

## **Partidos políticos y retenciones agrarias. Análisis de los debates en la Cámara de Diputados (2003-2008)**

**Nicolás Grimaldi**

**(IdIHCS/UNLP)**

### **Resumen**

En el siguiente trabajo, nos proponemos realizar un estudio sobre la política pública existente sobre las retenciones a las producciones agrícolas, es decir sobre una de las formas de apropiación de renta agraria, que se implementó en Argentina durante el período 2003-2008. No se tratará solamente de observar la política de retenciones que llevó adelante el gobierno nacional, sino también las políticas alternativas que buscaron implementar los diferentes partidos opositores. Para ello, observaremos los proyectos presentados, tanto por el partido oficialista como por los partidos opositores, en la Comisión de Agricultura de la Cámara de Diputados de la Nación. Trabajaremos también, en caso de que hayan existido, con los debates suscitados en las reuniones de Comisión y de Cámara. De esta forma, podremos reconstruir los intentos por implementar una política de apropiación de renta hacia la producción agrícola, que permitirá poseer un mayor acercamiento de los programas que los partidos dominantes han tenido para la temática referida. A su vez, el análisis pormenorizado de los proyectos presentados, servirá como un avance en la reconstrucción de los intereses que se ven representados en los partidos políticos intervinientes.

### **Introducción**

La última década del siglo XX, fue testigo del surgimiento de enormes movilizaciones y rebeliones sociales que tuvieron principal foco en países como Venezuela, Argentina, Bolivia y Ecuador. De ahí en adelante, surgió una reconfiguración de las relaciones sociales, políticas y económicas que se habían dado en la década anterior, dando origen a nuevos regímenes sociales, y por lo tanto nuevas prácticas estatales. Distintas categorías se han utilizado para estudiar estos procesos. Por un lado, se ha hablado de gobiernos populistas por el excesivo personalismo, escaso control institucional y pocos contrapesos que poseen estos nuevos gobiernos (Levitsky y Way, 2002). Por otro lado, también se los ha llamado neopopulistas, por poseer una menor radicalidad que los populismos tradicionales como el peronismo o el varguismo (Freidenberg, 2007). Otros autores, sostienen que estaríamos frente a regímenes de centroizquierda que dependen de los enclaves agromineros, con cada vez menor participación de los movimientos sociales (Petras y Veltmeyer, 2005). Desde mi postura, considero que los enfoques que buscan reconfigurar la categoría populista, adolece de un problema común, a saber, no centran el enfoque en la alianza social gobernante y el contenido político de estas alianzas, al mismo tiempo que tiene una tendencia a tener una mayor centralidad atributos del orden psicológicos o lingüísticos antes que los

atributos sociales, como sostiene ciertos trabajos clásicos de la ciencia política (Wood, 2013). En ese sentido, considero apropiada la utilización de la categoría bonapartismo, entendida como empate social, para algunos de estos gobiernos, que han surgido de fuertes rebeliones que impugnaron el sistema neoliberal pero que no alcanzaron a desarrollar una alternativa propia, aunque tuvieron la suficiente fuerza para evitar que las clases dominantes apliquen su programa abiertamente (Coggiola, 2007). Para el caso argentino, y post rebelión del 2001, se produjo una recomposición gradual de la autoridad estatal (Rajland, 2012). En ese sentido, Varesi planteara 6 pilares sobre los que se asienta el dominio estatal de lo que llama “modelo postconvertibilidad”: la devaluación, la implementación de retenciones a la exportación, la pesificación asimétrica de deuda privada, el “salvataje” al sector financiero, el *default* y el congelamiento y renegociación de tarifas (Varesi, 2009). Específicamente las retenciones, sirvieron para controlar el precio de los alimentos en el mercado interno, operando como un mecanismo de desaceleración del interés exportador, aumentando la oferta en el mercado interno y por lo tanto reduciendo su precio. Vale aclarar que las mercancías agrarias, al provenir de un bien irreproducible como es la tierra genera, además de la ganancia producto de la explotación de la mano de obra, una plusvalía en forma de renta absoluta, que es capitalizada por el propietario de la tierra y, en contextos de aumento de la demanda de materias primas, y por lo tanto del aumento del precio de las mismas, una renta llamada renta diferencial que es disputable por las distintas fracciones sociales, incluyendo el Estado, y es esta última la que ha sido apropiada mediante las retenciones y transferidas a otros sectores como el industrial o la clase obrera (Sartelli, 2008). A raíz de esta situación, algunos autores hablan de un período postneoliberal (Sadder, 2009), aunque otros trabajos señalan el mantenimiento de la dependencia de las materias primas (Petras, 2009). También, se ha hablado de cambios tácticos dentro de una misma estrategia de acumulación (Piva, 2011). Como anunciamos, pasaremos ahora a reconstruir los debates parlamentarios en torno a la apropiación de la renta agraria que ha sido uno de los pilares de la vida política y económica del Estado argentino durante la década pasada. Para una mejor comprensión, los proyectos serán presentados divididos por cada uno de los partidos que hemos relevado para esta ponencia: Frente Para la Victoria, UCR, y ARI.

### **Frente Para la Victoria**

El Frente para la Victoria tuvo, en la Cámara de Diputados, unas posiciones que oscilaban entre la exigencia de la coparticipación de las retenciones, y la protección hacia los pequeños capitales agrarios, que se ubican por fuera de las producciones o regiones más competitivas.

Encontramos por un lado, proyectos de política pública en torno a las retenciones que apuntaban a establecer una protección hacia determinadas producciones agrarias, específicamente, producciones no sojeras de una importancia relativa ubicadas en regiones extrapampeanas. Aparecen allí los proyectos N°1881-D-2006 y N° 1880-D-2006 presentados por Eduardo Accastello y Arturo Heredia, diputados cordobeses ambos, que buscaban eliminar las retenciones a la exportación del trigo y el maíz, respectivamente, estableciendo una protección de

hecho sobre esas producciones.<sup>1</sup> El siguiente proyecto que encontramos, es un expediente de resolución correspondiente al diputado Diego Sartori del Frente Para la Victoria-PJ de Misiones, presentado el 19/09/2006 bajo el expediente N° 5485-D-2006 titulado “Solicitar al Poder Ejecutivo disponga la eliminación del cinco por ciento (5%) de las retenciones a las exportaciones de té, y otras cuestiones conexas”.<sup>2</sup> El proyecto, obviamente apuntaba a la eliminación de las retenciones a las exportaciones de té, como forma de recuperar la competitividad de esta producción en particular. Otra forma de buscar la protección de estos sectores, fue a través de la compensación al flete, como una forma de reducir los costos de producción de ciertos cultivos, y volver más competitivos frente a las producciones de la región pampeana. Este es el caso del proyecto N° 0100-D-2007,<sup>3</sup> presentado por Juan Manuel Urtubey, Frente Para la Victoria-PJ Salta, titulado “Compensaciones de fletes carreteros para la producción de regiones extrapampeanas”, que proponía establecer un flete diferencial para los productores de zonas que tengan una distancia mayor a los 500 km., y que los productores o exportadores pueden utilizar el valor del flete como Crédito Fiscal para el pago del Impuesto al Valor Agregado (IVA). En ese sentido, se trata de un proyecto que busca establecer una política proteccionista hacia los productores de las regiones extrapampeanas. En el mismo rumbo apuntaba el expediente N° 0933-D-2008 titulado “Derechos de exportación: Establecimiento del monto en proporción a la distancia entre los lugares de producción de bienes exportables y los puntos por los que se realiza la exportación”, presentado por los diputados del Frente Para la Victoria-PJ de Salta Marcelo López Arias, Zulema Daher, José Vilariño, y Osvaldo Salum.<sup>4</sup> Allí, establecían una escala de descuento de acuerdo a la distancia, que iba de 0 a 300 km. del punto de exportación tendrían un 0% de descuento, 301 a 600 km. Tendrían un 10% de descuento, de 601 a 900 km. tendrán un descuento de 15%, 901 a 1.100 km. tendrían un descuento de 22%, mientras que las producciones que se ubiquen a más de 1.100 km. tendrían un descuento de 30%.

Otra forma de protección propuesta, ha sido a través del reintegro de las retenciones a los productores. Es el caso del expediente N° 1727-D-2008 titulado “Solicitar al Poder Ejecutivo disponga la inclusión de los productores rurales de la provincia de Córdoba, como beneficiarios de los reintegros de retenciones a las producciones de soja y girasol”, presentado por los diputados del Frente Para la Victoria-PJ Córdoba, Beatriz Halak, Arturo Heredia, y Jorge Montoya.<sup>5</sup> Se trata de un proyecto de resolución que sostenía la inclusión de la provincia de Córdoba dentro de las resoluciones N° 284 y 285 del Ministerio de Economía y Producción de la Nación que estipulaban compensaciones a los productores de hasta 150 toneladas en la región pampeana y hasta 350 en la región extrapampeana, así como también reintegros a los productores de hasta 350 hectáreas en diversas provincias. Apoyando la devolución de las retenciones, también encontramos el proyecto presentado por los diputados Agustín Rossi, Frente Para la Victoria-PJ Santa Fe, Carlos Moreno, Frente Para la Victoria-PJ Buenos

---

<sup>1</sup>Trámite parlamentario N° 35, 21/04/2006

<sup>2</sup>Trámite parlamentario N° 135, 19/09/2006

<sup>3</sup>Trámite parlamentario N° 1, 01/03/2007

<sup>4</sup>Trámite parlamentario N° 13, 26/03/2008

<sup>5</sup>Trámite parlamentario N° 31, 24/04/2008

Aires, Patricia Vaca Narvaja y Alberto Cantero Gutierrez, Frente Para la Victoria-PJ Córdoba, Eduardo Fellner, Frente Para la Victoria-PJ Jujuy, y Patricia Fadel, Frente Para la Victoria-PJ Mendoza, que apoyaban las reformas 284 y 285 que había hecho el gobierno nacional a la resolución N°125/08. Las reformas mencionadas también fueron apoyadas por los diputados de San Luis, María Torrontegui y Mario Merlo. Las modificaciones en cambio, fueron cuestionadas por el expediente N° 2859-D-2008 titulado “Solicitar al Poder Ejecutivo disponga excluir de lo estipulado en las resoluciones del Ministerio de Economía y Producción 284/08 y 285/08 a la provincia de La Pampa, de la zona denominada como pampeana, a los fines de las compensaciones a los pequeños y medianos productores y el subsidio a los fletes, y la inclusión de la provincia de La Pampa dentro de la zona considerada como extra pampeana”, presentado por la diputada Irma García, del Frente Para la Victoria de La Pampa. Lo que la diputada planteaba, era incluir a La Pampa en la región patagónica junto a las provincias de Río Negro, Chubut, Neuquén, Santa Cruz y Tierra del Fuego.<sup>6</sup> El expediente N° 4047-D-2008 titulado “Régimen de compensaciones a pequeños productores agropecuarios y al transporte de granos producidos en provincias extrapampeanas”, presentado por Jorge Obeid, Ariel Dalla Fontana, y Walter Agosto, todos de la provincia de Santa Fe, buscaba establecer compensaciones a productores de hasta 300 toneladas de soja y/o girasol, 300 toneladas de trigo, y 800 de maíz.<sup>7</sup> Con la resolución 125/08 rechazada por el Senado, este proyecto buscaba que los productores de soja reciban una compensación del 30%, del 27% para los productores de girasol, 23% para el trigo, y 20% para el maíz. Estipulaba también una compensación al transporte de granos, que no produzca en un tonelaje superior al que estipula para las compensaciones. Este proyecto proponía entonces ampliar lo dispuesto por las resoluciones N° 284/08 y 285/08, a los productores del trigo y el maíz, así como también a las regiones pampeanas. Es decir, una doble protección. Por un lado, mediante la devolución de las retenciones para productores de trigo, maíz, girasol y soja, que no superen las hectáreas planteadas, y por el otro, una compensación al transporte

Otra forma de establecer alguna forma de protección, es a través de aplicar diferentes alícuotas de las retenciones. En este caso, la soja se posicionaba con una alícuota superior al resto de las producciones lo que, nuevamente, se traduce en una protección hacia el resto de las producciones. En ese rumbo apuntaba el expediente 3363-D-2008, presentado por Beatriz Halak, y Jorge Montoya, del Frente Para Victoria-PJ Córdoba.<sup>8</sup> El proyecto también indicaba la devolución de las retenciones cobradas por un monto superior al 38%. El expediente 3507-D-2008 y la firma de Marta Osorio, Frente Para la Victoria-PJ La Pampa, se titulaba “Derechos de exportación para productos agropecuarios: soja 37%, Girasol 34%, Trigo 24%, Maíz 25%. Dichas alícuotas se aplican a partir de la cosecha 2007/8. Devolución de importes liquidados conforme resoluciones 125/2008 a pequeños y medianos productores”.<sup>9</sup> Este proyecto apostaba a implementar alícuotas fijas, en contraposición a lo que el gobierno nacional implementaba a través de la resolución 125/08 y 64/08 del Ministerio de Economía y

---

<sup>6</sup>Trámite parlamentario N° 59, 04/06/2008

<sup>7</sup>Trámite parlamentario N° 96, 29/07/2008

<sup>8</sup>Trámite parlamentario N° 71, 23/06/2008

<sup>9</sup>Trámite parlamentario N° 76, 30/06/2008

Producción que planteaba retenciones móviles según precio por tonelada. También proponía una devolución de las retenciones cobradas por encima de las que la ley buscaba fijar, aunque solo alcanzaría a los productores de hasta 1.500 toneladas de todas las producciones.

Por su parte, el elemento de la coparticipación también estuvo muy presente en los proyectos presentados por el Frente Para la Victoria. En este caso, aparecen proyectos que, si bien tienen una posición crítica en cuanto a la aplicación de las retenciones, reconocen su necesidad social y económica, por lo que proponen la coparticipación como una forma de darle mayor legitimidad y estabilidad a la utilización de los recursos provenientes de las retenciones. Es decir, evitar el uso discrecional de Poder Ejecutivo Nacional de dichos recursos, al mismo tiempo que permite la administración de los poderes ejecutivos provinciales, y los municipales, de una parte de esos recursos. En suma, se trata de una redistribución de dichos ingresos, hacia el interior de las diferentes jurisdicciones del Estado. Dentro de este grupo, encontramos el proyecto N° 6929-D-2006 presentado por Eduardo Accastello, Arturo Heredia, Amelia López, del Frente Para la Victoria-PJ Córdoba, pero también llevaba las firmas de Oscar Aguad, UCR Córdoba, y Daniel Giacomino, del Partido Nuevo Contra la Corrupción por Honestidad y Transparencia de Córdoba. El proyecto se titulaba “Régimen de regalías agropecuarias destinadas a provincias exportadoras de producción agroganadera”.<sup>10</sup> El proyecto en cuestión, se proponía entonces establecer una coparticipación de un porcentaje de las retenciones, alrededor del 30%, que aparece bajo la forma de compensación de extracción de nutrientes por parte del Estado nacional en detrimento de los estados provinciales. Establecía también que la compensación se otorgaba de acuerdo a la cantidad de hectáreas sembradas en relación a la cantidad de hectáreas totales sembradas en el país. Es decir, establecía una mayor compensación para las provincias con mayor extensión de siembra. El proyecto, estipulaba también que los recursos transferidos, debían ser utilizados para la construcción de infraestructura para el sector agroganadero, y programas de promoción e incentivos de uso de fertilizantes y conservación de suelos. El proyecto entonces, proponía una transferencia de recursos desde el productor, principalmente desde los productores de mayor extensión, al gobierno nacional y a los gobiernos provinciales para que estos puedan invertir en infraestructura. Por otra parte, en los fundamentos expresados por los autores, deslizaban una crítica hacia la política de retenciones que estableció el gobierno nacional. Los diputados firmantes, sostenían que *“Hemos dicho en reiteradas oportunidades que no somos amigos de las Retenciones a las Exportaciones, pero que, no obstante ello, estimamos que son imprescindibles dentro del particular contexto económico – social en que vive la República Argentina”*. Asimismo, planteaba *“las retenciones constituyen un instrumento por el momento irremplazable para sostener el presente camino de fuerte solvencia fiscal, el único que permitirá atender a la vez la ‘deuda interna’ y los compromisos externos del país, sobre la base de una mayor progresividad de la estructura tributaria. Su aporte ha permitido, por lo pronto, sostener los planes de asistencia y muchas otras iniciativas que surgieron para hacer frente a la emergencia social generadas tras la caótica salida del régimen de Convertibilidad del Peso”*. Hacia el mismo sentido, apuntaba el expediente N° 7437-D-2006 titulado

---

<sup>10</sup>Trámite parlamentario N° 175, 16/11/2006

“Creación del fondo compensatorio de la actividad agropecuaria”, presentado por el diputado Ariel Dalla Fontana, Frente Para la Victoria-PJ de Santa Fe.<sup>11</sup> El proyecto, proponía que el fondo funcione como una forma de ahorro para realizar inversiones en infraestructura y tecnología, así como también resolver complicaciones de origen climático. El fondo compensatorio, estaría compuesto, entre otros aportes, por un porcentaje que oscilaría entre el 10 y el 50% del total de las retenciones recaudadas anualmente. En los fundamentos del proyecto, el diputado Dalla Fontana sostiene una posición similar a la que tenían Eduardo Accastello y compañía, argumentando que *“Remontándonos al año 2002 podemos explicar la imposición de retenciones a las exportaciones. El país atravesaba una situación económica difícil, y el nuevo escenario que significaba la devaluación del peso generaba un incremento de los ingresos en los sectores exportadores pero a la vez, un agravamiento de los conflictos sociales en los sectores más desprotegidos de nuestra población. Atendiendo a esta brecha social y económica que se gestaba en el país el Estado Nacional aplicó este impuesto con la finalidad de brindar asistencia social a personas sin recursos económicos”*. Señalaba sin embargo, que *“no puede haber duda que las retenciones implican una apropiación del Estado Nacional de una porción de la riqueza natural de las provincias, similar o análogas a las que en su momento dio origen al derecho a percibir las regalías por hidrocarburos”*. Encontramos en este caso una situación similar al proyecto anterior, donde se propone la apropiación de recursos mediante las retenciones. Proponiendo la coparticipación de las retenciones, aunque sin establecer una crítica a la aplicación de las mismas, e incluso proponiendo un aumento en las alícuotas, aparece el proyecto N° 3376-D-2008 firmado por Adriana Puiggros.<sup>12</sup> El proyecto, proponía, apoyar las medidas impulsadas por el gobierno nacional con la resolución 125/08, apoyando principalmente la creación del Fondo de Distribución Social conformado por los ingresos que superen el 35%. En el mismo sentido apuntaba el expediente 3523-D-2008, que apoyaba las retenciones y se proponía crear el Fondo de Redistribución Social, donde establecía que un 80% sería destinado a obras de infraestructura, y un 20% para la promoción y desarrollo de economías regionales.<sup>13</sup> De todas formas, este grupo de diputados, sí señalaba diferencias respecto a la resolución 125, sus modificaciones N° 141 y 64. La principal diferencia tenía que ver con los montos de la alícuota marginal, sobre la cual se calculaba el monto final de las retenciones móviles, como una forma de generar atractivo para el mercado futuro de granos. De esta forma, la alícuota marginal para calcular las retenciones, quedaba establecida con un máximo de 55%, a diferencia de lo que proponía originalmente la resolución 125/08 donde la alícuota marginal alcanzaba el 95% en ciertos casos. Un proyecto con las mismas características, sería presentado bajo el expediente N° 3654-D-2008. El proyecto N° 3532-D-2008 presentado por Patricio Solanas del Frente Para la Victoria-PJ Entre Ríos, también apuntaba, al igual que los expedientes 3523-D-2008 y 3654-D-2008, a apoyar la implementación de retenciones por parte del Poder Ejecutivo nacional, aunque en este caso establecía retenciones móviles y segmentadas, estableciendo tres

---

<sup>11</sup>Trámite parlamentario N° 195, 21/12/2006

<sup>12</sup>Trámite parlamentario N° 72, 24/06/2008

<sup>13</sup>Trámite parlamentario N° 77, 01/07/2008

categorías de producción: hasta 600 toneladas, de 601 a 1.500, de 1.501 a 3.000, más de 3.000, estableciendo un piso del 35%.<sup>14</sup> Es decir, el proyecto buscaba realizar una modificación en la resolución N° 64/08 que establecía porcentajes de retenciones de acuerdo a la evolución del precio FOB. Por lo tanto, propone que el Poder Ejecutivo mantenga la potestad de fijar las retenciones, la utilización de las mismas mediante el Fondo de Redistribución Nacional, la defensa del criterio movilidad por precio FOB establecidas en las resoluciones 125/08 y 64/08, y la segmentación de las retenciones por toneladas producidas. Sí se propone, elevar el piso de las retenciones, ya que mediante la resolución N° 64/08, el menor porcentaje de retención era 20% para el trigo y maíz, y 23,5% para la soja y el girasol, mientras que mediante el proyecto analizado, el piso de las retenciones quedaba establecido en un 35%.

### **Unión Cívica Radical**

La UCR manejó posiciones similares, aunque haciendo hincapié, principalmente, en la necesidad de coparticipar las retenciones con el resto de las provincias. Hacia allí apuntaba el expediente N° 4070-D-2003, presentado por los diputados radicales de la provincia de Entre Ríos María Kerzovich, Gustavo Cusinato, y Juan Millet, de Santa Fe.<sup>15</sup> Proponían la coparticipación de una parte de los derechos de exportación mediante la creación de un fondo federal destinado a la construcción de infraestructura vial. El siguiente proyecto, es el número 1066-D-2007, con un lineamiento similar al planteado anteriormente por los diputados Kerzovich, Cusinato, y Millet, donde nuevamente aparece la cuestión de volver coparticipable el 50% de lo recaudado por retenciones a las exportaciones de origen agropecuario y sus manufacturas, que se incorporarían al artículo N° 4 de la ley N° 23.548 de Coparticipación Federal de Impuestos.<sup>16</sup> Luego establece que todos los derechos de exportación, que impliquen una modificación superior al 10%, deben ser fijados mediante ley del Congreso Nacional. En la fundamentación, el autor del proyecto, Angel Rozas UCR Chaco, sostenía que la implementación de las retenciones surgió en el contexto de crisis, por lo que requiere de un orden de mayor estabilidad jurídica. La inclusión de las retenciones dentro de la coparticipación federal, debe realizarse, según el diputado, porque las retenciones han perdido su carácter coyuntural para volverse permanentes. Finalmente, cuestionaba la concentración de recursos en manos del Poder Ejecutivo para su distribución “arbitraria”. En este proyecto, aparece entonces, la búsqueda por establecer una apropiación de los ingresos agrarios, aunque debían ser distribuidos entre el Poder Ejecutivo Nacional y las gobernaciones provinciales. En los fundamentos del proyecto, no solo aparece el argumento de la coparticipación, sino también el de la arbitrariedad y concentración de recursos en el Poder Ejecutivo. Como el propio autor sostiene “*Es necesario que no dilapidemos los ingresos extraordinarios de las retenciones agropecuarias y del superávit fiscal, y que este sea la base para generar un desarrollo sostenido en todo el país*”. El expediente N° 2367-D-2008, volvía a tratar el tema de distribución

---

<sup>14</sup>Trámite parlamentario N° 77, 01/07/2008

<sup>15</sup>Trámite parlamentario N° 124, 28/08/2003

<sup>16</sup>Trámite parlamentario N° 20, 28/03/2007

coparticipable de la recaudación por retenciones.<sup>17</sup> El proyecto se titulaba “Creación del Fondo Especial Agropecuario (FOESA): Integración con el 30% de las retenciones a las exportaciones agropecuarias; distribución”. Al igual que vimos en otros proyectos, e incluso en algunos presentados por el Frente Para la Victoria, se propone la creación de un fondo de distribución, que en este caso será del 30% de las retenciones, aunque el mismo no será administrado por el Poder Ejecutivo, sino que será administrado por las gobernaciones locales. Es decir, se defiende la apropiación de ingresos agrícolas mediante retenciones, aunque los mismos deben ser administrados en parte por el Estado nacional, principalmente, y en una cuota menor, por los gobiernos provinciales. El proyecto a su vez, tampoco establece una crítica hacia los montos establecidos en las alícuotas del gobierno nacional. Se trata entonces, de un proyecto que buscaba utilizar las retenciones como una forma que tendrían los gobiernos provinciales, de conseguir los recursos necesarios para costear las obligaciones de su normal funcionamiento. Seguidamente, encontramos a los diputados Juan Acuña Kunz, de Santa Cruz, y Vilma Baragiola, de Buenos Aires, con el proyecto número 3494-D-2008.<sup>18</sup> Se trata de un proyecto que intenta proponer una escala de retenciones móviles, por un monto menor al que establecía el gobierno, de acuerdo a la evolución del precio FOB de las 4 exportaciones principales que hemos venido hablando. A su vez, propone la participación en la coparticipación federal de lo recaudado por retenciones, cuando estas superen los montos básicos que buscaba implementar el proyecto. En los fundamentos, los autores sostienen *“el reconocimiento de una realidad internacional y nacional que justifica el uso transitorio de una herramienta que, si bien no es beneficiosa para la inversión productiva a largo plazo ni para la distribución federal de los ingresos públicos, hoy parece inevitable utilizar, mientras se estudien a futuro soluciones más útiles, menos distorsivas y sobre todo más equitativas para la población y para los Estados que componen la Nación”*. El proyecto proponía entonces reconocer la necesidad de recaudación del Estado mediante la aplicación de retenciones, aunque establece un monto máximo diferente al que proponía el gobierno. El diputado pampeano, Ulises Forte, reprodujo un proyecto de Orsolini, de Chaco, estableciendo una retención de 33% para las diferentes variedades de soja, y una devolución escalonada para aquellos que producen hasta 6.000 toneladas, junto a una disminución de los montos de las retenciones.<sup>19</sup> Por su parte, también propone la creación de un Fondo Único de Retenciones y Compensaciones conformado por el 100% de lo recaudado por retenciones, administrado por un Consejo Federal Agropecuario, en el que participarían representantes de las entidades agrarias. Es decir, aparece la búsqueda de mantener las retenciones, aunque en menores porcentajes a los que establecía el gobierno a través del Poder Ejecutivo, las compensaciones hacia los productores de menor escala, y la administración de los recursos provenientes de las retenciones a través del Consejo Federal Agropecuario y el Fondo Único de Retenciones y Compensaciones, lo que el autor entendía como una forma de volver coparticipables esos recursos entre los productores de las diferentes provincias, principalmente entre aquellas zonas extrapampeanas. En la

---

<sup>17</sup>Trámite parlamentario N° 46, 16/05/2008

<sup>18</sup>Trámite parlamentario N° 75, 27/06/2008

<sup>19</sup>Expdte. N° 3212-D-2010, Trámite parlamentario N° 54, 12/05/2010



fundamentación, el diputado justifica su proyecto, sosteniendo que la coparticipación de las retenciones debe aplicarse a través de un fondo de compensaciones, teniendo como principal beneficiario de la misma a los productores de menor escala, que recibirán las compensaciones a través de ese fondo. El excedente de esas compensaciones, sería redistribuido entre las provincias de acuerdo a la coparticipación federal. El proyecto, privilegia entonces la utilización de la coparticipación como forma de compensación a los productores de menor escala.

Al igual que en el caso del Frente Para la Victoria, aparecen una serie de proyectos que buscaban establecer protección para determinadas escalas de producciones. Así, encontramos proyectos que proponían la eliminación de las retenciones al tabaco y la fruta sin carozo. También en la búsqueda por fijar una alícuota puntual para las producciones agrarias, aparece el expediente N° 3671-D-2008.<sup>20</sup> El proyecto proponía montos de retenciones que eran: 29% para la soja, 21% para el trigo, 20% para el maíz, y 25% para el girasol. Los diputados también buscaban establecer un porcentaje de retención adicional para las grandes producciones. Sobre estas últimas alícuotas excedentes, el proyecto buscaba establecer la creación de un Fondo de Redistribución Productiva para ser destinado a su distribución entre las provincias que deberán rendir cuentas ante la Comisión Bicameral, que también proponen crear los diputados. Se trataba entonces, de un proyecto que proponía diferentes alícuotas de retenciones, beneficiando principalmente al cultivo del maíz, al mismo tiempo que establecía alícuotas excedentes para las grandes hectáreas sembradas. La distribución entre las provincias, solo se calcularía sobre este excedente, y no sobre el resto de las retenciones, que serían utilizadas por el Poder Ejecutivo. Los diputados Orsolini, Portela, Terada, Forte, Faid, Maldonado, Buryaile, Biella, Calvet, Fernandez, presentaron un proyecto solicitando la eliminación de las retenciones a la soja, el trigo, el maíz, el sorgo y el girasol, por el período 2011-2014 para las provincias de Chaco, Entre Ríos, Formosa, Misiones, Salta, Jujuy, Tucumán, Catamarca, norte de Santa Fe y el norte de Córdoba.<sup>21</sup> Es decir, proponían solo la eliminación temporal y en un contexto de emergencia agropecuaria, para ciertas regiones. De manera similar, el diputado Casañas, proponía la eximición del pago de las retenciones a los productores de las provincias de Salta, Jujuy, La Rioja, Catamarca, Santiago del Estero, Chaco, Formosa, y algunas regiones de Santa Fe y Córdoba, reforzando lo que se sostenía en el proyecto anterior, es decir, mejorar la competitividad de las provincias de la región extrapampeanas.

En el contexto de la resolución 125/08, se presentaron una serie de proyectos referidos a la suspensión de la misma. Tal es el caso del titulado “Código Aduanero, ley 22.415: Modificación del artículo 755 (atribuciones del Congreso respecto a gravámenes a la exportación); suspensión de la resolución 125/2008 del Ministerio de Economía por el término de 180 días”, firmado por Pedro Azcoiti, UCR Buenos Aires, Pedro Morini, UCR Santa Fe, Silvia Lemos, UCR Mendoza, Liliana Bayonzo, UCR Chaco, Oscar Aguad, UCR Córdoba., como también lo plantea el proyecto N° 1078-D-2008 presentado por Daniel Kroneberger y Eduardo Kenny, de UCR

---

<sup>20</sup>Trámite parlamentario N° 80, 04/07/2008

<sup>21</sup>Expdte. N° 2285-D-2012, Trámite parlamentario N° 31, 18/04/2012

La Pampa.<sup>22</sup> Es decir, al igual que sucedió en los proyectos presentados por Rozas, y también el presentado por Lanceta y por Morini, consideran como ilegales la aplicación de las retenciones por no haber sido dictadas mediante ley el Congreso Nacional, por lo que propone normalizar la situación mediante una norma jurídica que otorgue al Congreso el monopolio de sancionar las alícuotas de las retenciones. En el mismo sentido apuntaba el proyecto N° 0990-D-2008. El diputado justificaba la aplicación momentánea de las retenciones a raíz de las urgencias de la Argentina post 2001. Azcoiti, Lanceta, Rioboo, de Buenos Aires, Giubergia, de Jujuy, Baveraggi, Chaco, Storni y Martínez Oddone, de Córdoba, Giudici, de CABA, Varisco, de Entre Ríos, y Morini, de Santa Fe, presentaron el proyecto N° 2719-D-2008 “Retenciones agropecuarias, resolución MEyP 125/08: Derogación”.<sup>23</sup> Los diputados, sostenían que la resolución del gobierno nacional, en primer lugar, violaba la ley 23.548 de coparticipación que indicaba que la distribución de impuestos a la provincia, no puede ser inferior al 34% de la totalidad de recursos tributarios nacionales, tengan o no el carácter de distribuibles por la mencionada ley. En segundo lugar, sostenía que la resolución, ocasionaba una caída de la recaudación del impuesto a las ganancias, que sí es coparticipable, producto de la caída de la inversión en el sector. El proyecto N° 7037-D-2008, de los diputados Giudice, Baragiola Oddone, y Giubergia, solicitaban la suspensión por 180 días de los derechos de exportación, a raíz de la crisis y sequía que afectaba al sector. El diputado, se posicionaba a favor de la aplicación de las retenciones, aunque consideraba que las mismas deberían ser, primero, aplicadas por el Congreso nacional, segundo, que no deberían tener, a su entender, un carácter confiscatorio.

Por último, en el menor de los casos, aparecen una serie de proyectos que proponían la eliminación de las retenciones, sea inmediata o bien escalonada en un plazo promedio de los 3 años. De este estilo es el proyecto presentado por José García Hamilton, UCR Tucumán, bajo expediente N° 2827-D-2008, titulado “Implementación de un programa anual de rebaja de las retenciones a las exportaciones agropecuarias impuestas por la resolución ME 125/08 hasta llegar al 0%”. Se trata del primer proyecto presentado por el radicalismo durante el período observado, solicitando la eliminación de las retenciones en un plazo inmediato. Luego aparecería el proyecto presentado por los diputados Casañas, Chemes, Aspiazu, y Sacca, que apuntaba a eliminar las retenciones aunque dejando la más importante, la soja, y la carne, con un cronograma de reducción del 5% anual que presuponía su virtual eliminación para el 2017, para el caso de la soja, y para el 2013, en el caso de la carne.<sup>24</sup> Este proyecto también cuestionaba la posibilidad de que sea el Poder Ejecutivo, mediante el artículo 755 del Código Aduanero, el que fija los derechos de exportación. Un proyecto similar al de Hamilton, serían los que presentaría Kronenberger y Torroba, proponiendo la eliminación de las retenciones al trigo, el sorgo, el maíz, el girasol y una reducción del 5% anual para la soja hasta su eliminación en el 2018, y Martínez solicitando la eliminación de las retenciones y la reducción escalonada de los montos de las alícuotas a la soja hasta su total

---

<sup>22</sup>Trámite parlamentario N° 17, 01/04/2008

<sup>23</sup>Trámite parlamentario N° 55, 29/05/2008

<sup>24</sup>Expdte. N° 5269-D-2010, Trámite parlamentario N° 98, 16/07/2010

eliminación para el año 2016 y una devolución de los porcentajes de los productores de hasta 500 toneladas durante ese tiempo.

## **ARI**

El partido ARI, presentó diferentes proyectos para abordar la temática de las retenciones. El primero de esos proyectos es el expediente N° 3365-D-2007 titulado “Establecer que el derecho de exportación de soja sea del 35% como grano y 30% como pellets en cualquier subproducto de soja” presentado por el diputado Mario Cafiero. Además de presentar estos montos, en su artículo N° 1 propone que el Poder Ejecutivo nacional pueda disminuir el monto en los casos en que el precio sea inferior a los 140 dólares por tonelada.<sup>25</sup> Lo recaudado por este impuesto, irá a conformar un Fondo Fiduciario para el Fomento Agrario (FFFA) que será administrado por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (SAGPYA). El fondo, tendrá como destinatarios los productores de menos de 300 hectáreas. La función del proyecto, era redistribuir los ingresos agrarios hacia el interior del sector, a través el FFFA, transfiriendo recursos de los grandes productores hacia los más pequeños. Luego encontramos el expediente N° 5625-D-2008 firmado por los diputados Marcela Rodríguez, Francisco Ferro, y Adrián Pérez de la coalición ARI-GEN-UPT, y la diputada Marta Velarde del Justicialismo Republicano de Santiago del Estero.<sup>26</sup> En el proyecto mencionado, los autores estipulan retención para la soja en 25%, 15% al trigo, 15% al maíz, 20% al girasol, 18% al sorgo, 10% a la carne, 10% a los lácteos (estos últimos serán eliminados en un plazo de 3 años). Más allá de los artículos del proyecto, lo principal aparece en la fundamentación del proyecto, dividido en diferentes capítulos. Por un lado, un capítulo legal, donde establece que debe ser el Congreso por los artículos 4, 9, 17, y 75, inciso 1° de la Constitución Nacional, el encargado de establecer las retenciones. Por ese motivo, justifica la creación de una Comisión Bicameral Permanente, que realice el seguimiento constante de la evolución de los derechos de exportación. En su capítulo económico, sostenía que las retenciones eran “*esencialmente, un impuesto transitorio y de emergencia. Son asimismo un impuesto distorsivo, que desalienta la producción*”. Para estipular los montos que propone, se basa en el principio de “no confiscatoriedad” a través de diversos fallos y trabajos sobre finanzas e impuestos. Esto suponía que, de ser aplicadas, las retenciones no deben superar el 33 o 34%. En los fundamentos, también aparece la noción de volver competitivos otros cultivos, como el trigo, el maíz, el sorgo, o el girasol, para evitar el avance de la frontera soja, estableciendo aranceles de exportación inferiores. En un sentido similar, apuntaba el expediente N° 3337-D-2008 que buscaba estipular que todo arancel superior al 33% es considerado confiscatorio, y por lo tanto inaplicable.<sup>27</sup> El expediente N° 0920-D-2008 solicitaba la eliminación de la resolución 125/08 y la 141/08 y la creación de una mesa de diálogo bicameral del Congreso.<sup>28</sup> Finalmente en el

---

<sup>25</sup>Trámite parlamentario N° 86, 10/07/2007

<sup>26</sup>Trámite parlamentario N° 138, 07/10/2008

<sup>27</sup>Trámite parlamentario N° 71, 23/06/2008

<sup>28</sup>Trámite parlamentario N° 13, 26/03/2008

expediente N° 2211-D-2008,<sup>29</sup> que se titulaba “Derechos de exportación para determinados productos agropecuarios y creación del consejo nacional de administración de los recursos no coparticipables”, los diputados Adrián Pérez, de Buenos Aires, y Oscar Aguad de la UCR Córdoba, buscaron establecer nuevos aranceles de exportación y la administración de los recursos de los mismos. El proyecto, comenzaba estipulando los máximos en las alícuotas de las retenciones, estableciendo ese límite en 20% para las exportaciones producto del complejo cerealero, 23,5% a las exportaciones oleaginosas de girasol, lino y maní, 27,5% para la soja, 0% para carnes y leches, todas ellas con la aclaración de que el Estado fije cupos para el mercado interno, así como también precios de referencia. El siguiente capítulo, remite a la administración de los ingresos provenientes de las retenciones, a partir de la creación del Consejo Nacional de Administración de los Recursos No Coparticipables como forma de establecer un equilibrio entre la Nación y las provincias. El fondo, se conformará con el 50% de lo recaudado por retenciones y será utilizado para realizar obras de infraestructura.

### **Conclusiones**

Como se puede observar, a raíz de la reconstrucción que hemos realizado de los proyectos que fueron presentados en la Cámara de Diputados del Congreso Nacional, pueden desarrollarse algunas conclusiones respecto al tema. Principalmente, puede observarse que los 3 partidos analizados, presentaron características similares en torno a las posiciones mantenidas respecto a la apropiación de la renta agraria. En primer lugar, debe señalarse que tanto el ARI, como el Frente Para la Victoria, como la UCR, no tuvieron posiciones antagónicas en torno al problema, sino que más bien se dieron debates menores, referidos principalmente a qué alícuota de retenciones fijar, quién debe fijar esas retenciones, y cómo deben ser distribuidas. Es decir, lo que se debatió en el Congreso estuvo referido a qué porcentajes retener, si esos porcentajes deberían ser fijados por el Poder Ejecutivo de manera unilateral, o bien por el Congreso, es decir por el conjunto de los partidos, y por último, su redistribución, o sea, volver coparticipables los recursos entre el gobierno nacional y las provincias. Por lo tanto, las diferencias fueron principalmente de matices en cuanto a la cuestión. Asimismo, los debates acontecidos fueron debates menores, vinculados con lo conocido como la “pequeña política”, relacionados con las cuestiones parciales y cotidianas del Estado, sin tratarse de debates en profundidad que hagan a la propia naturaleza del mismo. En ese sentido, no hay tampoco una discusión de fondo en torno a la ganancia de las fracciones del capital agrario, ya que todos reconocen la necesidad de mantener la propiedad y la ganancia del agro. Ninguno de los partidos planteó, por ejemplo, la expropiación de la ganancia agraria, sino que los debates se centraron en la apropiación de pequeños montos de la renta extraordinaria generada por los altos precios de las materias primas en los primeros años de la década pasada. En ese sentido, y a partir de los datos observados, no puede hablarse de la existencia de “dos modelos” en torno a la producción agraria. Esto puede verse también

---

<sup>29</sup>Trámite parlamentario N° 42, 12/05/2008

en la fundamentación de los proyectos, donde todos reconocían la necesidad de aplicar las retenciones debido a la situación económica y social de la Argentina post 2001.

Puede observarse también, que las posiciones en torno a esta problemática, cruzó al conjunto de los partidos políticos analizados ya que, como vimos, se daban posiciones encontradas hacia el interior de los mismos. Esto puede verse principalmente hacia el interior del propio partido gobernante, el Frente Para la Victoria, que no tuvo una posición homogénea en el Congreso, planteando diferentes montos de las alícuotas de las retenciones, así como también diferentes manejos en torno a las mismas, algo que también se dio en el ARI y la UCR. Lo mismo vale para la búsqueda de establecer protecciones hacia diferentes producciones, donde hacia el interior de los tres partidos se planteaban diferentes fracciones a las cuales proteger. Es decir, no hubo una unidad de comando de los partidos que marque una línea política unificada sobre el tema.

Si bien no es objeto del análisis de la ponencia, debe hacerse referencia a lo acontecido en el 2008 con el conflicto agrario, donde una fracción importante de los partidos opositores se alineó con las fracciones agrarias en su disputa con el gobierno. Allí, debe señalarse que la crisis mundial que comenzó a asomar con fuerza a partir de aquel año, obligó a una modificación de las alianzas que regían hasta ese entonces. En ese sentido, el gobierno nacional buscó implementar una política que aumentaba las retenciones en caso de que las producciones agrarias, principalmente la soja, superen la barrera de los 600 dólares la tonelada. Este planteo, ocasiono que fracciones agrarias antiguamente aliadas, como FAA y CONINAGRO, comiencen a enfrentarse al gobierno, llegando al punto de volverse un enfrentamiento con un claro tenor político, obligando también a la oposición a plegarse al reclamo del campo. De todas formas, en aquel entonces, los debates en torno a las retenciones no fueron tampoco respecto a “retenciones sí” o “retenciones no”, sino que la discusión volvió a pasar por suspender la resolución 125/08 del gobierno nacional, y se la reemplace por nuevas alícuotas establecidas por el Congreso nacional y su inclusión dentro de los impuestos coparticipables. Es decir, aún en el punto más álgido del enfrentamiento, donde el conflicto se definió en el interior del propio Estado, los partidos políticos siguieron legitimando, en su conjunto, a las retenciones como una de las formas de apropiarse de la renta agraria para sostener al Estado.

## **Bibliografía**

Coggiola, O. (2007). *Rojo amanecer*. Ediciones ryr.

Freidenberg, F. (2007). *La tentación populista: una vía al poder en América Latina*. Madrid: Síntesis.

Laclau, E. (1978). Política e ideología en la teoría marxista. *Capitalismo, fascismo*.

Oszlak, O.; O'Donnell, G. (1976). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Documengo G.E. CLACSO, Buenos Aires.

Parker, D. (2001). El chavismo: populismo radical y potencial revolucionario. *Revista venezolana de economía y ciencias sociales*, 7(1), 13-44.

Petras, J. F., & Veltmeyer, H. (2009). *Espejismos de la izquierda en América Latina*. Lumen México.

- Piva, A. (2011). Una aproximación a los cambios en la Forma de Estado en Argentina (2002-2009). *Theoria: estudios sobre sociedad, naturaleza y desarrollo*, (23), 1-23.
- Rajland, B. (2012). El estado del Estado en la Argentina después de 2001. Continuidades y rupturas. *El Estado en América Latina: continuidades y rupturas*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales-Universidad de Arte y Ciencias Sociales, Santiago de Chile, 255-277.
- Sader, E. (2008). *Posneoliberalismo en América Latina* (Vol. 4). CLACSO.
- Sartelli, E. (2005). *La plaza es nuestra: el argentinazo a la luz de la lucha de la clase obrera en la Argentina del siglo XX*. Ediciones RyR.
- Varesi, G. A. (2009). La configuración del modelo postconvertibilidad: Políticas y clases. Algunas claves para su caracterización, 2002-2007. *Cuestiones de sociología*, (5-6), 27-54.
- Wood, E. M. (2013). *¿Una política sin clases?: el post-marxismo y su legado*. R y R.