos de intercambio, los países que producen el bien en cuestión deberían establecer un impuesto uniforme a las exportaciones del mismo bien. Además, dicha medida sería efectiva sólo en el caso de que no genere represalias por parte de los países importadores (Garriga y Rosales, 2008).

Otro punto analizado dentro de esta corriente es el del impacto de las retenciones sobre la pobreza y la indigencia. Basándose en la encuesta permanente de hogares, Di Gresia y otros (2007) estimaron el efecto distributivo de eliminarlas. Calculando una variación de 18.45% producto de la eliminación de las retenciones, al aplicar esta variación al costo de la CBA utilizando los datos de la EPH de mayo de 2003, calculan que la cantidad de indigentes pasaría de 4.965.412 a 6.209.345 personas. No obstante, al analizar la cuestión a través de la distribución del consumo por quintiles de ingresos, observan que

más del 60% del consumo se encuentra concentrado en los dos quintiles de más altos ingresos. Porto y Nogués (2007) estiman que el subsidio indirecto que representan las retenciones al consumo interno beneficia en mayor medida (70%) a sectores que no lo necesitan.

En conclusión, las interpretaciones ortodoxas van a considerar a los DEX como un impuesto que genera más perjuicios que beneficios. Desde el enfoque conceptual de equilibrio general, observan el costo asociado al menor ingreso de divisas que supone el establecimiento de DEX teniendo en cuenta que en el mediano o largo plazo la distorsión de dicho impuesto produce un resultado negativo sobre el crecimiento económico; la compensación sobre la merma de ingresos tributarios que supondría la eliminación de las retenciones agropecuarias gracias al crecimiento en la actividad económica; el hecho de que los DEX terminan beneficiando en mayor medida a los sectores de mayores ingresos; la afectación del impuesto sobre factores de producción como la tierra (sin discriminar entre pequeños y grandes propietarios) y el trabajo (reduciendo la remuneración de la mano de obra); el efecto a largo plazo nocivo que los derechos de exportación tienen cuando gravan bienes primarios que representan materia prima para otras industrias (pueden terminar incentivando el desarrollo de industrias permanentemente dependientes de la asistencia de políticas económicas públicas); la falacia de considerar las potencialidades anti inflacionarias de los DEX teniendo en cuenta, por un lado, que mientras la inflación supone un aumento sostenido y permanente de los precios, este impuesto modifica los precios relativos de una vez y, por el otro, los riesgos a largo plazo inflacionarios de los DEX dado que tienden a reducir los incentivos a invertir en el sector.

Adicionalmente, se consideran los perjuicios respecto a la previsión de los niveles de rentabilidad esperada asociados a una eventual volatilidad de las alícuotas de las retenciones; la problemática que acarrea el hecho de que dicho impuesto tenga más de un objetivo; los efectos distorsivos de la implementación de cupos de exportación como la generación de rentas intra sectoriales asociadas a las relaciones de poder al interior del sector; el impacto distributivo de las retenciones respecto a los distintos niveles de gobierno reduciéndose la base imponible de los impuestos que recaudan los gobiernos provinciales.

Por último, en los análisis históricos, se señala la persistente asistencia negativa y discriminación del sector agropecuario en comparación con otros sectores; el grado de discriminación y la implementación de mecanismos de lobby que supuso el diferencial de alícuotas entre los productos agropecuarios y los agro industriales, la falta de acuerdos regionales y multilaterales respecto a los derechos de exportación de los productos agropecuarios y, por último, la excepcionalidad del caso argentino como único país donde se aplican retenciones sobre las exportaciones de productos agrícolas.

#### b) Interpretaciones heterodoxas

En este apartado se revisará cómo ha sido abordada la cuestión de las retenciones agropecuarias dentro de las corrientes económicas heterodoxas, señalando una serie de tópicos que pueden servir para organizar las preocupaciones relevadas: las retenciones agropecuarias como elemento compensador frente a la depreciación del tipo de cambio, los mecanismos de distribución de la renta agraria mediante retenciones, el impacto diferencial de las retenciones agropecuarias para cada actor económico, el efecto de los DEX sobre el precio local de los alimentos y, por último, la relación entre las alícuotas de los derechos de exportación y el crecimiento y/o disminución de la superficie sembrada para cada cultivo.

Un primer tópico a considerar es el del **elemento compensador que representan las retenciones frente a un tipo de cambio que deprecia la moneda local**. Partiendo de una perspectiva teórica que, con algunas particularidades, remite a la conceptualización de renta elaborada por Flichman (1977), Rodríguez y Arceo (2006) analizan la distribución del excedente agrario desde el año 1990 a 2003<sup>16</sup>. En efecto, la salida del régimen de convertibilidad y la devaluación consiguiente supusieron una moneda depreciada que implicaba un mayor poder adquisitivo local por cada dólar exportado y una reducción de los costos de producción en dólares. Este es el contexto donde debe sopesarse el efecto de los derechos de exportación.

---

<sup>16</sup> Las distintas posturas teóricas y metodológicas respecto a la renta serán trabajadas en el capítulo cuatro.

Otra cuestión relevante analizada en la literatura es la de **los mecanismos de distribución de la renta agraria mediante retenciones**, en particular el efecto desigual de las retenciones sobre las rentas y las ganancias. En este sentido, Rodríguez y Arceo (2006) consideran que, siempre que no se superen determinados valores, los derechos de exportación van a tender a gravar las rentas y no a las ganancias. Se trata de una cuestión importante en la medida en que entonces las retenciones no tendrían un efecto negativo sobre las reinversiones sectoriales dado que no afectarían el nivel de ingresos. De la misma forma, la ausencia de retenciones y el consiguiente mayor precio de venta de las mercancías agrarias no haría más que aumentar la ganancia extraordinaria (la renta para los terratenientes) (Carrera, 2008). A su vez, en coincidencia con Rodríguez y Arceo (2006), Varesi (2012) señala que con la abrupta devaluación en 2002 se produjo un considerable incremento en el precio de las tierras, lo cual supuso una elevación en las ganancias patrimoniales de aquellos propietarios de tierras. De esta manera, se compensaron los prejuicios sobre las rentas que pudiesen haber supuesto los derechos de exportación.

Desde una perspectiva marxista, García Bernado y Amoretti (2022) señalan un contrapunto respecto a la cuestión<sup>17</sup>. Poniendo especial énfasis sobre el periodo de gobierno de Juntos por el Cambio, consideran que entre 2013 y 2015 la puja distributiva entre el Estado, los capitalistas agrarios y los rentistas respecto a la porción del excedente agrícola apropiado, habría estado signada por un avance del Estado sobre dicho excedente por el mero sostenimiento de las alícuotas en el marco de una disminución relativa de los precios, del sostenimiento de los costos de producción y de una apreciación cambiaria. La disminución de los derechos de exportación aplicados por la administración macrista y la devaluación habrían permitido una readecuación de las rentabilidades relativas a favor de los capitalistas agrarios. De esta manera, el Estado sacrificó su percepción de renta en pos de sostener un porcentaje de apropiación para los sectores capitalistas. Se produce entonces una baja considerable de la presión fiscal sobre el excedente y la porción de la torta apropiada directamente por capitalistas y terratenientes vuelve a estar por sobre el 40% (el Estado se queda con menos del 60%

---

<sup>17</sup> Este contrapunto no deja de guardar relación con la forma específica en que miden la cuota de ganancia obtenida por el capital agrario (para más detalle, consultar el capítulo sobre renta de la tierra).

del excedente). No obstante, cuando la crisis de deuda arreció, el gobierno no pudo sostener esta liberación reinstaurando un esquema fiscal similar que le permitiese recuperar parte de lo perdido. Más allá de esto, los autores no dejan de considerar que la imposibilidad de conocer a-priori el precio en que finalmente se venderán las mercancías agrarias, abre la posibilidad de que en ciertas circunstancias pueda salir favorecido el sector productivo. A pesar de que la mayor parte del valor generado tomará la forma de renta, durante aquellos años donde los costos representan un valor menor respecto al que finalmente tendrá un cultivo una vez cosechado, se pueden dar situaciones donde se acrecienta la porción apropiada en tanto ganancia. Según sus estimaciones, esto habría ocurrido en 2009, 2011 y 2013. A su vez, en 2017 se habría producido un gran avance del sector productivo respecto del rentista. En 2018, la baja en la producción interfirió en la dinámica distributiva, impidiendo una mayor apropiación por parte del sector capitalista.

Respecto a los mecanismos de distribución de la renta agraria mediante retenciones, tanto Rodríguez y Arceo (2006) como Carrera (2008) y Palmieri y Noguera (2015) van a considerar la existencia de dos mecanismos de distribución no excluyentes: directo e indirecto. El mecanismo directo es la proporción de la renta captada a través del impuesto aplicado sobre el volumen de producción exportada que es igual al monto transferido al Estado en concepto de retenciones. El mecanismo indirecto de transferencia se observa en el efecto de abaratamiento en el mercado local de los productos sujetos a retenciones. Por tanto, la incidencia de este impuesto se presenta tanto en la exportación como en la venta en el mercado interno, la imposición total al sector agropecuario que suponen las retenciones es igual a la tasa de retenciones multiplicada por la producción total (Rodríguez y Arceo, 2006)

$$(1) R_t = R_d + R_i$$

En donde

$R_t$ = Renta agraria total transferida

$$(2) R_d = X * r$$

$R_d$ = Renta apropiada en forma directa

Ri= Renta apropiada en forma indirecta

$$(3) Ri = r * QI$$

r= Tasa del impuesto a las exportaciones (retenciones)

X= Valor de las exportaciones agrarias

$$(4) Rt = X * r + r * Ql$$

Ql= Valor de la producción agraria vendida en la economía local

De 4 se puede deducir  $Rt = r (X + Ql)$

$$(5) Y = X + Ql$$

Y= Valor de la producción agraria total previa a la deducción de retenciones

De esta forma, los derechos de exportación reducen el precio interno del producto afectado en una proporción equivalente a la magnitud de la alícuota aplicada. El precio interno (Pfas) es igual a su precio internacional (Pfob) menos el derecho de exportación (rt). La caída de los precios internos supone una transferencia de renta agraria a las industrias y consumidores finales del mercado interno ya que enfrentan precios menores a los que habría de no existir las retenciones. Dicha transferencia es equivalente al diferencial entre estos precios multiplicado por el total de producción que se destina al mercado interno. Por tanto, gracias a este impuesto, crece la tasa de ganancia de las industrias agroalimentarias y posiblemente también se observen menores precios internos para el consumidor final (Palmieri y Noguera, 2015).

En un estudio sobre renta agraria en la Argentina que abarca desde el año 2002 a 2013, apalancándose sobre el concepto clásico de renta diferencial desarrollado por Ricardo (1973) y considerando la existencia de una tasa de ganancia media que impera sobre las tasas de ganancia sectoriales (entre ellas, la agraria) (Marx, 2001); Palmieri y Noguera (2015) se abocan a estudiar la distribución de la renta agraria entre los distintos actores económicos sectoriales, extrasectoriales y el Estado. En efecto, según este estudio el Estado habría logrado captar y redistribuir el 53% del total de la renta agraria generada. Mediante la recaudación fiscal de las retenciones (efecto directo), logro captar el 39% y a través del efecto indirecto, un 14% fue redireccionado hacia la industria

agroalimentaria. La participación del Estado habría caído en 2003 y, a partir de allí, tiende a aumentar hasta el periodo de auge en los precios de los commodities, donde serán los terratenientes quienes pasan a apropiarse de una mayor parte de la renta agraria. Luego, durante 2009 y 2010 la generación de renta cae significativamente y el Estado pasa a apropiarse de una mayor proporción hasta que en 2011 su participación vuelve a descender (tendencia que se revierte hacia el 2014-2015). Estos movimientos en los márgenes de apropiación de cada actor se relacionan primeramente con los cambios en las alícuotas de las retenciones (cuanto mayores, mayor la capacidad del Estado de apropiarse de renta). En este sentido, a partir del año 2007 se elevan las alícuotas y en el caso del trigo y del maíz, vuelven a reducirse entre finales del año 2008 y fines del 2015. El otro elemento relevante respecto a la distribución es el de la evolución de la renta agraria unitaria. Dado que el monto de apropiación del Estado se explica por un porcentaje sobre el precio internacional, cuanto menores sean los márgenes unitarios de producción, mayor será la participación de la renta por parte del Estado. Por ello, en años de alta rentabilidad como 2003 y 2004 o 2007 y 2008, los terratenientes consiguen una mayor participación de la renta agraria. Cuando los precios internacionales bajan o en años de sequía, se produce el movimiento contrario.

Desde una perspectiva marxista, Carrera (2008) señala la diferencia esencial entre los impuestos a la exportación y la sobrevaluación de la moneda nacional como formas de apropiación de la renta. Mientras que en el primer caso la renta pasa primero a manos del estado nacional y luego éste la asigna a sus beneficiarios efectivos mediante distintas políticas, en el caso de sobrevaluación, el Estado no interviene directamente en el proceso de apropiación de renta. Una vez que el producto en cuestión es exportado, los capitales industriales del ámbito nacional se apropian renta al importar por debajo de los precios de producción vigentes en el mercado mundial dado que compran divisas con una moneda nacional sobrevaluada. Una forma posible de que el Estado se apropie renta con una moneda sobrevaluada ocurriría mediante la aplicación de impuestos sobre las importaciones compensando el efecto abaratador de ésta sobre las importaciones. De esta forma, el capital importador pagaría el precio vigente en el mercado mundial y el Estado se apropiaría de la parte que no obtiene el vendedor. Ya sea con retenciones o sobrevaluación, se produce un abaratamiento en el mercado

doméstico de las mercancías agrarias lo cual supone que los medios de vida que son parte de los costos de reproducción de la fuerza de trabajo se vean abaratados y entonces se produzca una ganancia por encima de la normal. Al mismo tiempo, sea por consumo directo o por representar insumos o materias primas, las mercancías agrarias abaratas suponen una mayor capacidad de compra por parte del capital.

Preocupado por trazar las líneas directrices del modelo de acumulación desarrollado durante el primer gobierno kichnerista (en su vinculación con los procesos hegemónicos), Varesi (2012) va a considerar a las retenciones como una de las aristas claves del sistema de transferencias de recursos. Por un lado, capta fondos de la fracción productivo-exportadora y los redirige hacia otras fracciones como al capital financiero mediante el pago de deuda, a las empresas de servicios privatizadas a partir de subsidios y a las clases subalternas a través de políticas de ingresos. A su vez, los derechos de exportación limitan el proceso inflacionario acompañando las medidas de apuntalamiento de salarios y jubilaciones. Respecto a la transferencia al capital financiero, parte del incremento del superávit primario logrado será destinado al pago de deuda, a las compensaciones a los bancos (en 2002), a permitir la salida del default mediante cupones atados al crecimiento y bonos en pesos indexados a la inflación. Por otra parte, los derechos de exportación constituyeron un factor de creciente diferenciación al interior de la fracción productivo-exportadora, entre quienes fueron afectados por ellas, quienes quedaron exentos y quienes fueron beneficiarios de estos fondos a través de otras transferencias como subsidios o beneficios impositivos. Para Barsky (2015), la combinación de retenciones a los productos agrícolas pampeanos y las restricciones a la comercialización internacional manejadas en forma discrecional terminaron generando una gran caída de las exportaciones agroindustriales y una importante transferencia de ingresos al Estado, a las agroindustrias procesadoras y a las compañías comercializadoras de cereales.

Yendo específicamente **al efecto de las retenciones sobre el precio local de los alimentos**, al considerar que la masa principal de las retenciones proviene del complejo sojero que afecta el precio de los alimentos de manera acotada a través de las cadenas avícolas, Barsky (2015) considera que las retenciones tuvieron una impronta netamente fiscal, y en conjunto con otras medidas de restricción de la oferta agropecuaria,

terminaron afectando la provisión de divisas desde el exterior y la capacidad de aumento de la oferta en términos internos, contribuyendo así al encarecimiento de los bienes de consumo básico. A diferencia de otros periodos históricos, los derechos de exportación habrían tenido un impacto discreto sobre los precios pagados por los consumidores dado que, entre diciembre de 2001 a octubre de 2014, el precio de los alimentos aumentó el doble que el nivel general de precios. En cambio, otros bienes como los servicios públicos solo aumentaron en un tercio de ese nivel general. En coincidencia con Barsky, pero sin dejar de observar que los subsidios a los servicios públicos funcionan como un salario indirecto, Varesi (2012) señala que, a pesar de las retenciones aplicadas sobre los productos agropecuarios, el rubro de alimentos y bebidas del IPC presentó un aumento del 135,2% entre 2001 y 2007 impactando de lleno sobre el nivel de vida de las clases subalternas. Según esta visión, esto estaría íntimamente relacionado con el perfil productivo exportador que cobra el modelo durante la posconvertibilidad y, por ende, la relevancia de la fracción exportadora. Dada la fuerte composición de agroalimentos de la canasta exportadora, esto habría generado efectos sobre el incremento de precios en detrimento directo de las condiciones de vida de las clases subalternas. Rodríguez y Arceo (2006) señalan que, de no haberse aplicado las retenciones, se hubiera encarecido el precio interno de los productos exportados, entre ellos los productos alimenticios que componen directa o indirectamente la canasta básica alimentaria. Dado que el precio local de estos productos se determina por sus respectivos precios en el mercado mundial, el tipo de cambio y el nivel de retenciones, su precio interno estaba en el 2006 un 20% por debajo del que se hubiera registrado en ausencia de retenciones. A partir de un ejercicio de simulación, señalan que la eliminación de las retenciones en el segundo semestre del año 2004 hubiera supuesto una elevación de la pobreza de un 16.2% y de 28% de la indigencia.

En relación **al impacto diferencial de las retenciones agropecuarios para cada actor económico**, conviene señalar que la mecánica bajo la cual operan las retenciones agropecuarias no tiene en cuenta la diferente estructura de costos y rendimientos en función de las diversas fertilidades, grabando de igual forma a distintos productores (Rodríguez y Arceo, 2006). Otro elemento bajo consideración es el nivel de concentración. En este sentido, aunque el conjunto del circuito productivo resultó

beneficiado por el perfil productivo exportador que asumió la economía durante la posconvertibilidad —tipo de cambio competitivo, regulación de las tarifas de servicios públicos y del precio de los combustibles, pesificación asimétrica con su licuación y estatización de las deudas y altos precios de los commodities—, Varesi (2012) considera necesario tener en cuenta la fuerte concentración de estos agentes económicos teniendo en cuenta que seis empresas controlaban más del 80% de la capacidad total de refinado (Bunge, Cargill y Dreyfus son filiales de multinacionales y Molinos, Vicentin y General Deheza de origen local). A su vez, dichos agentes tienden a integrar varias actividades de la cadena. A esto se le suman un conjunto más amplio de agentes que incluyen a poderosas empresas agropecuarias organizadas bajo la lógica de pool de siembra. Más allá del rol compensador de las retenciones en cuanto a promotoras de la convergencia de las distintas fracciones del capital, su capacidad de ser un agente diferenciador entre los agentes afectados y los beneficiados no se reduce a la separación entre sectores económicos exportadores y no exportadores, sino que esto también se produce al interior de la fracción productivo-exportadora. Bajo este contexto, el autor concluye la existencia de una profundización del proceso de concentración económica en el agro en general, y en el circuito productivo sojero, en particular. En este sentido, señala el proceso de concentración de la tierra herencia de la década del '90 mediante la desaparición del 21% de las explotaciones agropecuarias en el periodo inter-censal 1988-2002 y el incremento de superficie media de cada establecimiento (sólo el 4,2% de las explotaciones agropecuarias poseían el 62,8% de las hectáreas totales); un proceso de concentración del capital observable en el desdoblamiento creciente entre propietarios (devenidos en rentistas por el aumento de la escala de producción) y contratistas (propietarios de tierra o no) y la concentración del capital en los eslabones finales del circuito productivo sojero; finalmente, el cambio en la gestión del proceso productivo mediante la concentración en grandes empresas agropecuarias-financieras organizadas como pools de siembra. Si bien esto no refiere directamente a la incidencia de las retenciones agropecuarias, es evidente que cruzando los niveles de concentración con la existencia de este impuesto se hace posible considerar su potencial impacto diferencial sobre cada actor económico. A su vez, otro actor relevante es el de la empresa proveedora de semillas quien, al capturar una porción de renta, limita la capacidad de apropiación de la misma por parte del Estado. A esto es preciso sumarle el

hecho de que tanto a nivel local como internacional se produjo un desplazamiento del rol de los Estados en la innovación aplicada al sector agropecuario, ocupando ese lugar empresas privadas multinacionales. Con la introducción de los transgénicos, las grandes empresas privadas pasan a dominar el sector de innovación en semillas aplicable a la producción agropecuaria. Otro punto relevante, se asocia a los distintos niveles de alícuotas de los productos agropecuarios y agroindustriales. En este sentido, los productos agroindustriales observaron alícuotas más bajas que los productos sin procesar.

**Respecto al impacto de las retenciones en el crecimiento y/o disminución de la superficie sembrada para cada cultivo,** la eliminación de retenciones para todos los complejos al comienzo de la administración macrista (con excepción de la soja), supuso cambios en materia de rotación de cultivos. Creció la superficie sembrada de maíz y trigo y, en menor medida, del girasol (García Bernado y Amoretti, 2022). En la comparación entre las campañas de 2011/2-2014/5 y 2015/6- 2018/9 la soja redujo las hectáreas sembradas en 6,9% pero logró aumentar la producción en un 1,3%, el maíz incrementó su superficie sembrada en un 44,3% obteniendo rindes 57,7% superiores y el trigo hizo lo propio en 37,5% y 48,3%, respectivamente. Para el girasol, ocurrió una recuperación mucho más leve. No obstante, el resto de los cultivos del país exhibieron una reducción tanto en superficie como en producción, lo que indica que la explícita intención de la política económica de mejorar la rotación de cultivos quedó restringida sólo a las mercancías de exportación (Bona, 2021). A su vez, la ausencia de retenciones diferenciadas para materia prima y derivados de los cultivos de trigo, maíz, girasol, etc. socavó los incentivos a la agregación de valor. Por otra parte, las medidas implementadas diezmaron parte de los recursos fiscales (Rodríguez, 2018). Bona (2021) calcula que de haberse mantenido las alícuotas de noviembre de 2015 durante el periodo 2016-2019 para los cuatro principales cultivos de exportación, el Estado habría percibido USD 1962 millones en 2016, 2385 millones en 2017, 2444 millones en 2018 y 2451 millones en 2019, totalizando unos 9242 millones en cuatro años. En contradicción con la visión ortodoxa, el autor señala que la eliminación de las retenciones y la baja en la alícuota de la soja no mejoraron la recaudación y las inversiones agregadas tuvieron un desempeño decreciente durante los cuatro años de la administración de Juntos por

el Cambio (más allá de la incorporación de material rodante y maquinaria agrícola importada). En este sentido, el cambio en la política de derechos de exportación encontraría su explicación, no tanto en los argumentos gubernamentales explicitados, sino en el desembarco de un nuevo bloque en el poder que supuso el triunfo electoral de la administración Cambiemos.

El cuadro II.1 resume y ordena las posturas y autores analizados según su marco teórico, las temáticas trabajadas y el periodo de estudio.

Cuadro II.1. Estudios sobre retenciones agropecuarias seleccionadas

|   | Marco teórico de referencia           | Temáticas          |   |  |  |                                  |  | P<br>e<br>r<br>i<br>o<br>d<br>o |
|---|---------------------------------------|--------------------|---|--|--|----------------------------------|--|---------------------------------|
|   |                                       | DEX y T. de cambio | Distrib. renta agraria mediante retenciones     |  |  | DEX y el precio de los alimentos | Influencia DEX sobre superficie sembradas p/ cada cultivo. |                                 |
|   |                                       |                    | a) Efecto desigual DEX sobre rentas y ganancias | b) Mecanismos distrib. de la renta agraria | c) Impacto diferencial DEX por actor económico |                                  |  |                                 |
| <b>Rodríguez y Arceo (2006)</b>         | Clásico/marxista (teoría de la renta) | sí                 | sí  | sí   | sí   | sí                               |  | 1990-2003                       |
| <b>Carrera (2008)</b>                   | Marxista (teoría de la renta)         | sí                 | sí  | sí   | sí   | sí                               |  | 1882-2004                       |
| <b>García Bernado y Amoretti (2022)</b> | Marxista (teoría de la renta)         |                    | sí  |  |  |                                  | sí   | 2003-2019                       |
| <b>Palmieri y Noguera (2015)</b>        | Clásico/marxista (teoría de la renta) |                    |   | sí   |  |                                  |  | 2002-2013                       |
| <b>Varesi (2012)</b>                    | Modelo de acumulación/hegemonía       |                    |   |  | sí   | sí                               |  | 2002-2008                       |
| <b>Barsky (2015)</b>                    | Historia económica/keynesiano         |                    |   |  | sí   | sí                               |  | 1810-2015                       |
| <b>Bona (2021)</b>                      | Excedente económico (Furtado)         |                    |   |  |  |                                  | sí   | 2003-2019                       |

Fuente: Elaboración propia en base a Rodríguez y Arceo (2006), Carrera (2008), García Bernado y Amoretti (2022), Palmieri y Noguera (2015), Varesi (2012), Barsky (2015) y Bona (2021)

En aras de acercarnos a la problemática de los precios de transferencia en el complejo sojero, conviene considerar la composición mundial por países de las exportaciones de soja y derivados. Los principales productores de soja internacionales son Estados Unidos, China, Brasil y Argentina. China también es el principal importador seguido de la Unión Europea, México y Japón. Estados Unidos es el exportador líder, seguido por Brasil, Argentina, Paraguay y Canadá (ver tabla II.2). Por su parte, Argentina es el principal exportador de aceite de soja, seguido de lejos por Brasil, Estados Unidos, los Países Bajos, Alemania, Bolivia y Paraguay (ver tabla II.3). A nivel comercializadoras, Archer Daniels Midland (ADM), Bunge, Cargill y Louis Dreyfus son las cuatro comercializadoras de granos del mundo más importantes (se las denomina ABCD por sus siglas) y también dominan el procesamiento de la soja a nivel mundial, conformando una estructura oligopólica en la comercialización de los commodities agrícolas, integrando la compra de materias primas, almacenamiento y transporte (incluyendo sitios portuarios en los territorios de origen) (Ortiz y Gorenstein, 2016). A su vez, vale mencionar que el 85% de la cosecha mundial de soja es procesada y convertida en alimento en base a soja y aceite. Por su parte, el 98% del alimento en base a soja es transformado en harina de soja que se utiliza como alimento de ganado. El 2% restante se convierte en aceite de soja y proteínas. Una parte del aceite de soja es consumido como aceite comestible y la otra se utiliza para elaborar productos industriales, tales como ácidos grasos, jabones y biodiesel. Argentina se caracteriza por vender la mayor parte de su producción con el valor agregado de la molienda. Mientras los otros dos principales exportadores de soja (Brasil y Estados Unidos) concentran sus exportaciones en el poroto de soja (70% del total para Brasil, 80% para Estados Unidos), Argentina exporta en poroto de soja sólo un 25% del total de sus ventas externas del complejo sojero, mientras que exporta el 50% del total en harina y el 25% en aceite (Grondona y Burgos, 2015). El proceso de industrialización de la soja (aceite y pellets) es llevado adelante por las propias empresas multinacionales exportadoras, lo que implica una concentración mayor en las exportaciones totales de harina y aceite de soja y menor en la de porotos de soja, en la cual existen fuertes exportadores nacionales y numerosas cooperativas.

Tabla II.2 Principales países exportadores de soja. Año 2011 (en toneladas y %).

|    | Poroto soja    | Tn         | %      |
|----|----------------|------------|--------|
| 1  | Estados Unidos | 34.030.577 | 37,41% |
| 2  | Brasil         | 32.984.291 | 36,26% |
| 3  | Argentina      | 10.820.030 | 11,89% |
| 4  | Paraguay       | 5.093.588  | 5,60%  |
| 5  | Canadá         | 2.650.760  | 2,91%  |
| 6  | Países bajos   | 737.534    | 0,81%  |
| 7  | Bélgica        | 264.484    | 0,29%  |
| 8  | China          | 208.258    | 0,23%  |
| 9  | Italia         | 90.042     | 0,10%  |
| 10 | Alemania       | 45.998     | 0,05%  |
| 11 | Francia        | 34.167     | 0,04%  |
| 12 | India          | 30.558     | 0,03%  |
|    | Subtotal       | 86.990.287 | 95,62% |
|    | Resto          | 3.986.339  | 4,38%  |
|    | Total          | 90.976.626 | 100%   |

Fuente: Elaboración propia en base a FAO

Tabla II.3 Principales países exportadores de aceite de soja. Año 2011 (en toneladas y %).

|    | Aceite soja    | Tn         | %      |
|----|----------------|------------|--------|
| 1  | Argentina      | 4.416.250  | 43,30% |
| 2  | Brasil         | 1.741.236  | 17,07% |
| 3  | Estados Unidos | 999.415    | 9,80%  |
| 4  | España         | 348.261    | 3,41%  |
| 5  | Países bajos   | 347.358    | 3,41%  |
| 6  | Alemania       | 338.990    | 3,32%  |
| 7  | Bolivia        | 237.138    | 2,32%  |
| 8  | Paraguay       | 232.485    | 2,28%  |
| 9  | Francia        | 86.999     | 0,85%  |
| 10 | Canadá         | 69.437     | 0,68%  |
| 11 | China          | 51.113     | 0,50%  |
| 12 | Bélgica        | 39.122     | 0,38%  |
| 13 | Italia         | 14.709     | 0,14%  |
| 14 | India          | 10.434     | 0,10%  |
|    | Subtotal       | 8.932.947  | 87,58% |
|    | Resto          | 1.266.969  | 12,42% |
|    | Total          | 10.199.916 | 100%   |

Fuente: Elaboración propia en base a FAO

Al analizar los datos de precios promedio mensuales para cada producto publicados por el Ministerio de Agricultura de la Nación, para el período 1980-2010, Pierri y Cosenza (2014) llegaron a la conclusión de que existió una persistente diferencia de precios desfavorable para los valores FOB de los puertos argentinos respecto de los del golfo de México. En promedio, entre 1980-2010 la diferencia de precios –en detrimento del precio FOB local- fue del 3,9% en el caso de la soja y del 7,8% en el caso del trigo; las excepciones fueron la campaña 2009 de soja y las campañas 1980-1982, 1995-1996, 1999, 2003 y 2010, para el trigo. La soja tuvo un desfavorable diferencial de precios del 6,6% en abril-junio, periodo de meses en los que se concentra el 69% del volumen de sus exportaciones. El trigo obtuvo menores precios del orden del 12,9% en el período diciembre-marzo, meses en los que se vende el 56% del total anual. También respecto a los pellets y aceite de soja, concluyen la existencia de extraordinarios diferenciales de precios negativos para las exportaciones argentinas de pellets y de aceite de soja en 1995 (un 30% y un 25% menor, respectivamente, que los precios del golfo de México). También observan los autores que, para un mismo período existen diferenciales de precio según destino; siendo mayores en las exportaciones hacia el mercado receptor de los embarques de mayor volumen. En este sentido, es prudente tener en cuenta que tanto el aceite como la harina de soja no tienen la pronunciada estacionalidad en las exportaciones típica de las oleaginosas y granos. Grondona y Burgos (2015) estiman una subfacturación del complejo sojero del orden de los 1.000 millones de dólares anuales, representando el 10% del valor de las exportaciones analizadas en 2010, el 7% en 2011, el 13% en 2012 y el 9% en 2013. En este sentido, la subfacturación de exportaciones supuso una pérdida de recursos para el Estado tanto por el menor ingreso vía derechos de exportación, así como también por una menor recaudación vía impuesto a las ganancias.

## 2.5 Conclusiones

En este apartado se abordará primero un análisis general de las posturas ortodoxas y heterodoxas que procure ponerlas en relación. Luego se seleccionarán una serie de aspectos que a partir de aquí van a dirigir el horizonte de análisis. Por último, se

retomarán los aspectos estudiados de la ley de granos clarificando la importancia que revisten para esta investigación.

Una primera cuestión que salta a la vista al analizar las posturas ortodoxas reveladas, es su manifiesta abstracción. Pareciera que los análisis se desarrollan en un tiempo y espacio homogéneo como si la realidad histórica concreta pudiera ser subsumida a una serie de variables y sus relaciones. En efecto, por ejemplo, las repercusiones de los derechos de exportación sobre los factores productivos, sobre el crecimiento económico, sobre su incidencia para cada sector productivo; no son elementos susceptibles de ser analizados haciendo abstracción de los procesos históricos. Más bien, carecen de sentido si no son parte de una perspectiva que permita entenderlos en su determinación histórica. Es más, lo que de estas relaciones abstractas entre variables puede representar utilidad, está en directa proporción al aspecto en que las mismas se relacionan con un determinado sistema económico situado históricamente. Sin embargo, situar el plano del análisis en la abstracción del sistema capitalista no permite captar la configuración específica de dicho sistema bajo el periodo en estudio (modo o patrón de acumulación), el papel particular de economía dependiente y periférica que ostenta la Argentina, la distribución del excedente agrario como manifestación de las particularidades históricas que adquieren las relaciones entre clases y fracciones de clase, las especificidades de los productos agrarios bajo consideración respecto a su realización en el mercado interno o externo, etcétera. Estos son los elementos que van a traer a colación las distintas posturas heterodoxas revisitadas.

De esta forma, la introducción de diversas temporalidades en función de las cuales cambiaría la incidencia y resultados de las retenciones agropecuarias, adquiere la forma de un tiempo homogéneo y lineal, susceptible de ser conceptualizado sólo bajo la forma de corto, mediano o largo plazo. Un tiempo carente de contenido que no incluye los procesos de financiarización global, las formas en que dichos procesos se asentaron en el sector agropecuario y su relación con el boom en el precio de los commodities, la incidencia del tipo de cambio y su vinculación con los derechos de exportación. En este sentido, la supuesta discriminación sobre las mercancías gravadas se enuncia sobre la base de suponer una indiferenciación entre los actores económicos sectoriales (terratenientes y capitalistas) y extrasectoriales, cual si se tratase de agentes

económicos iguales y atomizados. Paradójicamente, el problema señalado por dicha corriente respecto a que al bajar el precio de las mercancías agrarias en el mercado interno –por la aplicación de DEX- se desarrolla una política que se rige por un criterio de igualdad en vez de equidad (beneficiando a los sectores de altos ingresos), puede proyectarse sobre el carácter formal del análisis que realizan sobre la incidencia de dicho impuesto sobre las distintas fracciones de clase capitalistas, deteniéndose sólo sobre lo que tienen de iguales (clases propietarias) y dejando de lado sus múltiples diferencias tanto respecto a la capacidad de generación de puestos de trabajo, su incidencia sobre la generación de valor agregado, su inserción mercado internista o exportadora, los niveles de concentración, etcétera<sup>18</sup>.

Errores similares suceden cuando analizan el supuesto crecimiento de los puestos de trabajo frente a una caída en las alícuotas del impuesto sin sentarse a considerar la potencialidad de generación de puestos de trabajo que cada mercancía agraria contiene y cuál es la relación que existe entre dicha determinación y los diferenciales en las alícuotas entre los distintos productos agrarios; cómo la transformación de los métodos productivos generó modificaciones en el tipo de calificación laboral que modifican el prejuicio de una afinidad electiva entre baja capacitación laboral y sector agrario.

La carencia de un análisis concreto situado históricamente se deja observar también en el hecho de suponer que la imposición del impuesto podría desincentivar la inversión sectorial y a la larga redundar en un crecimiento de la inflación. En un contexto de boom en el precio de los commodities, una apreciación de ese tipo sobresale por su manifiesta abstracción.

Por otra parte, un aspecto interesante es la crítica que realizan de las retenciones como elemento de contención de la inflación. Mientras la imposición del impuesto modifica los precios relativos de una vez, la inflación consiste en un fenómeno de aumentos sostenidos y permanente de los precios. Efectivamente, esta apreciación señala los límites de una estrategia antiinflacionaria que tenga como vértice a los derechos de

---

<sup>18</sup>Incluso, como señalan Arceo y Basualdo (1997), el propio sistema impositivo debe ser entendido como el resultado del distinto peso económico y las diversas correlaciones de fuerza entre las diversas clases y fracciones de clase y cómo se van produciendo variaciones en dichas determinaciones.

exportación; adicionalmente, puede que algunos momentos del periodo bajo estudio podrían suscitar dicha reflexión.

Cuando esta corriente se zambulle explícitamente sobre el proceso histórico, a causa de su matriz conceptual previa, vuelve a cometer los mismos errores. Un buen ejemplo es el de mercado político desarrollado por Sturzenegger (2007), quien maniqueamente decide tomar un aspecto específico y obviar todo el resto, conceptualizando un elemento de carácter político bajo un modelo económico, perdiendo así el fenómeno su propia especificidad.

Respecto a las interpretaciones heterodoxas, en lo referido a los mecanismos de distribución de la renta agraria mediante retenciones, la idea de que los derechos de exportación tienden a gravar a la renta pero no al capital es desarrollada por investigadores que trabajan con una tasa de ganancia fija. Cuando se elimina ese supuesto, como hacen García Bernado y Amoretti (2022), saldar a-priori el efecto del impuesto sobre la renta y el capital se vuelve mucho más complejo. Al tocar específicamente el tema del excedente agrario y su división entre renta y ganancia en el capítulo cuatro, se va a volver sobre esta cuestión. Por otra parte, en el capítulo cinco se analizará la distribución del excedente agrario gracias a este impuesto, tanto respecto a lo que absorbió el Estado así como también la agroindustria. Por ahora conviene destacar que, en coincidencia con Rodríguez y Arceo (2006), Carrera (2008) y Palmieri y Noguera (2015), la aplicación de retenciones supone dos mecanismos de distribución no excluyentes: directo e indirecto. Mientras el primero se ocupa de la proporción de la renta captada por el Estado, el segundo se asocia al efecto de abaratamiento en el mercado local de los productos sujetos a retenciones. Respecto al mecanismo indirecto, conviene introducir una diferenciación a su interior. Si bien gracias a ese mecanismo se abaratan en el mercado local los productos sujetos a retenciones, una parte de los mismos tiene como destino el consumo interno (sea como mercancías bienes salario o como insumos para la producción que tiene como destino el mercado interno) y otra vuelve a aparecer al interior de los productos de la agroindustria que se exportan. En el capítulo cinco se va a poner bajo consideración la apropiación de la agroindustria como resultado de la diferencia entre las alícuotas de la soja y sus derivados. Adicionalmente,

las retenciones a los subproductos también van a ser consideradas como fuente de apropiación estatal (tanto en el capítulo tres como en el cinco).

Por otra parte, el efecto de las retenciones sobre el precio local de los alimentos no va a ser una de las consideraciones centrales de esta investigación. En rigor, dicho efecto se observa no sólo para la grabación de las mercancías agrarias que son parte de los bienes salario (como insumos, materia prima o bienes finales) sino también al considerar a la soja a pesar de no ser un producto típico de la canasta alimentaria local. Tal como se vio en el primer capítulo, esto se debe a que su posición hegemónica dentro de la producción agraria (tanto por sus precios, así como por su capacidad adaptativa a distintas zonas y tierras), tuvo efectos sobre la suba del monto de los alquileres. En este sentido, la hipotética eliminación a los derechos de exportación a la soja probablemente hubiera arrojado efectos a la suba de los alquileres y al crecimiento de la superficie cultivada con dicha oleaginosa. Lo cual habría repercutido sobre el nivel de precios de los bienes salario que tienen entre sus componentes al trigo, maíz y girasol (ajuste de cantidades y de precios).

Algo similar se puede decir acerca de la relación entre las alícuotas de los derechos de exportación y el crecimiento y/o disminución de la superficie sembrada para cada cultivo. Es un tema que afecta a las preocupaciones de esta investigación sólo en el sentido de las variaciones en los montos recaudados por parte del Estado de acuerdo a las alícuotas imperantes y las oscilaciones en las cantidades exportadas de cada producto.

Resulta evidente el hecho de que las retenciones agropecuarias pueden ser (y han sido) un elemento compensador frente a la depreciación del tipo de cambio. Se trata de un punto que, si bien conviene retener, no va a ser un tema central de investigación. En efecto, la instauración de los derechos de exportación a la salida de la convertibilidad tuvo un efecto importante en la contención del precio de los alimentos y de aquellas mercancías alcanzadas por el impuesto que funcionaban como insumos de otras industrias. Por esta misma razón supuso un límite en la cuantía de las transferencias hacia los sectores productivos exportadores en detrimento de los mercados internistas. Si esto es así, la devaluación al comienzo del gobierno de la Alianza Cambiemos, al no estar compensada por un crecimiento en las alícuotas, permitió una transferencia de

excedente hacia los sectores exportadores. Algo que volvió a repetirse a partir de 2018, cuando se desató la crisis económica.

En el próximo capítulo se analizarán dos formas posibles de calcular la transferencia captada por el Estado gracias a los derechos de exportación. Como se verá, las diferencias entre los resultados obtenidos por cada método van a guardar relación con las particularidades que hemos analizado respecto a las posibilidades que brinda la ley 21.453.

### 3. Retenciones teóricas y efectivas

#### 3.1 Introducción

En el siguiente capítulo se analizará el monto recaudado por el Estado como consecuencia de la aplicación de retenciones a productos agropecuarios y agroindustriales. A su vez, se introducirá la categoría de retenciones teóricas contraponiéndola a la de retenciones efectivas. La intención es analizar las divergencias en los resultados como consecuencia de la utilización de una u otra metodología, intentando captar sus fundamentos. En este sentido se irá desagregando la información mediante el establecimiento de comparaciones entre ambas estimaciones agrupando a las mercancías en primarias y subproductos. Luego se intentarán establecer relaciones entre los cambios en las alícuotas de retenciones de los productos considerados, los valores mensuales de recaudación, las toneladas mensuales declaradas por DJVE y el valor FOB de cada mercancía. Finalmente, se esbozarán una serie de conclusiones.

#### 3.2 Retenciones efectivas, fuentes y sus problemas.

El monto recaudado por el Estado con motivo de los derechos de exportación se publica en los anuarios de la AFIP. En este sentido, a los efectos de la investigación, las primeras tres columnas del cuadro III.1 señalan los capítulos del anuario de la AFIP considerados, su denominación y los productos agropecuarios y agroindustriales incluidos dentro de los mismos (los que se pretenden analizar exclusivamente). Las últimas dos columnas refieren a la “traducción” de dichos productos a la nomenclatura común del Mercosur.

Cuadro III.1 Productos agro exportaciones analizados

| Cap. | Denominación | Incluye | Nomenclatura común del Mercosur                  | Código   |
|------|--------------|---------|--|----------|
| 10   | Cereales     | Trigo   | Trigo duro excluido p/siembra                    | 10011090 |
|      |              |         | Trigo y morcajo,excluidos trigo duro y p/siembra | 10019090 |

|                           |   |                    |  |                   |  |          |
|---------------------------|---|--------------------|--|-------------------|--|----------|
|                           |   | Maíz               | Maíz en grano  | 10059010          |  |          |
|                           |   |                    | Maíz ncop.   | 10059090          |  |          |
|                           |   | Sorgo              | Sorgo granífero,excluido p/siembra   | 10070090          |  |          |
| 11                        | Productos de la molinería; malta; almidón y fécula; inulina; gluten de trigo  | Grañones y sémolas | Grañones y sémola de trigo   | 11031100          |  |          |
|                           |   |                    | Grañones y sémola de maíz  | 11031300          |  |          |
|                           |   | Almidon            | Almidon de trigo   | 11081100          |  |          |
|                           |   |                    | Almidon de maíz  | 11081200          |  |          |
|                           |   | Harinas            | Harina de trigo  | 11010010          |  |          |
|                           |   |                    | Harina de maíz   | 11022000          |  |          |
| Harina de porotos de soja | 12081000  |                    |  |                   |  |          |
| 12                        | Semillas y frutos oleaginosos; semillas y frutos diversos; plantas industriales o medicinales; paja y forraje.                          | Soja               | Porotos de soja excluidos p/siembra  | 12019000          |  |          |
|                           |   | Girasol            | Semilla de girasol excluida p/siembra  | 12060090          |  |          |
| 15                        | Grasas y aceites animales o vegetales; productos de su desdoblamiento; grasas alimenticias elaboradas; ceras de origen animal o vegetal | Aceite de soja     | Aceite de soja en bruto, incluso desgomado   | 15071000          |  |          |
|                           |   |                    | Aceite de soja refinado, en envases <= a 5l  | 15079011          |  |          |
|                           |   |                    | Aceite de soja refinado, excluido en envases <= a 5l                                       | 15079019          |  |          |
|                           |   |                    | Aceite de soja ncop  | 15079090          |  |          |
|                           |   | Aceite de girasol  | Aceite de girasol en bruto   | 15121110          |  |          |
|                           |   |                    | Aceite de girasol refinado, en envases <= a 5l   | 15121911          |  |          |
|                           |   |                    | Aceite de girasol ncop.  | 15121919          |  |          |
|                           |   | Aceite de maíz     | Aceite de maíz en bruto  | 15152100          |  |          |
|                           |   |                    | Aceite de maíz refinado, en envases <= a 5l  | 15152910          |  |          |
|                           |   |                    | Aceite de maíz ncop.   | 15152990          |  |          |
|                           |   | 23                 | Residuos y desperdicios de las industrias alimentarias; alimentos preparados para animales | Subproductos soja | Harina y "pellets" de la extracción del aceite de soja | 23040010 |
|                           |   |                    |  |                   | Tortas y residuos sólidos del aceite de soja           | 23040090 |
| Subproductos girasol      | Tortas,harinas y "pellets" de grasas o aceites de girasol   |                    |  | 23063010          |  |          |
| Subproductos maíz         | Tortas y residuos sólidos de grasas o aceites de germen de maíz   |                    |  | 23069010/23067000 |  |          |

Fuente: Elaboración propia en base a AFIP y la Nomenclatura Común del Mercosur (NCM)

Al considerar los títulos de cada capítulo, una primera cuestión que salta a la vista es que la captación de los recursos en virtud de los derechos de exportación considerados se topa con una primera dificultad en la medida en que los capítulos publicados por la AFIP incluyen una mayor cantidad de productos que los que se pretenden considerar. En efecto, el capítulo 10 “cereales” incluye al arroz, quinoa, farro, mijo, entre otros. El capítulo 11 incluye fécula (almidón de maíz utilizado como espesante de diversos productos alimenticios) e inulina (derivado de productos primarios como diente de león o bardana). El capítulo 12, la totalidad de semillas y frutos oleaginosos exportados por el país (por ejemplo, el maní), semillas y frutos diversos, plantas industriales o medicinales y paja y forraje. El capítulo 15 grasas y aceites animales, grasas alimenticias elaboradas y ceras de origen animal o vegetal. Por último, el 23 incluye la totalidad de los residuos y desperdicios de las industrias alimentarias junto con alimentos preparados para animales – y no solamente a subproductos de la soja, girasol y maíz-. Por esto mismo, los montos recaudados deben ser mayores a los que resultarían de sólo considerar las mercancías analizadas. Igualmente, la selección de las mercancías agrarias no es caprichosa, sino que alberga a los productos típicos del agro pampeano que, en líneas generales, representan la mayor porción de las exportaciones agropecuarias y que, además, son los que se encuentran afectados, para casi todo el periodo, por los derechos de exportación<sup>19</sup>. A su vez, respecto a los subproductos, se tienen en consideración a los derivados de dichos productos primarios, quienes también fueron generalmente alcanzados por los DEX.

En otro orden de cosas, es necesario considerar que la AFIP dejó de publicar esta desagregación a partir de 2018. En efecto, a partir de dicho año, comenzó a publicar los datos de la sección “*reino vegetal*” sin dividirla por capítulos –los considerados aquí son el 10 “cereales”, el 11 “productos de la molinería...”- y de la sección “*productos de las industrias alimentarias; bebidas, líquidos alcohólicos y vinagres; tabaco y sucedáneos del tabaco elaborados*” sin desagregarla por capítulos (el considerado es el 23 “Residuos y

---

<sup>19</sup> En este sentido, la investigación se enmarca dentro de una larga tradición de investigaciones que pone el foco sobre los productos agro pampeanos en la medida en que, históricamente, fueron estos quienes representaron la mayor parte de la canasta agroexportadora del país. Por ello mismo, se asentaron en la zona con tierras más fértiles del país e incluso de las mejores del mundo. No obstante, con el denominado paquete tecnológico establecido a partir de mediados de los '90, la soja logró penetrar en algunas provincias atípicas, como Santiago del Estero, Chaco y Salta.

desperdicios de las industrias alimentarias; alimentos preparados para animales”). En cambio, la sección III/capítulo 15 “*Grasas y aceites animales o vegetales; productos de su desdoblamiento; grasas alimenticias elaboradas; ceras de origen animal o vegetal*” se siguió publicando<sup>20</sup>. Por tanto, se dispone de información hasta el año 2017.

En relación a los valores consignados, la AFIP publica la información en pesos argentinos del año en consideración, consignando la recaudación mensualmente. Por ello se procedió a transformarlos en dólares estadounidenses dividiéndolos por el tipo de cambio nominal promedio mensual publicado por el BCRA, basado en Tipo de Cambio de Referencia "A" 3500 (Mayorista).

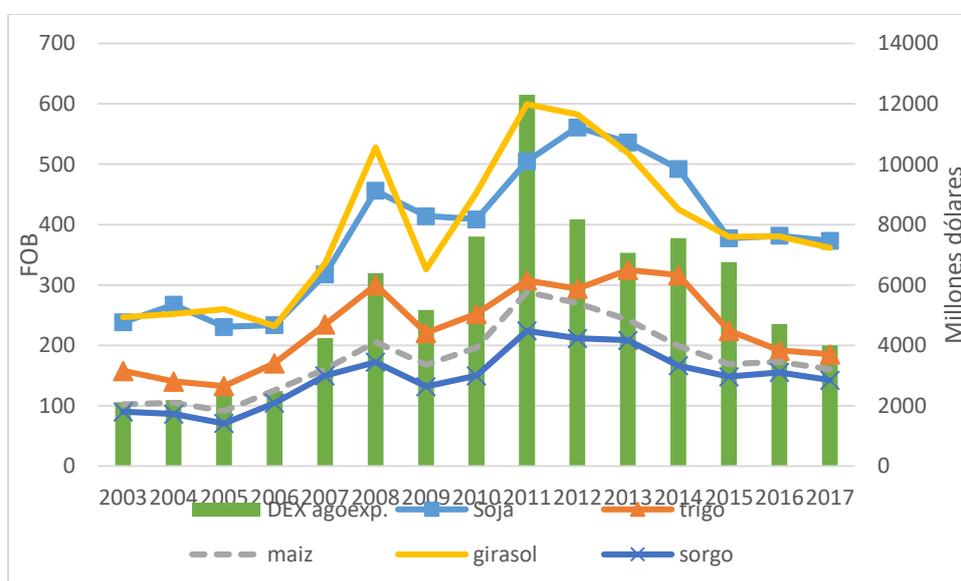
Respecto a las mercancías tipificadas por el Código Común del Mercosur, se hizo una selección que incluye a la casi totalidad de los productos alcanzados por las retenciones agropecuarias y agroindustriales. La selección se basó en el criterio de no considerar aquellos códigos que incluían una mezcla entre los derivados de los productos primarios seleccionados (soja, trigo, sorgo, maíz y girasol) y componentes de otros orígenes. Adicionalmente, no se consideró a algunos derivados del trigo (aunque sí a la harina).

En el gráfico III.1 es posible ver los montos totales recaudados por las retenciones al complejo agroexportador, cifra que toca su punto máximo durante 2011 alcanzando los 12 mil millones de dólares. La recaudación sobre este complejo comienza a crecer a partir del año 2007, producto del crecimiento de la cantidades exportadas pero sobre todo del aumento en el precio de los commodities (elemento que también se encuentra graficado). Exceptuando el año 2009 (donde los precios caen), a partir de 2010 los valores FOB retoman su pendiente ascendente tocando su pico en 2011. Luego de este año comienzan a descender, aunque sin llegar en el momento más bajo (2017) a los valores de comienzos de la serie. De esta forma, es posible mensurar la relación positiva entre la recaudación por retenciones agropecuarias y el valor FOB.

---

<sup>20</sup> Su continuidad tal vez pueda explicarse dado que se trata de un capítulo incluido en el reino animal (capítulo 15) y, a la vez, una sección en sí misma (sección 3)

Gráfico III.1 Recaudación por derechos de exportación del complejo agroexportador, en millones de dólares (eje derecho). Valores FOB productos agropecuarios seleccionados (eje izquierdo). 2003-2019

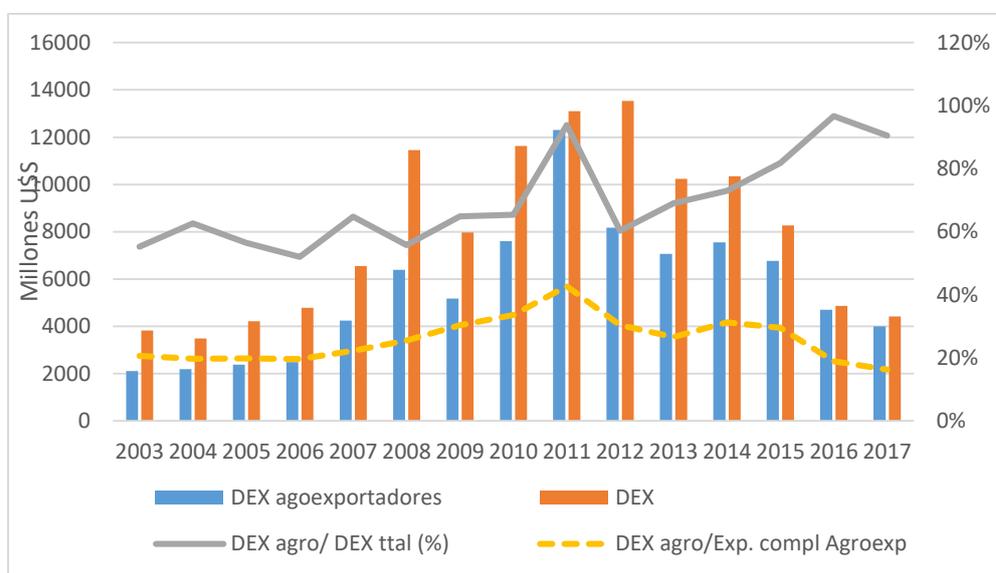


Fuente: Elaboración propia en base a AFIP y CIARA-CEC

En el gráfico III.2 se consigna la incidencia de los DEX agro exportadores sobre los DEX totales oscilando entre un 55% (2003) y un 97% (2016). A su vez, el valor de la recaudación llega a alcanzar el 43% del total exportado del complejo agroexportador durante el año 2011. Como se apuntaba, el crecimiento de los valores recaudados durante dicho año se explica por el mero sostenimiento de las alícuotas en un contexto de crecimiento en las cantidades exportadas y de los valores FOB. No obstante, la incidencia de los precios es mucho más determinante en la medida en que las cantidades producidas crecen casi ininterrumpidamente durante todo el periodo.

Por otra parte, en ambos cuadros queda reflejada la caída en los montos recaudados que supuso la quita de retenciones a todos los productos durante los primeros dos años del gobierno macrista (exceptuando a la soja y sus derivados).

Gráfico III.2 Recaudación derechos de exportación del complejo agro exportador y de las exportaciones totales (eje izquierdo), en millones de dólares corrientes. Porcentual de los DEX del complejo agro exportador sobre las exportaciones totales y sobre los DEX totales (eje derecho). 2003-2017



Fuente: Elaboración propia en base a AFIP e INDEC

### 3.3 Comparación entre retenciones teóricas y efectivas

#### a) Categoría de retenciones teóricas.

En un trabajo sobre las retenciones agropecuarias, Benavento, Fernández y Guevara Santaló (2022), construyen la categoría de retenciones teóricas. Se trata de una categoría útil en la medida en que permite captar empíricamente la existencia de un funcionamiento problemático en el sistema recaudatorio de derechos de exportación, al contrastar los montos derivados de estas con los montos de las retenciones agropecuarias publicadas por la AFIP. Dicha categoría estima la recaudación obtenida por retenciones agropecuarias basándose en los valores exportados año a año publicados por el INDEC (base de datos sobre el comercio exterior), aplicándole las alícuotas correspondientes. En este capítulo, se va a continuar con esta metodología

aunque introduciendo tres modificaciones. A diferencia del trabajo de dichos autores, en este caso, el cálculo de retenciones teóricas se va a hacer anual y no mensualmente<sup>21</sup>. Es decir, aplicando al monto total de exportaciones anuales, las alícuotas de retenciones correspondientes. Como durante algunos de los años bajo estudio, las alícuotas se han modificado incluso durante un mismo año, se procedió a establecer un promedio mensual para el mes en el que se produce el cambio de las alícuotas vigentes, ponderando de acuerdo a la cantidad de días hábiles que le correspondan a cada valor porcentual. Luego se estableció un promedio anual. Por otra parte, los autores toman en consideración 6 productos: granos de soja (posición arancelaria 12010090), aceite de soja (15071000), pellets de soja (23040010), semillas de girasol (12060090), aceite de girasol (15121110) y pellets de girasol (23063010). En nuestro caso, la selección de productos es más abarcativa, considerando también el maíz, el trigo y sus derivados, la harina de soja y las tortas y residuos sólidos de grasas o aceites de germen de maíz. Por último, respecto al anuario de la AFIP, los autores toman en consideración los capítulos 12, 15 y 23. En cambio aquí se agregan también el 10 y 11 (ver cuadro III.1).

En conclusión, la inclusión de una mayor cantidad de productos permitió, del lado de las retenciones teóricas, obtener resultados mucho más precisos; de lado de las efectivas, una consideración más abarcativa de los DEX efectivamente recaudados a productos agropecuarios y agroindustriales. Además, gracias a esto, se pudo establecer comparaciones por rubros intentando sopesar aquellos donde las diferencias entre las retenciones teóricas y efectivas eran mayores, y viceversa.

#### b) Totales (productos primarios y sus derivados)

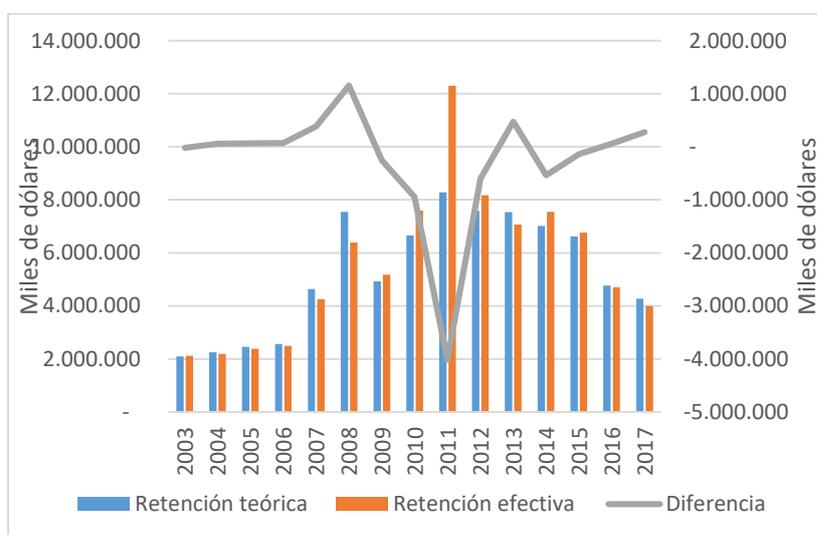
En el gráfico III.3 y la tabla III.1 es posible observar la diferencia entre las retenciones teóricas y efectivas para toda la canasta agroexportadora. Conviene retener para el análisis el hecho de que los montos publicados por la AFIP contienen una mayor cantidad de productos en comparación con las mercancías alcanzadas por concepto de retenciones teóricas. Por tanto, el valor de las retenciones efectivas siempre debería ser mayor al de las retenciones teóricas. Sin embargo, esto sucede sólo en 7 de los 14 años

---

<sup>21</sup> Teniendo en cuenta que el cálculo mensual o anual no modifica las tendencias descriptas, dada la cantidad de años y productos abarcada, se prefirió realizar el cálculo de retenciones teóricas anual en vez de mensualmente.

considerados (2003, 2009, 2010, 2011, 2012, 2014 y 2015). La mayor diferencia a favor de las retenciones teóricas ocurre en 2008 con más de mil millones de dólares. En cambio, la diferencia mayor a favor de las efectivas se da en 2011 con un poco más de 4 mil millones. En dólares constantes del 2002, para toda la serie, se produce una diferencia en favor de las retenciones efectivas de tres mil ochocientos millones de dólares.

Gráfico III.3 Retenciones teóricas y efectivas a productos agroexportadores (eje izquierdo). Diferencia (eje derecho). En miles de dólares corrientes. 2003-2017



Fuente: Elaboración propia en base a AFIP e INDEC

Tabla III.1. Retenciones teóricas y efectivas del complejo agroexportador, en miles de dólares corrientes. Total en dólares constantes 2002. 2003-2017

| Año  | Retención teórica | Retención efectiva | Diferencia |
|------|-------------------|--------------------|------------|
| 2003 | 2.094.549         | 2.114.119          | - 19.570   |
| 2004 | 2.247.582         | 2.187.899          | 59.683     |
| 2005 | 2.449.831         | 2.384.140          | 65.691     |
| 2006 | 2.561.983         | 2.489.973          | 72.010     |
| 2007 | 4.634.208         | 4.248.268          | 385.940    |
| 2008 | 7.542.445         | 6.389.807          | 1.152.638  |
| 2009 | 4.920.479         | 5.174.770          | - 254.291  |
| 2010 | 6.653.762         | 7.600.117          | - 946.355  |

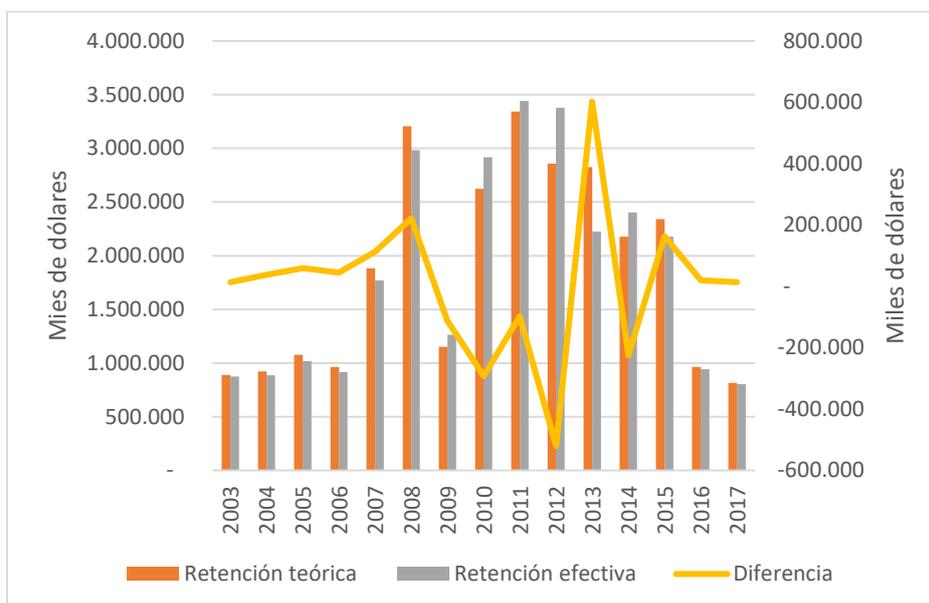
|  |           |            |             |
|--|-----------|------------|-------------|
| <b>2011</b>                                | 8.279.491 | 12.297.535 | - 4.018.044 |
| <b>2012</b>                                | 7.577.874 | 8.174.252  | - 596.378   |
| <b>2013</b>                                | 7.536.885 | 7.061.250  | 475.635     |
| <b>2014</b>                                | 7.012.360 | 7.548.808  | - 536.448   |
| <b>2015</b>                                | 6.622.742 | 6.762.867  | - 140.125   |
| <b>2016</b>                                | 4.765.307 | 4.708.323  | 56.984      |
| <b>2017</b>                                | 4.274.503 | 3.997.734  | 276.769     |
| <b>Total (dólares<br/>constantes 2002)</b> |           |            | - 3.865.054 |

Fuente: Elaboración propia en base a AFIP, INDEC y Inflation. Eu World Data

### c) Productos primarios

Con la idea de ver de dónde surgen las mayores diferencias respecto a ambos métodos, se comparan las retenciones teóricas y efectivas entre los productos primarios. En este sentido, del lado de las retenciones teóricas se contabilizan los montos consignados en el capítulo 10 y 12; respecto a las teóricas, el trigo, maíz, soja, girasol y sorgo. Nuevamente, es menester recordar que los capítulos 10 y 12 de la AFIP incluyen otros productos, por lo cual los montos deberían ser mayores. Efectivamente, esto sucede sólo en 5 de 14 años (2009,2010,2011,2012,2014), observándose la mayor diferencia en 2012 con 500 millones de dólares. Por su parte, la mayor diferencia a favor de las retenciones teóricas ocurre en 2013 con aproximadamente 600 millones de dólares. En total, en dólares constantes de 2002 el saldo es a favor de las teóricas en 23 millones.

Gráfico III.4 Retención teórica y efectiva para soja, girasol, maíz, trigo y sorgo. En miles de dólares corrientes. 2003-2017



Fuente: Elaboración propia en base a AFIP e INDEC.

Tabla III.2. Retenciones teóricas y efectivas para soja, girasol, maíz, trigo y sorgo, en miles de dólares corrientes. Total en dólares constantes 2002. 2003-2017

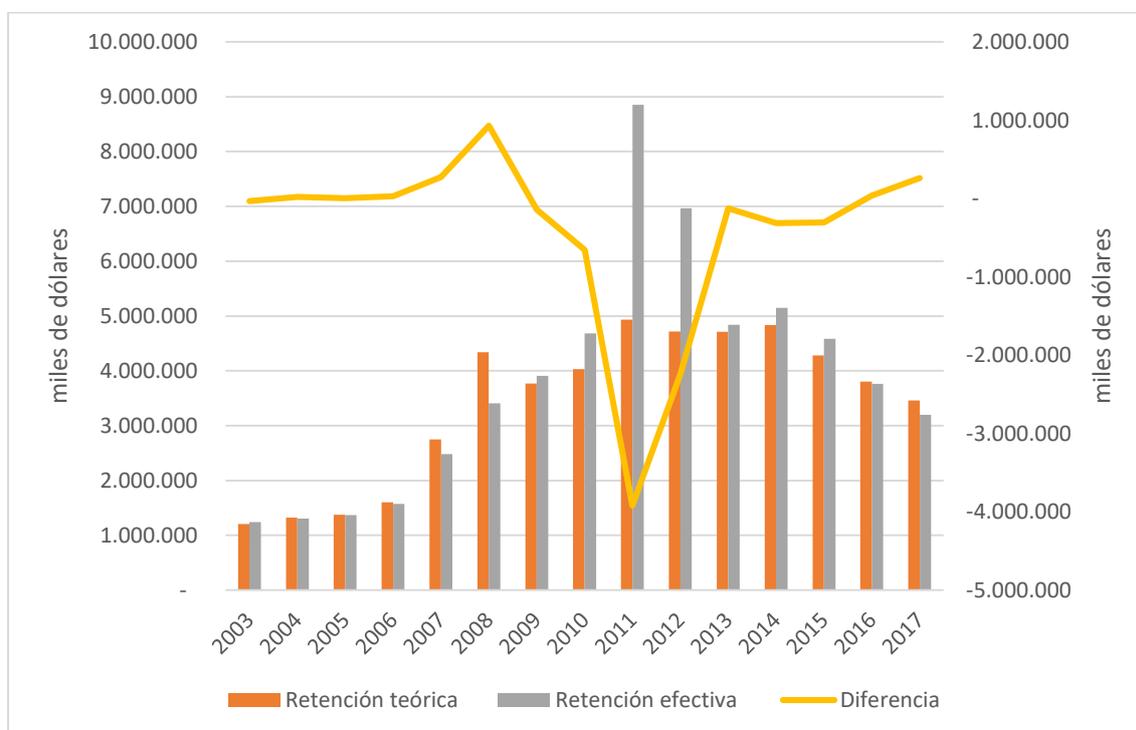
| Año               | Retención teórica | Retención efectiva | Diferencia |
|-------------------|-------------------|--------------------|------------|
| 2003              | 889.312           | 875.341            | 13.971     |
| 2004              | 922.927           | 885.415            | 37.513     |
| 2005              | 1.076.670         | 1.017.301          | 59.369     |
| 2006              | 962.438           | 917.667            | 44.771     |
| 2007              | 1.882.177         | 1.768.675          | 113.503    |
| 2008              | 3.205.179         | 2.983.127          | 222.053    |
| 2009              | 1.152.516         | 1.264.845          | - 112.328  |
| 2010              | 2.624.045         | 2.916.654          | - 292.609  |
| 2011              | 3.344.155         | 3.441.534          | - 97.378   |
| 2012              | 2.859.329         | 3.379.415          | - 520.085  |
| 2013              | 2.826.460         | 2.223.280          | 603.179    |
| 2014              | 2.178.169         | 2.402.332          | - 224.162  |
| 2015              | 2.340.685         | 2.177.462          | 163.223    |
| 2016              | 963.357           | 943.455            | 19.901     |
| 2017              | 815.637           | 802.183            | 13.454     |
| Total (U\$S 2002) |                   |                    | 23.042     |

Fuente: Elaboración propia en base a AFIP, INDEC y Inflation. Eu World Data

#### d) Harinas, aceites y subproductos

En el caso de las harinas, aceites y subproductos se tendrán en cuenta el capítulo 11,15 y 23 de la publicación de la AFIP. Respecto a las retenciones teóricas, se incluyen aceites, harinas, pellets, tortas, almidón, grañones y sémolas derivados de la soja, girasol, maíz y trigo. Nuevamente, aquí también los capítulos en consideración contienen una mayor cantidad de productos que los que se pretenden considerar. Las retenciones efectivas son mayores para los años 2003 y desde 2009 a 2015, llegando la diferencia a favor de estas a casi 4 mil millones de dólares en 2011. Por su parte, la diferencia a favor de las retenciones teóricas alcanza su punto más alto en 2008 con 930 millones de dólares. En total, en dólares constantes de 2002, se produce una diferencia a favor de los números tomados de la AFIP de 6 mil millones.

Gráfico III.5 Retenciones teórica y efectiva para aceites, harinas y otros derivados de la soja, girasol, maíz y trigo. En miles de dólares corrientes. 2003-2017



Fuente: Elaboración propia en base a AFIP e INDEC

Tabla III.3. Retenciones teóricas y efectivas para aceites, harinas y otros derivados de la soja, girasol, maíz y trigo. En miles de dólares corrientes. Total en dólares constantes 2002. 2003-2017

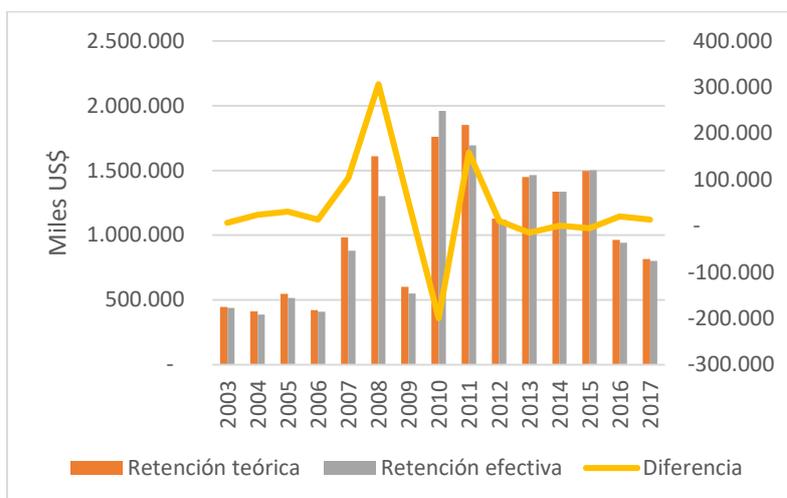
| <b>Año</b>        | <b>Retención teórica</b> | <b>Retención efectiva</b> | <b>Diferencia</b> |
|-------------------|--------------------------|---------------------------|-------------------|
| 2003              | 1.205.237                | 1.238.778                 | - 33.541          |
| 2004              | 1.324.655                | 1.302.485                 | 22.170            |
| 2005              | 1.373.161                | 1.366.839                 | 6.322             |
| 2006              | 1.599.544                | 1.572.306                 | 27.238            |
| 2007              | 2.752.031                | 2.479.593                 | 272.438           |
| 2008              | 4.337.266                | 3.406.681                 | 930.585           |
| 2009              | 3.767.963                | 3.909.926                 | - 141.963         |
| 2010              | 4.029.717                | 4.683.463                 | - 653.745         |
| 2011              | 4.935.335                | 8.856.001                 | - 3.920.666       |
| 2012              | 4.718.544                | 6.965.431                 | - 2.246.887       |
| 2013              | 4.710.426                | 4.837.970                 | - 127.544         |
| 2014              | 4.834.475                | 5.146.477                 | - 312.001         |
| 2015              | 4.282.057                | 4.585.404                 | - 303.347         |
| 2016              | 3.801.950                | 3.764.868                 | 37.083            |
| 2017              | 3.458.866                | 3.195.551                 | 263.315           |
| Total (U\$S 2002) |                          |                           | - 6.014.390       |

Fuente: Elaboración propia en base a AFIP, INDEC, BCRA y Inflation. Eu World Data

e) Soja y girasol.

Si se tienen en cuenta sólo la soja y el girasol (capítulo 12 de la AFIP), aumentan la cantidad de años en donde las retenciones teóricas alcanzan un monto mayor respecto a las efectivas. La recaudación de la AFIP solo supera a las teóricas en los años 2010, 2013 y 2014. El saldo total es de 500 millones de dólares constantes de 2002.

Gráfico III.6. Retención teórica y efectiva para soja y girasol. En miles de dólares corrientes. 2003-2017



Fuente: Elaboración propia en base a AFIP, INDEC y BCRA.

Tabla III.4. Retenciones teóricas y efectivas para soja y girasol. En miles de dólares corrientes. Total en dólares constantes 2002. 2003-2017

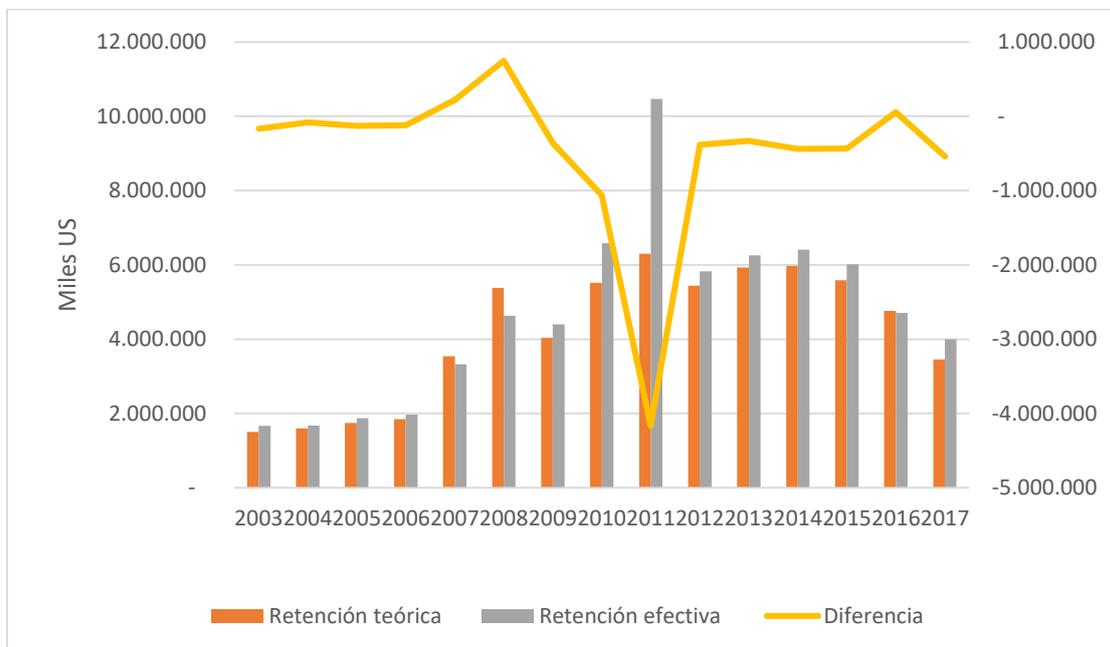
| Año               | Retención teórica | Retención efectiva | Diferencia |
|-------------------|-------------------|--------------------|------------|
| 2003              | 446.315           | 439.421            | 6.893      |
| 2004              | 411.445           | 387.285            | 24.160     |
| 2005              | 546.252           | 515.480            | 30.771     |
| 2006              | 421.892           | 408.228            | 13.664     |
| 2007              | 984.526           | 880.977            | 103.548    |
| 2008              | 1.609.094         | 1.302.498          | 306.595    |
| 2009              | 601.578           | 548.413            | 53.165     |
| 2010              | 1.760.557         | 1.959.841          | - 199.284  |
| 2011              | 1.852.651         | 1.693.697          | 158.955    |
| 2012              | 1.129.585         | 1.118.950          | 10.635     |
| 2013              | 1.448.871         | 1.463.140          | - 14.269   |
| 2014              | 1.336.331         | 1.335.507          | 824        |
| 2015              | 1.496.237         | 1.501.179          | - 4.942    |
| 2016              | 963.357           | 942.800            | 20.557     |
| 2017              | 815.637           | 802.180            | 13.458     |
| Total (U\$S 2002) |                   |                    | 506.771    |

Fuente: Elaboración propia en base a AFIP, INDEC, BCRA y Inflation. Eu World Data

f) Soja y derivados

Por último, consideremos ahora sólo a la soja y sus derivados. Respecto al anuario de la AFIP cabría considerar el capítulo 11, 12, 15 y 23. Sin embargo, no se contabilizará el capítulo 11 que, a los efectos de los objetivos trazados, sólo contiene a la harina de soja. Esto se justifica dada la poca incidencia de dicho producto en la canasta exportadora según la base de comercio exterior del INDEC. En este sentido, en contraposición, se destaca la importancia del código 23040010 "Harina y "pellets" de la extracción del aceite de soja" (incluido dentro del capítulo 23). Del lado de las retenciones teóricas se consideran la soja y todos sus subproductos con excepción de la harina de soja.

Gráfico III.7. Retención teórica y efectiva para soja y derivados. En miles de dólares corrientes. 2003-2017



Fuente: Elaboración propia en base a AFIP, INDEC, BCRA

Tabla III.5. Retenciones teóricas y efectivas para soja y derivados. En miles de dólares corrientes. Total en dólares constantes 2002. 2003-2017

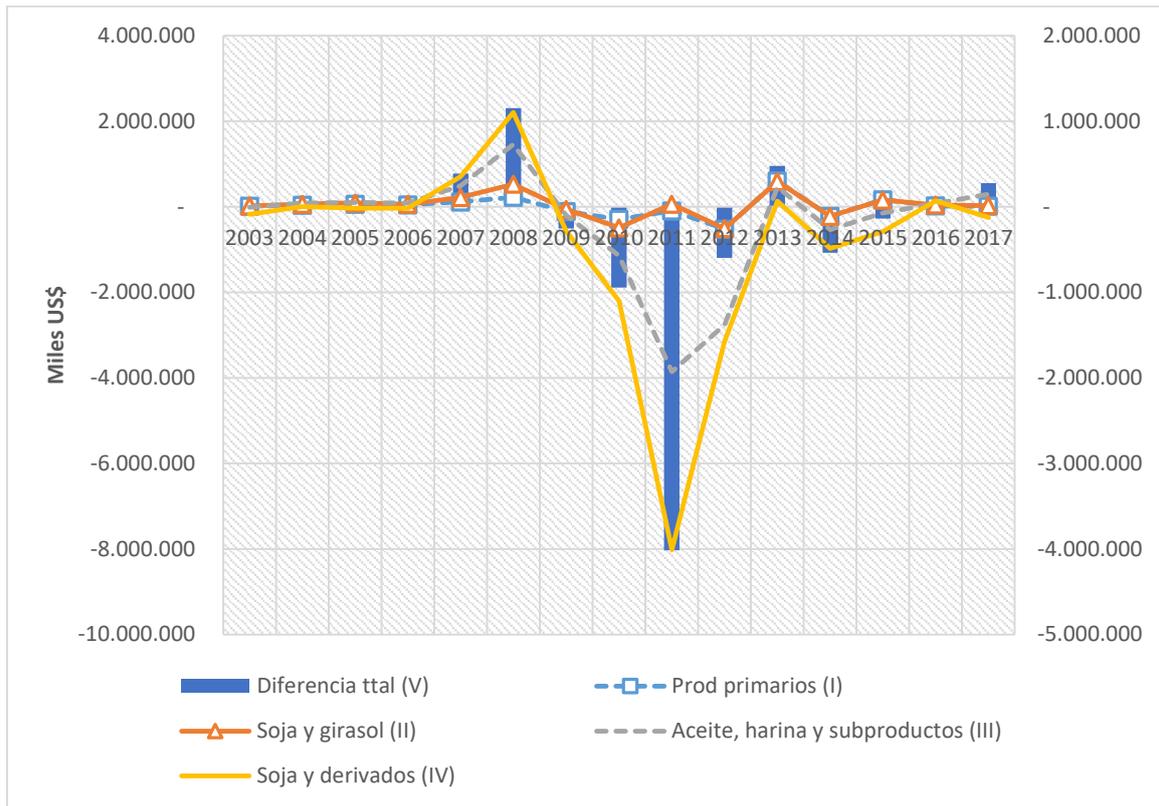
| <b>Año</b>               | <b>Retención teórica</b> | <b>Retención efectiva</b> | <b>Diferencia</b> |
|--------------------------|--------------------------|---------------------------|-------------------|
| <b>2003</b>              | 1.501.799                | 1.669.454                 | - 167.655         |
| <b>2004</b>              | 1.597.046                | 1.677.340                 | - 80.294          |
| <b>2005</b>              | 1.743.748                | 1.873.001                 | - 129.253         |
| <b>2006</b>              | 1.846.309                | 1.967.125                 | - 120.817         |
| <b>2007</b>              | 3.539.915                | 3.322.367                 | 217.548           |
| <b>2008</b>              | 5.377.674                | 4.629.786                 | 747.888           |
| <b>2009</b>              | 4.038.533                | 4.398.630                 | - 360.098         |
| <b>2010</b>              | 5.520.187                | 6.580.588                 | - 1.060.400       |
| <b>2011</b>              | 6.302.020                | 10.466.095                | - 4.164.076       |
| <b>2012</b>              | 5.442.432                | 5.823.916                 | - 381.484         |
| <b>2013</b>              | 5.928.337                | 6.258.082                 | - 329.745         |
| <b>2014</b>              | 5.972.878                | 6.411.727                 | - 438.849         |
| <b>2015</b>              | 5.583.483                | 6.018.372                 | - 434.888         |
| <b>2016</b>              | 4.764.271                | 4.707.343                 | 56.928            |
| <b>2017</b>              | 3.455.675                | 3.997.730                 | - 542.055         |
| <b>Total (U\$S 2002)</b> |                          |                           | - 6.987.021       |

Fuente: Elaboración propia en base a AFIP, INDEC, BCRA y Inflation. Eu World Data

Las retenciones efectivas son mayores a las teóricas desde 2003 a 2006, desde 2009 a 2015 y en 2017. En total la diferencia a favor de las efectivas es de seis mil millones de dólares.

g) Saldos totales

Gráfico III.8 Diferencias entre retenciones teóricas y efectivas para productos primarios; aceites, harinas y derivados; soja y girasol; soja y derivados (eje izquierdo). Diferenciales totales (eje derecho). En miles de dólares corrientes. 2003-2017



Fuente: Elaboración propia en base a AFIP, INDEC y BCRA.

Tabla III.6 Diferencias entre retenciones teóricas y efectivas para productos primarios; aceites, harinas y derivados; soja y girasol; soja y derivados; y diferenciales totales. En miles de dólares corrientes. Totales en dólares constantes 2002. 2003-2017

|                               | <b>Prod primarios<br/>(I)</b> | <b>Soja y<br/>girasol (II)</b> | <b>Aceite, harina y<br/>subproductos (III)</b> | <b>Soja y<br/>derivados (IV)</b> | <b>Diferencia ttal<br/>(V)</b> |
|-------------------------------|-------------------------------|--------------------------------|--|----------------------------------|--------------------------------|
| <b>2003</b>                   | 13.971                        | 6.893                          | - 33.541                                       | - 167.655                        | - 19.570                       |
| <b>2004</b>                   | 37.513                        | 24.160                         | 22.170   | - 80.294                         | 59.683                         |
| <b>2005</b>                   | 59.369                        | 30.771                         | 6.322  | - 129.253                        | 65.691                         |
| <b>2006</b>                   | 44.771                        | 13.664                         | 27.238   | - 120.817                        | 72.010                         |
| <b>2007</b>                   | 113.503                       | 103.548                        | 272.438  | 217.548                          | 385.940                        |
| <b>2008</b>                   | 222.053                       | 306.595                        | 930.585  | 747.888                          | 1.152.638                      |
| <b>2009</b>                   | - 112.328                     | 53.165                         | - 141.963                                      | - 360.098                        | - 254.291                      |
| <b>2010</b>                   | - 292.609                     | - 199.284                      | - 653.745                                      | - 1.060.400                      | - 946.355                      |
| <b>2011</b>                   | - 97.378                      | 158.955                        | - 3.920.666                                    | - 4.164.076                      | - 4.018.044                    |
| <b>2012</b>                   | - 520.085                     | 10.635                         | - 2.246.887                                    | - 381.484                        | - 596.378                      |
| <b>2013</b>                   | 603.179                       | - 14.269                       | - 127.544                                      | - 329.745                        | 475.635                        |
| <b>2014</b>                   | - 224.162                     | 824                            | - 312.001                                      | - 438.849                        | - 536.448                      |
| <b>2015</b>                   | 163.223                       | - 4.942                        | - 303.347                                      | - 434.888                        | - 140.125                      |
| <b>2016</b>                   | 19.901                        | 20.557                         | 37.083   | 56.928                           | 56.984                         |
| <b>2017</b>                   | 13.454                        | 13.458                         | 263.315  | - 542.055                        | 276.769                        |
| <b>totales U\$\$<br/>2002</b> | 23.042                        | 506.771                        | - 6.014.390                                    | - 6.987.021                      | - 3.865.054                    |

Fuente: Elaboración propia en base a AFIP, INDEC, BCRA y Inflation. Eu World Data

El gráfico III. 8 y la tabla III.6 funcionan como síntesis de los cuadros y gráficos previos, permitiendo captar la incidencia de las distintas canastas exportadoras sobre los resultados totales, para cada año. Recordemos que lo lógico sería que en cada año la resta entre ambos montos diese un resultado negativo.

Para el año 2003, la diferencia total en favor de los montos recaudados por la AFIP es de 19 millones y medio de dólares, signo negativo que se explica por el peso de los resultados de aceites, harinas y subproductos, y de la soja y sus derivados. En rigor, ambos diferenciales incluyen a los derivados de la soja. El poroto de soja parece tener poca incidencia en ese resultado ya que los diferenciales de productos primarios y de

soja y girasol resultan favorables a las retenciones teóricas. Entonces la cifra en favor de las retenciones efectivas de la soja y sus subproductos (más de 100 mil millones) debe asociarse centralmente al aceite, harinas y pellets de soja. Incluso, al comparar III y IV, una vez descartada la incidencia del poroto de soja, la cifra mucho más abultada de los derivados de la soja respecto a los derivados totales estaría indicando que las harinas, aceites y “tortas” no derivados de la soja “juegan” en favor de las retenciones teóricas. Claramente este es lo que sucede con los productos primarios. Por ende, para el año 2003, el detrimento de las capacidades recaudatorias está en estricta relación con los productos primarios y los derivados de trigo, maíz y girasol.

En 2004 se da un saldo total en favor de las retenciones teóricas, es decir un detrimento de la capacidad recaudatoria para casi la totalidad de las canastas exportadoras consideradas. La excepción es la de la soja y sus derivados. Nuevamente, dado que al tener en cuenta los productos primarios o sólo a la soja y el girasol, el saldo es a favor de las teóricas; y que considerando que en III el resultado tiene el mismo signo, esto quiere decir que el mayor monto de las retenciones efectivas de IV tiene que poder ser explicado por los derivados de la soja. Para 2005 y 2006, los resultados y las conclusiones posibles son análogas.

En los años 2007 y 2008 el Estado desaprovecha potencial recaudador para todas las canastas bajo consideración. Esto puede encontrar parte de su explicación en la capacidad de anticipación a los incrementos en las alícuotas que se dan durante esos años mediante la sanción de las resoluciones 10, 368 y 369 durante 2007, y de las resoluciones 181, 182 y 189, 26 y 28 en 2008<sup>22</sup>. Dicha situación se revierte durante los años 2009 y 2010.

2011 es el año de mayor diferencia a favor de las retenciones efectivas (4 mil millones de dólares), más allá de que considerando exclusivamente las retenciones a la soja y el girasol el saldo es favorable a las teóricas. De esta forma, entre 2009 y 2012, las

---

<sup>22</sup> La resolución 125 no es considerada en virtud de que el conflicto que desató supuso que, mientras estuvo en vigencia, prácticamente se paralizara el comercio exterior de mercancías agrarias. A esto se sumó la decisión por parte del gobierno nacional de llevar la disputa al congreso suspendiendo de hecho dicha resolución. Por ende, considerar las alícuotas que surgirían al tener en cuenta la 125 habría distorsionado el promedio anual de las alícuotas.

retenciones efectivas superan en montos a las teóricas para todos los rubros con la excepción de soja y girasol en 2009, 2011 y 2012.

En 2013 vuelve a darse una diferencia en favor de las retenciones teóricas apalancada por el saldo en productos primarios. Durante 2014 y 2015 el saldo vuelve a estar a favor de las efectivas aunque soja y girasol presentan una diferencia exigua en favor de las teóricas (en 2014) y productos primarios una diferencia de 160 millones de dólares en favor de las teóricas (2015). En 2016 y 2017, el saldo es favorable a las retenciones teóricas para todos los rubros con la excepción de soja y sus derivados en 2017. Nuevamente en este último caso, al considerar que en I, II y III el saldo es favorable a las retenciones teóricas, esto quiere decir que el resultado de IV debe provenir de los derivados de la soja.

En total, I y II presentan diferencias en favor de las retenciones teóricas y III y IV en favor de las efectivas. El mayor peso de estas últimas hace que el saldo total alcance casi 4 mil millones de dólares en favor de las efectivas. No obstante, cada vez que alguna de las comparaciones arroja diferenciales en favor de las teóricas, esto significa que el Estado malogró potencialidades recaudatorias. Es decir, los resultados totales en favor de las retenciones efectivas podrían ser más amplios. De hecho, al sumar para cada año los rubros donde hubo diferencias en favor de las retenciones teóricas, sin contar en un mismo año dos rubros que incluyan mismos productos (por ejemplo, el de productos primarios y de soja y girasol, o de soja y derivados con el de harinas, aceites y derivados), en dólares constantes de 2002, se llega a un monto que orilla los 3mil millones de dólares.

### 3.4 Niveles de recaudación mensuales, DJVE y movimientos en las alícuotas de los derechos de exportación

En la sección anterior se mostró como durante los años 2007 y 2008 las retenciones teóricas superan a las efectivas para todos los rubros. En el cuadro III.2 se presentan los niveles de recaudación mensual porcentual de los distintos capítulos en consideración para los años 2007 a 2010, con la idea de buscar cambios en los patrones de recaudación

mensual que permitan corroborar o no un cambio fundado en la anticipación a los incrementos en las alícuotas. En efecto, dicho subperiodo se justifica al considerar que los diferenciales entre retenciones teóricas y efectivas se revierten para el año 2009 y 2010. De esta manera, se clarifica la contrastación entre los primeros dos años y los últimos dos. No obstante, es necesario aclarar que, al incluir dichos capítulos una serie de mercancías que no están bajo consideración, los cambios en los porcentuales pueden no estar relacionados con el nivel de recaudación mensual de las mercancías agropecuarias y agroindustriales.

Por otra parte, la ley 21.453 brinda la posibilidad de cancelar el tributo en el momento de realizar la DJVE, mas no obliga al exportador. Esto quiere decir que no tiene por qué haber una estricta correlación entre el momento de la declaración de las DJVE y el mes de entrada de los fondos por retenciones<sup>23</sup>. Se trata de una serie de opciones voluntarias que pueden o no haber tenido un correlato sobre los montos recaudados mensualmente por la AFIP. Por ello, idealmente, habría que contar con información acerca del momento en el cual se realizaron las DJVE. Lamentablemente, se dispone de esta información sólo a partir de noviembre de 2017. Igualmente, un punto interesante es el de contrastar años donde hubo incrementos en las alícuotas (2007 y 2008), con años donde presentaron estabilidad (2009 y 2010).

cuadro III.2 Porcentual recaudatorio mensual de capítulos seleccionados DEX. 2007-2010

|                    |         | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|--------------------|---------|------|------|------|------|
| Cereales (Cap. 10) | Enero   | 7%   | 17%  | 14%  | 3%   |
|                    | Febrero | 5%   | 12%  | 24%  | 6%   |

<sup>23</sup> En rigor, en septiembre de 2008 se aprueba una resolución conjunta de la AFIP y la ONCAA (2488/08 y 3714/2008). Mediante la misma, aquellos exportadores que presentasen DJVE que permitiese un lapso de tiempo de entre 90, 120 o 180 días (ROEVERDE90, ROEVERDE120 o ROEVERDE180) entre las DJVE y el permiso de embarque (exportación efectiva), debían liquidar al menos el 90% de los derechos de exportación luego de pasados 5 días hábiles contados a partir de la aprobación del Formulario de Solicitud de DJVE. La otra opción era la del ROEVERDE45, que no obligaba a pagar la retención a 5 días, pero estipulaba el plazo entre la DJVE y el permiso de embarque de no más de 45 días. Luego, el 4 de abril de 2009 se publica una nueva resolución conjunta 2555/09 y 1165/2009 de la AFIP y la ONCAA donde, en base a la experiencia recogida a partir de la anterior resolución conjunta, se elimina la opción ROE120 quedando solo el ROE45 y ROE180. Esto sin perjuicio de una serie de excepciones posibles respecto a la posibilidad de extender estos plazos incluidas dentro de las normativas de la ley 21.453 y su reglamentación. Posteriormente, la resolución 51/2018 y la 128/2019, fijan un máximo de 5 días hábiles desde la aprobación de la DJVE para efectuar el pago correspondiente por al menos el 90% de la cantidad declarada. Estas últimas son resoluciones por fuera del subperiodo en consideración.

|   |            |     |     |     |     |
|---|------------|-----|-----|-----|-----|
|   | Marzo      | 10% | 7%  | 2%  | 16% |
|   | Abril      | 9%  | 7%  | 6%  | 9%  |
|   | Mayo       | 10% | 7%  | 3%  | 7%  |
|   | Junio      | 8%  | 4%  | 6%  | 8%  |
|   | Julio      | 8%  | 11% | 2%  | 10% |
|   | Agosto     | 7%  | 8%  | 2%  | 8%  |
|   | Septiembre | 6%  | 10% | 1%  | 6%  |
|   | Octubre    | 5%  | 8%  | 9%  | 8%  |
|   | Noviembre  | 8%  | 4%  | 19% | 5%  |
|   | Diciembre  | 17% | 6%  | 13% | 14% |
| Productos de la molinería; malta; almidón y fécula; inulina; gluten de trigo (Cap.11)                                   | Enero      | 7%  | 6%  | 10% | 6%  |
|   | Febrero    | 4%  | 7%  | 10% | 8%  |
|   | Marzo      | 8%  | 7%  | 15% | 8%  |
|   | Abril      | 6%  | 7%  | 8%  | 8%  |
|   | Mayo       | 9%  | 8%  | 7%  | 7%  |
|   | Junio      | 8%  | 9%  | 9%  | 8%  |
|   | Julio      | 7%  | 9%  | 7%  | 7%  |
|   | Agosto     | 9%  | 9%  | 7%  | 7%  |
|   | Septiembre | 11% | 10% | 5%  | 10% |
|   | Octubre    | 12% | 11% | 7%  | 9%  |
|   | Noviembre  | 11% | 8%  | 6%  | 12% |
|   | Diciembre  | 10% | 9%  | 7%  | 10% |
| Semillas y frutos oleaginosos; semillas y frutos diversos; plantas industriales o medicinales, paja y forrajes (cap.12) | Enero      | 1%  | 3%  | 9%  | 0%  |
|   | Febrero    | 0%  | 2%  | 5%  | 11% |
|   | Marzo      | 4%  | 1%  | 11% | 6%  |
|   | Abril      | 8%  | 10% | 15% | 11% |
|   | Mayo       | 10% | 10% | 23% | 15% |
|   | Junio      | 7%  | 9%  | 13% | 13% |
|   | Julio      | 9%  | 14% | 7%  | 12% |
|   | Agosto     | 11% | 18% | 7%  | 11% |
|   | Septiembre | 12% | 15% | 7%  | 5%  |
|   | Octubre    | 14% | 10% | 2%  | 4%  |
|   | Noviembre  | 16% | 5%  | 1%  | 8%  |
|   | Diciembre  | 9%  | 3%  | 1%  | 3%  |
| Grasas y aceites animales o vegetales, productos de su desdoblamiento; grasas alimenticias elaboradas,                  | Enero      | 4%  | 8%  | 10% | 4%  |
|   | Febrero    | 4%  | 7%  | 8%  | 4%  |
|   | Marzo      | 7%  | 6%  | 5%  | 3%  |
|   | Abril      | 5%  | 8%  | 10% | 10% |
|   | Mayo       | 8%  | 9%  | 11% | 6%  |
|   | Junio      | 9%  | 8%  | 9%  | 11% |
|   | Julio      | 10% | 10% | 10% | 10% |
|   | Agosto     | 8%  | 10% | 6%  | 6%  |

|  |            |     |     |     |     |
|--|------------|-----|-----|-----|-----|
| ceras de origen animal o vegetal (Cap. 15)   | Septiembre | 9%  | 14% | 9%  | 14% |
|  | Octubre    | 11% | 11% | 10% | 16% |
|  | Noviembre  | 10% | 5%  | 6%  | 10% |
|  | Diciembre  | 14% | 5%  | 6%  | 6%  |
| Residuos y desperdicios de las industrias alimentarias; alimentos preparados para animales (Cap. 23) | Enero      | 7%  | 7%  | 6%  | 5%  |
|  | Febrero    | 4%  | 8%  | 6%  | 4%  |
|  | Marzo      | 6%  | 5%  | 5%  | 5%  |
|  | Abril      | 6%  | 6%  | 11% | 8%  |
|  | Mayo       | 8%  | 8%  | 10% | 8%  |
|  | Junio      | 8%  | 5%  | 11% | 8%  |
|  | Julio      | 8%  | 8%  | 10% | 11% |
|  | Agosto     | 8%  | 9%  | 7%  | 8%  |
|  | Septiembre | 8%  | 12% | 8%  | 15% |
|  | Octubre    | 12% | 15% | 11% | 16% |
|  | Noviembre  | 13% | 8%  | 6%  | 7%  |
|  | Diciembre  | 12% | 8%  | 9%  | 3%  |
| Cap. 10, 11, 12, 15 y 23   | Enero      | 5%  | 9%  | 8%  | 3%  |
|  | Febrero    | 4%  | 7%  | 9%  | 6%  |
|  | Marzo      | 7%  | 5%  | 6%  | 6%  |
|  | Abril      | 7%  | 8%  | 10% | 9%  |
|  | Mayo       | 9%  | 8%  | 11% | 9%  |
|  | Junio      | 8%  | 6%  | 10% | 10% |
|  | Julio      | 9%  | 11% | 9%  | 11% |
|  | Agosto     | 8%  | 11% | 6%  | 8%  |
|  | Septiembre | 9%  | 12% | 7%  | 11% |
|  | Octubre    | 11% | 11% | 9%  | 12% |
|  | Noviembre  | 12% | 6%  | 7%  | 8%  |
|  | Diciembre  | 13% | 6%  | 8%  | 5%  |

Fuente: Elaboración propia en base a AFIP.

En el caso de los cereales (cap. 10) no es posible observar una estricta correlación en los porcentuales recaudados por mes que permita contrastar 2007-2008 con 2009-2010. Para el capítulo 11, los porcentuales mensuales en 2007 y 2008 son muy similares. En 2009 crecen los porcentajes de recaudación durante el primer cuatrimestre, algo que contrasta con el resto de los años (incluso con 2010 que presenta un comportamiento similar a 2007 y 2008).

En el capítulo 12 (soja y girasol), se ve una correlación entre 2007 y 2008, por un lado, y 2009 y 2010, por el otro. En rigor, 2009 concentra mayor porcentual recaudatorio en el primer trimestre y 2010 en el segundo. El capítulo 15 presenta porcentuales que

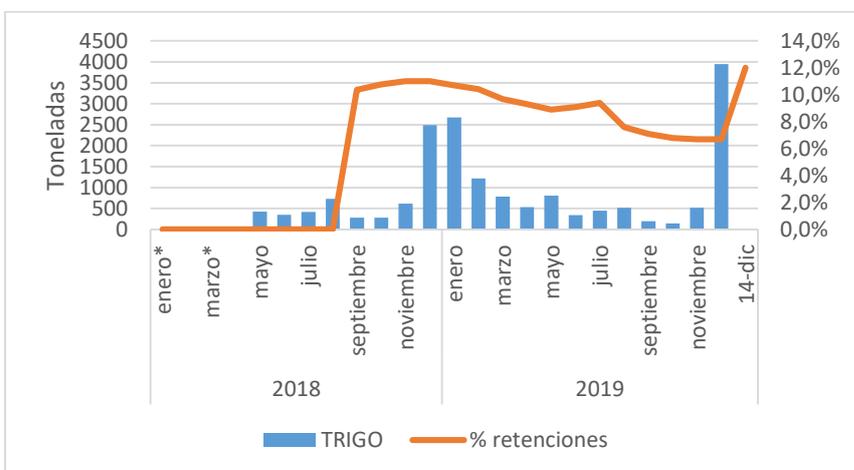
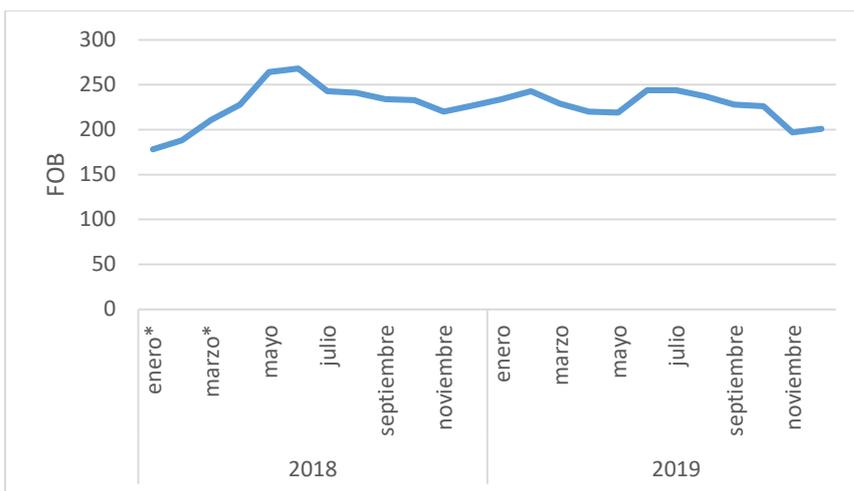
permitirían agrupar 2007 y 2010, y 2008 y 2009. Por último, en el capítulo 23 se observa cierta regularidad para todos los años. Por tanto, se hace difícil encontrar un criterio que nos permita aseverar un cambio en el comportamiento en la recaudación que agrupe 2007 y 2008, y 2009 y 2010.

Al considerar los cambios en las alícuotas, el 14 de enero de 2007 se produce un crecimiento en las alícuotas del poroto de soja y sus derivados (resolución 10/07), algo que podría llegar a explicar la baja recaudación durante enero y febrero (sobre todo si se la compara con 2009 y 2010). Pero nuevamente, no podemos ser categóricos en dicha aseveración ya que la emisión de la DJVE no obliga al exportador a abonar en ese momento. Las resoluciones 368 y 369 del 12 de noviembre de 2007 incrementan las alícuotas de los productos primarios y de los derivados de la soja, algo que no parece haber impactado sobre la recaudación de cereales del último bimestre, ni tampoco sobre el resto de los capítulos que fueron afectados mediante estas resoluciones. Nuevamente, el impacto en la recaudación no tiene por qué coincidir con el momento de emisión de las DJVE.

Durante 2008, entre el 21 al 26 de julio, las resoluciones 181, 182 y 189 incrementan las alícuotas a la harina de trigo, al poroto de soja y sus derivados, al aceite de maíz y a las “tortas” en base al germen de maíz. Además, las bajan para el aceite y pellets de girasol. Es decir, en lo que se refiere a derivados de productos primarios, los incrementos en algunos productos se combinan con la baja en otros. A nivel recaudatorio no es posible ver una correlación con dichos cambios. A su vez, aunque no se tiene en cuenta a la resolución 125 en cuanto a su incidencia efectiva sobre la recaudación, es imposible no considerarla al contemplar el comportamiento y las expectativas de los agentes económicos agropecuarios y agroindustriales. En efecto, se trató de un cimbronazo político de envergadura, con enfrentamientos entre el gobierno y el “campo” que implicaron medidas de fuerza como cortes de ruta y retenciones de la cosecha. Por último, las resoluciones 26 y 28 del 23 de diciembre bajaron las retenciones al trigo, maíz y pellets de soja. Esto podría verse reflejado en el incremento del porcentual recaudatorio en cereales (24%) durante febrero 2009. Igualmente, la información disponible impide ser categóricos.

Un último punto a considerar es el de la evolución de los precios FOB. Sin embargo, en este caso, los indicadores que deberían ser puestos en relación, además del precio FOB, son las variaciones en las alícuotas y las DJVE. De esta manera se haría posible buscar grados de causalidad que permitan explicar crecimientos o descensos en la cantidad de toneladas consignadas en las DJVE en base a futuras subas en los precios FOB o en las alícuotas, intentando resolver en cada caso cuál indicador officiaría como variable “independiente” respecto a las DJVE. Como se ve, el indicador que nos falta es justamente la variable “dependiente”. No obstante, si se puede realizar este entrecruzamiento a partir de 2018, cuando MAGYP empieza a publicar el dato de cantidad de DJVE, indicando la cantidad de toneladas por mes declaradas.

Gráficos III.9 y 10. Valores FOB trigo, alícuotas retenciones y cantidad de toneladas declaradas en DJVE. 2018-2019

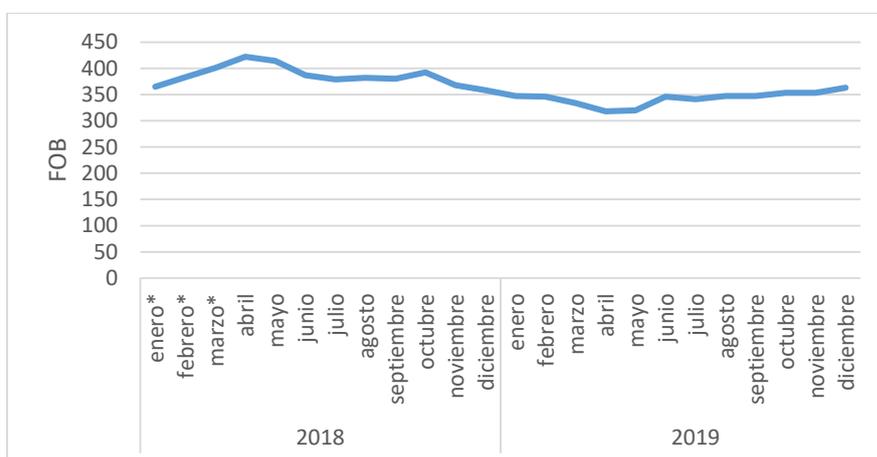


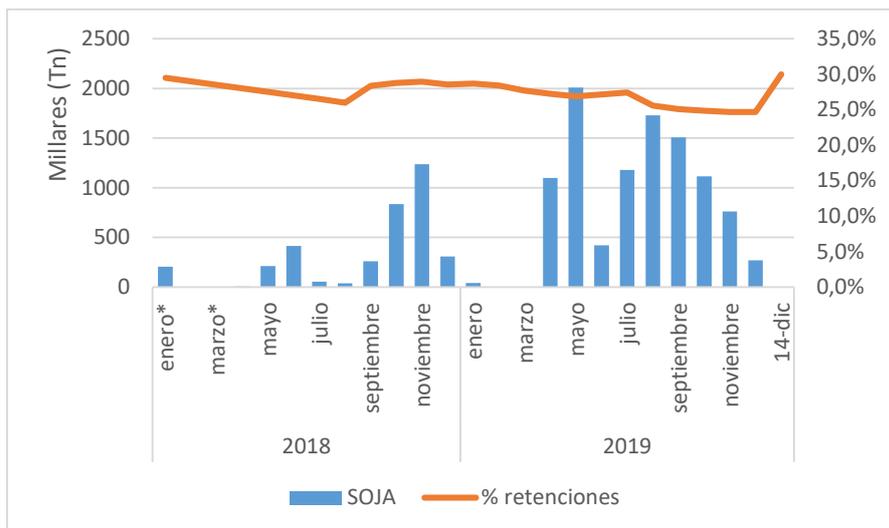
Fuente: Elaboración propia en base a MAGYP e INFOLEG

\* No se tuvo en cuenta los valores de entre enero y marzo dado que se contaba con un número acumulado que no aclara qué periodo abarca.

En el gráfico III.9 es posible ver la cantidad de toneladas declaradas por DJVE y el nivel de alícuota de retenciones, para el trigo. A partir de septiembre de 2018 se reinstalan las retenciones y la cantidad de toneladas por DJVE baja entre agosto y septiembre de 730 a 280 mil. Luego, entre diciembre de 2018 y enero de 2019 se incrementan significativamente las DJVE en un contexto de caída gradual en las alícuotas. Ya en 2019, el 14 de diciembre se pone fin al régimen de alícuotas llevado adelante en el último año y medio de la administración macrista y se pasa de 6.7 a 12% en la alícuota. Es probable que el pico en las DJVE de diciembre de 2019 se haya producido antes de dicha modificación. Respecto a los valores FOB, dado que entre enero a marzo se cuenta con un valor acumulado de DJVE, no se cuenta con la información para aseverar una relación positiva entre ambos indicadores. Hasta noviembre de 2019 se observa una caída en los precios. En conclusión, no es posible ver una incidencia de los valores FOB sobre las DJVE.

Gráficos III. 10 y 11. FOB soja, alícuotas retenciones y cantidad de toneladas declaradas en DJVE. 2018-2019



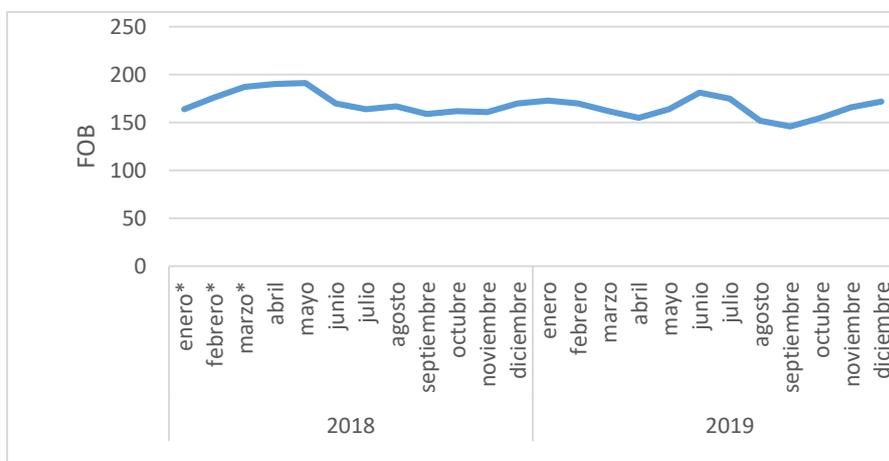


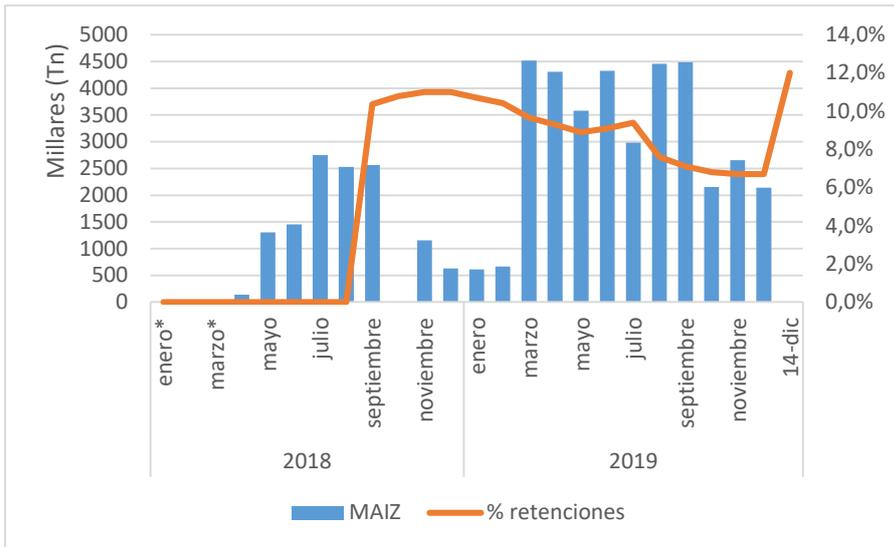
Fuente: Elaboración propia en base a MAGYP y INFOLEG

\* valores tn promedio acumuladas desde enero a marzo.

Para el caso de la soja, el efecto sobre el crecimiento de las DJVE relacionado a las expectativas a la suba de las alícuotas con el advenimiento del nuevo gobierno es más que elocuente. En cambio, para este periodo, no parece haber una relación entre los montos FOB y las DJVE. En este sentido, conviene tener en cuenta que en estos dos años no se producen grandes cambios en el precio del commodity. Además, la falta de información no permite analizar el trimestre enero-marzo, donde se produce un incremento en el precio de la soja.

Gráficos III. 12 y 13. FOB maíz, alícuotas retenciones y cantidad de toneladas declaradas en DJVE. 2018-2019



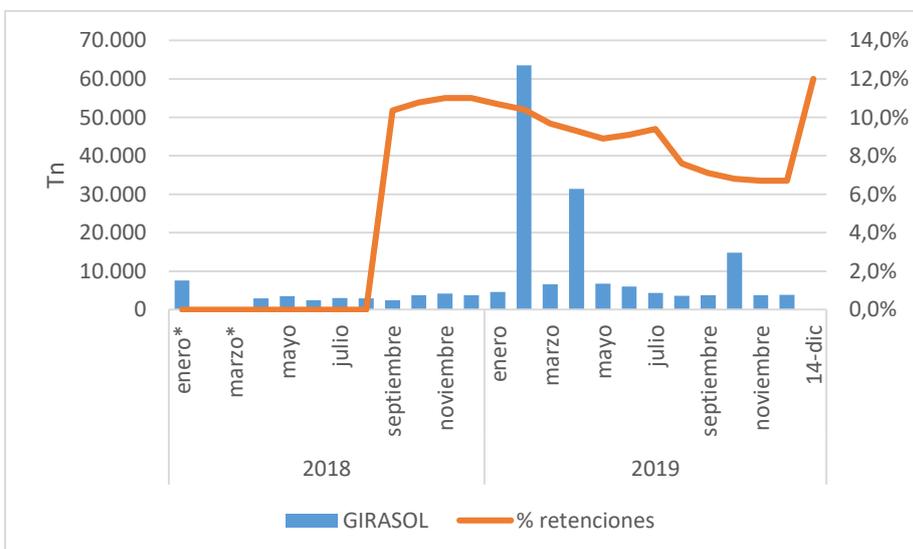


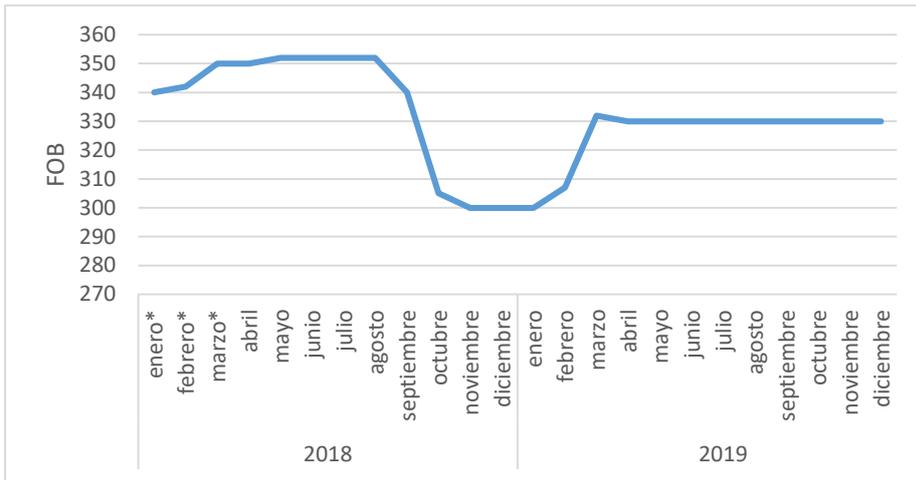
Fuente: Elaboración propia en base a MAGYP y INFOLEG

\* No se tuvo en cuenta las toneladas promedio de las DJVE dado que se contaba con un número acumulado sin aclaración de qué fechas abarcaba

En el caso del maíz, en el gráfico III.12 se observa con total claridad cómo a partir de la suba de la alícuota bajan notoriamente la cantidad de DJVE, tanto en septiembre de 2018 como en noviembre/diciembre de 2019. El valor FOB se mantiene relativamente estable.

Gráficos III. 14 y 15. FOB girasol, alícuotas retenciones y cantidad de toneladas declaradas en DJVE. 2018-2019



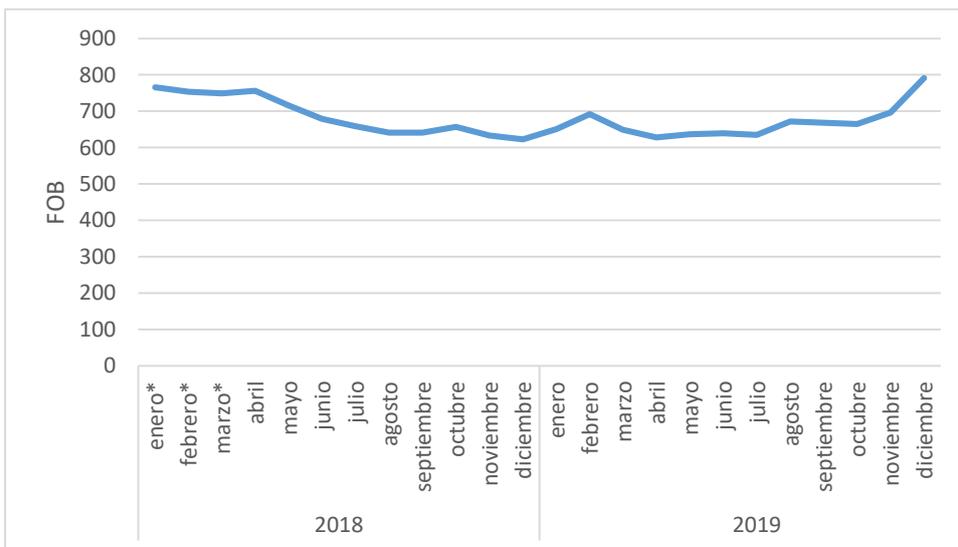


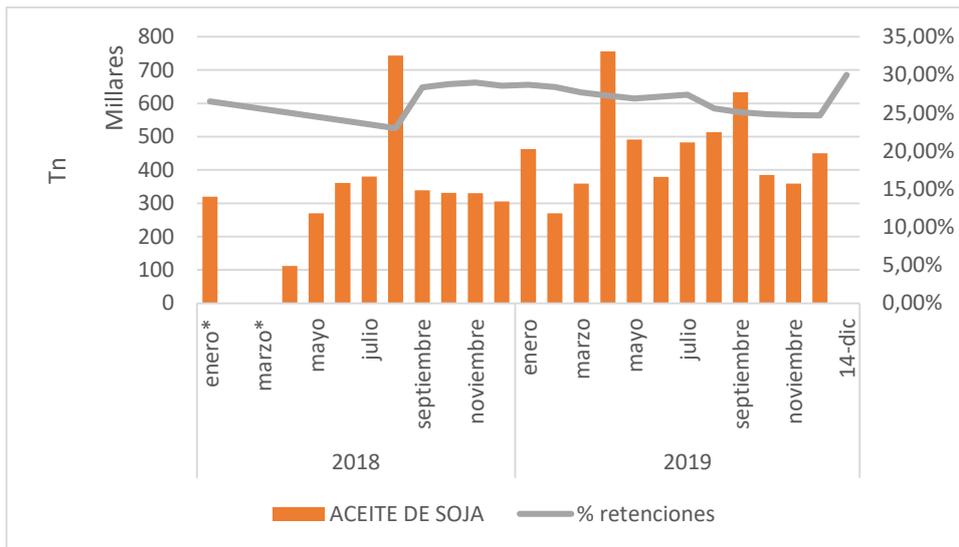
Fuente: Elaboración propia en base a MAGYP y INFOLEG

\* el trimestre enero-marzo cuenta con valores acumulados de DJVE

El girasol parece tener un comportamiento atípico dado que la variable que oficiaría como independiente es el FOB si se tiene en cuenta que el pico de DJVE ocurre en febrero de 2019, justo antes de que el precio comience a subir nuevamente. En este caso, a diferencia de los otros, si hay una oscilación más significativa en el FOB. Por otra parte, no se puede deducir una relación entre los cambios en las alícuotas y las DJVE.

Gráficos III. 16 y 17. FOB aceite de soja, alícuotas retenciones y cantidad de toneladas declaradas en DJVE. 2018-2019



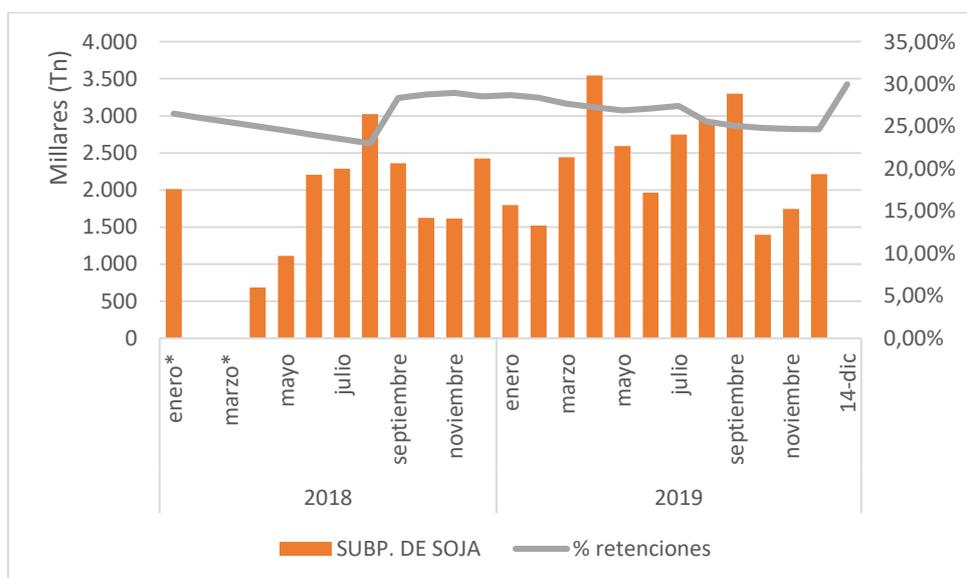


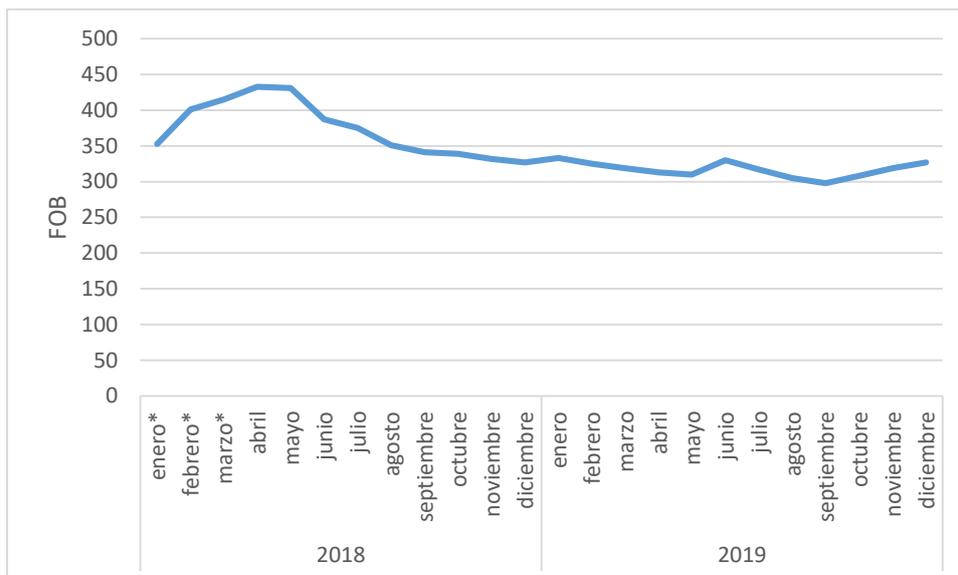
Fuente: Elaboración propia en base a MAGYP y INFOLEG

\* valores toneladas DJVE promedio acumuladas desde enero a marzo.

En el caso del aceite de soja es notorio el crecimiento de las DJVE en agosto de 2018, justo antes del aumento de la alícuota. Más sutil es el incremento en las DJVE en septiembre y diciembre de 2019, justo antes de un nuevo incremento en las alícuotas. Respecto a la relación entre el FOB y las DJVE, en abril de 2019 se produce un pico en las DJVE que podría estar relacionado con que en ese lapso de tiempo el valor FOB obtiene uno de sus valores más bajos.

Gráficos III. 18 y 19. FOB subproductos de la soja, alícuotas retenciones y cantidad de toneladas declaradas en DJVE. 2018-2019





Fuente: Elaboración propia en base a MAGYP y INFOLEG

\* valores tn DJVE promedio acumuladas desde enero a marzo

En el caso de los subproductos de soja, tanto en agosto de 2018 como diciembre de 2019, se producen picos en las DJVE relacionados con los incrementos de las alícuotas de septiembre de 2018 y del 14 de diciembre de 2019. Dado que entre enero y marzo se cuenta con un valor acumulado de DJVE, no es posible aseverar alguna relación entre el crecimiento en el FOB del primer trimestre de 2018 y la cantidad de toneladas declaradas por DJVE.

### 3.5 Conclusiones

Los diferenciales a favor de las retenciones teóricas respecto a los montos efectivamente recaudados por derechos de exportación de los productos agroexportadores pueden ser atribuidos a las facilidades que ofrece la ley 21.453. Como se explicó en el capítulo anterior, el congelamiento del precio de los productos agropecuarios en el momento de la declaración de la DJVE combinado con la posibilidad de concretar la operación hasta un año después de hacer la DJVE, favorecen la realización de este tipo de maniobras especulativas por parte de las grandes exportadoras. Al ser grandes conocedoras del mercado en que se mueven, pueden realizar las DJVE anticipándose a un crecimiento de los valores FOB de las mercancías agrarias y agroindustriales. Adicionalmente, cabe aclarar que en lo que respecta a las

retenciones teóricas, se trabaja con alícuotas promedio anuales, es decir no hay una estricta correlación entre el momento de efectuar las DJVE y las alícuotas de los DEX. Este tratamiento omite la posibilidad de que en los momentos donde subieron o bajaron las alícuotas se hubiesen modificado adrede la cantidad de DJVE emitidas por las grandes exportadoras. En este sentido, la contrastación con las retenciones efectivas en aquellos años donde las teóricas fueron mayores y, a su vez, se produjeron oscilaciones en las alícuotas, podría significar que estos grandes jugadores conocían de antemano dicha posibilidad, anticipando (en caso de futuro incremento de las alícuotas) o atrasando (en caso de detrimento de las alícuotas) las DJVE.

En efecto, para el año 2018 y 2019, se pudo detectar este tipo de administración. Se trata de maniobras estrictamente legales, la utilidad de la categoría de retención teórica está en permitir visualizar el potencial recaudatorio por parte del Estado. Por otra parte, para el caso del girasol y hasta cierto punto del aceite de soja, se pudo comprobar aumentos en las DJVE asociados a momentos de valores FOB bajos. En realidad, lo que es posible ver en estos casos es que las grandes exportadoras se anticipan a futuros incrementos en los FOB publicados por el MAGYP, congelando el monto en concepto de retenciones en un valor convenientemente bajo. Ciertamente, al momento de emisión de la DJVE se consignan los valores futuros FOB de la mercancía en cuestión en función de la fecha de embarque consignada en la declaración. Estos valores futuros son sancionados por la MAGYP y suelen ser menor al valor FOB futuro que rige en el mercado. Por ende, las exportadoras hacen un cálculo que incluye los precios FOB a futuro de la MAGYP más las expectativas a futuro de los precios FOB del mercado (principalmente el de rosario y el del golfo de México). El negocio es el de anticiparse a futuros incrementos, ya sea de los valores de mercado, así como de los posibles incrementos en los valores a futuro que determina el MAGYP (más rezagados, aunque inevitablemente relacionados con los valores de mercado).

En relación a los diferenciales entre retenciones teóricas y efectivas se pudo comprobar que, en general, es en los productos primarios donde se dan los saldos a favor de las teóricas; y en las harinas, aceites y derivados de los productos primarios (especialmente los derivados de la soja), donde los montos de las efectivas superan a las teóricas. En este sentido, cabe considerar que durante este periodo (excepto un año y medio de la

administración macrista), las alícuotas de los productos primarios siempre fueron mayores a las de los aceites, harinas y derivados. Es decir, esto podría haber representado un aliciente en los exportadores a la hora de administrar las exportaciones de forma tal de obtener la menor alícuota posible y pagar el menor monto posible (en virtud de las oscilaciones de los valores FOB), especialmente respecto a los productos primarios. A su vez, que el saldo total sea a favor de las efectivas no borra el hecho de la existencia de años a favor de las teóricas ni de, independientemente del saldo anual, rubros donde los diferenciales hayan resultado a favor de estas últimas. En realidad, el saldo total para todo el periodo en relación a las efectivas expresa el peso de –sobre todo- los derivados de la soja en el complejo agro-exportador, donde la mayor parte del poroto de soja se destina a la industria aceitera. En efecto, al sumar para cada año los rubros donde hubo diferencias en favor de las retenciones teóricas, excluyendo por año aquellos rubros que incluyesen los mismos productos, se llega a la suma de casi 3mil millones de dólares constantes de 2002.

Por otra parte, es difícil ser concluyente respecto al impacto que las resoluciones de la AFIP y la ONCA tuvieron sobre la recaudación mensual de la AFIP en concepto de derechos de exportación teniendo en cuenta que, por un lado, se trataba de regímenes optativos y, por el otro (y especialmente), de que la ley de granos, su decreto de reglamentación y las diversas normativas que de ellos se derivan conciernen la posibilidad de ampliación de los plazos entre la DJVE y el permiso de embarque. De esta manera, pedir una ampliación de dichos plazos es una más entre el resto de las alternativas posibles.

## 4. La renta de la tierra: concepto y formas de estimación.

### 4.1 Introducción

La cuestión acerca de la renta de la tierra ha suscitado diversos desarrollos dentro de la teoría económica. Con los clásicos de la economía política (Smith, Ricardo y Marx), la teoría económica avanza en categorizar o conceptualizar el fenómeno objetivo de la renta de la tierra. Es decir, cuál es el origen y el fundamento que permite entender la apropiación de una parte del excedente por parte de la clase terrateniente. Sin dudas, se trató (y se trata) de una cuestión que excede el debate meramente económico en la medida en que pone sobre relieve el conflicto de clases que se desata en función de qué clase social se queda con dicha porción y cómo esto afecta el desenvolvimiento de las otras clases sociales y, en definitiva, del conjunto de la sociedad. Por ello mismo, dicho conflicto inevitablemente tendrá repercusiones sobre la esfera política, en especial sobre la posibilidad de captación de una porción del excedente agrario por parte del Estado, sobre la forma específica en que sucede esta captación y, finalmente, sobre cómo repercute esto sobre las clases sociales. Esto último, tanto en la relación al impacto de dicha captación estatal en la distribución del excedente dentro del sector agrario, así como en la utilización que el Estado le dará al mismo, tiene efectos distributivos sobre los distintos sectores económicos y sus respectivos actores. Por tanto, partimos de la base de suponer que el monto recaudado por el Estado en concepto de derechos de exportación emana desde dicho excedente. Se trata de una cuestión para nada ajena a la historia argentina, que se incorpora a la división internacional del trabajo como proveedora de mercancías agrarias (1880-1930) y que, durante el lapso de tiempo en que se impone un patrón de acumulación por sustitución de importaciones (1930-1976), desarrolla mecanismos estatales de captación de renta que tienen como principal objetivo apuntalar y favorecer el desarrollo industrial local. Estas formas de apropiación y redistribución serán uno de los elementos afectados durante la imposición de un patrón de acumulación basado en la valorización financiera para, finalmente, durante el periodo bajo estudio, reimponer un mecanismo estatal de captación y distribución del excedente mediante la reintroducción de las retenciones agropecuarias.

En el primer apartado de este capítulo se revisará el concepto de renta de la tierra de forma tal de constituir una base teórica sólida que permita luego comprender críticamente a las distintas estimaciones empíricas elaboradas por distintos investigadores e investigadoras para el periodo bajo consideración. En relación a esto, no es un objetivo de esta investigación medir la renta de la tierra o el excedente agrario sino relacionar a esta categoría económica con los derechos de exportación. Por tanto, se realizará un saldo entre las distintas estimaciones revisadas argumentando en favor de alguna con el objetivo de, en la siguiente sección, relacionarla con estimaciones propias. De esta manera, se clarificará la relación entre el excedente agrario y las retenciones, pudiendo observar las potencialidades y debilidades que conlleva partir desde el excedente para, finalmente, llegar a los márgenes de apropiación estatal. En las conclusiones sintetizaremos los elementos centrales del capítulo en orden de orientarlos e introducir a partir de ellos los contenidos a trabajar en el siguiente.

## 4.2 El concepto de renta de la tierra y estudios empíricos

### a) Aproximación general al concepto de renta

Un primer elemento en consideración a la hora de abordar el concepto de renta es el hecho de que con la propiedad territorial aparece la posibilidad del ejercicio de un monopolio de determinados individuos con derecho a disponer de determinadas porciones de tierra de acuerdo con su voluntad privada. Para valorizar dicho monopolio en base a la producción capitalista, no basta con la existencia de este, sino que se requieren determinadas condiciones económicas. Bajo el régimen capitalista de producción, la propiedad territorial deviene en la facultad del terrateniente de utilizar su tierra como cualquier poseedor de mercancías. Típicamente, dicho régimen supone para la producción agraria, la existencia de tres actores: el terrateniente dueño de la tierra, el capitalista arrendatario y los obreros agrícolas. El arrendatario capitalista paga al terrateniente una determinada suma contractualmente establecida a la que se denomina renta, que no es otra cosa que la forma específica en que se valoriza la

propiedad territorial. La renta, en este sentido, es la forma que asume una parte de la ganancia del capital agrario. Como es evidente, esto implica la existencia de un trabajo agrícola sobrante que se expresa en un producto sobrante, lo cual presupone ciertas condiciones generales de producción y de productividad social del trabajo. Al desarrollarse la productividad del trabajo agrícola en respuesta a la expansión del mercado de las mercancías agrarias, crece a la par la capacidad de la propiedad territorial de apropiarse de una parte cada vez mayor del plusvalor generado. La renta diferencial es una de las formas que toma la ganancia extraordinaria dentro del sector productivo agrario. Dicha ganancia se explica por la disparidad de productividades de la fuerza de trabajo agraria de acuerdo a los distintos niveles de fertilidad de la tierra, al hecho de que dicha diferencia no puede ser “anulada” mediante la inversión de capital, a la existencia de un determinado nivel de demanda que implica la necesidad de poner en producción tierras con fertilidades distintas y a que, finalmente, toma la forma de renta gracias al monopolio de la tierra consagrado por la propiedad territorial (Marx, 2001).

Marx había partido de los hallazgos sobre el tema desarrollados por Ricardo, quien definió a la renta como la parte del producto obtenido por determinada parcela de tierra que se paga al terrateniente por la utilización de las energías originarias e indestructibles del suelo (Ricardo, 1973). Ya en la explicación de la renta diferencial de Ricardo, aparece un elemento central que separa a la tierra de otros recursos naturales: a diferencia del agua, el sol o el viento, la tierra puede ser apropiada por un conjunto de personas, excluyendo en el mismo acto a todas las demás. De hecho, en la base del fenómeno de la renta, se pone en juego la finitud del recurso natural tierra, la existencia de fertilidades distintas de acuerdo al tipo de suelo y, por último, el hecho de que el incremento en la cantidad de población, supone la necesidad de poner en producción tierras menos fértiles y/o situadas menos ventajosamente. En este sentido, como la magnitud de la renta va a depender de la diferencia en la calidad de las distintas porciones de suelo puestas a producir, y como la puesta en producción de tierras cada vez menos fértiles es consecuencia del crecimiento poblacional usualmente anclado a algún tipo de progreso social, esto significa que la renta va a ir progresivamente en aumento. En efecto, al entrar en producción dos tierras de calidades diferentes, la renta equivaldrá a

la disparidad de producto lograda entre una y otra. Si se agregase otra parcela de peor fertilidad que las anteriores, ahora las primeras dos tierras en producción devengarían renta y, nuevamente, la misma sería el equivalente a la disparidad de producción entre la tercera parcela con la segunda y la primera. De esta manera, la renta tiende a crecer y repartirse desigualmente entre los propietarios de las primeras dos parcelas puestas en producción, quedándose con una mayor porción el propietario de la primera en virtud de la mayor distancia de fertilidad que separa su tierra de la última parcela puesta a producir (Ricardo, 1973).

Aunque no viene al caso revisar meticulosamente las diferencias en la concepción de renta entre David Ricardo y Marx, en líneas generales es posible considerar que Marx realiza una lectura inteligente de Ricardo que le permite reordenar y jerarquizar conceptualmente mucho de lo que ya se encontraba desarrollado en el autor inglés. En este sentido, la dilucidación del concepto de valor, valor de cambio y valor de uso, la diferenciación entre trabajo y la mercancía fuerza de trabajo, el concepto de tasa de ganancia media y cuota general de ganancia -algunos de los múltiples aportes del autor alemán-, le permitieron esbozar una noción de renta diferencial conceptualmente enriquecida y clarificada. Además, también complejiza lo desarrollado por Ricardo al analizar qué sucede en distintas situaciones donde el elemento variable pasa por las diferentes unidades de capital y trabajo aplicadas a la tierra. Así, se hace posible establecer la renta por unidad de tierra, como la renta por unidad de capital (Amoretti, 2022). Por último, incorpora la variable localización de las tierras que, en virtud del nivel de accesibilidad y comercialización, también -al igual que el nivel de fertilidad- influye sobre los precios de producción individuales de cada parcela.

Para operacionalizar dicho concepto, se hace necesario considerar los costos de producción disímiles entre distintas porciones de tierra que, a diferencia del resto de los sectores productivos, no se cristalizan en un precio de producción promedio sino en uno determinado por el costo de producción de la tierra de menor calidad que entra en el proceso productivo. En efecto, en otros sectores productivos, el precio de producción se determina en función de un costo de producción medio mediante la siguiente mecánica: suponiendo la existencia de dos capitalistas que producen camisas y obtienen una ganancia del 10%, cuando el primero de ellos pone en funcionamiento una

maquinaria que permite producir mayor cantidad de camisas en el mismo tiempo, naturalmente va a lograr una ganancia extraordinaria con motivo de la caída del precio de producción individual gracias a la cual abastecerá una mayor porción de la demanda. Ahora bien, ya sea por la entrada de nuevos capitalistas al sector motivados por dicha sobreganancia, o por la equiparación de la maquinaria utilizada por parte del segundo capitalista respecto al primero y/o ambas a la vez, dicha ganancia extraordinaria está destinada a perecer en el mediano plazo. Por ejemplo, si el segundo capitalista equipara la fuerza productiva con el primero y a la vez se suma un tercer capitalista que pone en funcionamiento la misma maquinaria, la consecuencia va a ser la saturación del mercado de camisas, lo cual se va a reflejar a la baja en su precio afectando el plus de ganancia que se daba hasta entonces volviéndose a estabilizar en un 10%. Aunque las posibilidades y combinaciones son múltiples, Marx señala que en todas ellas termina imponiéndose un costo de producción medio.

En el agro, al igual que en el resto de los sectores productivos, la ganancia extraordinaria deviene de la diferencia entre el precio de producción individual asociado a las tierras de mayor fertilidad en relación al precio de producción general determinado por la de peor fertilidad. La diferencia con el resto de los sectores no deviene de la existencia de dicha ganancia extraordinaria sino de que se trata de una ganancia extraordinaria que no se puede anular mediante procesos competitivos que impliquen el desarrollo de nuevos métodos de producción o desarrollo tecnológico. En este sentido, el hecho de que el capitalista arrendatario decida invertir en la producción de mercancías agrarias supone que cuenta con la posibilidad de lograr una tasa de ganancia media que es la que, en definitiva, marca el límite a la cuantía de la renta apropiada por el terrateniente. Aunque la renta diferencial tiene su origen en las diferentes fertilidades de la tierra, también puede explicarse por las mejoras introducidas por la inversión de capital sobre la tierra que permiten mejorar el rendimiento de cada unidad (renta diferencial de tipo II). En la práctica, ambos tipos de renta se presentan indiferenciados (Marx, 2001).

Además, es necesario considerar que, al tomar la forma de renta, esta ganancia extraordinaria se sustrae del proceso de compensaciones que permiten conformar una cuota general de ganancia. En efecto, aquí se vuelve clave la noción de composición orgánica del capital, concepto que vincula las proporciones de capital constante y

variable necesarias para cada sector productivo. La tasa de ganancia (plusvalor sobre capital total) de un sector productivo determinado no puede regularse sólo en base a la tasa de plusvalía sectorial (plusvalor sobre capital variable) ya que, de esa manera, se llegaría al absurdo de que sectores con menor composición orgánica (mayor proporción de capital variable sobre el constante) obtendrían tasas de ganancia mayores que aquellos de mayor composición. Tiene que haber entonces una relación entre la tasa de ganancia y el excedente total generado por una determinada sociedad que mediatice la relación entre tasa de ganancia y tasa de plusvalía sectoriales, constituyéndose una cuota general de ganancia que tienda a equiparar las tasas de ganancia sectoriales, compensando la menor tasa de ganancia de los sectores de mayor composición orgánica gracias a la sustracción de la ganancia extraordinaria de los sectores de menor composición. Dicha cuota general de ganancia rige, cual fuerza de gravedad, las tasas de ganancia media de los distintos sectores productivos (Marx, 2001). Considerando dicho concepto, a la renta diferencial desarrollada por Ricardo, Marx le suma la posibilidad de la existencia de una renta absoluta que se adosa a la renta diferencial. Esta renta absoluta surgiría de la posibilidad de que el terrateniente cobre un canon por el uso de un tipo de tierra que no esté en condiciones de generar una renta diferencial, es decir que sólo logre una tasa de ganancia media. La condición de posibilidad de la renta absoluta versa sobre el hecho de que –históricamente- el capital agrario se caracterizó por tener una composición orgánica del capital más baja que el resto de los sectores productivos. Gracias al monopolio de la tierra, el sector agrario no sufre el mecanismo de compensaciones que desata el imperio de la cuota general de ganancia y la parte del valor que se explica gracias a una menor composición orgánica del agro respecto al promedio social, no se transfiere automáticamente hacia otros sectores económicos (Marx, 2001).

#### b) Los distintos métodos para la estimación de la renta agraria en la posconvertibilidad

En línea con los planteos de Amoretti (2022), es posible elaborar una división entre los autores que han medido la renta agraria para el periodo en cuestión, basándose en el método de estimación utilizado. Mientras Arbolave (2007) y Azcuy Ameghino (2007),

estiman la renta en base al monto de alquileres pactados en especie; Ingaramo (2004), Rodríguez y Arceo (2006), Iñigo Carrera (2007), Bus (2014), Palmieri (2015), Sturzenegger (2015), Maito (2018), García Bernado (2021) y Amoretti (2022) lo hacen a partir del método residual. Sintéticamente, dicho método consiste en derivar la renta como lo que resta una vez descontados los costos y la tasa de ganancia normal o marginal. A los efectos de la investigación, se tomarán algunos de los trabajos basados en el método residual, presentando sintéticamente sus diferencias y similitudes para luego optar por una de las mediciones en aras de vincularla al estudio propiamente dicho de las retenciones agropecuarias.

Rodríguez y Arceo (2006) estudian la evolución de la renta agraria durante la convertibilidad y los primeros años de la posconvertibilidad definiéndola como la diferencia entre el precio de producción (costo de producción más ganancia media) del producto a considerar y su precio mundial. Dicha diferencia tiene su origen en las diferentes fertilidades de la tierra. Esta definición se basa en Flichman (1977) quien, sintéticamente, va a considerar que la renta deviene de que, con una misma dotación de factores, es posible obtener productos distintos gracias a la mayor productividad del trabajo puesto en la tierra más fértil. Rodríguez y Arceo (2006) señalan que el análisis desarrollado por Flichman supone de forma tácita la existencia de una igualación de las tasas de ganancia y de los salarios reales a nivel mundial, presupuesto que solo comparten respecto a la tasa de ganancia, pero no así en relación a los salarios. Por ende, asumen que una parte del monto por ellos calculado devenido en renta, puede esconder una ganancia extraordinaria consecuencia de una disparidad salarial a la baja. El foco va a estar puesto en captar las diferencias y similitudes en la renta agraria que supuso el paso del régimen de convertibilidad al de la posconvertibilidad, tanto respecto a su magnitud como a sus distintos mecanismos de transferencia. En este sentido, el tipo de cambio va a asumir un rol clave toda vez que se considere la cuantía en pesos de la renta agraria con sobre o subvaluación de la moneda nacional. El nivel del tipo de cambio supondrá una transferencia de ingresos desde el agro hacia otros sectores productivos (sobreevaluación) o viceversa (subvaluación). En el segundo caso, las retenciones vendrían a suponer un límite o compensación respecto a dicha transferencia. Por tanto, consideraran que la renta por unidad de producto va a estar

determinada por la diferencia entre los precios internacionales y el costo de producción local evaluado al tipo de cambio de equilibrio. Además, supondrán una tasa de ganancia fija del 8%.

Dentro de la tradición marxista, Iñigo Carrera (2007) también se preocupa por los distintos mecanismos de apropiación de renta, señalando el nivel del tipo de cambio, las alícuotas de las retenciones y los precios relativos domésticos. Los años para los cuales mide la renta agraria se extienden desde 1882 a 2004. En relación a la tasa de ganancia, opta por tomar la tasa de ganancia media industrial suponiendo su igualdad respecto a la tasa de ganancia media del agro. Para el cálculo de la tasa de ganancia media del capital industrial utiliza la división industria manufacturera del sistema de cuentas nacionales. Como señalan Amoretti (2022) y Bus (2014), los cálculos desarrollados suponen empalmes de series, fuentes de datos distintos y problemas de agregación que podrían suponer distorsiones en el cálculo de la renta.

Partiendo de la perspectiva ricardiana acerca de la renta diferencial, Bus (2014) va a considerar que la producción se realiza bajo las condiciones medias de producción, garantizándose así el precio natural de producción. De esta manera, excluye de su consideración rentas diferenciales atribuibles al uso de técnicas o formas de organización diferentes a la media. Además, también va a suponer la existencia de una tendencia de largo plazo a la formación de una tasa media de ganancia. Dicho trabajo y el de Bus y Nicolini Llosa (2015) ponen el énfasis en la necesidad de realizar un análisis geográfico que permita desagregar los diferentes niveles de productividad y las diferencias en las estructuras de costos, para los cultivos de soja, trigo, girasol y sorgo. Bus (2014) calcula la renta agraria entre 1992 y 2008 para las provincias de Buenos Aires, La Pampa, Entre Ríos, Santa Fe, Chaco, Chubut, Catamarca, Corrientes, Formosa, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, San Juan, Salta, Santiago del Estero y Tucumán, realizando un trabajo de diferenciación de localidades en base a los datos de la revista *Márgenes Agropecuarios*. De esta forma, desglosa las diferencias existentes en los rindes, en los costos fijos y variables y en los precios pagados en cada puerto fijando un valor constante de la tasa de ganancia (en 6 y 12%).

Palmieri (2015), de manera similar, va a considerar que, del total de excedente generado en la producción agraria, una parte toma la forma de renta de la tierra y la otra de

retorno del capital invertido. Mientras que esta segunda parte, está sometida a una igualación de la tasa de ganancias, la renta agraria puede alcanzar diferentes valores de acuerdo a los niveles de productividad del suelo. La autora realiza una estimación de la renta para el período que va desde el 2002 al 2013, para el trigo, soja, maíz y girasol limitándose territorialmente a la pampa húmeda. De manera similar a Rodríguez y Arceo (2006), define la renta agraria como la diferencia entre el precio de producción -que incluye el costo y la ganancia media de producción en la economía local- y el precio de exportación.

$$(1) \text{ Renta agraria unitaria } (RA) = Pfob - Cme - \pi *$$

$$(2) \text{ Renta agraria } (RA) = (Pfob - Cme - \pi *) Q$$

Donde

Pfob=Precio de exportación,

$\pi *$ = tasa de Ganancia media del capital agrario,

Cme= Costo medio unitario,

Q= Producción

Asimismo, la renta total de la actividad será el producto de la suma de la renta agraria y la renta media del capital o, lo que es lo mismo, el precio de exportación menos el costo medio:

$$(3) \text{ Renta total unitaria } RT = Pfob - Cme = \text{renta agraria unitaria} + \pi *$$

En función de las limitaciones de información, opta por suponer un beneficio normal del capital agrario del orden del 8%. Respecto al costo medio, se conforma en base a la suma de los costos directos (el costo de labranzas, agroquímicos, fertilizantes, semillas y gastos de cosecha, entre otros) y los gastos de estructura (gastos administrativos, movilidad, conservación y mejoras e impuestos sobre la estructura, entre otros) utilizando como fuente las revistas especializadas Márgenes agropecuarios y Agro mercado. Con esas mismas fuentes, sumados a los datos de producción departamental elaborados por el MAGYP, incorpora el problema de las diferencias de productividad

entre las distintas regiones, generando 12 modelos productivos, tres para cada cultivo (productividad alta, media y baja) representativos de las principales zonas de producción.

Al igual que Rodríguez y Arceo, va a considerar que el nivel del tipo de cambio va a determinar el nivel y la generación de renta unitaria. Respecto a la distribución de la renta, la autora elabora un método que permite estimar la cuantía en que se distribuye en retenciones, mercado interno (precios domésticos menores a los internacionales) y apropiación por parte de los terratenientes.

$$(4) \text{ RA Estado} = (P_{fob} - P_{fas}) * Q_{exp}$$

$$(5) \text{ RA Agroindustria} = (P_{fob} - P_{fas}) * Q_{mercado\ interno}$$

$$(6) \text{ RA Terratenientes} = (P_{fob} - P_{fas} - \pi^*) * Q_{total}$$

Donde  $P_{fas}$  = Precio de exportación una vez deducidas las retenciones, gastos de exportación y gastos comerciales.

$\pi^*$  = Ganancia normal del capital agrario

Desde una perspectiva teórica que hace base en las concepciones de Ricardo sobre la renta diferencial y los aportes que Marx realiza sobre la misma, Amoretti (2022), estimará la renta agraria para el agro bonaerense para las campañas 2002/03-2014/15, seleccionando sus cuatro cultivos más relevantes (trigo, girasol, maíz y soja) en base a su valor bruto de producción. Basándose en la metodología desarrollada por Bus (2014), que incorpora información desagregada para cada localidad, el autor delimita el cálculo de la renta a los valores apropiados por los terratenientes, sin considerar los apropiados por la industria alimenticia y por el Estado. Por ello mismo, utiliza en sus cálculos el precio FAS<sup>24</sup> que construye en base a los valores publicados por Márgenes

---

<sup>24</sup> FAS (free alongside ship) refiere al precio del producto agrícola antes de ser cargado en el buque, conociéndose también como precio doméstico o local.

Agropecuarios pero, a diferencia de la revista y siguiendo a Pierri y Orlando (2013), cuenta exclusivamente los servicios de flete dentro de los gastos de comercialización. Respecto a la tasa de ganancia normal, de manera similar a Palmieri (2015) y Bus (2014), utiliza un porcentaje fijo del 8% sobre los costos. Por último, desecha tanto localidades con rentabilidad negativa como aquellas que obtienen una producción marginal fijando un piso de producción superior a las 10.000 toneladas por campaña.

Desde una perspectiva marxista, los trabajos de García Bernado (2021) y García Bernado y Amoretti (2022), van a establecer una serie de novedades metodológicas respecto al método de estimación de renta. Al respecto, cuentan con un antecedente en el trabajo de Maito (2018) quien calcula la renta agraria del maíz y la soja para Argentina, Brasil y Estados Unidos, para una sola campaña. Dicho trabajo utiliza un reporte de USDA para obtener las condiciones regulatorias a nivel global para la producción de ambos cultivos. Calcula el valor bruto de producción para cada año (cantidad por precio local) y le resta los costos totales obteniendo una masa de ganancia total. Luego define el “margen de ganancia” como las ganancias totales sobre los costos totales. Finalmente, toma los menores márgenes estableciendo una ganancia normal que es un porcentaje sobre los costos unitarios que luego multiplica por los costos totales. De esta forma, calcula la renta total, resultado de restar la ganancia normal a las ganancias totales. El planteo es entonces que aquellos capitales que no perciben la ganancia marginal (los que tienen mejores condiciones de producción relativas) obtienen una ganancia extraordinaria producto de la diferencia entre los precios de producción individuales y el precio de producción regulador. Dado que los commodities agrarios tienen un precio internacional, las oscilaciones en sus precios suponen una ampliación o reducción de las tierras que entran en producción para satisfacer la demanda. Como señalan García Bernado y Amoretti (2022), dichas oscilaciones tienden a afectar por igual a las distintas regiones distribuidas internacionalmente, por lo cual es racional suponer que las peores condiciones productivas locales en cada campaña serán similares a las que rigen a nivel internacional.

García Bernado y Amoretti (2022) descartan la tasa de interés como referencia para calcular la tasa de ganancia agraria dado que esto equivale a que todo monto que esté por encima de la misma sea renta, lo cual supone la anulación de la ganancia capitalista.

Adicionalmente, señalan tanto el hecho de que la tasa de interés argentina suele no otorgar beneficios reales positivos como que una parte del capital adelantado para la producción de commodities se toma prestado, por lo cual es menester suponer una ganancia por sobre la tasa de interés. Respecto a los trabajos de Palmieri (2015), Bus y Llosa (2015) ya anteriormente referenciados en donde se fija un margen de ganancia sobre los costos, señalan que esto supone que, teniendo en cuenta los mayores costos asociados a producciones realizadas en peores condiciones (y viceversa), la masa de ganancia obtenida en producciones peores será mayor a la obtenida en producciones en tierras de mayor fertilidad. Teniendo en cuenta estas consideraciones y con el antecedente previo del trabajo de Maito (2018), elaboran la noción de tasa de excedente marginal como referencia para la construcción de un límite inferior que establece una ganancia mínima y a la vez reguladora del capital agrario tendencialmente superior a la tasa de interés. Se trata de una abstracción por medio de la cual pretenden captar la capacidad que los terratenientes tienen de ajustar los alquileres campaña a campaña de acuerdo a los resultados previos. Los terratenientes ajustan el precio de los alquileres al máximo posible teniendo en cuenta los resultados de los ejercicios agrarios año a año. En este sentido, años malos pueden relajar los montos de los alquileres y años buenos lo contrario. Esta noción supone entonces que la tasa de excedente marginal es dinámica permitiendo años con límites inferiores muy bajos y otros con valores altos. Como bien señalan, la justificación empírica de esta noción es la de la masificación del arriendo como la forma de tenencia de la tierra más generalizada en la producción de cultivos extensivos en el país. Esto es lo que permite concebir el efecto de presión sobre el precio de los alquileres. Además, agregamos que se trata de una aproximación empírica mucho más compatible con la noción de renta diferencial desarrollada por Ricardo y continuada por Marx que levanta el supuesto de una tasa de ganancia fija año a año. Cabe aclarar que la existencia de dicha referencia empírica no equivale automáticamente a suponer que cada terrateniente logre ajustar el alquiler al máximo de renta posible como consecuencia de restarle la tasa de excedente marginal, ni mucho menos que estime el monto del alquiler de acuerdo a los cálculos desarrollados por los autores. Más bien, lo que intentan es encontrar una forma de simulación de los mecanismos de ajuste presentes en la producción agraria. Por otra parte, señalan que es lógico suponer que el capital agrario medio o pequeño compite en condiciones

desfavorables que afectan a su ganancia frente a los terratenientes y que, por ello mismo, no logra la tasa de ganancia media de la economía.

Formalizado como un sistema de ecuaciones, presentan la tasa de excedente bajo el siguiente sistema de ecuaciones:

$$(1) TE_{tn,r,a} = (P_{fas\ tn,a} - CT_{tn,c}) / CT_{tn,r,a}$$

Donde

TE = Excedente promedio por tonelada para una región y año determinado

P<sub>fas</sub> = Precio pagado al capital agrario por tonelada de grano, una vez descontadas las retenciones, los gastos de comercialización y los gastos de exportación, por año.

CT = Costos totales por tonelada, cultivo, año y región.

Los costos totales se componen de la siguiente manera:

$$(2) CT_{tn,r,a} = CV_{tn,r,a} + CF_{tn,r,a}$$

donde, CV son Costos Variables, contruidos por gastos de cosecha, costos directos (ambos sumados son Costos de Producción) y Gastos de Flete (costos de circulación).

$$(3) CV_{tn,r,a} = Gs\ Cosecha_{tn,r,a} + Costos\ directos_{tn,r,a} + Gastos\ de\ Flete_{tn,r,a}$$

y CF son Costos Fijos, equivalentes contablemente a los "Gastos de estructura"

$$(4) CF_{tn,r,a} = Gs.\ Estructura_{tn,a}$$

Por otra parte, formalizan el rendimiento total por departamento de la siguiente forma

$$(5) Rendimiento\ dpto = Toneladas / Hectáreas\ cosechadas$$

Teniendo en cuenta que la **Tasa Marginal por cultivo es la tasa de excedente por cultivo y campaña de las zonas definidas** (una vez aisladas las producciones negativas), la renta en USD por tonelada es igual a:

$$(6) R_{tn} = P_{fas\ tn} - (CT_{tn} * (1+TaM))$$

R<sub>tn</sub> = Renta en USD por tonelada

PFas tn = Precio Fas por tonelada

CT tn = Costos Totales por tonelada

TaM = Tasa marginal de ganancia

Por último, el excedente total es igual a

$$(7) ET(USD) = [ \sum R_{dpto,a,c} \cdot Q_{a,c} ]$$

La tasa marginal de ganancia definida permite calcular residualmente la renta agraria capturada por los terratenientes, usando una referencia de límite inferior. **Se define como la menor tasa de excedente promedio de las regiones estudiadas para cada año y cultivo, expresada como un monto proporcional.** Entonces se presupone que el departamento con menor rentabilidad es el que fija la tasa de ganancia marginal. Es decir, en ese departamento no se obtiene renta sino solamente ganancia.

García Bernado y Amoretti establecen una serie de filtros a la hora de calcular la tasa marginal de ganancia. Por un lado, no consideran aquellos departamentos que obtengan producciones de menos de 50 mil toneladas por departamento. A su vez, trabajan con las mesoregiones construidas a partir de departamentos con similitudes agroclimáticas: Buenos Aires Centro, Buenos Aires Sur, Buenos Aires Norte, Centro del país, Cuyo, NOA, NEA, Norte de Córdoba, Norte de Entre Ríos, Norte de Santa Fe, Núcleo del país (sin Buenos Aires), Oeste del país y Valle. Para entrar en la estimación la tasa de ganancia de cada mesoregión debe ser positiva, descartando las producciones negativas. A partir de dicho filtro se construyen las tasas marginales que estimaron la tasa reguladora anual. Ciertamente, las ventajas de trabajar con una tasa marginal de ganancia dinámica y anclada empíricamente tienen como desventaja el hecho de que, al no incluir las mesoregiones con producciones negativas, se deja de tener en cuenta la posible existencia de renta absoluta y/o de monopolio. La estructura de costos por región es tomada de la revista *Márgenes Agropecuarios*, replicando en base a una propuesta de semejanza, en el caso de aquellas regiones donde no se contaba con información, descontando los gastos por imprevistos y reduciendo un 25% las erogaciones de personal.

De alguna manera, el recorrido hecho hasta aquí respecto a los distintos autores y autoras y las distintas formas o métodos de medición de la renta va en línea con las formulaciones que se pretenden destacar y utilizar durante la investigación. En este sentido, centralmente, se va a tomar en cuenta las estimaciones realizadas por Garcia Bernado y Amoretti a la hora de calcular la incidencia de las retenciones en la distribución del excedente al interior del complejo sectorial. Esto responde al hecho de que la contribución de los autores es la que mejor se ajusta al concepto de renta que se mencionó brevemente al comienzo del apartado. Por un lado, no hay ninguna justificación teórica ni empírica para suponer una tasa de ganancia fija a lo largo de los años bajo estudio, elemento que contiene a casi todo el resto de las formas de medición de los autores citados<sup>25</sup>. En este sentido Garcia Bernado y Amoretti desarrollan el concepto de tasa de ganancia mínima, mucho más acorde al concepto teórico de renta, a la vez anclado empíricamente y, por ello mismo, fluctuante para cada año en consideración.

La tasa de ganancia del capital agrario (mínima o media) regula el excedente captado por el capital agrario. La renta, en este sentido, es el “residuo” que queda una vez descontados los costos y la ganancia. Mientras la tasa de ganancia fija es un supuesto no anclado empíricamente fijado de manera arbitraria, la tasa de ganancia marginal deviene de la zona de menor productividad para un determinado año que, aun así, es rentable. Esta rentabilidad positiva depende del nivel de precios internacionales, de los costos de producción y del nivel de alícuota de las retenciones. Al tener en cuenta esto, se considerará que los derechos de exportación intervienen a la baja sobre el precio en el cual se venden las mercancías agrarias determinando de tres formas la distribución del excedente entre terrateniente y capitalista. Por un lado, como el Estado pasa a quedarse con una porción del excedente agrario, se achica la masa distribuida entre capital y renta. Pero, además, es razonable suponer que el excedente total también disminuye por el hecho de que sin retenciones (o con alícuotas menores) se modificaría la zona de menor fertilidad que fija la tasa de ganancia mínima. En efecto, suponiendo

---

<sup>25</sup> La excepción es la de Carrera aunque, como se mencionó anteriormente, su forma de medición adolece de otros problemas de carácter técnico/metodológico. Además, va a considerar a la renta como un plusvalor que no se produce en el agro, sino que emana desde otros sectores productivos. Esto implica una interpretación particular del pensamiento de Marx y del desarrollo de su concepto de renta.

un precio fijo, una zona que no es rentable puede pasar a serlo como consecuencia de la desaparición o caída en los derechos de exportación. Por otro lado, dado que los DEX bajan los precios percibidos por el sector agrario, tienden a disminuir el nivel de disparidad entre las tierras más productivas y las menos productivas, lo cual debería tender a achicar la masa de excedente devenida en renta. Esta investigación considera que el segundo y tercer efecto sólo es contemplado en el caso de que se trabaje con un límite de ganancia como lo hacen Garcia Bernado y Amoretti.

Una desventaja del método de Amoretti y Garcia Bernado y Amoretti es el de que la zona que fija para cada año una tasa de ganancia marginal queda automáticamente “despojada” de renta. Es decir, al constituirse dicho margen de ganancia como el referente de la tasa de ganancia sectorial, al mismo tiempo que señala que todo aquella tasa que la exceda deviene en renta, supone la no existencia de renta para dicha zona. Se trata de un presupuesto fuerte, aunque muy probablemente poco significativo a la hora de calcular la masa total de renta anual.

En conclusión, dado que la tasa de ganancia mínima es la que regula el excedente captado por el capital agrario y la misma fluctúa, a partir de ahí se hace posible observar los distintos efectos que la porción de excedente captada por el Estado tiende a generar sobre la distribución del mismo entre el terrateniente y el capitalista. De otra forma, la relación entre la renta y la ganancia sólo se modifica en términos absolutos pero no relativos, es decir solamente en base a la cantidad producida y su precio. Entonces, la intervención de las retenciones, al bajar el precio de las mercancías agrarias, deja inalterada la proporción de captación entre estos dos actores económicos. Al suponer una tasa de ganancia mínima fluctuante, en cambio, las retenciones van a tener un impacto sobre la cuantía de dicha tasa de ganancia mínima y, al mismo tiempo, sobre las zonas que efectivamente van a obtener una ganancia y las que no. En consecuencia, se pasa de un efecto estático de las retenciones sobre las proporciones de apropiación del capitalista y el terrateniente, a otro mucho más dinámico.

Por último, en base a las formalizaciones elaboradas por Palmieri (2015), se hace posible clarificar algunos de los objetivos de esta investigación. Retomando su método de distribución de la renta:

$$(4) RA Estado = (Pfob - Pfas) * Qexp$$

Bajo esta formalización se está considerando solamente la parte del excedente apropiado por el Estado gracias a la aplicación de retenciones a los productos primarios. En este sentido, la autora agrega

$$(5) RA Agroindustria = (Pfob - Pfas) * Q mercado interno$$

Aquí pasa a considerar aquella porción que es apropiada por el “mercado interno”. Esto incluye desde los efectos decrecientes sobre el costo de reproducción de la fuerza de trabajo gracias a la influencia de algunas mercancías agrarias sobre su costo (beneficiando al capital en general), a la caída de los precios de las materias primas utilizadas en la industria aceitera y molinera. Por ello nominarla como “agroindustria” puede resultar engañoso. Además, cabe consignar –siendo uno de los temas de esta investigación- que parte de esas materias primas terminan siendo exportadas como aceites, harinas y derivados, productos que también pagan retenciones. Por tanto, dicha formalización termina incluyendo elementos que no pueden ser concebidos excluyentemente como propios del mercado interno y, además, parte de ese excedente vuelve a ser apropiado por el Estado vía aplicación de retenciones a productos de la agroindustria.

#### 4.3 La relación entre el excedente agrario y las retenciones.

Tal como se explicitó en la anterior subsección, primero se utilizará la estimación del excedente agrario desarrollada por García Bernado y Amoretti. Luego se establecerán una serie de diferencias respecto al monto de excedente captado por el Estado calculado por los autores y las retenciones teórica o efectivas desarrolladas en el anterior capítulo.

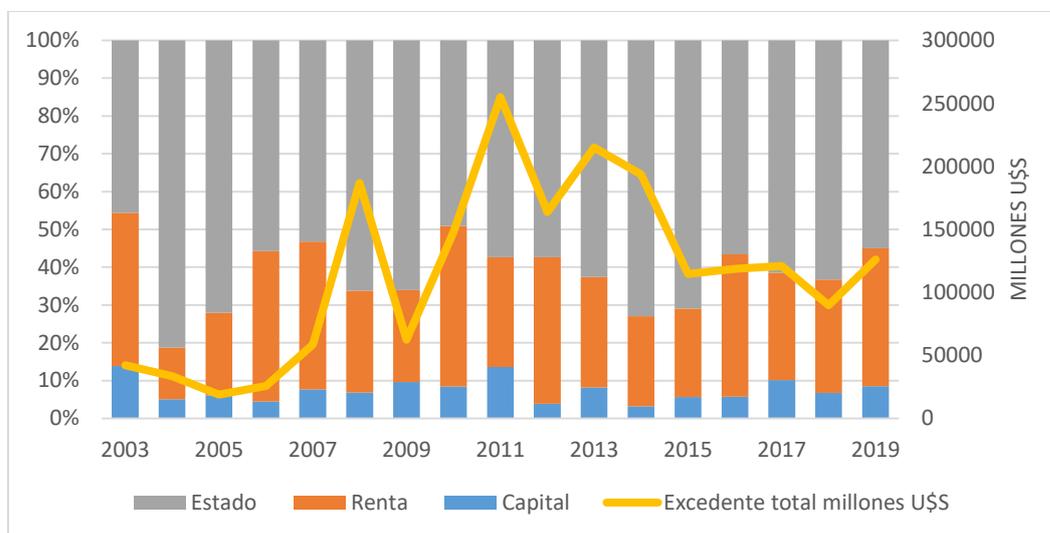
**Respecto a la estimación del excedente agrario calculado por Garcia Bernado y Amoretti y su distribución entre el Estado, los capitalistas y rentistas,** conviene detenerse sobre algunos aspectos de la metodología utilizada. Los autores elaboran una serie de mesoregiones basados en sus similitudes agroclimáticas: Buenos Aires Centro, Buenos Aires Sur, Buenos Aires Norte, Centro del país, Cuyo, NOA, NEA, Norte de

Córdoba, Norte de Entre Ríos, Norte de Santa Fe, Núcleo del país (sin Buenos Aires), Oeste del país y Valle. Para entrar dentro de la estimación del excedente, la tasa de ganancia de la mesoregión debe ser positiva para el cultivo y el año bajo consideración. Así descartaron producciones negativas obteniendo tasas marginales en base a la cual se estimó la tasa reguladora anual. Respecto a las fuentes, esbozaron las similitudes agroclimáticas en base a información de los datos de superficies sembradas y cosechadas por localidad aportadas por el MAGYP, la caracterización de las estructuras de costos por región en base a la revista Márgenes Agropecuarios, los precios FAS y FOB por año y por cultivo de la Cámara de la Industria Aceitera de la República Argentina – Centro de Exportadores de Cereales (CIARA-CEC) (convertidos a dólares mediante la serie de tipo de cambio mayorista del BCRA), los gastos de estructura en base a información de la revista Márgenes Agropecuarios realizando un promedio ponderado de los diferentes tamaños de explotación utilizando el CNA 2002 y 2018, los gastos de flete los calcularon tomando la distancia más corta a puerto de cada localidad teniendo en cuenta las tarifas publicadas por la Confederación Argentina del Transporte Automotor de Cargas<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> Para más información consultar García Bernado y Amoretti (2022). Ganancia y renta agraria en Argentina (2003-2019): una propuesta metodológica para su estimación. *CEC Año 8, Nº 16*, pp. 91- 118

Gráfico IV.1 Apropriación del excedente agrario (sorgo, girasol, maíz, trigo y soja) por parte de los capitalistas, rentistas y el Estado (eje izquierdo). Excedente total (eje derecho) en millones de U\$S 2003-2019.



Fuente: Elaboración propia en base a Garcia Bernado y Amoretti (2022)

En el cuadro IV.1 es posible observar, en base a los datos calculados por dichos autores, la captación del excedente por parte de los capitalistas, rentistas/terratenientes y el Estado. Mientras el excedente captado por los capitalistas deviene de la aplicación de la tasa de ganancia mínima (ver cuadro IV.2) por la cantidad de producción total a precio FAS, lo que se apropia el terrateniente surge del saldo entre el excedente total a precio FAS menos la parte apropiada por el capital. De la diferencia entre el excedente total a precio FOB<sup>27</sup> y a precio FAS resulta la masa apropiada por el Estado. En base a la evolución del excedente total, se puede dividir el periodo entre 2003-2006 en donde el excedente oscila entre los 1800 (2005) y 4000 (2003) mil millones de dólares; 2007-2014, años en donde crece hasta alcanzar el pico más alto de la serie en 2011 (con la excepción de 2009 afectado por las severas condiciones climáticas de la cosecha de 2008), retrocede en 2012 y vuelve a crecer en 2013; finalmente, 2015-2019 donde el excedente se estanca en torno a los 11mil millones de dólares.

Respecto a la distribución del excedente, los capitalistas alcanzan su mejor registro en 2003 y 2011. Según nuestra propia consideración, es probable que, para 2003, la

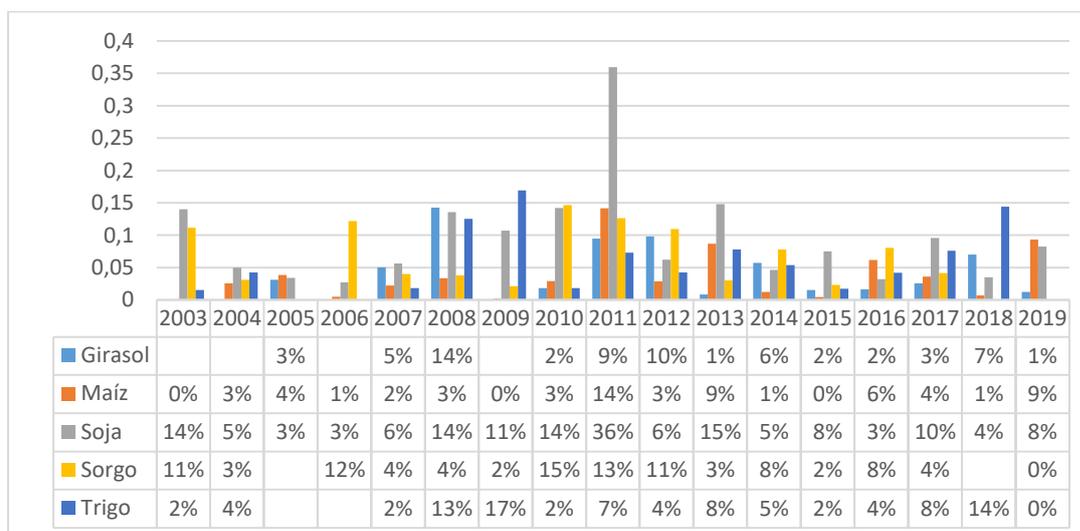
<sup>27</sup> El precio FOB representa el precio de los bienes en el punto de embarque, incluyendo el precio de los productos, los gastos de embalaje y la carga en el transporte.

evolución de los precios relativos con la consecuente caída de los costos variables y gastos de flete sea una parte central de dicha explicación. Para 2011, en cambio, el crecimiento en el precio de los commodities pareciera no haber sido previsto en los montos pactados de alquiler, lo cual redundó en un incremento del margen apropiado del capital y una caída relativa en la masa de renta. Durante los años de gobierno de la Alianza Cambiemos, tal como señalan García Bernado y Amoretti, la relativa recomposición de la masa de ganancia apropiada por el capital tiene su correlato en la caída en términos porcentuales de lo apropiado por el Estado. En efecto, esto se explica por la desaparición de retenciones durante los primeros dos años para el trigo, el maíz y el girasol y la leve caída en la alícuota de la soja. Si bien, durante los dos últimos años, vuelven a aplicarse derechos de exportación sobre todos estos productos, los niveles de las alícuotas serán significativamente menores a los que rigieron durante los gobiernos kirchneristas. Esto se puede observar también analizando el cuadro IV.2, donde se grafican las tasas de excedente mínima calculadas por los autores para cada cultivo. Mientras durante estos últimos cuatro años, la tasa mínima de la soja oscila entre el 3 y el 10% (lo cual representa una merma en relación a los años anteriores), el maíz se recompone en 2016 y 2019 y el trigo alcanza un 14% en 2018<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> La hipótesis esbozada por Amoretti y Garcia Bernado para estos años es que, si bien las devaluaciones de 2016 y 2018/2019 recompusieron la tasa de excedente agrario, los procesos inflacionarios terminaron por impactar al alza sobre los costos de producción y se sumaron al componente dolarizado de dichos costos. La desaparición y posterior reintroducción -aunque a niveles más bajos- de las retenciones al trigo, girasol y maíz tuvieron un efecto positivo sobre las tasas mínimas de excedente de dichos cultivos, pero no modificaron estructuralmente el mapa de rentabilidad sectorial.

Gráfico IV.2 Promedio de tasa de excedente mínima para el maíz, girasol, soja, sorgo y trigo. 2003-2019



Fuente: Elaboración propia en base a Amoretti y Garcia Bernado (2022)

En relación a los niveles de apropiación del excedente por parte del Estado (cuadro IV.1) calculados por los autores, lo primero que llama la atención es la magnitud del excedente obtenido por parte del mismo. García Bernado y Amoretti señalan al respecto que el porcentaje de apropiación del Estado puede aumentar incluso ante la baja del excedente agrícola ya que mientras la proporción apropiada directamente por parte de los productores y terratenientes disminuye, la del Estado es el resultado de la aplicación de un porcentaje fijo sobre el precio internacional que se recauda de la producción exportada. Además agregan que la baja o desaparición de las alícuotas durante 2015-2019, hizo que el Estado acompañara la caída de los precios internacionales con su consiguiente consecuencia a la baja del excedente total. En este sentido, los autores señalan que el mero sostenimiento de las alícuotas en un contexto de disminución relativa de los precios internacionales, supuso una tensión sobre la forma en que se distribuyó el excedente entre 2013-2015. La Alianza Cambiemos habría descomprimido esta situación al bajar o hacer desaparecer las retenciones (según el producto), más allá de que, cuando la crisis económica arreció, se volvieron a reinstalar. Durante todos los años la porción apropiada por el Estado supera a la obtenida por los terratenientes, variando solo el nivel de distancia entre ambos valores que, a veces, como en 2003 y

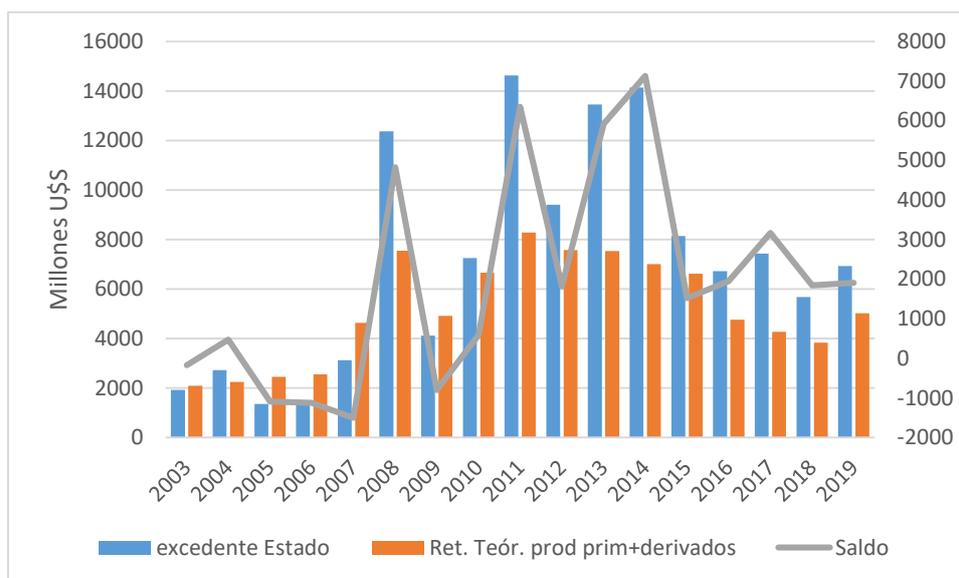
2010 obtienen porcentuales cercanos, y otras, como en 2004 y 2014, se alejan significativamente.

**En relación a las diferencias respecto al monto de excedente captado por el Estado calculado por los autores y las retenciones teóricas o efectivas desarrolladas en el anterior capítulo,** conviene comenzar señalando que García Bernado y Amoretti toman en consideración para cada año y cada cultivo, aquellas mesoregiones que arrojan al menos una tasa de ganancia mínima. Esto implica que en el cálculo del excedente pasan a entrar en consideración sólo una parte de las toneladas totales producidas para cada año y producto. A partir de ahí desarrollan la distribución del excedente entre el capitalista, el rentista y el Estado. Teniendo en cuenta lo dicho, es posible observar una de las particularidades que tienen los derechos de exportación: si bien se trata de una deducción o tributo que, como tal, no produce un excedente sino que capta una parte del mismo, no obstante, al tener una mecánica que modifica el precio de producción, al calcularse en base al precio FOB y no sobre el excedente, a corto plazo no tiene límites sobre el margen de absorción del excedente. Lógicamente, en teoría, esto aplica sólo a un corto plazo en la medida en que la afectación de la tasa de ganancia puede provocar la decadencia de la actividad. Sin embargo, la particularidad del sector agrario en donde el precio que rige está determinado por el costo de producción de la tierra menos fértil pero igualmente capaz de obtener una tasa de ganancia media (o mínima, en este caso), hacen que la afectación del tributo como afectación de la actividad se exprese bajo la forma de una tendencia a la igualación (en caso de aumento de las alícuotas o caída de los precios internacionales) entre las tierras de mejor y menor fertilidad.

A partir de aquí es posible mencionar las diferencias entre el cálculo del excedente apropiado por el Estado realizado por los autores y los montos de retenciones calculados en el anterior capítulo. En efecto, la captación por parte del Estado a través de la categoría de tasa de excedente mínimo implica que parte de los productos primarios no queden reflejados dentro de la masa de excedentes. En cambio, el considerar las retenciones en sí mismas (ya sea teóricas o efectivas) lo que pasa a tenerse en cuenta es, simplemente, una proporción del precio por las cantidades exportadas, independientemente de la rentabilidad. Por otra parte, cuando García Bernado y Amoretti miden la masa apropiada por el Estado como diferencia entre el excedente

total a precio FAS y a precio FOB, hacen abstracción del hecho de que una parte considerable de esa producción es utilizada como materia prima para producir harinas, aceites y derivados, productos con otros precios y –en general- menores alícuotas de retenciones. Es decir, el excedente que ellos consideran como apropiado por el Estado se divide entre la agroindustria (gracias a los diferenciales de alícuotas) y el Estado (mediante la aplicación de retenciones a los productos agroindustriales). Otro tanto sucede con los productos que tienen como destino final el mercado interno, donde parte del excedente se transfiere a la industria en general (vía caída de los bienes salario) o a sectores industriales que usen a los productos primarios como materia prima o insumos.

Gráfico IV.3 Excedente apropiado por el Estado, retenciones teóricas a productos primarios, aceites, harinas y derivados (eje izquierdo), saldo (eje derecho). En millones U\$S.2003-2019



Fuente: Elaboración propia en base a Amoretti y García Bernado (2022), INDEC y BCRA.

En el gráfico IV.3 quedan graficadas las diferencias entre ambas estimaciones. En ese sentido, lo primero que es visible es que, mediante las retenciones teóricas es posible ver cuál es la parte del excedente que efectivamente se queda el Estado y cuál la agroindustria. En realidad, si por un lado la estimación de García Bernado y Amoretti tiende a sobrestimar la apropiación estatal al no considerar la tajada que se apropia la agroindustria y no diferenciar entre mercado interno y externo, por el otro,

probablemente haya un elemento de subestimación en la medida en que el cálculo se realiza a partir del excedente y no de la proporción del precio FOB por la cantidad exportada que se deriva de la aplicación de las alícuotas de las retenciones vigentes para cada año y producto. Es decir, las particularidades de los derechos de exportación hacen que el camino de medir la proporción que es apropiada por el Estado tienda a volverse sinuoso cuando se parte desde la categoría de excedente.

Es probable que en los años donde las retenciones superan el cálculo de excedente captado por el Estado de García Bernado y Amoretti (2003, 2005, 2006 y 2009), el elemento con mayor peso haya sido el de la subestimación en base a partir del excedente y no de los DEX. Por el contrario, cuando el excedente captado por el Estado es mayor al de las retenciones (en la mayoría de los años), la sobreestimación consecuencia de no considerar a la agroindustria y la industria en general esté ejerciendo mayor fuerza. En este caso, el saldo grafica la diferencia entre lo que es apropiado por el Estado y lo que es apropiado por la agroindustria mas no puede considerarse como resultado fiel sino meramente indicativo de la misma. Por último, las diferencias menores en favor de las retenciones (además de que sólo se dan en cuatro años) respecto a las que se producen a favor del excedente apropiado por el Estado también reflejan la preponderancia de las exportaciones sobre el consumo interno propias del sector agropecuario y agroindustrial. Es decir, el elemento central cuando los saldos son favorables a la categoría de excedente estatal se deriva principalmente de la diferencia entre lo que se apropia la agroindustria y lo que obtiene el Estado a través de las retenciones, y no del efecto que pueda tener el mercado interno sobre dicho saldo.

En definitiva, es menester señalar que el gráfico IV.3 es ilustrativo más no puede tomarse al pie de la letra dado que las retenciones se dirigen estrictamente a los valores exportados mientras el excedente incluye también las producciones que se realizan en el mercado interno.

#### 4.4 Conclusiones

Comenzamos el capítulo señalando que la renta, en virtud de la propiedad territorial, era la forma que asumía una parte de la ganancia del capital agrario. La renta diferencial, a su vez, es una de las formas que toma la ganancia extraordinaria sectorial y se explica centralmente por la disparidad de productividades de la fuerza de trabajo agraria de acuerdo a los distintos niveles de fertilidad de la tierra (dado un cierto nivel de demanda). Por tanto, deviene de la diferencia entre el precio de producción individual asociado a las tierras de mayor fertilidad y el precio de producción general determinado por la de peor fertilidad. En base a dicho concepto, el método residual de medición deriva la renta como aquello que queda una vez descontados los costos y la tasa de ganancia normal o marginal. Dentro de los enfoques que trabajan con dicho método y que fueron revisados en este trabajo, se optó por utilizar el estudio de García Bernado y Amoretti (2022) que presenta la originalidad de desarrollar empíricamente una tasa de ganancia mínima. Se trata de una tasa que se concibe como una referencia para la construcción de un límite inferior que establece una ganancia mínima y a la vez reguladora del capital agrario. Se define como la menor tasa de excedente promedio de las regiones estudiadas para cada año y cultivo, expresada como un monto proporcional. Además, es una categoría que incorpora el hecho de que las oscilaciones de los precios internacionales de los commodities agrarios suponen una ampliación o reducción de las tierras que entran en producción para satisfacer la demanda. También, al establecer una tasa de ganancia mínima fluctuante en el tiempo, el trabajo carece del problema ocasionado por aquellas formas de medición que presuponen una tasa de ganancia fija, donde se fija un margen de ganancia estable sobre los costos suponiendo entonces que los mayores costos asociados a aquellas producciones realizadas en peores condiciones van a arrojar una masa de ganancia mayor a las obtenida en producciones que gozan de tierras de mayor fertilidad. De esta manera, se establece una tasa de ganancia dinámica y fluctuante año a año, mucho más compatible con la noción de renta diferencial.

Avanzamos luego analizando los resultados de la investigación de García Bernado y Amoretti en cuanto al monto total del excedente y distribución entre el Estado, los terratenientes y los capitalistas. Desde nuestro punto de vista, el concepto de tasa de

ganancia mínima tiene la ventaja de que alberga los distintos efectos sobre la distribución del excedente que supone el establecimiento de DEX: 1) el Estado pasa a quedarse con una porción del excedente agrario achicando la masa distribuida entre capital y renta; 2) el excedente total también disminuye dado que con menores o ninguna retención se modificaría la zona de menor fertilidad que fija la tasa de ganancia mínima, creciendo con ello el volumen producido; 3) al bajar los precios percibidos por las mercancías agrarias, los DEX tienden a disminuir los niveles de disparidad entre las tierras más productivas y las menos productivas, achicando la masa de excedente devenida en renta. Por tanto, de esta manera se incluye dentro del análisis y sus resultados a los distintos efectos que la porción de excedente captada por el Estado tiende a generar sobre la distribución del mismo entre el terrateniente y el capitalista, pasando desde un efecto estático de las retenciones a otro dinámico.

Por otra parte, fue posible ver los límites que supone analizar los montos apropiados por el Estado partiendo desde el concepto de excedente. En efecto, al tomar en consideración aquellas mesoregiones que arrojan al menos una tasa de ganancia mínima, García Bernado y Amoretti toman sólo a una parte de las toneladas totales producidas para cada año y producto. En cambio, si se consideran a los montos recaudados por DEX se tiene en cuenta una proporción del precio por las cantidades exportadas, independientemente de la rentabilidad. Además, la estimación de excedente captado por el Estado como diferencia entre el excedente total a precio FAS y a precio FOB, no considera que una parte importante de esa producción se utiliza como materia prima para producir harinas, aceites y derivados, productos de exportación afectados por alícuotas de retenciones generalmente menores a las de los productos primarios. Por tanto, el excedente supuestamente apropiado por el Estado en realidad se divide con la agroindustria.

Además, al partir desde el excedente no solo no se considera la tajada absorbida por la agroindustria sino que también se dificulta diferenciar entre aquel excedente realizado en el mercado interno y el que responde al mercado internacional. Al mismo tiempo, al no considerarse el total de lo producido -dado que se parte de un límite de ganancia mínima-, puede haber un elemento de subestimación en la medida en que el cálculo se realiza a partir del excedente y no de la proporción del precio FOB por la cantidad

exportada derivado de la aplicación de las alícuotas de los DEX vigentes para cada año y producto.

En conclusión, las particularidades de los derechos de exportación vuelven complejo estimar el margen de captación estatal en base al excedente agrario. En este sentido, aunque se puso en consideración la diferencia entre el cálculo de excedente apropiado por el Estado realizado por los autores respecto a las estimaciones de los montos recaudados bajo concepto de retenciones desarrolladas en el capítulo anterior, al mismo tiempo, quedaron claros los límites importantes que reviste poner en relación a ambas cifras. El saldo entre uno y otro cálculo puede ser ilustrativo respecto a la diferencia entre la apropiación de excedente por parte del Estado y aquello que es captado por la agroindustria, pero de ninguna manera conclusivo. El elemento central es la mecánica de los DEX, la cual interviene modificando los precios en base a los cuales se obtiene el excedente FAS total que es distribuido entre los capitalistas y rentistas, tal como si la intervención estatal de captación se diese en otro nivel respecto a la disputa por el mismo entre dichas clases sociales. Por tanto, se trata de una primera aproximación a la hora de estimar las transferencias hacia la agroindustria y el Estado. En el siguiente capítulo se avanzará sobre dicha cuestión.

Para finalizar, cabe realizar algunas apreciaciones de economía política. Desde un punto de vista histórico –tal como se vio en el capítulo uno y dos- las retenciones a los productos agropecuarios se reinstalan luego de la devaluación producida en 2002, en el contexto de una enorme deterioro social y político producto de la crisis de 2001, que se dio a partir del derrumbamiento del régimen de la convertibilidad llevado adelante durante los años '90. En este sentido, la justificación para la reimposición de los DEX fue diversa. Por un lado, explícitamente en las normativas y resoluciones del PEN que reinstalaron los DEX, se apeló a la necesidad de, frente a la crisis social, contar con los recursos necesarios para desarrollar políticas sociales que tuvieran como fin socorrer a los sectores más postergados. Desde un punto de vista mayormente asociado a la política económica, la justificación versó sobre la readecuación de los precios relativos que benefició a los sectores generadores de divisas, apelando a las retenciones como forma de captar parte del excedente “extra” que, gracias a la devaluación, ahora pasaban a apropiarse los sectores exportadores. Además, dentro del mismo orden

conceptual, se consideró la necesidad de desvincular los precios internos de los internacionales, sobre todo respecto a los bienes salario<sup>29</sup>. A esto es necesario agregar el proceso de desendeudamiento llevado adelante por los gobiernos kirchneristas, que requería de divisas para poder desarrollarse. Finalmente, la recaudación por retenciones también contribuyó a ampliar las divisas del BCRA, lo cual suponía mayor capacidad de intervención por parte del gobierno y, en definitiva, un respaldo clave para el desarrollo de la política económica. A partir de 2007/2008, el boom en el precio de los commodities pasó a ser otra fuente de justificación para el establecimiento de DEX aunque, como dejó al descubierto el conflicto por las retenciones móviles, el consenso respecto a este instrumento de política económica comenzaba a resquebrajarse en la medida en que quedaba claro que Argentina había salido de la crisis y de la situación de excepcionalidad que imperaba al momento en que se estableció dicho impuesto (Bonnet, 2015). Adicionalmente, el creciente proceso inflacionario en parte asociado a la puja distributiva (Basualdo y Manzanelli, 2017), tendió a horadar los niveles de rentabilidad que habían crecido producto de la devaluación (Varesi, 2016). Este es el contexto desde donde es posible entender la política sectorial desarrollada por el macrismo a partir de fines de 2015, independientemente -o a pesar- de la reaparición del fenómeno de la restricción externa (Wainer y Belloni, 2017). En efecto, la administración Cambiemos desarrollo una serie de políticas sectoriales “pro” campo, entre las cuales estuvo la eliminación de las declaraciones juradas de percepción de divisas por exportaciones (junto con el requisito de liquidación de las mismas en el mercado local) y la reducción a cero de las retenciones para el total de exportaciones agropecuarias excepto para la soja (disminuyó de 35% a 30% para porotos y de 32% a 27% para derivados). Es importante considerar que la baja de las retenciones se tomó en un contexto de devaluación de la moneda: es decir, se devaluó y se bajaron las retenciones al mismo tiempo, una combinación de políticas prácticamente inédita en la historia del país. De esta forma, se desarrollaba otra transferencia en favor del sector agroexportador como contrapartida a la merma en los ingresos estatales. En 2018, cuando la crisis de deuda - a la larga inevitable- arreció producto de la reinstauración del patrón de acumulación

---

<sup>29</sup> Esto también aplica para la soja, tanto porque la rentabilidad de dicha producción condiciona el desarrollo de otros productos agropecuarios que sí son parte de la canasta alimentaria de los sectores populares, así como respecto a su influencia a la alza en el precio de la tierra (y los alquileres).

basado en la valorización financiera y el gobierno recurrió al FMI como prestamista de última instancia, la reinstauración de las retenciones se volvió inevitable incluso para un gobierno que portaba como estandarte una ideología claramente contraria a este tipo de impuestos.

Este racconto histórico es ilustrativo respecto a la puja distributiva en la cual se enmarcan las retenciones a los productos agropecuarios y agroindustriales. Se trató de una disputa por el excedente agrario entre las distintas fracciones del capital. En este sentido, el monto recaudado por los DEX contribuyó al pago de la deuda externa durante todo el periodo beneficiando al capital financiero. Incluso, la preminencia de los intereses del capital financiero sobre el agrario quedó más que clara cuando el gobierno de Macri reintrodujo las retenciones al trigo, maíz y girasol en virtud del acuerdo sellado con el FMI. Además –sobre todo durante los primeros años bajo consideración-, las transferencias de ingresos a los sectores populares contribuyeron a generar un creciente consenso social que no condicionase negativamente el reimpulso del proceso de acumulación a la salida de la crisis. Adicionalmente, la aplicación de retenciones mermó el eventual mayor incremento de los bienes salario (favoreciendo sobre todo al capital industrial pero también al capital en general). Por último, el aporte de la apropiación estatal de parte del excedente agrario (expresada sobre todo en las reservas del BCRA) contribuyó a que el Estado lograra un grado de autonomía relativa que le permitiera arbitrar entre las distintas clases y fracciones de clase. En este sentido, los sectores populares, aun siendo afectados de diversas maneras por dicho tributo, no deben ser considerados como principales benefactores ni mucho menos impulsores de la apropiación estatal gracias a las retenciones. En todo caso, dentro de la pugna de intereses entre las distintas fracciones del capital en torno a dicho tributo – especialmente durante los gobiernos kirchneristas-, oficiaron como socios menores del capital industrial.

Respecto a la agroindustria, se ha comenzado a introducir cómo oficia y qué parte del excedente agrario fue capaz de apropiarse durante el periodo en cuestión. Más allá de que este tema se va a desarrollar en el capítulo siguiente, el hecho de que parte del excedente supuestamente apropiado por el Estado, en realidad, termine siendo redirigido a este sector, resulta sintomático. En efecto, no hace más que ilustrar la

naturaleza radicalmente distinta del Estado respecto a cualquier otro actor económico. En este sentido, conviene siempre considerar que, aunque pueda actuar como un actor económico, la política económica desarrollada por un Estado siempre, de una u otra forma, termina teniendo un efecto redistributivo, ya sea entre fracciones de la clase capitalista o, incluso, en favor de los sectores populares.

Ciertamente, en este capítulo nos hemos concentrado solamente en la fracción de los terratenientes, los capitalistas/arrendatarios agrarios y el Estado. Se trata de figuras típicas que requieren, en aras de profundizar el estudio sobre la disputa del excedente al interior del sector, analizar los niveles de concentración y centralización del capital en el agro, el nivel de concentración de la tierra, la existencia de figuras “mixtas” como terratenientes/arrendatarios, la existencia de grandes arrendatarios tipo “pools de siembra”, la capacidad de apropiación de excedente por parte de transnacionales productoras de semillas genéticamente modificadas y herbicidas: en definitiva un estudio histórico y concreto acerca de las relaciones de producción en el agro. Algo que supera por mucho los objetivos trazados de esta investigación. No obstante, se vuelve indispensable contextualizar el desarrollo de este capítulo tal como si fuese una suerte de “zoom” de una foto, en realidad, mucho más amplia; una parte de un rompecabezas que necesariamente hay que enfrentar.

## 5. Diferencias en las alícuotas de los derechos de exportación: productos primarios y agroindustriales.

### 5.1 Introducción

Para comenzar, es menester retomar algunas de las cuestiones tratadas en el capítulo uno, en donde se reseñaron las principales transformaciones del complejo agroexportador durante las últimas décadas. En este sentido, la ley 24.093 de junio de 1992 modificó el sistema portuario nacional transfiriéndole a las provincias la potestad sobre los mismos y permitiendo la privatización en su operatoria. Bajo este nuevo marco legal, las grandes empresas comercializadoras de granos se convirtieron en propietarias de terminales portuarias y localizaron allí a sus plantas aceiteras (Pierri, 2014). Además, se tomó la decisión de aumentar el dragado del Río Paraná y concesionar el mantenimiento de esta vía fluvial clave, en donde se encuentran asentadas las instalaciones de la industria aceitera procesadora de soja. En la producción y exportación de aceite de soja se produjo una extraordinaria concentración en un grupo selecto de cinco empresas -tres de ellas transnacionales- en detrimento de cooperativas como la Federación Argentina de Cooperativas Agrarias (FACA) y la Asociación de Cooperativas Agrarias (ACA), entre otras (Pierri, 2008). De esta forma, fueron ganando espacio los grandes grupos económicos locales y las empresas transnacionales, concentrando eslabones fundamentales de la cadena de valor agropecuaria. Los grandes exportadores de granos obtuvieron una mayor integración vertical en la medida en que concentraban los puertos privados, las plantas de aceite para industrializar la soja y los medios propios de almacenamiento (acopiadores) (Barsky, 2008). Dentro de este marco, la harina de soja se transformó en unos de los principales productos demandados por el mercado mundial dada su utilidad para la ganadería intensiva de aves y cerdos.

Tal como se ha visto hasta aquí, la literatura dedicada a la exportación de productos agropecuarios suele diferenciar los precios FOB respecto a los precios FAS. Mientras los precios FOB refieren a la cotización de las mercancías agrarias de exportación, los precios FAS se calculan restándole a los precios FOB las retenciones agropecuarias, los

gastos de comercialización, fletes, entre otros componentes. Estos últimos se usan para estimar el valor obtenido por los productores agropecuarios, tanto en la venta de las mercancías agrarias con destino al mercado interno, así como respecto a la porción de mercancías que tienen como destino el mercado internacional, venta que se realiza a través de los grandes exportadores de granos y oleaginosas. Es decir, dichos grandes exportadores tienen el papel de intermediarios entre el mercado mundial y los productores locales. A su vez, desde la reinstalación de las retenciones agropecuarias a partir del año 2002<sup>30</sup>, aunque con diferencias según cada gobierno, se optó por sancionar distintas alícuotas de acuerdo al grado de elaboración de cada producto<sup>31</sup>. Son variados los ejemplos dentro de la literatura (Anino y Mercatante, 2009; Cafiero y Llorens, 2008) que señalan la incongruencia de que, mientras las grandes exportadoras pagan a los productores un precio que descuenta el valor de las retenciones, al mismo tiempo utilizan dichos productos para la elaboración de harinas, aceites y pellets que cuentan con alícuotas menores. Es decir, realizan una diferencia determinada por las distintas alícuotas entre los productos primarios y sus subproductos. No obstante, desarrollar el cálculo de cuánto ascienden los montos producto de dicha diferencia presenta serias dificultades dado el nivel de opacidad del mercado exportador agropecuario y agroindustrial donde, entre otras cosas, aunque es posible conocer cuánto se exporta de cada producto y subproducto (y hasta cierto punto a qué valor), no hay datos respecto a la cantidad de granos y oleaginosas que cada gran exportadora compra a cada productor. Se cuenta con datos respecto a la cantidad de camiones que entran a puerto (que es donde están localizadas las plantas aceiteras propiedad de esas mismas exportadoras), pero no de lo que llevan dentro. Es decir, no se cuenta con información desagregada dado que la ley 17.622 protege con el secreto estadístico el contenido de los contratos entre privados (en este caso, entre productores primarios y grandes exportadoras), lo cual impide obtener información de precios, condiciones de pago y entrega de cada declaración de exportación por empresa. En rigor, en el sitio web del MAGYP es posible acceder a información acerca de la cantidad de porotos de soja

---

<sup>30</sup> En rigor, durante la década del '90, algunas mercancías agrarias estuvieron gravadas pero el monto de retención era mínimo.

<sup>31</sup> El único gobierno que entre el año 2016 y 2017 bajó a cero tanto las retenciones al maíz, el trigo y el girasol y sus subproductos fue el de la Alianza Cambiemos. No ocurrió lo mismo con la soja, que siguió teniendo alícuotas diferenciadas de acuerdo al grado de elaboración.

que entra a la industria aceitera mas no cuál es la porción de esa compra que va a tener como destino su procesamiento para su posterior exportación. Esta situación de insuficiencia estadística guarda relación con los procesos de privatización y desregulación del comercio exterior de granos que comienzan con la última dictadura cívico-militar y se profundizan durante la década del '90. Por caso, la liquidación de la JNG en 1991 fue un mojón dentro de este proceso ya que, con ella, se perdió la capacidad de generar un amplio caudal de información (Pierri, 2014).

Por otra parte, es necesario considerar el alto nivel de concentración de estas exportadoras que obtienen un creciente control sobre las distintas etapas del proceso productivo exacerbando, a su vez, la adecuación de la producción a los requerimientos del mercado internacional. Esto quiere decir que los niveles de concentración favorecen la captación de la diferencia entre las alícuotas para cada producto y subproducto y, como es lógico, al mismo tiempo refuerzan dicha concentración. En este sentido, las nuevas normas sobre la actividad portuaria puestas en vigencia en la década del '90 parecieron estar hechas a la medida de estas grandes empresas, que fueron las únicas que se convirtieron en operadoras de estos complejos industriales-portuarios propios. Además, la construcción en los puertos de plantas industriales procesadoras de aceite con una capacidad de producción de entre las más altas a nivel mundial fue un factor determinante en la concentración del comercio de oleaginosas. En efecto, la evolución creciente de la producción de soja se vinculó estrechamente a la elaboración de aceite y pellets de soja de forma tal de que este puñado de grandes empresas pasó a controlar mediante la venta directa u otros medios la mayor parte del negocio (Pierri, 2014).

En el primer apartado de este capítulo se abordará la diferencia que existe en los montos recaudados por derechos de exportación entre los productos primarios y los productos con algún agregado de valor elaborados por la industria aceitera y molinera, diferencia que nace de las características de la canasta exportadora agropecuaria y agroindustrial. De esta manera, será posible sopesar la importancia relativa de la agroindustria respecto al monto total de recaudación por DEX. El siguiente apartado, restringiéndose sólo a la cadena sojera, desarrollará primero una caracterización de la misma en base a sus distintos componentes y destinos de los productos elaborados. A posteriori, con el objetivo de realizar un cálculo estimativo de cuanto se apropiaron las grandes

exportadoras durante el periodo 2003-2019 gracias al diferencial de alícuotas al poroto de soja y a sus derivados, se presentará un abordaje metodológico propio. Finalmente, se presentarán los resultados obtenidos. En el último apartado, se esbozarán una serie de conclusiones.

## 5. 2 Importancia relativa de la agroindustria en el complejo agroexportador.

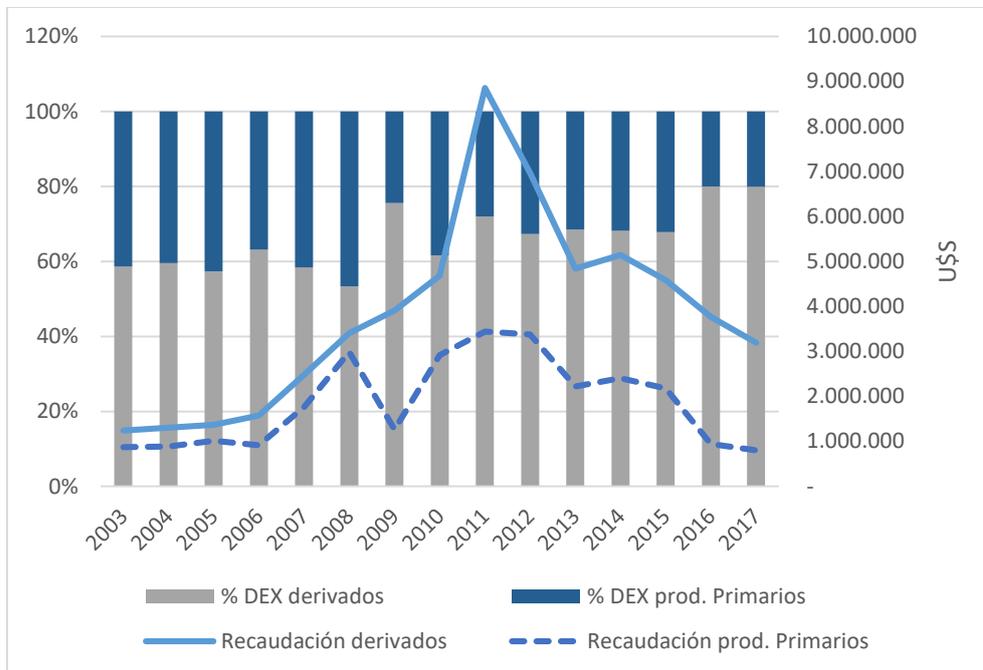
En el gráfico V.1 es posible comparar en términos porcentuales y reales la importancia de la recaudación por derechos de exportación de los productos primarios y agroindustriales. En su año más bajo, los ingresos por retenciones a los productos de la agroindustria explican el 53% de los ingresos por esta vía (2008); y, en su años más altos (2016 y 2017) alcanzan el 80%<sup>32</sup>. Esto no hace más que indicar la importancia del complejo agroindustrial en las exportaciones, algo que se refuerza aun más al considerar las menores alícuotas que durante casi todo el periodo gozaron todos los productos de la agroindustria. Por otra parte, aunque pudiese suponerse que al trabajar con los datos de la AFIP, el resultado podría estar influenciado por otros productos, no obstante, al hacer el mismo cálculo pero con retenciones teóricas, la distribución porcentual es prácticamente la misma. Por ello se optó por utilizar los datos de la AFIP a pesar de contar con información hasta el año 2017<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> Es cierto que para 2016 y 2017 las retenciones al maíz, sorgo, girasol y trigo habían desaparecido. No obstante, la soja seguía alcanzada por este tributo al igual que sus derivados. Por tanto, durante esos dos años, la comparación se restringe al complejo sojero.

<sup>33</sup> A partir de 2018, el anuario estadístico de la AFIP deja de publicar los datos desagregados, lo cual vuelve dicha información inutilizable a los fines buscados. Igualmente, tal como se desarrolla en el capítulo tres, los niveles de desagregación publicados para los años bajo consideración (2003-2017) suponen la inclusión de una mayor cantidad de productos que los que aquí interesan. Para más detalle, consultar dicho capítulo.

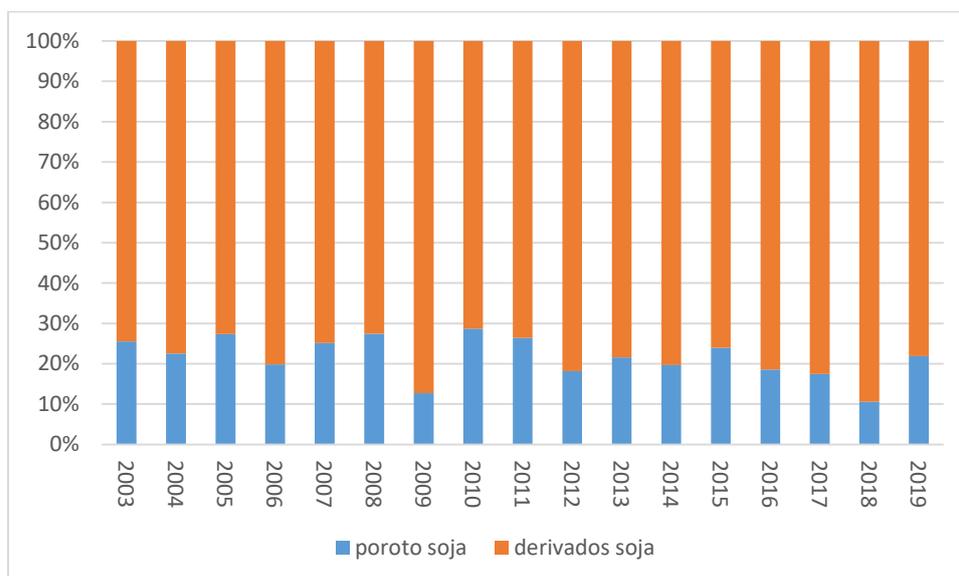
Gráfico V.1 Comparación de la recaudación por derechos de exportación de los productos primarios y de sus derivados en porcentajes (eje izquierdo) y en dólares corrientes (eje derecho). 2003-2017



Fuente: Elaboración propia en base a AFIP.

En efecto, el punto central dentro de este resultado recae en la trascendencia que tienen los derivados de la soja en las exportaciones del complejo. En el gráfico V.2 es posible observar la importancia relativa de los valores de las exportaciones de porotos de soja y de sus derivados donde estos últimos no caen más allá del 71% en el año 2010. En temporadas de magras cosechas (como 2009), las cantidades exportadas de grano se ajustan aún más en orden de satisfacer a la industria oleaginosa quedando demostrado que las exportaciones argentinas de granos son flexibles a los movimientos de cosecha (Ciani, Reus y Aramayo, 2018).

Gráfico V.2 comparación de los valores exportados del poroto de soja y de sus derivados (%) 2003-2019

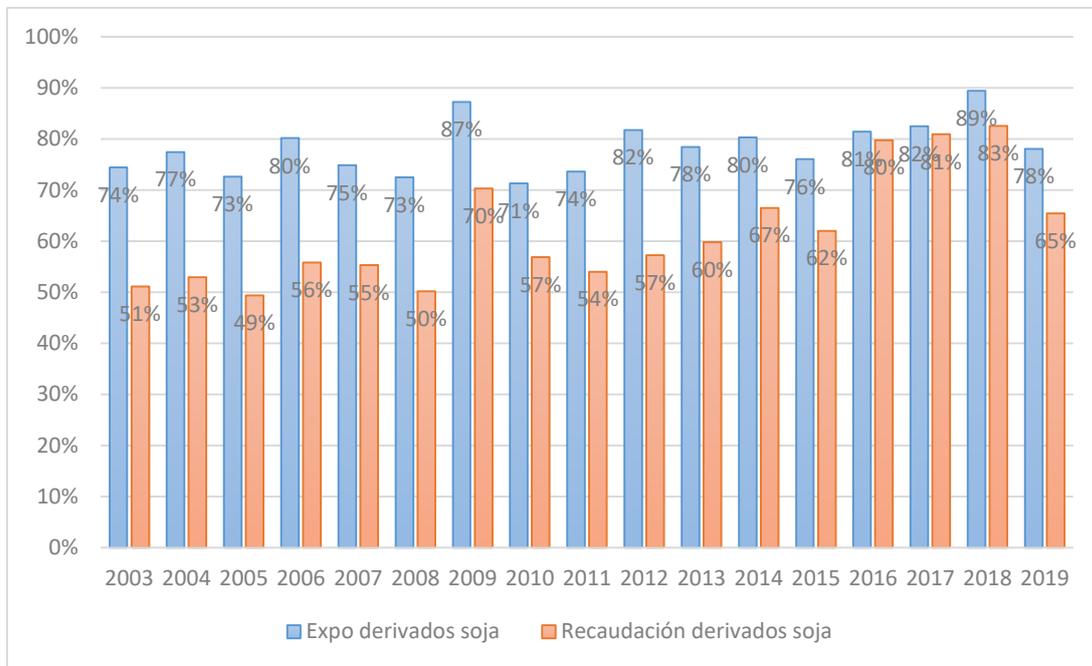


Fuente: Elaboración propia en base a INDEC

En el gráfico V.3 se compara las proporciones de la incidencia de las exportaciones de derivados de soja sobre el total de las exportaciones de soja, trigo, maíz, girasol, sorgo y sus respectivos derivados, respecto a la proporción que representan las retenciones a los derivados de la soja sobre la recaudación por DEX de ese mismo conjunto de mercancías. Dado que los datos publicados por la AFIP no cuentan con dicho nivel de desagregación, se optó por utilizar para este segundo grupo los montos que resultan del cálculo de retenciones teóricas<sup>34</sup>. Es posible observar como la incidencia de las exportaciones de los derivados de soja es siempre mayor a la de las retenciones, ilustrando de esta forma el efecto del diferencial de alícuotas entre productos primarios y derivados. Durante la administración macrista esto se tiende a emparejar en la medida en que productos primarios como el trigo, el girasol, el maíz y el sorgo dejan de ser alcanzados por los DEX en 2016 y 2017. Si bien en 2018 y 2019, se vuelven a aplicar retenciones sobre dichos productos, las alícuotas fueron significativamente menores que durante los años de los gobiernos kirchneristas.

<sup>34</sup> Resultante de aplicar las alícuotas respectivas a cada producto sobre el conjunto de los valores FOB exportados año a año. Para más detalle consultar el capítulo tres.

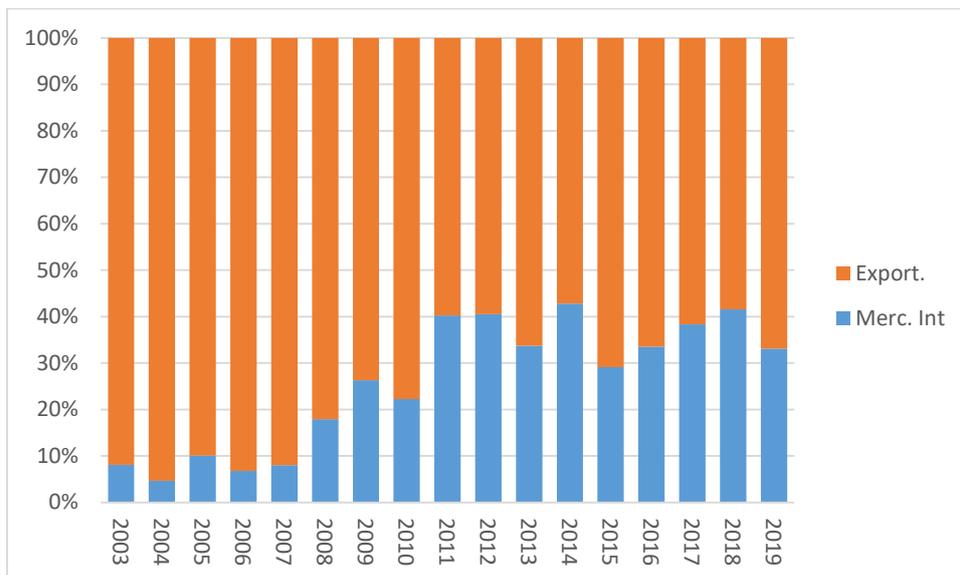
Gráfico V.3 Proporciones de la incidencia de las exportaciones y la recaudación de derivados de soja sobre el total de las exportaciones de soja, trigo, maíz, girasol, sorgo y sus respectivos derivados, y sobre el conjunto total de lo recaudado por DEX para dichos productos. 2003-2019



Fuente: elaboración propia en base a INDEC.

A su vez, también conviene considerar la importancia de los mercados foraneos como destino de las producciones de derivados de la soja. En este sentido, el gráfico V.4 indica el destino de la producción de aceite de soja. Como es posible ver, la mayor parte de la producción de aceite de soja tiene como destino final la exportación. Igualmente, el crecimiento del mercado interno como destino de este producto a partir del año 2008 se relaciona con la producción de biodiesel, producto que se desarrolla en base al aceite de soja y que, en gran parte (y según el periodo), también tiene como destino final el mercado externo.

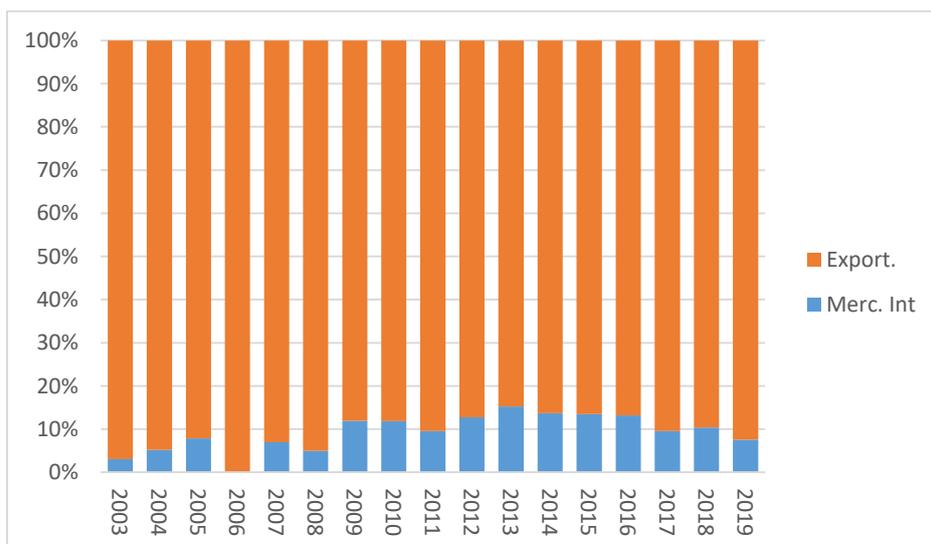
Gráfico V.4 Cantidad de toneladas de aceite de soja absorbidas por el mercado internacional y en el interno (%) 2003-2019.



Fuente: Elaboración propia en base a MAGYP e INDEC.

En el caso de harina y pellets producto de la extracción del aceite de soja, los resultados son aun más contundentes con una incidencia definitoria del mercado externo (gráfico V.5)

Gráfico V.5 Cantidad de toneladas de harina y pellets producto de la extracción del aceite de soja absorbidas por el mercado internacional y en el interno (%) 2003-2019.



Fuente: Elaboración propia en base a MAGYP e INDEC.

Hasta aquí se pudo comprobar la importancia decisiva del complejo agroindustrial en las exportaciones y en la recaudación con motivo de los derechos de exportación. Respecto a este último punto, dichas conclusiones se dan incluso a pesar del efecto a la baja que tienen las menores alícuotas de los productos de la agroindustria respecto a las de los productos primarios. Dentro de la cadena sojera, se replica el mismo resultado al considerar la trascendencia que alcanzan los derivados de la soja en las exportaciones de dicho complejo, no bajando de un piso del 71%. Además, la incidencia de las exportaciones de los derivados de soja es siempre mayor a la de sus respectivas retenciones, lo que se entiende cuando se considera el diferencial de alícuotas entre productos primarios y derivados.

Por otra parte, respecto al destino de los derivados de la soja, se pudo comprobar la incidencia decisiva de los mercados foraneos, tanto respecto al aceite de soja como de la harina y pellets. Conviene entonces retener para el análisis la importancia decisiva de las exportaciones de la agroindustria y de los derivados de la soja; y el efecto a la baja que sobre este resultado tienen los diferenciales de alícuotas entre productos primarios y derivados para la recaudación por DEX del complejo agro exportador, en general, y del complejo sojero, en particular.

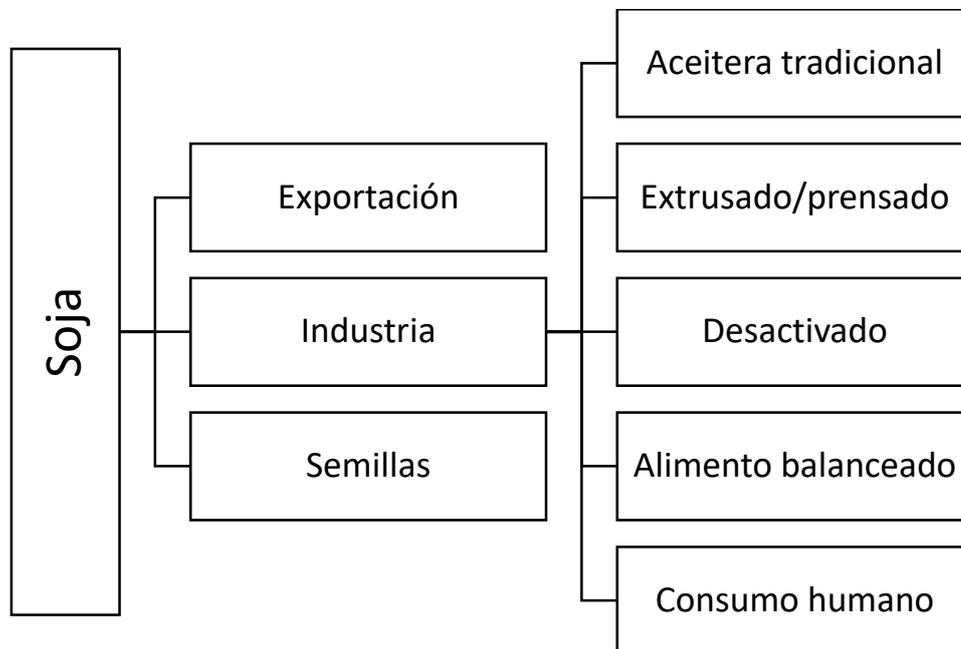
### 5.3 La cadena sojera

#### a) Procesamiento interno

La producción primaria de soja se comercializa mediante su exportación como poroto, como materia prima de la industria aceitera y, por último, como semilla. Dado que ya nos referimos a la importancia relativa de las exportaciones de soja y de aceite (y sus respectivos subproductos), este apartado se dedicará a describir brevemente los distintos componentes de la cadena sojera. De esta manera, será posible aprender los distintos destinos del poroto de soja (sea como producto final, materia prima o insumo de otras industrias) a fin de, a posteriori, concentrarnos en el poroto, aceite, harina, pellets y expeller.

Para empezar, la industria que utiliza como materia prima a la soja puede dividirse en la aceitera tradicional, extrusado-prensado, desactivado, alimento balanceado y consumo humano (esquema V.1). En el caso de la industria tradicional y la de extrusado-prensado, su principal producto es el aceite de soja, más allá de que los subproductos de dicho proceso -expellers y harinas/pellets- revisten una gran importancia económica. Mientras la industria tradicional utiliza el método en base a el uso de solventes orgánicos, obteniendo como subproducto la harina; la de extrusado-prensado obtiene ese nombre justamente por el método utilizado, que tiene como subproducto el expeller<sup>35</sup> (Seijas Noya, Jaurena, Wawrzkievicz, Gaggioti, Romero, Méndez, 2020). Entre 2000 y 2010 la capacidad de molienda diaria de la industria paso de 92 mil toneladas a 172 mil. Para el año 2022 llegaba a 200 mil toneladas superando con creces la molienda total. En este sentido, actualmente, la industria cuenta con una capacidad instalada teórica de más de 70 millones de toneladas anuales (Paollili, Cabrini y Fillat., 2022).

Esquema V.1 Destino de la producción de soja



Fuente: elaboración propia en base a Ciani, R; Reus, A; Aramayo, M (2018) y Paollili, Cabrini y Fillat., (2022)

<sup>35</sup> El expeller es un residuo o subproducto sólido que queda luego de la extracción de aceite a través del método de extrusado.

La industria tradicional está integrada por las grandes empresas que se mencionaban en el apartado 5.1, tanto nacionales como transnacionales. Está fuertemente imbricada en la exportación de todos los complejos oleaginosos, especialmente el sojero. A su vez, su vinculación con el mercado interno se da mediante el abastecimiento interno de aceites vegetales y de harina/pellets de soja para alimentación animal. A partir de la sanción de la Ley 26.093/06 de Biocombustibles, que estableció un régimen de promoción para la producción y uso sustentable de los biocombustibles, la industria tradicional comienza a abastecer de aceite de soja a la industria del biocombustible (materia prima para la producción de biodiesel). Un punto importante que cabe mencionar respecto a este sector es el del continuo aumento de la capacidad instalada de procesamiento global y del promedio por planta. Geográficamente, se concentra en la provincia de Santa Fe dado su orientación exportadora y la necesidad consecuente de disponer de terminales de embarque cercanas a las plantas de procesamiento (Ciani, Reus y Aramayo, 2018).

Respecto a la industria extrusora, se integra mayormente de pymes que comienzan a desarrollarse a partir del año 2005. El extrusado comienza luego de la primera etapa de acondicionamiento del grano de soja, mediante el ingreso de los granos a un tornillo extrusor que permite la extracción del aceite obteniéndose además un residuo sólido al que se conoce como expeller. El aceite obtenido en el extrusado es de similares características al producido por la industria tradicional a partir de la extracción por solvente, teniendo como única diferencia el menor rendimiento industrial ya que por cada tonelada de soja procesada se obtiene alrededor de 150 kilogramos de aceite, mientras que en la extracción por solvente este rendimiento puede superar los 180 kilogramos. Para 2016, la industria extrusora participaba de sólo el 1.5% de la producción de aceite, la mayor parte destinada a la exportación mediante ventas internas a las grandes exportadoras y a la producción de biodiesel en plantas propias o de otras empresas de la industria del biocombustible. El subproducto de dicha industria, el expeller, es utilizado en la alimentación animal teniendo como ventaja frente al pellets de soja un mayor contenido de grasa (lo que favorece la digestión en el consumo animal). Además, el rendimiento industrial en expeller de soja de las industrias extrusora y de prensado es de casi 850 kilogramos por tonelada de grano procesado comparado con los casi 800 kilogramos del rendimiento en pellets. Los expeller tienen como destino

el uso directo como alimento animal y también son exportados. En cuanto al volumen de producción, dicho subproducto muestra un crecimiento casi ininterrumpido desde 2003, pasando de 73.852 toneladas en dicho año a 400 mil toneladas en 2011. A partir de ahí comienza a registrar un ritmo de crecimiento menos uniforme aunque más que duplicando la producción en el año 2020 (Paollili, Cabrini y Fillat., 2022). Respecto a las características estructurales del sector, la mayor parte de los establecimientos productivos son propiedad de pymes aceiteras familiares o de grupos asociativos de pequeños productores agropecuarios abarcando una amplia localización en todo el país. En este sentido, la localización cercana a la producción de soja favorece la rebaja de costos de transporte de la materia prima y se asocia también a que generalmente la producción resultante se vende en regiones cercanas a su localización (Ciani, Reus y Aramayo, 2018).

Respecto al Desactivado, consiste en el tratamiento de soja cruda mediante una cocción a vapor a una temperatura de entre 110 - 120 °C, proceso necesario para la obtención de alimento balanceado para animales en base soja. La industria de alimento balanceado, por su parte, contiene a los pellets y expeller de soja (junto con otros subproductos oleaginosos) como insumos principales junto a los granos forrajeros (maíz, sorgo, cebada, entre otros). En relación a la alimentación humana, productos como jugos y milanesas de soja, se realizan en base a diferentes derivados de la harina y el expeller de soja, mediante su refinamiento y texturización. Otros, como la salsa de soja, derivan directamente de la soja, predominando la demanda internacional (Ciani, Reus y Aramayo, 2018).

Por último, ya fuera de la órbita industrial, está la semilla de soja para siembra en Argentina, utilizada casi en su totalidad para la implantación del cultivo internamente, lo cual condiciona su evolución a la variación anual de la superficie sembrada (Ciani, Reus y Aramayo, 2018).

#### b) Metodología utilizada.

Durante el apartado introductorio se hacía mención a la opacidad de datos que presenta el comercio internacional de granos, oleaginosas, aceites y subproductos. No obstante, sí se cuenta con la cantidad de soja ingresada a la industria aceitera (datos MAGYP) y

con la cantidad de toneladas exportadas por año de aceite de soja, pellets y expeller (datos INDEC). Una de las incógnitas que es necesario estimar es entonces cuál es la cantidad de toneladas de soja que cada año tiene como destino la exportación transformada en aceite y subproductos.

Respecto a esto, son de utilidad los datos publicados en los anuarios estadísticos de la bolsa de cereales de rosario respecto a la cantidad de soja que entra a la industria aceitera y la cantidad de aceite, pellets y expeller producidos. Si bien se basan en información pública del MAGYP, agregan un indicador de gran utilidad para los objetivos aquí trazados. Se trata de la categoría de “rinde” que, básicamente, mide cuánto rindió esa X cantidad de poroto entrante a la industria aceitera de acuerdo a cuanto aceite, pellets y expeller se produjo. En base a este dato, es posible estimar la cantidad de soja transformada en aceite y subproductos exportados, tomando el rinde total de la industria aceitera en la producción total para cada año (cuántas toneladas de soja entraron vs cuantas toneladas de aceite, pellets y expeller se produjeron). **Conociendo la cantidad de toneladas de aceite, pellets y expeller exportadas por año, y sabiendo la proporción entre la soja entrante y las toneladas de aceite y subproductos, se utiliza esa misma proporción para calcular la cantidad de oleaginosa transformada en aceite y subproductos con destino de exportación. De esta manera, es posible estimar la cantidad de poroto de soja entrante a la industria aceitera que luego terminó siendo exportada como aceite y subproductos<sup>36</sup>.**

Por tanto, se elabora un método que vincula el desempeño de la industria aceitera con la producción primaria de soja. Como punto en contra, de esta forma se hace abstracción de la posibilidad cierta que los productores primarios tienen de guardar la cosecha en silobolsas, más teniendo en cuenta la pérdida de importancia de cooperativas y acopiadores gracias al crecimiento de la venta directa (productor- exportador). Por tanto, aunque existe potencialmente cierto grado de escisión entre la producción aceitera y la

---

<sup>36</sup> Otras opciones posibles son: 1) basándose en una serie de cálculos sobre la industria aceitera realizados por Ciani, Reus y Aramayo (2018), considerar que una tonelada de soja rinde 0.18 tn de aceite; 2) Observar solamente la proporción entre la soja entrante a la industria aceitera y las toneladas de aceite producida y, a partir de ahí, utilizar esa misma proporción para la exportación. Entre estas posibilidades de cálculo, se optó por utilizar la proporción entre la cantidad de soja entrante y la cantidad de aceite y subproductos obtenida entendiendo que de esta forma los datos obtenidos se ajustarían más a la realidad específica y las características que tuvo la cosecha de soja para cada año.

cosecha de soja, aun así, se opta por construir un indicador que vincule a ambas variables.

Por otra parte, es menester considerar que tanto la harina como los pellets y expeller son subproductos de la industria aceitera, es decir con el mismo poroto se producen aceite, harina y pellets, o aceite y expeller<sup>37</sup>. Aunque la exportación de expeller es marginal, teniendo en cuenta los datos con los que se contaba, fue necesario considerarlo debido a que, de otra forma, no se podría haber utilizado el cálculo de rinde total de la industria para luego utilizar esa proporción para el cálculo de los porotos comprometidos en la exportación de aceites y subproductos<sup>38</sup>.

Por otro lado, el otro “escollo” que es necesario sortear refiere a la estimación del monto de las retenciones. En efecto, como se analizó en el capítulo 3, los anuarios estadísticos de la AFIP publican el monto recaudado por el Estado en concepto de derechos de exportación pero no desagregan los datos de forma tal de contar con aquellos derechos emanados sólo de las exportaciones de soja y derivados. En consecuencia, cada desagregado contiene mucho más de lo estrictamente necesario a los fines de este estudio. Como se ve, a los efectos de los objetivos de esta sección, el nivel de desagregación de la información publicada en los anuarios estadísticos de la AFIP vuelve imposible la tarea aquí propuesta. Por ellos se va apelar a la categoría de retenciones teóricas que consiste en calcular el monto recaudado por DEX (en este caso de soja y sus derivados) aplicando las alícuotas respectivas al valor FOB de cada producto exportado año a año publicado por el INDEC. De esta forma, se hace posible construir datos desagregados para el poroto, aceite, harina, pellets y expeller de soja.<sup>39</sup> En este sentido, cabe consignar que, aunque la nomenclatura del Mercosur no tiene una nominación para los expeller, no obstante, entendiendo que dicho subproducto suele conocerse

---

<sup>37</sup> En efecto, hay dos métodos de producción de aceite. El “tradicional”, característico de los grandes jugadores de la industria, que produce aceite, harina y pellets. El otro, denominado de extrusado, obtiene aceite y expeller en lugar de pellets.

<sup>38</sup> La necesaria consideración de los expellers, dado el método de estimación utilizado, supone que parte de lo apropiado por la agroindustria debería ser imputado a las pymes que producen mediante el método de extrusado. En este sentido, esto implicaría que parte de la apropiación en virtud de los diferenciales de las alícuotas no puede ser imputada a un sector hiper concentrado como es el de la industria tradicional. No obstante, la incidencia de los expellers en la exportación es realmente mínima.

<sup>39</sup> Para más detalle tanto respecto al indicador retenciones teóricas y su diferencia con las retenciones efectivas, así como a los problemas de desagregación de la información publicada por la AFIP, consultar el capítulo tres.

también bajo el nombre de “torta”, suponemos su asociación con el código 23040090 “Tortas y residuos sólidos del aceite de soja”. Respecto al aceite de soja, los códigos considerados son el 15071000, 15079011, 15079019 y 15079090 que designan al “Aceite de soja en bruto, incluso desgomado”, “Aceite de soja refinado, en envases menores o iguales a 5 litros”, “Aceite de soja refinado, excluido en envases menores o iguales a 5 litros” y “Aceite de soja ncop”, respectivamente. Respecto a los pellets y harina, se toma el código 23040010 “Harina y "pellets" de la extracción del aceite de soja”.

La tercera cuestión que, en principio, podría representar un problema para el método propuesto es que Argentina no sólo exporta soja, aceite y subproductos sino que también es importadora de la oleaginosa. Esto podría resultar un nuevo escollo para el análisis en la medida en que parte de la soja utilizada en la industria aceitera podría provenir de la importación. Al considerar la producción total por año, el ingreso de soja a la industria aceitera y la cantidad de toneladas exportadas, es posible observar que hubo años donde la producción local no alcanzó por sí sola a abastecer a todos estos destinos (tabla V.1). De dicha comparación surge que del 2005 al 2007, 2009 y 2018, la cantidad de producción total fue menor a la necesaria para abastecer a la industria aceitera y la exportación. No obstante, publicaciones de la bolsa de comercio de Rosario (Calzada y Di Yenno, 2019) sostenían en julio de 2019 que el poroto local tiene menos nutrientes que, por ejemplo, el paraguayo o boliviano. Algo que también se sostiene en publicaciones del INTA (Paollili, Cabrini y Fillat., 2022). Esto lo volvería dificultoso de exportar sin procesamiento en la medida en que carecería de los estándares internacionales<sup>40</sup>. Si esto es correcto, **estaría indicando que la mayor parte del poroto**

---

<sup>40</sup> Paollili, Cabrini y Fillat (2022) explican que, entre 2000-2011, la industria realizaba importaciones de poroto de soja provenientes de Bolivia, Paraguay y sur de Brasil, registrándose los mayores volúmenes entre 2007 y 2008, en donde se adquirieron más de 5 millones de toneladas. Según este documento del INTA, la importación temporaria contaba con la ventaja de que la soja foránea ingresaba al circuito comercial con más de un mes de anticipación que la cosecha argentina, aumentando la oferta en el momento de menor disponibilidad local. Además, el contenido de proteína de la soja proveniente de estos países es superior al promedio alcanzado por la soja local, resultando en subproductos de mayor calidad. Es decir, la argumentación de estos autores se asemeja a la vez que se diferencia respecto a la de Calzada y Di Yenno (2019), quienes consideran que la exportación del poroto local redundaría en un menor precio debido a su relativamente baja calidad proteica, lo cual los hace considerar que el poroto local encuentra su mejor colocación en la industria aceitera. Más allá de estas diferencias argumentativas, entre 2012 y 2015, para importar soja se implementó el requisito de estar inscripto y habilitado en el Registro de Operadores de Soja Autorizados (ROSA), lo cual supuso una caída profunda en la importación de soja. En

producido localmente tendría como destino a la industria aceitera y el poroto importado se exportaría sin ninguna transformación. De ello se justifican los cálculos realizados respecto al origen local del poroto que fue destinado a la industria aceitera. Además, como señalan Ciani, Reus y Aramayo (2018), las exportaciones argentinas de soja son flexibles a los movimientos de cosecha priorizándose el abastecimiento de la industria aceitera.

Tabla V.1. Producción total soja, ingreso a la industria aceitera y exportación (en toneladas). 2003-2019

| Año  | Producción | ingreso soja a ind. Aceitera | Exportación | Prod- Exp  | (prod-exp)-Ingr. Ind Aceitera |
|------|------------|------------------------------|-------------|------------|-------------------------------|
| 2003 | 34.785.121 | 24.319.887                   | 8.702.132   | 26.082.989 | 1.763.102                     |
| 2004 | 31.560.148 | 24.319.887                   | 6.496.676   | 25.063.472 | 743.585                       |
| 2005 | 38.287.103 | 28.690.811                   | 9.914.820   | 28.372.283 | - 318.528                     |
| 2006 | 40.489.266 | 32.731.608                   | 7.848.991   | 32.640.275 | - 91.333                      |
| 2007 | 47.431.082 | 36.268.044                   | 11.800.963  | 35.630.119 | - 637.925                     |
| 2008 | 46.150.651 | 31.709.219                   | 11.689.246  | 34.461.405 | 2.752.186                     |
| 2009 | 30.945.404 | 31.709.219                   | 4.260.012   | 26.685.392 | - 5.023.827                   |
| 2010 | 53.247.361 | 36.824.628                   | 13.582.369  | 39.664.992 | 2.840.364                     |
| 2011 | 48.846.100 | 37.337.293                   | 10.375.471  | 38.470.629 | 1.133.336                     |
| 2012 | 40.097.644 | 33.333.313                   | 6.114.618   | 33.983.026 | 649.713                       |
| 2013 | 49.117.029 | 34.040.869                   | 7.751.004   | 41.366.025 | 7.325.156                     |
| 2014 | 53.398.720 | 37.936.186                   | 7.409.751   | 45.988.969 | 8.052.783                     |
| 2015 | 61.398.276 | 40.930.377                   | 11.623.220  | 49.775.056 | 8.844.679                     |
| 2016 | 59.095.246 | 44.482.510                   | 8.918.311   | 50.176.935 | 5.694.425                     |
| 2017 | 54.972.546 | 41.824.091                   | 7.381.530   | 47.591.016 | 5.766.925                     |
| 2018 | 37.785.927 | 36.745.018                   | 3.672.801   | 34.113.126 | - 2.631.892                   |
| 2019 | 55.263.891 | 41.243.740                   | 10.219.231  | 45.044.660 | 3.800.920                     |

Fuente: Elaboración propia en base a MAGYP e INDEC

En la tabla V.1 es posible observar la cantidad de toneladas producidas, la cantidad exportadas, cuántas toneladas ingresaron a la industria aceitera, el saldo entre las cantidades producidas y las cantidades exportadas y, por último, en rojo se señalan los años en los cuales dicho saldo no alcanzó para abastecer a la industria aceitera. Como se ve, esto ocurre en sólo 5 años y, excepto en 2009, en el resto, la diferencia entre las toneladas producidas no exportadas y los requerimientos de la industria aceitera es mínima.

---

el año 2016, se eliminan dichas restricciones retomándose las compras externas alcanzando un máximo de 6,4 millones de toneladas en 2018 (Paollili, Cabrini y Fillat., 2022).

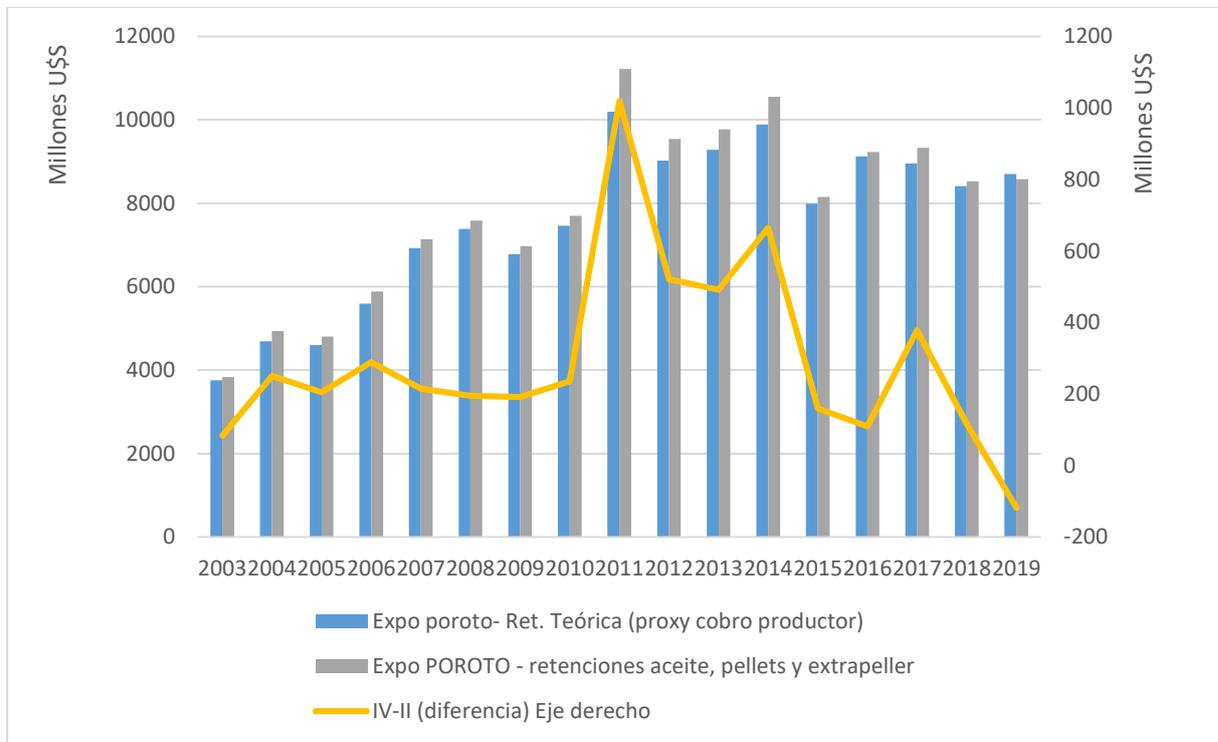
c) Margen de apropiación de la industria aceitera en base al diferencial de alcúotas al poroto de soja y a sus derivados

Para empezar, conviene precisar los pasos del cálculo. Para cada producto (aceite y subproductos), tomando el monto FOB total anual, se calcula la retención teórica respectiva y luego se las suma. Por otro lado, el dato de la cantidad de soja que tuvo como destino la exportación transformada en aceite y sub productos se multiplica por el valor FOB de la tonelada de soja de forma tal de conocer cuál habría sido el precio obtenido en caso de que la oleaginosa se hubiese exportado directamente. El valor FOB de la tonelada de soja surge de tomar la cantidad de toneladas de poroto que efectivamente se exportó en cada año y dividirla por el monto FOB total anual. De esta manera, una vez restadas las retenciones teóricas, es posible calcular cuál fue el pago efectuado a los productores sojeros<sup>41</sup>. Conociendo los montos de las retenciones teóricas del aceite y su subproductos, y el de las retenciones al poroto: se compara el monto FOB total anual del poroto cual si hubiese sido exportado directamente menos las retenciones que le corresponderían —proxy de lo que recibe el productor sojero—; por otro lado, a ese monto FOB total anual del poroto de soja se le resta las retenciones teóricas al aceite y sus subproductos, lo cual resulta en el monto que hubiese recibido el productor si le hubiesen pagado el precio de su producto menos las retenciones al aceite y subproductos que utilizaron como materia prima lo cosechado. Como se ve en el gráfico V.6 y en la tabla V.2, el valor alcanzado por el monto FOB del poroto menos las retenciones a aceites y subproductos es mayor al monto FOB del poroto menos las retenciones que hubiesen correspondido a su venta al mercado internacional sin que se le hubiese agregado valor, exceptuando el año 2019, dado que durante el mismo el promedio anual de alcúotas del poroto, aceite y subproductos se igualaron. Esta diferencia es apropiada por los grandes exportadores de la cadena agroindustrial.

---

<sup>41</sup> Se hace abstracción de los otros componentes del precio FAS que es el que recibe el productor, dado que nos resultan irrelevantes para el cálculo en consideración.

Gráfico V.6. FOB poroto soja menos retenciones, FOB poroto soja menos retenciones a aceites y subproductos (eje izquierdo) y diferencia (eje derecho). En millones de dólares corrientes. 2003-2019



Fuente: Elaboración propia en base a MAGYP e INDEC.

Tabla V.2. Cálculo del valor de las exportaciones del poroto sin procesar que tiene destino a la industria aceitera de exportación, sus retenciones y las retenciones al aceite y subproductos (en dólares corrientes). Diferencia en dólares constantes de 2002 (2003-2019) En millones de dólares.

| I            | II   | III   | IV   | V                     | VI                                    |
|--------------|--|---|--|-----------------------|---------------------------------------|
| Año          | Expo poroto-<br>Ret. Teórica<br>(proxy cobro<br>productor) | Retenciones aceite,<br>pellets y expeller<br>(Ttal) | Expo poroto-<br>retenciones<br>aceite, pellets y<br>expeller | IV-II<br>(diferencia) | V en<br>dólares<br>constantes<br>2002 |
| <b>2003</b>  | 3756   | 1070  | 3839   | 83                    | <b>82</b>                             |
| <b>2004</b>  | 4689   | 1190  | 4940   | 250                   | <b>239</b>                            |
| <b>2005</b>  | 4604   | 1209  | 4809   | 205                   | <b>189</b>                            |
| <b>2006</b>  | 5598   | 1430  | 5888   | 289                   | <b>258</b>                            |
| <b>2007</b>  | 6929   | 2563  | 7144   | 215                   | <b>186</b>                            |
| <b>2008</b>  | 7389   | 3783  | 7584   | 195                   | <b>163</b>                            |
| <b>2009</b>  | 6782   | 3460  | 6974   | 192                   | <b>161</b>                            |
| <b>2010</b>  | 7461   | 3782  | 7697   | 236                   | <b>194</b>                            |
| <b>2011</b>  | 10198  | 4473  | 11217  | 1019                  | <b>814</b>                            |
| <b>2012</b>  | 9023   | 4337  | 9544   | 521                   | <b>408</b>                            |
| <b>2013</b>  | 9282   | 4507  | 9774   | 491                   | <b>379</b>                            |
| <b>2014</b>  | 9892   | 4661  | 10557  | 665                   | <b>505</b>                            |
| <b>2015</b>  | 7988   | 4104  | 8148   | 160                   | <b>108</b>                            |
| <b>2016</b>  | 9124   | 3801  | 9234   | 109                   | <b>73</b>                             |
| <b>2017</b>  | 8951   | 3458  | 9329   | 378                   | <b>248</b>                            |
| <b>2018</b>  | 8409   | 3169  | 8527   | 118                   | <b>75</b>                             |
| <b>2019</b>  | 8701   | 3287  | 8583   | -118                  | <b>-74</b>                            |
| <b>Total</b> | 128777   | 54283   | 133787   | 5010                  | <b>4010</b>                           |

Fuente: Elaboración propia en base a MAGYP, Indec y Inflation. Eu World Data

Tal como arroja la tabla V.2, para el total del periodo las grandes exportadoras se apropiaron de 4 mil millones de dólares constantes del año 2002 producto de la diferencia entre lo que pagaron a los productores por su producción (restándole la alícuota de retención al poroto) y lo que cobraron al realizar el aceite y sus subproductos en el mercado internacional (restándole en cambio las alícuotas de retención a dichos productos). Si se tiene en cuenta que se trata de un sector concentrado donde, a grandes

rasgos, 5 empresas controlan entre el 60/70% de las exportaciones, esto quiere decir que casi 2.500 millones de dólares fueron a parar por esta vía a sólo 5 empresas.

Por otra parte, si bien es bueno recordar que se trata de un ejercicio que, a falta de una mayor precisión de datos trabaja con retenciones teóricas, no obstante, a los efectos de los objetivos de este capítulo, conviene reparar en el hecho de que el sentido de la diferencia entre las retenciones teóricas y las efectivas aplica sobre todo al momento de la cadena donde entran en juego las ventas al exterior de las mercancías agrarias<sup>42</sup>. Pero el derecho de exportación que las exportadoras le sustraen a los productores sí va a tender a confluir con el valor de las retenciones teóricas (más que con el de las efectivas), pudiendo diferir sólo en el sentido de que el cálculo de las mismas se basa en una alícuota promedio anual mientras la venta del producto a las exportadoras sucede en un determinado mes con su respectiva alícuota. Esto estaría indicando otra forma posible de transferencia de ingresos desde los productores hacia las grandes exportadoras. Por ejemplo, una exportadora puede comprar una X tonelada de soja cobrando al productor los gastos de comercialización y distribución más el monto de retenciones vigente (similar al de retenciones efectivas). Luego realizar el trámite de declaración jurada correspondiente pagando el 90% del monto por alícuotas de retenciones al momento de la DJVE. A partir de ahí, gozar de hasta un año para efectivizar la exportación especulando con el mejor momento de venta en función de los vaivenes del precio FOB de la soja o de sus derivados y del movimiento en el tipo de cambio. Ciertamente, aunque gracias al método de las silobolsas los productores también tienen un cierto margen de maniobra para especular con un alza de los precios o de un cambio en las alícuotas, no obstante, esto no quita el poder especulativo de las grandes exportadoras quienes, en todo caso, realizan sus maniobras especulativas a posteriori y son las que realizan las DJVE. Además, mientras el concepto de retención teórica se ajusta más al precio FAS recibido por los productores, no lo hace tanto respecto al precio de los derivados de la soja, también sujetos a las facilidades que

---

<sup>42</sup> En este sentido, el precio FAS que es el que recibe el productor de parte de las exportadoras resulta del precio FOB menos los gastos de comercialización y distribución más las alícuotas correspondientes de los derechos de exportación a los productos primarios. Como el componente de costos derivado de los gastos de comercialización y distribución se contabiliza tanto en el momento en que las exportadoras compran el producto a los productores, así como cuando venden el producto en el mercado mundial, se ha decidido hacer abstracción de dicho componente.

brinda la ley 21.453 en cuanto a fijación de precios y tipo de cambio en relación a los montos a pagar al Estado por DEX. Esto señala un argumento adicional respecto a la posible subestimación del nivel de transferencia por diferencial de alícuotas en favor de las grandes aceiteras/exportadoras.

#### 5.4 Conclusiones

A lo largo del capítulo se pudo constatar la importancia del complejo agroindustrial en la recaudación por derechos de exportación, incluso teniendo en cuenta que durante casi todo el periodo bajo consideración las alícuotas de los productos agroindustriales fueron menores a las que rigieron para los productos primarios. Además, dentro del complejo agroindustrial, los derivados de la soja cumplen un papel decisivo tanto en los valores exportados así como también en los montos de recaudación por derechos de exportación. Dentro de los derivados de la soja, se pudo corroborar la preponderancia del mercado internacional como destino de estos productos, especialmente en el caso de los pellets y, en menor medida, para el aceite de soja. Esto sin perjuicio del hecho de que una parte importante del consumo interno del aceite de soja se destina a la industria del biocombustible, también orientada al mercado internacional.

Respecto al diferencial producto de la diferencia de las alícuotas al poroto de soja y a sus derivados, se partió del supuesto de que, en caso de que la demanda de poroto exceda la oferta local, la producción local se destina a satisfacer a la industria aceitera y el poroto importado se exporta. Sea como fuere, esto se da sólo en algunos años en donde la mayor demanda de soja supera por poco a la cantidad producida localmente.

Respecto a los resultados, se comprobó que para el total del periodo las grandes (y pocas) exportadoras se apropiaron de 4 mil millones de dólares constantes del año 2002 gracias a la diferencia entre lo que pagaron a los productores por su producción (restándole la alícuota de retención al poroto) y lo que cobraron al realizar el aceite y sus subproductos en el mercado internacional (restándole en cambio las alícuotas de retención a dichos productos). Por tanto, alrededor de 2mil 500 millones de dólares fueron a parar a 5 empresas que controlan entre el 60/70% de las exportaciones. Por

otra parte, la utilización de la categoría de retenciones teóricas en vez de efectivas se justifica no sólo por el hecho de que las efectivas abarcan una cantidad de productos que exceden los aquí considerados, sino también porque a la hora de comprobar la distribución del margen gracias a la diferencia de las alícuotas aplicada a productos de la agroindustria y productos primarios, las retenciones teóricas tienden a confluir con el valor de los derechos de exportación incluidos dentro del precio FAS cobrado por los productores agrícolas. Por tanto, el monto calculado podría ser aún mayor en base a las posibles diferencias entre las retenciones teóricas (elemento del precio FAS) en favor de las efectivas (determinantes al momento de venta internacional). Es decir, se puede suponer una posible subestimación de los montos transferidos por DEX a los derivados de soja, solo que esta vez en base a las posibles diferencias de magnitud a favor de las retenciones teóricas respecto a las efectivas. Por tanto, ambas cuestiones señalan la posibilidad de mecanismos extras facilitadores de posibles transferencias de ingresos desde los productores hacia las grandes exportadoras. Es decir, la distinción entre retenciones teóricas y efectivas encuentra su sentido más potente al momento de la exportación, tendiendo a diluirse cuando se la aplica sobre el momento del cobro por parte de los productores y a potenciarse cuando refiere a las alícuotas pagadas por los productos agroindustriales<sup>43</sup>.

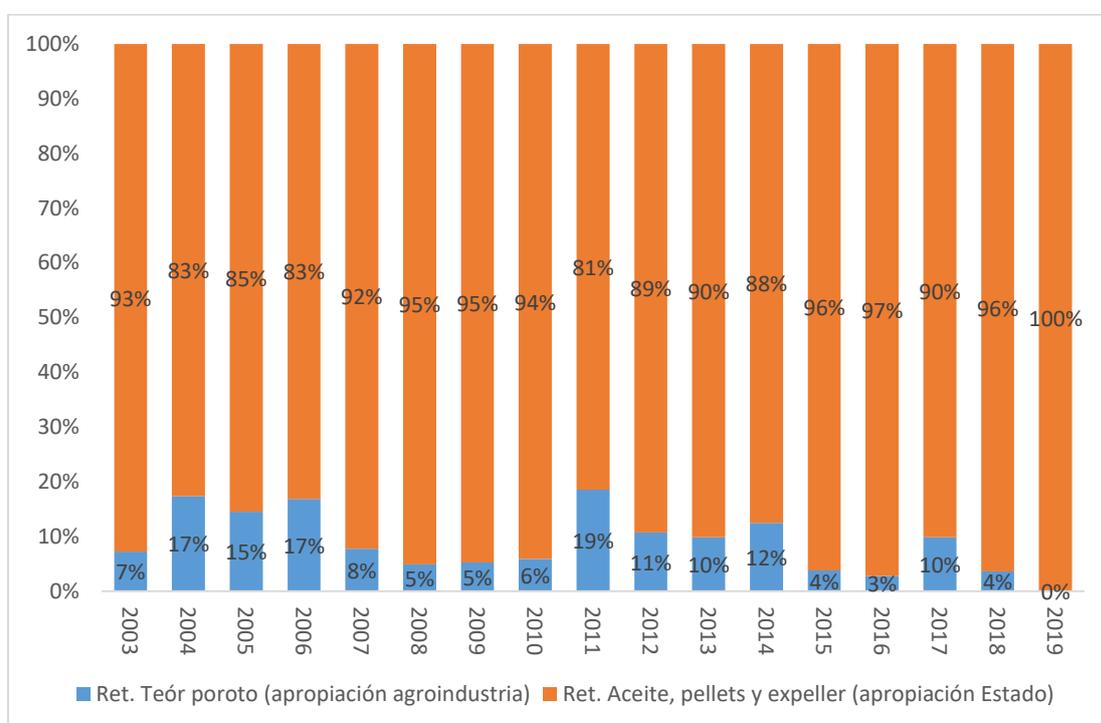
Finalmente, cabe considerar el margen de apropiación por derechos de exportación a los productos agroindustriales entre el Estado y las grandes aceiteras. En efecto, hasta aquí no se ha considerado explícitamente quedando como “deuda” del capítulo anterior. Para calcular esto, basta con retomar algunos de los pasos de los cálculos que procuraban captar el margen de apropiación de la agroindustria en detrimento de los productores primarios. En este sentido, el margen de apropiación estatal por derechos de exportación a los productos agroindustriales puede derivarse de la diferencia entre el monto por retenciones teóricas a los productos agroindustriales y el monto que resultaría de la venta sin transformación de las toneladas de poroto de soja que tienen como destino la agroindustria. Este segundo valor va a ser mayor al primero (excepto en

---

<sup>43</sup> Idealmente y, de haber contado con la información en los anuarios de la AFIP, se podría haber utilizado la categoría de retención teórica sólo al momento de consignar el valor proxy obtenido por los productores primarios; pero al momento de calcular el valor pagado por la agroindustria por DEX a derivados, utilizar la categoría de retenciones efectivas. Como ya se mencionó, esto se vuelve imposible en la medida en que las publicaciones de la AFIP no trabajan con este nivel de desagregación.

2019) gracias al diferencial de alícuotas –a pesar de la diferencia de los valores FOB a favor del aceite más sus subproductos-. Tratándose, no de un monto real sino hipotético (imaginando que ese poroto se hubiese vendido como tal), se entiende a lo recaudado por retenciones aplicadas a la agroindustria (Estado) como un porcentual de la hipotética recaudación que se hubiese dado en caso de venderse los porotos; resultando de dicha operación, el monto apropiado por la agroindustria.

Gráfico V.7 Porcentaje de captación por parte del Estado y la agroindustria producto de la diferencia entre las alícuotas al poroto de soja y sus derivados. 2003-2019



Fuente: Elaboración propia en base a MAGYP e INDEC.

Como se ve, la mayor parte de los recaudado queda en manos del Estado sin perjuicio de los importantes montos captados por la agroindustria ya explicitados. En efecto, la agroindustria llega a obtener un 19% en su mejor año (2011) y un 4% en su peor (2018), sin contabilizar el año 2019 donde las alícuotas entre soja y derivados se igualaron. Igualmente, aquí también el cálculo basado en las retenciones teóricas podría estar sobreestimando el monto efectivamente recaudado por el Estado.

Conviene ahora centrarse en los fundamentos para la divergencia entre las alícuotas aplicadas a los productos agropecuarios y agroindustriales. En efecto, centralmente, mediante dicha diferenciación, se fomenta el agregado de valor local de la producción primaria. No obstante, no se puede dejar de notar que los sectores beneficiados resultan ser las grandes exportadoras que concentran la comercialización de la mayor parte de la soja y sus derivados y que, además, el complejo sojero reviste una importancia decisiva dentro del complejo agroindustrial exportador e, incluso, en relación a la oferta exportadora argentina. En este sentido, dada la morfología del sector agroexportador, aunque difícilmente se logre tan solo a través de una medida de política económica redistribuir de manera más progresiva el excedente dentro de la cadena, es claro que la aplicación de derechos de exportación durante el periodo bajo estudio tendió a profundizar la captación de excedente por parte de las grandes exportadoras.

Aunque excede los objetivos de este capítulo, es evidente que la producción de la oleaginosa también se encuentra sujeta a altos niveles de concentración consecuencia del crecimiento en la extensión de las EAPS, existencia de grupos agropecuarios, pools de siembra, entre otros. Este elemento, sumado al anterior y a otros asociados a la estructura de comercialización (los distintos mecanismos de financiación de las exportadoras a los productores, el rol de las cooperativas y acopios, etcétera ), señalan la necesidad de tener una mirada totalizadora de la producción agropecuaria y agroindustrial a la hora de diseñar políticas públicas que procuren redistribuir el excedente a favor de los pequeños productores, al mismo tiempo que favorecer la captación de parte de la renta por parte del Estado nacional. Como conclusión, es posible observar que con la mera aplicación de alícuotas diferenciadas por productos los resultados obtenidos, aunque favorezcan el agregado de valor y permitan captar parte del excedente por parte del Estado, no obstante, tienden a reforzar los niveles de concentración existentes en la cadena sojera.

## 6. Conclusiones

Durante esta investigación se ha desarrollado un análisis de las retenciones agropecuarias y agroindustriales durante la posconvertibilidad, considerando: 1) los principales cambios que comienzan a desarrollarse en el patrón de acumulación a partir de la última dictadura militar, su profundización durante la década del '90, las modificaciones significativas introducidas por los gobiernos kirchneristas y la reintroducción de la valorización financiera durante los cuatro años en los que gobernó la alianza Cambiemos; 2) la afectación específica de dichos cambios en el sector agropecuario y agroindustrial y cómo esto se vio reflejado en la normativa sectorial estatal; 3) un breve recorrido histórico de los DEX que intentó precisar su relevancia específica durante la posconvertibilidad; 4) las posibilidades de elusión impositiva que brinda el marco legal de exportación de granos, oleaginosas y derivados y la comprobación empírica acerca de la utilización de dichas posibilidades por parte de las grandes exportadoras; 5) la relación entre el excedente agrario y las retenciones agropecuarias y cómo afectan los DEX la distribución del excedente al interior del sector agropecuario y agroindustrial; 6) la comprobación empírica de la capacidad de apropiación de las grandes exportadoras de parte del excedente agrario gracias a la diferenciación de alícuotas entre productos primarios y derivados. En estas conclusiones se va a intentar revincular conceptualmente a las distintas partes de este trabajo, resaltando conexiones importantes ya expuestas y explorando otras posibles. De esta manera, se aspira a alcanzar una mirada totalizadora y conceptualmente informada capaz de incluir los distintos aspectos estudiados. Sin dudas, esto implica la necesidad de considerar el papel de las retenciones en las relaciones entre clases y fracciones de clase, por lo cual, se ampliarán algunas de las consideraciones expuestas en las conclusiones del capítulo 4 sobre la relación entre los DEX y el excedente agrario.

Arceo y Basualdo publican en 1997 un artículo que, en clave histórica, recupera el recorrido que ha tenido el impuesto inmobiliario rural en la Provincia de Buenos Aires desde el modelo agroexportador hasta la valorización financiera, trazando una vinculación de carácter conceptual entre el sistema impositivo y la correlación de fuerzas sociales asociada estrechamente a los distintos patrones de acumulación:

*“la distinta evolución del impuesto inmobiliario en las provincias de la región pampeana remite, probablemente al diferente peso económico-social de los diversos sectores sociales, a la forma específica en que se articulan los partidos políticos con las fuerzas sociales, a las modalidades bajo las cuales se expresan los cambios en las relaciones de fuerza entre los sectores políticos, al tipo de relaciones entre las fracciones políticas locales y nacionales y entre el poder provincial y el nacional.”*(Arceo y Basualdo, 1997, p. 70)

Haciendo por ahora abstracción respecto al objeto específico de estudio de dicho artículo, resulta interesante aplicar dicha matriz conceptual a esta investigación. Es decir: la relación entre el papel, mecánica y resultados recaudatorios y distributivos de las retenciones agropecuarias y agroindustriales y una determinada constelación de clases, fracciones de clase y fuerzas políticas. Aunque, en este caso, se trate de un tributo nacional, no obstante, también repercuten, condicionan y actúan sobre el mismo las relaciones de poder entre instancias políticas locales, provinciales y nacionales<sup>44</sup>.

Por tanto, aunque como se dejó en claro en la introducción de esta investigación, no es objeto de este estudio el carácter político de los derechos de exportación, sin embargo, conviene tener presente la ligazón entre este tributo y las fuerzas sociales y políticas intervinientes directa o indirectamente. Respecto a dichas fuerzas, sería un error considerarlas sólo sectorialmente ya que las vías de distribución del excedente desatadas a partir de las retenciones conciernen a distintas clases y fracciones de clase no necesariamente relacionadas con el agro y/o la agroindustria. Conviene, en virtud de caracterizar a estas fuerzas en pugna, desarrollar en unas líneas los ejes centrales del patrón de acumulación puesto en marcha por la última dictadura cívico militar para, luego, tratar de caracterizar los cambios que se produjeron a partir de los gobiernos kirchneristas, sobre todo a nivel sectorial.

El desarrollo del patrón de acumulación basado en la valorización financiera produjo un cimbronazo refundacional en la historia económica y social de nuestro país. La preminencia de las inversiones financieras modificó el mapa de rentabilidades sectoriales teniendo efectos sobre el conjunto de la economía y sus actores. Se trató de una adecuación particular, original y a-crítica a los cambios en el sistema económico-

---

<sup>44</sup> En relación a la literatura revisitada, son las perspectivas ortodoxas quienes más énfasis ponen sobre dicha cuestión. Adicionalmente, la creación del Fondo Federal Solidario en 2009 también nos remite a dicho aspecto.

político mundial que comienzan a darse a partir de mediados de los '70. A nivel actores económicos, sería un error considerar simplemente como “ganadores” a aquellos típicamente insertados en el sector financiero. Más bien, se trató de una readecuación (que implicó quiebras de empresas y fusiones) de los distintos actores económicos, que pasaron a “recalibrar” sus diversas actividades, dándole preeminencia a distintos tipos de instrumentos financieros. El Estado, por su parte, jugó un papel clave en esta transformación. Durante la dictadura, mediante su intervención, se implementó el diferencial entre las tasas de interés interna y externa (eje central de la valorización financiera) y se estatizó la deuda externa de los grandes grupos económicos<sup>45</sup>. Ya durante los '90, las privatizaciones de las empresas públicas fueron el eje a partir del cual finalmente –después del impasse alfonsinista- se lograron articular los intereses de los grandes grupos económicos locales y el capital financiero internacional (Basualdo, 2013).

En el agro, la penetración de la lógica financiera supuso el desarrollo de un proceso paulatino y de largo alcance donde, mientras los capitales y las lógicas financieras penetraban el territorio agrario, al mismo tiempo, la actividad agrícola dejaba de estar anclada a los límites estrictamente sectoriales. Así, ya a partir de mediados de los '90, comienza a darse el fenómeno de los fideicomisos financieros aplicados a la producción agropecuaria (Caligaris, 2015; Basualdo, 2013). Muchos capitales de riesgo internacionales comenzaron entonces a invertir en las megaempresas de origen argentino (Gras y Sosa Varrotti, 2013). Además, el denominado boom en el precio de los commodities agropecuarios que empieza a darse a partir de 2007 guarda relación con el proceso de financiarización de los productos agropecuarios impulsado por la colocación de excedentes monetarios en un contexto de disminución de la tasa de interés de referencia internacional (Páez, 2016). Más allá de que todo este proceso desembocó en una transformación a la baja en la incidencia y peso del Estado en el sector y una ampliación de las áreas de competencia y dominio por parte del capital concentrado, esto no significa que este actor no haya sido fundamental: más bien, la re regulación estatal fue el medio a través del cual se llevaron adelante dichas

---

<sup>45</sup> Estas medidas de política económica se desarrollaban mientras el mismo Estado llevaba adelante una cuenta represión social y política inédita en la historia del país.

transformaciones. Respecto a lo primero, la pérdida de resortes públicos abarcó desde la capacidad de intervención pública sobre los niveles de concentración de la tierra a la capacidad de regular y controlar el comercio interior y exterior de granos y derivados, pasando por la menor incidencia del sector público en el desarrollo tecnológico aplicado al agro. Todo esto llevó a que la capacidad de intervención estatal respecto a la forma de distribución del excedente agrario quedará comprometida, sosteniéndose principalmente sobre el manejo del tipo de cambio y los derechos de exportación. En rigor, estos dos elementos son los dos puntos centrales que marcan la diferencia entre la política económica sectorial de la convertibilidad y la posconvertibilidad. En este sentido, mediante estos dos instrumentos, los gobiernos kirchneristas recuperan algo de lo perdido durante el periodo 1976-2001. No obstante, se trata de dos elementos de discontinuidad dentro de un marco de grandes continuidades (al menos en el agro). Para ver esto, conviene repasar a grandes rasgos algunas de las políticas de re regulación del agro que comienzan a desarrollarse a partir de 1976.

Un elemento central va a ser la ley 21.453 que, a la vez que regula la mecánica de las retenciones, sustrae a las mercancías agrarias y agroindustriales del resto de los productos de exportación alcanzados por el código aduanero. El elemento central (pero no excluyente) va a pasar por el hecho de que la ley trabaja con dos temporalidades distintas (la de la declaración jurada y la de la declaración aduanera de exportación) a partir de las cuales se van a tejer diversos mecanismos de especulación con el objetivo de pagar menos en concepto de DEX. A esto se le suma la posibilidad que inaugura la dictadura de disociar temporalmente el pago a los productores primarios de la entrega de la producción (a las grandes exportadoras, cooperativas o acopiadoras) junto con la desaparición de la junta nacional de granos durante los '90, abriendo ambos dos elementos (no exclusivamente) el campo para el desarrollo de mecanismos de financiación de los productores por parte de las grandes exportadoras (Pierri, 2014). Agreguemos a esto la privatización de los puertos y el favorecimiento -mediante legislaciones permisivas o afines- a la concentración de la industria aceitera (que también oficia como exportadora) (Pierri y Cosenza, 2014). Estos son los elementos centrales que señalan un mapa de continuidades en las políticas sectoriales. En efecto, aunque la política económica sectorial de los gobiernos kirchneristas haya tenido

objetivos y efectos distintos respecto a la convertibilidad, la dictadura y el alfonsinismo; no obstante, en lo que se refiere al marco regulatorio sectorial, no supuso grandes modificaciones. Por esto mismo (ya sea como causa o como efecto), la financiarización del agro continuó y se profundizó durante 2003-2015, algo que seguramente guarda relación con el hecho de tratarse de un sector fuertemente ligado al mercado mundial. No solo eso: las grandes exportadoras adjudicatarias de los puertos por donde salen las mercancías agrarias y en donde están las plantas aceiteras, son quienes “comandan” la exportación de los productos primarios y agroindustriales, siendo en su mayoría empresas trasnacionales que dominan el mercado mundial granario-oleaginoso y agroindustrial.

En retrospectiva, el predominio del capital financiero se puede observar incluso en el conflicto por las retenciones móviles de 2008, que enfrentó al gobierno con el “campo” toda vez que se tenga en cuenta la relación entre el monto recaudado por DEX y el pago de la deuda externa. Sin dejar de reconocer que dicho conflicto marcó un parte aguas político a partir del cual el kirchnerismo pasó de una faz nacional a otra nacional popular (Basualdo, 2011), no obstante, el pilar fundamental de justificación de los DEX a nivel del bloque en el poder, versó sobre la necesidad de acumular reservas para el pago de los compromisos de deuda que venían de herencia desde los años ´90. Por ello mismo, en la medida en que la política de desendeudamiento externo de los gobiernos kirchneristas resultó exitosa, el ataque sobre los DEX agropecuarios y agroindustriales se volvió cada vez más fuerte. En la pugna entre estos intereses contrapuestos, se impuso para todo el periodo el capital financiero sobre el agrario. Esto quedó más que claro cuando la Alianza Cambiemos, que tenía una impronta y funcionarios “pro-campo”, cuando la crisis de deuda arreció, no tuvo más remedio que reinstalar las retenciones para el conjunto de las mercancías agrarias y agroindustriales. Dentro de esta serie de intereses contrapuestos entre las distintas fracciones del capital, un elemento interesante, es el de la desaparición durante 2016 y 2017 de las retenciones al girasol, sorgo, maíz y trigo conjuntamente con sus derivados. Como ha quedado demostrado, el diferencial de alícuotas entre los productos primarios y sus derivados, ofició de una fuente “extra” de recursos para la agroindustria. En este sentido, aunque en dicho subperiodo este beneficio para el capital agrario sólo se restringió a dichos

productos dejando por fuera a la cadena sojera (que es la de mayor peso), no obstante, puede ser entendida como una concesión del gobierno al capital agrario por sobre el agroindustrial. En contraposición, los gobiernos kirchneristas procuraron hacerse de los recursos necesarios para el pago de los compromisos de deuda afectando al capital agrario sin comprometer en incluso beneficiando al agroindustrial.

Todo lo dicho no quita la contribución apreciable de la recaudación por DEX a la ampliación de los márgenes de autonomía en las decisiones de política económica durante los gobiernos kirchneristas. En efecto, aunque la distribución del excedente via retenciones haya supuesto fracciones de clase ganadoras y perdedoras, el Estado ganó con dicho instrumento una capacidad creciente de erigirse por encima de ellas y sus disputas, de forma tal de instituirse bajo el manto de árbitro imparcial. De todas formas, este rol estatal siempre, en última instancia, depende del desarrollo y necesidades del proceso de acumulación de capital. Sus posibilidades estuvieron atadas, durante los gobiernos kirchneristas, primero a la situación de crisis económica política y social que se desató a fines de 2001 y, luego, al boom en el precio de los commodities. En este sentido, tal como señalan García Bernado y Amoretti (2022), la quita de retenciones a todos los productos primarios (con excepción de la soja) llevada adelante durante los primeros años de la Alianza Cambiemos en el gobierno, tendió a aliviar la situación de los arrendatarios capitalistas, afectados en su rentabilidad por los DEX, el deterioro de los precios de las mercancías agrarias y el creciente proceso inflacionario que venía en in crescendo desde el tercer gobierno kirchnerista. Igualmente, esta diferencia respecto a la fracción o fracciones de clase beneficiarias y perjudicadas en uno u otro gobierno, no debe hacernos pasar por alto el cambio en la forma que adquirió el Estado, pasando de un esquema de Estado arbitro de los intereses en pugna de las distintas fracciones del capital durante los gobiernos kirchneristas, a un Estado “tomado” y “loteado” por estas distintas fracciones durante el gobierno macrista<sup>46</sup>.

---

<sup>46</sup> Esta última caracterización ayuda a entender por qué, mientras un signo político se mantuvo a duras penas un solo mandato en el poder, el otro alcanzó doce años al mando del ejecutivo. Mientras en un caso, la colonización por parte de las distintas fracciones del capital en el Estado supuso una pugna entre intereses que procuraban hacerse de parte del “botín” lo más rápido posible, generando políticas coherentes sólo en relación al ataque hacia los sectores populares, pero adoleciendo de dicha característica en relación a las fracciones del capital concentrado beneficiarias y perjudicadas; en el otro, el arbitrio del Estado permitió el desarrollo de una política económica que, aunque no estuvo exenta de contradicciones, mantuvo cierta coherencia respecto a la articulación entre las distintas políticas

Un último comentario acerca de las retenciones como mecanismo de apropiación estatal del excedente agrario refiere a las particularidades que la aplicación de DEX supone al interior del sector agropecuario. En este sentido, los derechos de exportación van a determinar de tres formas distintas la distribución del excedente entre terratenientes y capitalistas. El Estado, al quedarse con una porción del excedente agrario, achica la masa distribuida entre capital y renta. Pero, además, el excedente total también va a disminuir dado que con o sin menores retenciones se modificaría la zona de menor fertilidad que aun así sigue siendo rentable, pudiendo pasar a serlo una zona que hasta ese momento no lo era. Finalmente, ya que la aplicación de retenciones actúa a la baja sobre los precios percibidos por el sector agrario, disminuye con ellos a la par el nivel de disparidad entre las tierras más productivas y las menos productivas, achicándose entonces la masa de excedente devenida en renta. El segundo y tercer efecto sólo es contemplado en el caso de que se trabaje con un límite de ganancia, razón central por la cual se optó por utilizar la noción de tasa de ganancia mínima desarrollada por Garcia Bernado y Amoretti (2022).

Volviendo ahora sobre la cuestión de las reglamentaciones estatales -en este caso sobre la comercialización de los productos agrarios y agroindustriales-, es claro que, al mismo tiempo que las retenciones supusieron una forma de captación del excedente por parte del Estado, se basaron en una normativa que, por sus propias características, favoreció mecanismos de elusión impositiva. Nos estamos refiriendo a la Ley de granos, ley marco que rige la mecánica de cobro e implementación de los DEX. Esto quiere decir que la propia norma y sus reglamentaciones (que son las que permiten y rigen el cobro de DEX), al mismo tiempo, generan las condiciones para la elaboración por parte de las grandes exportadoras de mecanismos de elusión impositiva. A su vez, siguiendo el esquema conceptual trazado por Arceo y Basualdo (1997), dicha ley y las distintas resoluciones que fueron modificando las alícuotas de los DEX tienen que haber sido expresión de las distintas correlaciones de fuerzas sociales que se fueron dando a lo largo de todo el periodo abarcado. En efecto, en la medida en que la ley se aplica sobre los productos agrarios a exportar siendo el sujeto de imposición las grandes exportadoras y, al mismo

---

económicas: en definitiva, en este último caso, para cada coyuntura, fue posible observar un diagnóstico materializado en políticas económicas concretas.

tiempo, las alícuotas de los DEX se aplican al precio que pagan las grandes exportadoras a los productores, esto quiere decir que las grandes exportadoras trasladan el peso de las erogaciones por DEX a los productores. Pero, al mismo tiempo, gracias a las distintas temporalidades entre las DJVE y la declaración aduanera de exportación (pudiendo haber una distancia de hasta un año entre ambas), por un lado, y a la sistemática diferencia a favor de los precios internacionales respecto a los sancionados por la MAGYP (que son los precios a los cuales se imputan las alícuotas de DEX), por el otro, las grandes exportadoras pueden hacer una diferencia que es el resultado del saldo entre lo que terminan pagando por DEX y lo que le restan al precio de las mercancías agrarias por dicho tributo en el pago que hacen a los productores. Si bien es cierto que los productores también tienen instrumentos de especulación gracias a la capacidad que ostentan de guardar la cosecha a la espera de mejoras en los precios (por ejemplo, a la espera de una potencial devaluación), aunque dichos mecanismos suponen una suerte de “extorsión” al Estado en procura de mejoras en el tipo de cambio, no obstante, no cambian un ápice la asimetría de fuerzas entre ellos y las grandes exportadoras. Es decir, todo aquello “extra” que puedan captar por esta vía también va a afectar positivamente a las grandes exportadoras. Por tanto, la ley y sus regulaciones estarían reflejando ciertas relaciones de poder entre las grandes exportadoras, el Estado y los productores primarios. En virtud de lo dicho, la distinción entre las retenciones teóricas y efectivas que se ha desarrollado y utilizado a lo largo de este trabajo, oficia como una suerte de operacionalización que permite mensurar toda la recaudación que el Estado podría haber tenido y no tuvo en virtud de estas maniobras de elusión impositiva, gracias a las posibilidades consagradas por la ley de granos y sus reglamentaciones. En este sentido, en el capítulo 3 se pudo estimar una cifra cercana a los 3 mil millones de dólares constantes de 2002.

Por otra parte, gran parte de lo producido se usa como materia prima para la elaboración de mercancías agroindustriales que, en su mayoría, se exporta y también está afectada por DEX. Como las grandes exportadoras son al mismo tiempo las grandes aceiteras y, además, las alícuotas de los productos agroindustriales fueron menores a la de los productos primarios para casi todo el periodo, las grandes exportadoras se hicieron de la diferencia entre el pago a los productores -deduciendo las retenciones a

productos primarios-, y la venta al mercado internacional -pagando al Estado las alícuotas que regían para los derivados-. Gracias a la elaboración de una metodología original, en el capítulo 5 se pudo estimar que por esta vía se hicieron de aproximadamente 4 mil millones en dólares constantes del año 2002. A esto se le suman las maniobras especulativas y de elusión impositiva mencionadas anteriormente. Indudablemente, esto abre tres cuestiones: por un lado, se presenta el objetivo loable de que el Estado premie el agregado de valor local favoreciendo a la agroindustria. Por el otro, si una industria de exportación con una capacidad de refinamiento de las más importantes a nivel mundial requiere de dicho mecanismo de incentivo. Finalmente, la constatación de que, en virtud del nivel de concentración de dicha industria, los montos que desencadena el incentivo estatal sean apropiados por un puñado de exportadoras. Respecto a lo primero, remitiéndonos a la literatura ortodoxa, la protección a una industria mediante el establecimiento de un impuesto a la exportación de bienes que representan materia prima para la misma, tendría sentido en la medida en que lo que se intente sea favorecer a una industria incipiente hasta tanto la misma alcance un nivel de escala y de desarrollo tecnológico que la vuelva internacionalmente competitiva (Garriga y Rosales, 2008). Entonces, bajo esta argumentación, el mecanismo estatal de incentivo a la agroindustria carecería de sentido. Pero además, el diferencial de alícuotas como incentivo a la generación de valor local supone erróneamente que todos los actores económicos (exportadores, acopiadores, cooperativas y productores) tienen las mismas posibilidades de exportar su producción directamente cuando, en verdad, tanto porque los puertos están privatizados y en manos de las grandes aceiteras así como por el hecho de que un productor no tiene la posibilidad de exportar sin tener que pasar por algún tipo de intermediación, esto no se verifica en la realidad. Además, las grandes exportadoras suelen autovenderse la producción, dejando completamente en desventaja a un productor que, por obra de la casualidad, estuviese en condiciones de vender su producción directamente al mercado internacional. Por tanto, el mecanismo de diferenciación de alícuotas entre productos primarios y aceites y derivados opera sólo bajo la órbita de los cálculos económicos de las grandes aceiteras y exportadoras que, en función del mismo, deciden utilizar los productos primarios como materia prima en vez de exportarlos directamente. Se trata de un problema estructural producto de las reformas en el comercio exterior y de la privatización de los puertos durante los '90,

a partir de las cuales se produjo una concentración de las exportaciones en un puñado de empresas transnacionales y grandes grupos económicos locales, además de la fusión en un único actor de la industria aceitera y la intermediación comercial exportadora. Al ponderar el análisis de esta manera, se vuelve patente como la diferenciación de alícuotas es una medida más producto de la imposición de la agroindustria al Estado, que del Estado a la agroindustria (al menos mientras al Estado le interese la generación de puestos de trabajo que conlleva la generación de valor local).

Como se ha mostrado a lo largo del trabajo, la aplicación de retenciones sucede en y dentro del sistema de comercialización del agro, siendo una parte constitutiva del mismo. En este sentido, aunque los DEX se aplican a la exportación, sus efectos alcanzan el momento en que se produce la venta de la producción de los productores a los exportadores dado que al precio pagado se le descuentan las alícuotas vigentes. Conviene entonces detenerse sobre las distintas vicisitudes que supone situar la temática al interior de dicho sistema de comercialización. Como se apuntaba en el capítulo 1, los actores económicos que intervienen y son parte del sistema de comercialización van desde las grandes aceiteras/exportadoras, las cooperativas, los corredores, los acopiadores y los productores. Recientemente, producto de la reforma del mercado de capitales de 2012, se le sumó una figura híbrida denominada correacopio (Gaggero y Zanotti, 2023). Más allá del papel particular de cada uno de estos actores (que se ha repasado en el capítulo 1), es necesario retener algunos elementos claves en cuanto a la vinculación y efectos de dicho sistema de comercialización sobre el análisis de las retenciones. En primer lugar, el crecimiento a partir de los años '90 de la venta directa de los productores a las exportadoras eludiendo intermediaciones de corredores, cooperativistas y acopiadores tradicionales. Dentro de este esquema, los productores primarios accedían a financiamiento mediante la venta directa a las grandes exportadoras que compraban anticipadamente la cosecha imponiendo un diferencial negativo de precio que obraba a través del interés devengado por la financiación (Pierri, 2014). Luego, ya durante la década del 2000, se expande la figura de entrega del grano con "precio a fijar", en donde el productor entrega el grano al comprador (acopio, corredor, correacopios o exportador) dejando tanto el pago como la fijación del precio a determinar a un futuro no mayor a tres meses. Esto permite, por un lado, que el

productor especule con el precio a futuro y libere espacio de almacenamiento en caso de contar con silobolsas (Gaggero y Zanotti, 2023) y, por el otro -en el caso de los exportadores-, que se aseguren la materia prima necesaria para la industria aceitera. Por último, a partir de la reforma del mercado de capitales de 2012, el correacopios no solo compraba y vendía granos por cuenta propia, sino que también operaba en el mercado financiero mediante distintos tipos de activos, como bonos, acciones o futuros. De esta manera, lograba ofrecer mejores precios a los productores gracias a la combinación entre estos distintos mercados e instrumentos (Gaggero y Zanotti, 2023).

Intentemos ahora vincular la operatoria de comercialización con los resultados a los que se ha arribado en el capítulo 5 respecto al excedente apropiado por las grandes exportadoras gracias al diferencial de alícuotas entre productos primarios y derivados. La primera dificultad que asoma es de orden metodológico. En efecto, mientras todos los cálculos sobre las retenciones se basan en información agregada del MAGYP, AFIP e INDEC, no se dispone de información acerca de los montos y contratos entre privados. La legislación argentina protege con el secreto estadístico a las operaciones comerciales de las empresas, dificultando la obtención de información sobre precios, destino y condiciones de pago y entrega. A pesar de esto, es posible aseverar teóricamente el grado de repercusión de los mecanismos de comercialización apuntados respecto a los resultados mencionados.

En relación a los mecanismos de financiación que se ponen en funcionamiento cuando la venta directa anticipada de la cosecha (exportador-productor), se señalaba que el interés devengado por dicho financiamiento oficiaba como una merma del precio pagado al productor. En el análisis desarrollado en el capítulo 5, el precio pagado al productor primario se obtiene calculando un precio FOB que era la resultante de dividir la cantidad de toneladas de soja exportadas por año por su precio total. A esto se le descuenta la alícuota de retenciones promedio anual al poroto de soja. Es decir, al no contemplar el mecanismo de financiación por venta directa anticipada, se supone un precio pagado al productor mayor al que efectivamente se hubiese dado bajo esta forma específica de comercialización. Por ende, si fuese posible incluir dentro del cálculo los efectos de la venta directa, al margen de apropiación por efecto del diferencial de alícuotas, habría que agregarle el plus obtenido por el interés devengado gracias a la

financiación de la producción. Entonces, dicho mecanismo, lejos de contradecir los resultados obtenidos, debería tender a ampliarlos. Como es lógico, la financiación otorgada por los exportadores les supone un rédito económico.

Respecto a la figura de entrega del grano con “precio a fijar”, en la que el productor entrega el grano al comprador dejando para un futuro tanto el pago como la fijación del precio, es difícil analizar teóricamente su posible impacto sobre el margen de apropiación exportador resultante del diferencial de alícuotas entre mercancías agrarias y agroindustriales. Los márgenes de especulación en virtud de la posibilidad de que el productor especule con el precio a futuro, ya sea respecto a la propia producción entregada o gracias al espacio de almacenamiento liberado en caso de contar con silobolsas (que también le permiten especular), nuevamente, pueden permitir la obtención de mejores precios internacionales o intentar forzar una devaluación, pero no modifican la relación entre los exportadores y los productores. Es más, mediante dicho mecanismo los exportadores se aseguran contar con los porotos de soja necesarios para la industria aceitera. En esto es clave la estructura oligopsónica del mercado de exportación, en donde un conjunto de productores le vende su producción a un puñado de exportadoras. Dejando de lado el hecho de que una parte de la entrega del grano con “precio a fijar” es a las exportadoras -suponiendo que este mecanismo fuese monopolizado por las acopiadoras, corredores o correacopios-, se necesitaría de una coordinación entre los productores que fuerce a las exportadoras a elevar el precio que pagan por la producción. Y, si bien es cierto que la propiedad de la tierra está concentrada, mucho más lo está la exportación de los productos agrarios y agroindustriales. Por ende, parece difícil que dicho mecanismo pueda poner en duda los resultados obtenidos.

Por último, respecto a la actividad de los correacopios (compra y venta por cuenta propia y operaciones en el mercado financiero mediante distintos tipos de activos), Gaggero y Zanotti (2023) señalan que la combinación de estos dos universos implicó una mejora en los precios que terminó por perjudicar a las grandes exportadoras ya que empezó a cristalizarse sobre los precios de referencia que utilizaban en la compra de granos. No obstante, teniendo en cuenta que el trabajo de estos autores se circunscribe especialmente a la provincia de Santa Fe y la figura del correacopio se dio sólo entre

2012 y 2019, es de dudosa significación su relevancia sobre los datos agregados a partir de los cuales se generaron los resultados respecto al margen de apropiación de los exportadores gracias al diferencial de alícuotas.

En conclusión, es difícil de mensurar la indudable relevancia del sistema de comercialización en el impacto de la transferencia a lo largo de la cadena del “costo” de los DEX entre los actores agropecuarios y agroindustriales. Principalmente por las dificultades que acarrea el hecho de no contar con información estadística desagregada que permita poner en relación datos sobre precios, destino y condiciones de pago y entrega entre privados respecto a la información agregada publicada por la AFIP, INDEC y MAGYP. Cabe tener en cuenta que dicha falta de información no tiene entre sus únicas causas el secreto estadístico, sino que también es producto de las reformas sectoriales que comenzaron a impulsarse a partir de la última dictadura cívico-militar y, especialmente, durante los años '90. Cabe mencionar el decreto 2284 de 1991 que desreguló el comercio interno y externo de mercancías desarmando gran parte de las unidades administrativas encargadas de regular o intervenir en el comercio. Entre ellas, la eliminación de la Junta Nacional de Granos supuso la desaparición de la posibilidad de participar en operaciones de comercio exterior o interior y que el Estado se desprendiera de las instalaciones de elevadores de granos y silos de campaña y portuarios mediante los cuales lograba cierto grado de control e información sobre el sistema de comercialización (Pierri, 2014). No obstante, a pesar de todas estas dificultades, se pudo estimar teóricamente la relevancia e impacto de las distintas formas de comercialización de la cosecha sobre los márgenes de apropiación de las aceiteras en virtud del diferencial de alícuotas. En todo caso, este punto queda como interrogante para futuras investigaciones.

Por último, resulta necesario detenerse en una serie de recomendaciones de política económica que pueden derivarse a partir del análisis y resultados de este estudio. En este sentido, partiremos desde las propuestas más minimalistas a aquellas que supongan una transformación contundente del sistema de comercialización agroexportador.

En este ejercicio, un primer punto pasa por la ley 21.453. Aunque ya han sido más que explicitadas las deficiencias de esta ley y su reglamentación, es interesante detenerse

sobre dos puntos positivos. La declaración jurada de ventas al exterior (DJVE) permite contar con información anticipada sobre las cantidades a exportar, el plazo en el que se embarcarán y el valor de la mercadería. Además, facilita el cobro con antelación de los derechos de exportación. De esta manera, el Estado accede a información que puede resultar clave a la hora de mensurar las cantidades a exportar a futuro y el monto estimado por recaudación por DEX. Además, una adecuada administración de los ingresos producto de la anticipación de los DEX puede resultar beneficiosa para el fisco. Se trata de dos aspectos a rescatar y que conviene tener bajo consideración a la hora de analizar posibles propuestas superadoras.

Yendo ahora sobre los inconvenientes de esta normativa, el primer punto –señalado a lo largo del trabajo- es el de que trabaja con dos temporalidades distintas: la de la DJVE y la de la declaración aduanera de exportación. En efecto, mientras el tributo se paga de acuerdo al valor FOB que rige durante la DJVE, en el momento en que la exportación efectivamente se produce el valor FOB por el cual se realiza la transacción puede ser otro. Esto abre toda una serie de maniobras especulativas por parte de las grandes exportadoras. En rigor, la mecánica es un tanto más compleja ya que el valor FOB que rige para las DJVE es un precio oficial sancionado por la MAGYP. En las propias DJVE figura a su vez la estimación acerca del momento en el cual la exportación se va a efectivizar. Reteniendo esto, el precio que rige en el momento de la sanción de la DJVE deviene de la estimación realizada por la MAGYP respecto a cuál va a ser el precio en el momento en que, según la DJVE, la exportación se va a efectivizar. Entonces contamos con dos ejes, siendo uno el de las dos temporalidades; y otro, el de los precios a futuro que estima MAGYP. Respecto a este último punto, tal como se explicó en el capítulo dos, los precios oficiales estimados resultan ser estadísticamente menores a los que rigen en el mercado (Grondona y Burgos, 2015). Una primera modificación posible sería la de que -manteniendo las DJVE y la posibilidad de pagar anticipadamente los DEX-, en el momento de la declaración aduanera de exportación se tome en consideración el precio de mercado (un promedio de las cotizaciones en los distintos mercados internacionales de granos) y se sumen o descuenten (según sea el caso) los montos producto de la diferencia entre los precios oficiales a futuro fijados por la MAGYP y los que rigen en el mercado. Es decir, se estime el monto a pagar por DEX de acuerdo al precio de mercado

vigente al momento de la declaración aduanera de exportación, reduciendo o ampliando los montos pagados por las exportadoras por la anticipación de los DEX<sup>47</sup>. Dicha modificación también permitiría socavar los precios de transferencia en el complejo sojero, detectados en virtud de la persistente diferencia de precios desfavorable para los valores FOB de los puertos argentinos respecto de los del golfo de México (Grondona y Burgos, 2015) (Pierri, 2014).

Si bien gracias a dicha modificación en la ley de granos quedaría obturada la posibilidad de maniobras de carácter especulativo en perjuicio del Estado, no obstante, quedan por analizarse los cambios que dicha modificación traería aparejada respecto a las relaciones comerciales entre productores primarios y grandes exportadoras. La posibilidad del diferencial de precios entre lo que las exportadoras le pagan al productor y el precio en que terminan vendiendo los productos primarios sigue existiendo, aunque ya no atada al diferencial entre el monto de DEX cobrado al productor y el efectivamente pagado (suponiendo alícuotas constantes). Con esta modificación, la diferencia entre los montos cobrados por DEX al productor y los pagados por el exportador pasan a depender única y exclusivamente de los cambios en la cotización del commodity en cuestión.

Por otra parte, en relación a los precios pagados a los productores primarios por materia prima para la industria aceitera, los cambios propuestos en la ley 21.453 no modificarían la apropiación de las grandes exportadoras en virtud del diferencial de las alícuotas entre productos primarios y derivados. En rigor, como se apuntaba más arriba, las grandes exportadoras no necesitan de “incentivos” para la generación de valor local y, en todo caso, su capacidad de lobby en pos de sostener una diferenciación de alícuotas que claramente las beneficia no brota de sus necesidades sino de sus potencialidades: cuanto más pueden, más quieren. En realidad, el poder de fuego de las grandes

---

<sup>47</sup> El decreto 618/2002 firmado el 16 de abril de 2002 por todo el gabinete de ministros del presidente interino Eduardo Duhalde, estableció un cambio en la ley de granos modificando el artículo 6 de la ley adecuándolo al artículo 726 del código aduanero. De esta manera, el derecho de exportación aplicable pasaba a calcularse en base a la fecha de registro de la correspondiente solicitud de destinación de exportación para el consumo y ya no respecto a la de la DJVE. Sin embargo, cinco días después, el decreto 654 derogó el decreto 618 restituyendo la vigencia del artículo 6 de la ley. Finalmente, se produjo la renuncia del ministro de economía Remes Lenicov (MATE, 2022). El fracaso de esta reforma nos remite, nuevamente, a la correlación de fuerzas sociales que se cristaliza en una determinada ley y/o sus modificatorias.

exportadoras deviene de su posición privilegiada situándose como intermediaria en la colocación de productos agrícolas y agroindustriales en el mercado mundial, siendo el diferencial de alcuotas una regulación arrancada a la política económica sectorial en virtud de ese mismo sitio privilegiado. Lo que falta aquí son formas de intervención directa por parte del Estado sobre el comercio exterior de granos, desde una propuesta de mínima como sería la restitución de alguna forma de junta nacional de granos, a una virtual estatización del mercado de granos, oleaginosas y derivados. En este sentido, no hay que olvidar que, al menos durante los primeros dos gobiernos peronistas, el papel estratégico de las grandes exportadoras era ocupado por el Estado mediante el IAPI. Puede que esta propuesta de máxima sea extemporánea, pero sirve para marcar la situación de privilegio de las grandes exportadoras basada en a) son intermediarias en el comercio internacional de mercancías agrarias, b) detentan los puertos por donde salen la mayor parte de las mercancías agrarias producidas en el país, c) fusionan en un único actor la industria aceitera y la intermediación exportadora; de esta manera, aunque la legislación podría dejar de hacer tributar con distintas alcuotas a los productos primarios y derivados, esto representaría solamente una merma respecto a las posibilidades que brinda a las grandes exportadoras/aceiteras el lugar privilegiado en el que se encuentran dentro de la cadena agro industrial. El tratarse de un problema estructural no solo implica que requiere de medidas de dicho carácter, sino que toda opción regulatoria que no afecte esta situación estructural, está irremediamente destinada a fracasar. Una opción posible y conveniente -recientemente en la órbita de la discusión pública- hubiese sido la adquisición por parte del Estado del grupo económico local Vicentin<sup>48</sup>, lo cual le hubiera dado margen de maniobra estatal respecto al estratégico comercio de granos, oleaginosas y derivados además de menguar el endémico déficit de información acerca del comercio exterior agropecuario y agroindustrial. Este último punto resulta central en la medida en que se convierte en una verdadera traba para el diseño y desarrollo de políticas públicas sectoriales. Ya sea mediante la adquisición de una empresa como Vicentin, o una nueva JNG o IAPI, se abriría la puerta a que el Estado, además de apropiarse de parte del excedente agrario

---

<sup>48</sup> Vicentin es un conglomerado industrial de productos primarios de exportación argentina que en diciembre de 2019 inició un proceso de reestructuración de pagos siendo uno de sus principales acreedores el Banco Nación.

y agroindustrial, obtuviese la potestad de redistribuir el excedente al interior del sector agrario mismo. Por ejemplo, mediante planes de financiación de la producción primaria, créditos para la compra de maquinaria, precios subsidiados en caso de caída de los precios FOB internacionales, entre otros. Todas medidas *realmente* enfocadas a los pequeños y medianos productores agrarios. Se trata de un aspecto fundamental en la medida en que la impotencia estatal respecto a la distribución del excedente al interior del sector contribuyó en parte a la unificación política de una diversidad de actores económicos agrarios, algo que quedo expuesto -y a partir de ahí relativamente consolidado- cuando se desató el conflicto por las retenciones móviles en 2008. En definitiva, dicha impotencia terminó produciendo que parte del “costo” de la apropiación de parte del excedente agrario por parte del Estado terminase trasladándose desde los sectores concentrados (exportadores y propietarios) a los pequeños y medianos productores y cooperativas, sembrando un criterio “objetivo” para la unificación política de gran parte de los actores rurales bajo la denominación de “el campo”.

Como ha quedado demostrado, resulta dificultoso elaborar políticas públicas sectoriales sin tener en cuenta no sólo el lugar específico de aplicación de las mismas sino el conjunto de la cadena agropecuaria y agroindustrial. De otra manera, se sabe sólo donde empieza el efecto de las políticas regulatorias, pero no dónde termina. Por ejemplo, cualquier reforma del sistema de comercialización debe ir acompañado por una reforma en el impuesto mobiliario rural donde el sujeto de afectación deje de ser la partida inmobiliaria y pase a ser el propietario. En efecto, como señalan Arceo y Basualdo (1997), al menos para la provincia de Buenos Aires, el impuesto mobiliario que en términos formales es progresivo al grabar con distintas alícuotas según el tamaño de cada propiedad, al no considerar las maniobras de elusión impositiva que subdividen ficticiamente a la propiedad, se trastoca en su contrario. Dicho impuesto se sancionó en 1974 y estaba diseñado para ser acompañado por un impuesto a la renta normal potencial que nunca llegó a aplicarse. La ley 8.169 consignaba que el impuesto inmobiliario bonaerense recaería sobre la valuación fiscal de cada inmueble, contando con un mínimo aplicable a todos los predios y una escala progresiva aplicable a los inmuebles que superen la valuación mínima. Mediante el mismo, se establecía la

eliminación del contribuyente como sujeto de imposición, reemplazándolo por la partida inmobiliaria. De esta manera, se dejaba de gravar al conjunto de inmuebles rurales que pertenecían a un mismo propietario para pasar a actuar sobre cada inmueble en forma independiente, haciendo abstracción respecto a la propiedad de los mismos. Bajo este contexto, la elusión impositiva pasaba a ser la resultante de la diferencia entre el monto total de impuestos pagado por un mismo propietario en caso de que haya o no subdividido sus tierras en distintas partidas (Arceo y Basualdo, 1997)<sup>49</sup>. Se trata simplemente de un ejemplo al cual podrían sumársele muchos más respecto a la falta de información y las deficiencias del sistema impositivo aplicado al agro, lo cual puede incluso socavar las posibilidades estatales de diferenciar entre pequeños y medianos propietarios trasladándose desde el sistema de gravado de las propiedades al de la comercialización de la producción.

En conclusión, cualquier diseño de política pública superadora no sólo debe estudiar al agro como una totalidad sino también considerar las relaciones asimétricas entre los distintos actores agrarios. Cualquier propuesta superadora pende del hilo de contener, ordenar, considerar y unificar todos aquellos intereses de los sectores agrarios subalternos. De lo contrario, pasará a la historia como un nuevo intento fallido de ejercicio normativo tecnocrático.

Para finalizar, fijemos los puntos analizados durante este apartado y la forma específica mediante la cual se desarrolló dicha tarea. Primero se estableció un marco conceptual en aras de vincular el marco regulatorio del comercio exterior de mercancías agrarias y agroindustriales con una determinada constelación de clases y/ o fracciones de clase. Luego, se ilustró dicho punto mediante la realización de una contextualización general que exprese dicha constelación de fuerzas sociales, sus relaciones y conflictos durante el periodo abarcado. En este sentido, se hizo referencia a la hegemonía financiera que, con matices, entrelazó y condicionó los intereses de los principales actores agrarios durante las distintas etapas del periodo en consideración. Luego de esto, se retomó la cuestión acerca del excedente agrario y las retenciones, considerando el papel de estas

---

<sup>49</sup> Aunque la ley 10.472 de 1986 enfrenta el problema de la subdivisión catastral unificando aquellas partidas que impliquen parcelas colindantes, no tiene en cuenta la posibilidad de que un mismo propietario tenga propiedades no lindantes y, mucho menos (dado que es un impuesto provincial), que un mismo sujeto jurídico tenga propiedades en distintas provincias (Arceo y Basualdo, 1997)

en la distribución del excedente tanto hacia adentro como hacia fuera del sector. Para esto, se remitió al papel del Estado y las distintas formas que asumió durante la posconvertibilidad. Luego, se retomó el aspecto regulatorio del comercio exterior considerando la ley de granos, sus distintas aplicaciones y las maniobras especulativas que permite como expresión de una determinada cristalización de fuerzas sociales contrapuestas. En este sentido, se hizo mención a la utilidad que supone la distinción entre retenciones teóricas y efectivas. Luego, se exploraron las posibles relaciones entre la estructura de comercialización y las retenciones, intentando estimar teóricamente la posible relación entre algunos de los hallazgos de esta investigación y las particularidades del sistema de comercialización. Por último, se esbozaron una serie de propuestas de política pública en procura de lograr una distribución más equitativa entre los distintos actores agropecuarios, yendo desde propuestas de reformas puntuales y acotadas, a transformaciones que abarquen todo el sistema de comercio exterior de las mercancías agrarias y agroindustriales.

## Referencias bibliográficas

1. Abeles, M. (1999). El proceso de privatizaciones en la argentina de los noventa: ¿reforma estructural o consolidación hegemónica? *Época. Revista argentina de economía política*, 89-115.
2. Albadalejo, C. (2013). Dinámica de la inserción territorial de la agricultura pampeana y emergencia del agribusiness. En Gras y Hernández (coord), *El agro como negocio*. Buenos Aires: Biblos.
3. Amoretti, L. (2022). Impactos y dinámicas de la renta agraria y la renta urbana en la posconvertibilidad. El caso de la provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (tesis maestría). Buenos Aires: FLACSO.
4. Anino, P. y Mercatante, E. (2009). Renta agraria y desarrollo capitalista en Argentina. *Lucha de Clases*.
5. Arbolave, M. (2007). Hectárea saca ventaja a inmuebles urbanos. *Rev. Márgenes agropecuarios*.
6. Arceo, E y Basualdo, E. (1997). "El impuesto inmobiliario rural en la provincia de Buenos Aires: del modelo agroexportador a la valorización financiera. *Realidad Económica N°149*, Instituto Argentino para el Desarrollo Económico. Buenos Aires.
7. Arceo, N. (2006). Renta agraria y ganancias extraordinarias en la Argentina 1990-2003. *Realidad económica N°219*.
8. Arceo, N. (2010). Las transformaciones estructurales en el agro pampeano. En N. M. Arceo, M. L. Gonzalez, N. M. Mendizabal, & E. M. Basualdo, *La economía argentina de la postconvertibilidad en tiempos de crisis mundial*. Buenos Aires: Cara o Ceca.
9. Astarita, R. (2010). *Economía política de la dependencia y el subdesarrollo*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
10. Azcuy Ameghino, E. (2007). "Prueba a nombrar de memoria cinco empresas que estén explotando campos...". Propiedad y renta de la tierra en Argentina a comienzos del siglo XXI. *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios N° 26 y 27*.
11. Azpiazu, D. (2002). Privatizaciones en la Argentina. La captura institucional del Estado. *Realidad Económica. N° 189*, 8-16.
12. Barrera... et al, coord Paula Belloni y Francisco Cantamutto. (2019). *La economía política de Cambiemos: ensayos sobre un nuevo ciclo neoliberal en Argentina*. Buenos Aires: Batalla de Ideas.
13. Barsky, O. (2008). Conflicto rural-urbano y políticas públicas en Argentina. En J. e. Balsa, *Pasado y Presente en el agro argentino*. Buenos Aires: Lumiere.
14. Barsky, O. (2015). Las retenciones agropecuarias en argentina. Sobre intereses sectoriales, y mitos ideológicos. *Estudios Rurales, Vol 5, N° 8, ISSN 2250-4001 CEAR-UNQ*.

15. Basualdo, E. (1997). Notas sobre la evolución de los grupos económicos en la Argentina. *Cuaderno ATE/CTA, nº 49*.
16. Basualdo, E. (2011). *Sistema político y modelo de acumulación. Tres ensayos sobre la argentina actual*. Buenos Aires: Cara o Ceca.
17. Basualdo, E. (2013). *Estudios de historia económica argentina: Desde mediados del siglo XX a la actualidad*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
18. Basualdo, E. (2019). *Fundamentos de Economía política. Los patrones de acumulación, de los clásicos al neoliberalismo del siglo XXI*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Siglo XXI.
19. Basualdo, ...Et al. (2011). *Documento de trabajo nº8: Rentabilidad, empleo y condiciones de trabajo en el sector agropecuario*. CIFRA.
20. Benavento, A. , Fernández, D. y Guevara Santaló, L. (2022). Indicadores de un funcionamiento problemático del complejo agroexportador pampeano . *Realidad Económica Nº32*.
21. Bona, L. M. (2021). La restricción externa y el sector agroexportador en la Argentina en las primeras dos décadas del siglo XXI. *Ensayos de Economía, 31(59)*, 62-88.
22. Bonnet, A. (2015). *La insurrección como restauración. El kirchnerismo: 2002-2015*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Prometeo Libros.
23. Bus, A. (2014). "La renta diferencial agrícola en argentina en 1986-2008: cálculo por departamento y ajuste econométrico". Tesis doctoral Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
24. Bus, A., Nicolini Llosa, N. 2015. (2015). "La renta diferencial agrícola en argentina en 1986-2008, con datos de panel y co-integración". *Económica, La Plata, Vol LXI*.
25. Cafiero, M. y Llorens, J. (2008). La falacia de las retenciones móviles. *Agrositio*.
26. Caligaris, G. (2015). C Concentración y centralización del capital agrario en la región pampeana. El caso de los grandes pooles de siembra. *Mundo Agrario, 16(31)*.
27. Cantamutto, F y López, E. (2017). El orden social kirchnerista entre la economía y la política. En M. Schorr, *Entre la década ganada y la década perdida. La Argentina kirchnerista. Estudios de economía política* (págs. 11-50). Buenos Aires: Batalla de Ideas.
28. Ciani, R; Reus, A; Aramayo, M. (2018). *Destino de la producción Argentina de soja*. Subsecretaría de Mercados Agropecuarios.
29. Fernández, E. y Azcuy Ameghino, E. (2019). El Censo Nacional Agropecuario 2018: visión general y aproximación a la región pampeana. *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios Nº 51*.
30. Flichman, G. (1977). *La renta del suelo y el desarrollo agrario argentino*. Buenos Aires: Siglo XXI.
31. Frederico, S y Sosa Varrotti, P. (2018). Las estrategias empresariales del agronegocio en la era de la financiarización. El caso de El Tejar. *Mundo Agrario, vol. 19, nº 41*.

32. Gaba, E. (1981). La reforma financiera argentina. Lecciones de una experiencia. *Ensayos económicos N°19*.
33. Gaggero, A y Zanotti, G. (2023). La financiarización del mercado granario en la Argentina de la posconvertibilidad: el caso de los correacopios. *Realidad Económica*.
34. García Bernado, R y Amoretti, L. (2022). Ganancia y renta agraria en Argentina (2003-2019): una propuesta metodológica para su estimación. *CEC Año 8, N° 16*, pp. 91- 118.
35. García Bernado, R. (2021). *Transformaciones productivas, concentración y centralización del capital de la cadena de cultivos extensivos (1996-2018): de la heterogeneización a la homogeneización. (Tesis de doctorado)*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
36. Garriga, M y Rosales, W. (2008). *Efectos Asignativos, Distributivos y Fiscales de las Retenciones a las exportaciones*. La Plata: Documento de Trabajo Nro. 75 Agosto 2008 Universidad Nacional de La Plata Facultad de Ciencias Económicas Acuerdo de Cooperación con la UIA.
37. Girbal-Blacha, N. (2021). Diversidad agraria en la Argentina entre la agricultura y el agro-negocio (1995-2019). En E. d. (organizador), *América Latina em perspectiva: Análise da escalada do autoritarismo e neoliberalismo sobre o agrário no século XXI* (págs. 103-134). Rio Grande do Sul: Acervus editora.
38. Gorenstein, S. y Gutman, G. (2016). Desarrollo y territorio: clusters tecnológicos en la periferia. *Revista Política y Planejamento Regional*, 1-18.
39. Gras, C y Hernández, V. (2016;). Hegemonía, innovación tecnológica e identidades empresariales: 50 años de revoluciones agrícolas en argentina. *Universidad Autónoma de Zacatecas; Estudios críticos del desarrollo*, 107-128.
40. Gras, C., y Sosa Varrotti, A. (2013). El modelo de negocios de las principales megaempresas agropecuarias. En Gras y Hernández (Coordinadoras), *El agro como negocio: producción, sociedad y territorios en la globalización*. Biblos.
41. Grondona, V., Burgos, M. Gaggero, A (coord). (2015). Fuga de capitales IV. Estimación de los precios de transferencia. El caso del complejo sojero. *CEFIDAR*.
42. Hirsch, J. (2017). Retrospectiva sobre el debate. En Bonnet y Piva (coordinadores), *Estado y Capital: El debate alemán sobre la derivación del Estado*. Buenos Aires: Ediciones Herramienta.
43. Ingaramo, J. (2004). La renta de las tierras pampeanas. *Bolsa de Cereales de* , Mimeo.
44. Iñigo Carrera, J. (2008). Terratenientes, retenciones, tipo de cambio, regulaciones específicas: Los cursos de apropiación de la renta de la tierra agraria 1882-2007. *Documento de Investigación del Centro para la Investigación como Crítica Práctica*.
45. Iñigo Carrera, J. (2008). *Terratenientes, retenciones, tipo de cambio, regulaciones específicas: Los cursos de apropiación de la renta de la tierra agraria 1882-2007*. Obtenido de Centro para la Investigación como Crítica Práctica, Buen.
46. Maito, E. (2018). "La renta diferencial de la tierra en la Argentina, Brasil y Estados Unidos". *Realidad Económica N°313*.

47. Manzanelli, P. y Basualdo, E. (2017). La era kirchnerista. El retorno a la economía real, el desendeudamiento externo y las pugnas por la distribución del ingreso, 2003-2015. En E. Basualdo (Editor), *Endeudar y fugar. Un análisis de la historia económica argentina, de Martínez de Hoz a Macri* (págs. 75-110). Buenos Aires: Siglo Veintiuno.
48. Marx, K. (2001). *El Capital. Crítica de la economía política tomo III*. México D.F: Fondo de Cultura Económica.
49. MATE, Equipo de Investigación Política (EDIPO) -. (2022). La madre de todas las rentas. *Crisis N°52*.
50. Nogués, J y Porto A (coords). Cesar Ciappa, Luciano Di Gresia y Alejandro Onofri. (2007). *Evaluación de impactos económicos y sociales de políticas públicas en la Cadena Agroindustrial*. La Plata: Convenio Foro Agroindustrial y Facultad de Ciencias Económicas UNLP.
51. Ortiz, R. y Gorenstein, S. (2016). La conquista de las transnacionales: Estrategias empresarias y marcos regulatorios en los mercados agroalimentarios. *Nueva Sociedad*, 64-76.
52. Páez, S. (2016). Soja en Argentina a principios del siglo XXI: el sistema agropecuario y la competencia por el uso del suelo productivo. *Sergio Martín Páez, CEC Año 3, N° 5*, pp. 135-169.
53. Palmieri, P., & Noguera, D. (2015). Tierra y renta agraria en la Argentina: una aproximación empírica para el período 2002-2013. *VIII Jornadas de Economía Crítica*. Córdoba.
54. Paollili, M. Cabrini, S. y Fillat, F. (2022). *Evolución de la cadena de soja en Argentina. Periodo 2000-2021*. Pergamino, Buenos Aires: Informe técnico N° 5 INTA EEA Pergamino.
55. Pérez Trento, N. (2019). Dos décadas de conflicto en torno al uso propio de semillas de soja genéticamente modificada en Argentina: fases del enfrentamiento, acumulación de capital, y actores sociales (1996-2018). *Mundo Agrario*, 20(43), e105.
56. Pierri, J. (2008). El desempeño de las grandes empresas y las cooperativas en la "sojización": los casos de Cargill y de la asociación de cooperativas agrarias. *Doc. CIEA Vol. Nro. 03*.
57. Pierri, J. (2014). *Producción y comercio de granos, 1980-2012: políticas públicas, grandes empresas y dependencia*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Biblos.
58. Pierri, J. y Cosenza, L. (2014). Desregulación económica y sus efectos sobre el comercio externo de granos en la década del 90. *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios N° 41*.
59. Pierri, J. y Orlando, E. (2013). Costos y rentabilidad agrícolas 1987/2012: Insuficiencia estadística que condiciona el debate. *Realidad Económica*, 277.
60. Piva, A. (2015). *Economía y política en la Argentina Kirchnerista*. CABA: Batalla de Ideas.
61. Porta, F; Santarcángelo, J y Schteingart, D. (2017). Un proyecto político con objetivos económicos Los límites de la estrategia kirchnerista. En A. y. Pucciarelli, *Los años del*

- kirchnerismo. La disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal*. Buenos Aires: Siglo XXI.
62. Porto, A. (2010). Efecto fiscal de los impuestos sobre las exportaciones. *Revista de la Bolsa de Comercio de Rosario N°1509*.
  63. Rampinini, A., Grondona, V., & Mondino, L. (2023). *Flujos financieros ilícitos en las exportaciones del complejo sojero argentino*. La Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe.
  64. Ricardo, D. (1973). *Principios de economía política y tributación*. México D.F: Fondo de Cultura Económica.
  65. Rodríguez, J. (2006). Soja genéticamente modificada y apropiación de renta agraria: el caso argentino. *Congreso sobre Agrobiotecnología, Derechos de Propiedad y Políticas Públicas*. Corrientes.
  66. Rodríguez, J. (2010). Consecuencias económicas de la difusión de la soja genéticamente modificada en Argentina, 1996-2006. En A. L. [et.al.], *Los señores de la soja : la agricultura transgénica en América Latina*. CLACSO.
  67. Rodríguez, J. y Arceo, N. (2006). Renta agraria y ganancias extraordinarias en la Argentina 1990-2003. *Realidad Económica*, 219, 76-98.
  68. Santarcángelo, J. (2017). La reforma financiera de 1977 como pilar del endeudamiento externo. *Voces del Fenix*, vol. 64 p. 112 - 119.
  69. Santarcángelo, J. y Padín, J. (2022). Endeudamiento en Argentina: crisis, factores estructurales y condicionantes de largo plazo (2001-2021). *Realidad Económica*, n° 352, 33-60.
  70. Seijas Noya, G., Jaurena, G., Wawrzekiewicz, M., Gaggioti, M., Romero, L., Méndez, M. (2020). Evaluación de la calidad de subproductos de la soja. *RIA. Revista de Investigaciones Agropecuarias*, vol. 46, núm. 2, pp. 258-266.
  71. Sturzenegger, A. (2007). *Discriminación al agro en Argentina 1960-2005*. AAEP.
  72. Sturzenegger, A. (2015). "Renta agrícola y macroeconomía, tecnología, precios externos y política comercial externa argentina 2000-2015". Serie de informes técnicos del Banco Mundial en Argentina, Paraguay y Uruguay.
  73. Varesi, G. (2016). Acumulación y hegemonía en Argentina durante el kirchnerismo. *Revista Problemas del Desarrollo*, 187 (47).
  74. Varesi, G. A. (2012). *La configuración del modelo postconvertibilidad: Políticas económicas y fracciones de clase en Argentina, 2002-2007*. La Plata: Tesis de posgrado. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.
  75. Wainer, A. y Barrera, M. (2017). El fin de la valorización financiera y la masiva fuga de capitales locales en 2001. En E. Basualdo, *Endeudar y Fugar. Un análisis de la historia económica argentina, de Martínez de Hoz a Macri*. Buenos Aires: Siglo XXI.
  76. Wainer, A. y Belloni, P. (2017). ¿Lo que el viento se llevó? La reestricción externa en el kirchnerismo. En M. S. (Coord.), *Entre la década ganada y la década perdida*. La

*argentina kirchnerista. Estudios de economía política* (págs. 51-82). Buenos Aires:  
Batalla de ideas.

## Cuadros, gráficos, tablas y esquemas

### Cuadros

|  |     |
|--|-----|
| Cuadro II.1. Estudios sobre retenciones agropecuarias seleccionadas.....                     | 99  |
| Cuadro III.1 Productos agro exportaciones analizados .....                                   | 108 |
| cuadro III.2 Porcentual recaudatorio mensual de capítulos seleccionados DEX. 2007-2010 ..... | 127 |

### Gráficos

|  |    |
|--|----|
| Gráfico I.1 Evolución del PIB (eje izquierdo) y del PIB per cápita (eje derecho) en dólares constantes de 2010 (1973-1983).....  | 14 |
| Gráfico I.2 Superficie Sembrada por Campaña y Cultivo, en hectáreas (1969-1980)....  | 17 |
| Gráfico I.3. Tasas de interés activa y pasiva reales, en porcentajes (1973-1980).....  | 17 |
| Gráfico I.4. Producción por Campaña y Cultivo. En millones de toneladas (1970-1985) .....  | 21 |
| Gráfico I.5 evolución del PIB (eje izquierdo) y del PIB per cápita (eje derecho) en dólares constantes de 2010 (1983-1989).....  | 23 |
| Gráfico I.6 Índice de Valor agregado bruto para sectores económicos seleccionados (base 1980=100) (1980-1989). .....   | 24 |
| Gráfico I.7 Exportación mundial de productos primarios (soja, maíz, sorgo y trigo). En toneladas (1980-1999).....  | 25 |
| Gráfico I.8 Exportaciones mundiales de aceite de soja y harina de trigo o morcajo, en toneladas (1980-1999). .....   | 25 |
| Gráfico I.9 Evolución del PIB (eje izquierdo) y del PIB per cápita (eje derecho) en dólares constantes de 2010 (1990-2002).....  | 28 |
| Gráfico I.10 Índice de Valor Agregado Bruto para sectores económicos seleccionados (base 1990=100) (1990-2002). .....  | 29 |
| Gráfico I.11 Superficie cosechada y producción de soja. Campañas 1990/1991-2000/2001, en hectáreas y toneladas respectivamente.....  | 37 |
| Gráfico I.12. Superficie cosechada de soja, trigo, girasol, sorgo y maíz. 1980-2000. En hectáreas .....  | 40 |
| Gráfico I.13. Evolución del PIB (eje izquierdo) y del PIB per cápita (eje derecho) en dólares constantes de 2010 (2003-2019).....  | 44 |
| Gráfico I.14. Balanza comercial argentina (2000-2019) en millones de dólares corrientes. Exportaciones e importaciones (eje izquierdo), saldo comercial (eje derecho)..... | 45 |

|  |     |
|--|-----|
| Gráfico I.15 Valor Bruto de Producción (VBP) a precios básicos por rama de actividad económica en porcentajes (eje derecho). VBP anuales en millones de pesos a precios de 2004 (eje izquierdo).2004-2019 .....  | 46  |
| Gráfico I.16 Índice de Valor Agregado Bruto para sectores económicos seleccionados (base 2004=100) (2004-2019). .....  | 47  |
| Gráfico I.17 Exportaciones complejo sojero, girasol, maicero y triguero en millones de dólares (eje izquierdo). Porcentual complejo agroexportador sobre el total de exportaciones y del complejo sojero sobre el total de las exportaciones agropecuarias (eje derecho).....                              | 52  |
| Gráfico I.18 Valores FOB promedio anual (U\$S/Tn). Productos primarios seleccionados (2003-2019).....  | 54  |
| Gráfico I.19 Valores FOB promedio anual (U\$S). aceite y pellets de soja (2003-2019) .   | 55  |
| Gráfico I.20. Superficie cosechada soja, trigo, sorgo, maíz y girasol. En hectáreas (2002-2020).....   | 56  |
| Gráfico I.21. Producción soja, trigo, sorgo, maíz y girasol. En toneladas (2002-2020)..  | 57  |
| Gráfico II.2 Alícuotas retenciones para soja, trigo, maíz, girasol y sorgo. Promedios anuales.....   | 76  |
| Gráfico II.2 Alícuotas retenciones a aceite de soja, aceite de maíz, aceite de girasol, harina de trigo y pellets de soja .....  | 77  |
| Gráfico III.1 Recaudación por derechos de exportación del complejo agroexportador, en millones de dólares (eje derecho). Valores FOB productos agropecuarios seleccionados (eje izquierdo). 2003-2019.....   | 112 |
| Gráfico III.2 Recaudación derechos de exportación del complejo agro exportador y de las exportaciones totales (eje izquierdo), en millones de dólares corrientes. Porcentual de los DEX del complejo agro exportador sobre las exportaciones totales y sobre los DEX totales (eje derecho). 2003-2017..... | 113 |
| Gráfico III.3 Retenciones teóricas y efectivas a productos agroexportadores (eje izquierdo). Diferencia (eje derecho). En miles de dólares corrientes. 2003-2017.....  | 115 |
| Gráfico III.4 Retención teórica y efectiva para soja, girasol, maíz, trigo y sorgo. En miles de dólares corrientes. 2003-2017 .....  | 117 |
| Gráfico III.5 Retenciones teórica y efectiva para aceites, harinas y otros derivados de la soja, girasol, maíz y trigo. En miles de dólares corrientes. 2003-2017 .....  | 118 |
| Gráfico III.6. Retención teórica y efectiva para soja y girasol. En miles de dólares corrientes. 2003-2017 .....   | 120 |
| Gráfico III.7. Retención teórica y efectiva para soja y derivados. En miles de dólares corrientes. 2003-2017 .....   | 121 |
| Gráfico III.8 Diferencias entre retenciones teóricas y efectivas para productos primarios; aceites, harinas y derivados; soja y girasol; soja y derivados (eje izquierdo). Diferenciales totales (eje derecho). En miles de dólares corrientes. 2003-2017 .....  | 123 |

|   |     |
|---|-----|
| Gráficos III.9 y 10. Valores FOB trigo, alícuotas retenciones y cantidad de toneladas declaradas en DJVE. 2018-2019 .....   | 131 |
| Gráficos III. 10 y 11. FOB soja, alícuotas retenciones y cantidad de toneladas declaradas en DJVE. 2018-2019.....   | 132 |
| Gráficos III. 12 y 13. FOB maíz, alícuotas retenciones y cantidad de toneladas declaradas en DJVE. 2018-2019 .....  | 133 |
| Gráficos III. 14 y 15. FOB girasol, alícuotas retenciones y cantidad de toneladas declaradas en DJVE. 2018-2019 .....   | 134 |
| Gráficos III. 16 y 17. FOB aceite de soja, alícuotas retenciones y cantidad de toneladas declaradas en DJVE. 2018-2019 .....  | 135 |
| Gráficos III. 18 y 19. FOB subproductos de la soja, alícuotas retenciones y cantidad de toneladas declaradas en DJVE. 2018-2019.....  | 136 |
| Gráfico IV.1 Apropiación del excedente agrario (sorgo, girasol, maíz, trigo y soja) por parte de los capitalistas, rentistas y el Estado (eje izquierdo). Excedente total (eje derecho) en millones de U\$S 2003-2019. ....   | 158 |
| Gráfico IV.2 Promedio de tasa de excedente mínima para el maíz, girasol, soja, sorgo y trigo. 2003-2019 .....   | 160 |
| Gráfico IV.3 Excedente apropiado por el Estado, retenciones teóricas a productos primarios, aceites, harinas y derivados (eje izquierdo), saldo (eje derecho). En millones U\$S.2003-2019 .....   | 162 |
| Gráfico V.1 Comparación de la recaudación por derechos de exportación de los productos primarios y de sus derivados en porcentajes (eje izquierdo) y en dólares corrientes (eje derecho). 2003-2017.....  | 174 |
| Gráfico V.2 comparación de los valores exportados del poroto de soja y de sus derivados (%) 2003-2019.....  | 175 |
| Gráfico V.3 Proporciones de la incidencia de las exportaciones y la recaudación de derivados de soja sobre el total de las exportaciones de soja, trigo, maíz, girasol, sorgo y sus respectivos derivados, y sobre el conjunto total de lo recaudado por DEX para dichos productos. 2003-2019 ..... | 176 |
| Gráfico V.4 Cantidad de toneladas de aceite de soja absorbidas por el mercado internacional y en el interno (%) 2003-2019.....  | 177 |
| Gráfico V.5 Cantidad de toneladas de harina y pellets producto de la extracción del aceite de soja absorbidas por el mercado internacional y en el interno (%) 2003-2019. ....  | 177 |
| Gráfico V.6. FOB poroto soja menos retenciones, FOB poroto soja menos retenciones a aceites y subproductos (eje izquierdo) y diferencia (eje derecho). En millones de dólares corrientes. 2003-2019 .....   | 187 |
| Gráfico V.7 Porcentaje de captación por parte del Estado y la agroindustria producto de la diferencia entre las alícuotas al poroto de soja y sus derivados. 2003-2019.....   | 192 |

## Tablas

|   |     |
|---|-----|
| Tabla I.1 Listado de exportadoras en toneladas y porcentajes. Año 2016 y 2019 .....   | 60  |
| Tabla II.1 Alícuotas de retenciones al trigo y soja (1982-1989) .....   | 74  |
| Tabla II.2 Principales países exportadores de soja. Año 2011 (en toneladas y %). .....  | 101 |
| Tabla II.3 Principales países exportadores de aceite de soja. Año 2011 (en toneladas y %). .....  | 101 |
| Tabla III.1. Retenciones teóricas y efectivas del complejo agroexportador, en miles de dólares corrientes. Total en dólares constantes 2002. 2003-2017 .....  | 115 |
| Tabla III.2. Retenciones teóricas y efectivas para soja, girasol, maíz, trigo y sorgo, en miles de dólares corrientes. Total en dólares constantes 2002. 2003-2017 .....  | 117 |
| Tabla III.3. Retenciones teóricas y efectivas para aceites, harinas y otros derivados de la soja, girasol, maíz y trigo. En miles de dólares corrientes. Total en dólares constantes 2002. 2003-2017 .....  | 119 |
| Tabla III.4. Retenciones teóricas y efectivas para soja y girasol. En miles de dólares corrientes. Total en dólares constantes 2002. 2003-2017 .....  | 120 |
| Tabla III.5. Retenciones teóricas y efectivas para soja y derivados. En miles de dólares corrientes. Total en dólares constantes 2002. 2003-2017 .....  | 122 |
| Tabla III.6 Diferencias entre retenciones teóricas y efectivas para productos primarios; aceites, harinas y derivados; soja y girasol; soja y derivados; y diferenciales totales. En miles de dólares corrientes. Totales en dólares constantes 2002. 2003-2017 .....                                     | 124 |
| Tabla V.1. Producción total soja, ingreso a la industria aceitera y exportación (en toneladas). 2003-2019 .....   | 185 |
| Tabla V.2. Cálculo del valor de las exportaciones del poroto sin procesar que tiene destino a la industria aceitera de exportación, sus retenciones y las retenciones al aceite y subproductos (en dólares corrientes). Diferencia en dólares constantes de 2002 (2003-2019) En millones de dólares ..... | 188 |

## Esquemas

|  |     |
|--|-----|
| Esquema V.1 Destino de la producción de soja ..... | 179 |
|--|-----|