

# Unidos por la desgracia: agro, reforma tributaria y crisis estatal en el ocaso de la Convertibilidad<sup>o</sup>

Gabriel Fernando Carini\*



42-61

---

## Resumen

El presente artículo tiene como objetivo explorar las redes conflictuales que indicaron el inicio del quiebre en torno al consenso sobre el régimen convertible de Argentina que las corporaciones agropecuarias habían cimentado con el Gobierno de Menem desde su inicio. Para ello, nos enfocaremos en el análisis del intento de reforma tributaria de 1998-1999. Consideramos que esta coyuntura es una vía de acceso privilegiada para indagar la articulación entre Estado, corporaciones agropecuarias y partidos políticos en torno al lazo fiscal y lo que entendemos por culturas impositivas. En ese sentido, anclados en una meto-

---

## Abstract

The aim of this paper is to explore the conflict networks that marked the beginning of the breakdown of the consensus on Argentina's convertible regime that the agricultural corporations had cemented with Menem's government since its inception. To this end, we will focus on the analysis of the 1998-1999 attempted tax reform. We consider that this juncture is a privileged access route to investigate the articulation between the State, agricultural corporations and political parties around the fiscal bond and what we understand as tax cultures. In this sense, anchored in an eminently qualitative methodology, we will recon-

---

<sup>o</sup> <https://doi.org/10.52292/csh5220234477>

\* Universidad Nacional de Córdoba (UNC) - Universidad Nacional de Río Cuarto (UNRC) - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Correo electrónico: gcarini@hum.unrc.edu.ar.

dología eminentemente cualitativa, reconstruiremos tanto las instancias de disputa y confrontación como las discursividades que orientaron la coyuntura mencionada y que se mediatizaron a través de la prensa. Tomaremos las intervenciones públicas de la dirigencia de las entidades rurales.

**Palabras clave**

impuestos  
redes conflictuales  
corporaciones agropecuarias

struct both the instances of dispute and confrontation as well as the discursivities that guided the mentioned juncture and that were mediatized through the press. We will take the public interventions of the rural entities' leadership.

**Keywords**

taxes  
conflict networks  
rural corporations

**Fecha de recepción**

25 de abril de 2023

**Aprobado para su publicación**

12 de julio de 2023

## Introducción

Hacia fines de la década de 1990, el sector agropecuario de Argentina había superado el período de estancamiento que lo caracterizaba en las etapas anteriores. La superficie sembrada se expandía tras cada ciclo agrícola, las cosechas récord se reiteraban, las prácticas agronómicas se habían transformado considerablemente con la incorporación intensiva de los avances tecnológicos de la ingeniería genética y mecánica; también se comenzaba a percibir una nueva forma de concebir el negocio agrícola. A pesar de la vitalidad de esta situación, se hacían cada vez más presentes los límites asociados a la ecuación, a veces negativa, que para algunas empresas agropecuarias imponía la convertibilidad del peso. Así, el dólar “anclado” resultaba poco “competitivo” debido a que los productores veían reducido el poder adquisitivo local de sus divisas ocasionado por la inflación de los precios internos de los servicios y los bienes no transables. Es decir, la relación de precios entre el dólar y el peso tuvo una gran influencia sobre el desempeño económico, puesto que los productores tenían sus ingresos atados en una moneda y debían afrontar los egresos que requería su reproducción en otra, por lo que existía una ecuación desfavorable entre valor nominal de la divisa y el costo de vida interno (Basualdo, 2010; Fernández, 2008). Como se puede percibir, estas problemáticas, sumadas a otras demandas de más largo plazo —como el acceso al crédito— que formaban parte del programa reivindicativo de las asociaciones agropecuarias, fueron centrales en la estructuración de la protesta rural durante la década.

A lo anterior se le adicionaban una serie de transformaciones en el entramado estatal que se cimentaron en el decreto 234/92, que, básicamente, tendió a la reducción del tamaño de la administración pública. La necesidad de saldar el déficit fiscal no solo habilitó la venta de activos, sino que también procuró la eliminación de reparticiones o su descentralización y la reducción de personal más que su modernización. De esta forma, se avanzó decididamente en el desmantelamiento de la arquitectura institucional estatal vinculada al agro, lo que marcó un hito en el sostenido deterioro de la institucionalidad agraria (Barsky y Dávila, 2009)<sup>1</sup>. Asimismo, en un proceso menos explorado, se evidenció un

---

<sup>1</sup> Entre los organismos con atribuciones que suponían intervenciones directas y la posibilidad de regular los mercados de productos agropecuarios se encontraban: la Junta Nacional de Granos, la Junta Nacional de Carnes, la Corporación Argentina de Productores de Carnes, el Mercado Nacional de Hacienda, la Dirección de Yerba Mate, la Comisión Reguladora de la Producción y comercio de Yerba Mate, el Instituto Forestal Nacional y el Mercado de Contratación Pesquera. También se eliminaron los cupos de siembra, cosecha, elaboración y comercialización de caña de azúcar y azúcar, yerba mate y viñedos, uva y vino. Se dejaron sin vigencia las regulaciones del mercado de leche e industria láctea, se derogaron las contribuciones e impuestos que financiaban a los organismos disueltos, se vendieron los bienes de dichos organismos (Barsky y Dávila, 2009). Otras reparticiones estatales que cumplían importantes funciones dentro del esquema

impulso por configurar un nuevo sistema de recaudación cuyos rasgos más sobresalientes fueron el aumento del volumen (generalmente asociado a la extensión del IVA) y la sanción de una nueva Ley Penal Tributaria. Esta última formaba parte de un intento de modernización y tecnificación del aparato estatal que, además, funcionaba como un dispositivo de control y de disciplinamiento de los actores socioeconómicos y como un indicativo de las nuevas capacidades de regulación e intervención estatal (Morales y Gruart, 2016).

En ese contexto, nos interesa explorar la red conflictual que se abre con la discusión de la reforma tributaria del año 1999. Esta iniciativa consistía en la sanción de una serie de nuevos gravámenes para el sector agropecuario, entre los que se destacaba el impuesto a la renta mínima presunta. Este acontecimiento señala un punto de inflexión en la relación entre asociaciones agropecuarias y Gobierno, dado que erosiona parte del consenso que los actores rurales habían entablado con el Gobierno de Menem y que se anclaba en la no intervención del Estado en los “negocios privados”. Así, nos detendremos en los meses que van de diciembre de 1998 a mayo de 1999 por considerar que es en esa coyuntura en la que se conforma un bloque entre las asociaciones agropecuarias que tiene capacidad para reconfigurar las reglas del campo político. De esa forma, nos permitirá explorar el lazo fiscal que liga las asociaciones de productores agropecuarios al Estado. Esta relación será analizada a partir de la noción de cultura impositiva. Con este término queremos referirnos a los múltiples sistemas de representaciones y valores que impregnan la visión de los colectivos sobre la cuestión impositiva que tienen la posibilidad de definir, estructurar y trasladar sus intereses al espacio público, y que generalmente se plasman en los programas reivindicativos de los actores socioeconómicos, como las asociaciones agrarias y/o los partidos políticos. Así definida, la cultura impositiva constituye un recurso expresivo empleado por los actores socioeconómicos para interpretar los problemas sectoriales, definir discursos y movilizar a sus bases sociales. Por lo tanto, constituye un sistema que motiva y explica comportamientos políticos<sup>2</sup>.

---

productivo, como el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), fueron objeto de diferentes recortes tanto en recursos financieros como en humanos, lo que comprometió su existencia.

<sup>2</sup> Un primer esbozo de esta noción fue enunciado en Carini (2017; 2020; 2022a). El concepto retoma aspectos vinculados a la idea de cultura política elaborados por Berstein (1992). Entendemos que esta noción puede ser operativa para la comprensión de estructuras sedimentadas en el largo plazo. En ese sentido, para nosotros, la cultura impositiva posee una dimensión histórica y constituye un núcleo más o menos inmutable de discursos y representaciones que orientan prácticas. Esto no excluye que frente a ciertas coyunturas se reactualice o bien se resignifique de forma completa.

Sobre esa base, el presente artículo se estructura en tres secciones. En la primera, presentamos, a modo de contextualización, un recorrido relativo a cómo se abordó el lazo fiscal entre Estado y asociaciones agropecuarias en la década de 1990. En la segunda, reconstruimos la red conflictual en torno a la negociación por la implementación de la reforma tributaria para el agro. Aquí, procuraremos determinar los principales bienes que se ponen en disputa durante esta coyuntura. Por último, en la tercera, mostramos algunas dimensiones vinculadas a las culturas impositivas de los actores agropecuarios. Nos interesa detenernos, fundamentalmente, en aquellas representaciones que la dirigencia rural construye sobre lo tributario, el Estado y la crisis de la convertibilidad.

### **Sobre la crisis de la convertibilidad y las corporaciones agropecuarias**

El contexto de avance de un Estado confrontativo en materia fiscal que, entre otros aspectos, se caracteriza por la resistencia que las élites económicas realizan frente a la sanción de impuestos directos y progresivos (Sánchez Román, 2013)<sup>3</sup> supuso para los actores agrarios enfrentarse a situaciones que fueron evaluadas de forma ambivalente. Existió un consenso casi generalizado entre la dirigencia agropecuaria en torno a cuestionar la presión tributaria, el “excesivo” tamaño del Estado, a pesar de que el Gobierno de Menem, mediante el decreto 2284/91, había avanzado en el desmantelamiento de un conjunto de instituciones estatales —como las Juntas Nacionales de Carnes y Granos— que tenían por finalidad la regulación del Estado en diferentes mercados agrarios, en la desregulación de una serie de actividades vinculadas a la comercialización de productos agrícolas, como las de transporte de carga y la de trabajo portuario, y en la apertura comercial. La eliminación de esta red de mecanismos e instituciones supuso la desaparición de impuestos vinculados a los derechos de estadísticas que percibían. Es decir, la dirigencia rural observaba en estas medidas un paso certero en la supresión de la “perniciosa” mediación estatal en los negocios privados, pero consideraba que los problemas vinculados a la reproducción de las unidades productivas seguía radicando en un Estado sobredimensionado y no en la distorsión de los costos relativos que introdujo la convertibilidad<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> En contraposición, el autor señala la presencia de un Estado fiscal cooperativo que se caracteriza por una agencia recaudadora eficiente, en la que los impuestos más importantes son directos y la sociedad civil, en particular las clases altas, no muestra una resistencia pertinaz al cumplimiento de sus obligaciones fiscales. En Argentina este tipo de configuración estuvo presente entre las décadas de 1930 y 1950. Cfr. Sánchez Román (2013: 18 y siguientes).

<sup>4</sup> Para profundizar en la incidencia de los costos relativos, cfr. Basualdo (2010).

Es que la convertibilidad tuvo una alta intensidad performativa que reconfiguró las pautas del campo político. La adhesión que la estabilidad monetaria generó en amplios sectores de la sociedad argentina deslegitimó cualquier crítica que los actores socioeconómicos pudiesen estructurar hacia una posible salida de la paridad cambiaria, más allá de que en los diagnósticos de la dirigencia agraria apareciera un cuestionamiento a sus efectos (Carini, 2019). De hecho, estas cuestiones permiten explicar la concertación de diferentes protestas y movilizaciones a lo largo de la década.

Asimismo, durante ese período, el Gobierno de Carlos Menem dio lugar a otra de las reivindicaciones, ampliamente sostenida por las asociaciones empresarias del agro: la progresiva reducción de los impuestos a los derechos de exportación. En líneas generales, la dirigencia rural los entendía como cargas “excesivas” y “discriminatorias”, y se buscaba su reducción o directamente su eliminación, puesto que constituían una acción de “rapiña” del Estado destinada a financiar sus déficits (Carini, 2017). De esta forma, la satisfacción de una “justa reivindicación” de la dirigencia rural suprimió del campo de disputa política uno de los tópicos que —junto a la fijación del tipo de cambio— explicaba la mayor parte de los contrapuntos, tanto al interior de las asociaciones rurales que componían la red de representación de los intereses sectoriales como de estas en relación con el Estado.

Esta disposición comenzó a erosionarse cuando el agotamiento del modelo convertible se hacía cada vez más evidente y los agentes estatales necesitaron reordenar algunas variables para mejorar los indicadores económicos. Así, la cuestión tributaria comenzó a emerger como un tópico problemático en las postrimerías del segundo gobierno de Carlos Menem. Si bien el reclamo por la disminución de la presión tributaria se inscribía en los programas reivindicativos de la totalidad de las asociaciones rurales, en la coyuntura que se abrió a partir de la segunda mitad de la década de 1990 cobraría un nuevo cariz que señalaría el comienzo del declive de los acuerdos que se habían concertado entre el Gobierno de Menem y la dirigencia de las principales asociaciones rurales. Consideramos que, en ese marco, la noción de cultura impositiva puede ser una herramienta operativa para orientarnos en la comprensión sobre cómo fue percibida la relación fiscal de los sectores agropecuarios y el Estado en una coyuntura caracterizada por profundas transformaciones en diversos planos.

### **Disputa y negociaciones en torno a la propuesta de reforma tributaria para el agro**

Durante todo el año 1998 los intentos del Gobierno de Menem de imponer un nuevo esquema fiscal a partir de una serie de reformas, a lo que se denominó IVA agropecuario, intensificaron la confrontación con las asociaciones agropecuarias (Carini, 2022a). Lejos de saldarse la situación, la conflictividad se incrementó.

De hecho, el año se iniciaba con una nueva protesta rural. La medida de fuerza, convocada para el 12 de enero en la ciudad de Pergamino, en la provincia de Buenos Aires, fue coordinada por la Federación Agraria Argentina (FAA), la Confederación Intercooperativa Agropecuaria (CONINAGRO) y la Confederación de Asociaciones Rurales de Buenos Aires y La Pampa (CARBAP). Posteriormente, recibió el acompañamiento de las Confederaciones Rurales Argentinas (CRA) y del Movimiento de Mujeres Agropecuarias en Lucha (MMAL). La asamblea convocó a más de 2000 productores agropecuarios que se movilizaron por el centro de la ciudad de Pergamino en más de 900 tractores y camionetas.

A pesar del despliegue y la adhesión con la que contó la protesta, no logró reconfigurar de forma rotunda las reglas de juego del campo político. Entre las causas pueden enunciarse las siguientes. En primer lugar, si bien el pliego de demandas que sostenían las entidades se centraba en la problemática tributaria, contenía diversas reivindicaciones que respondían a situaciones puntuales de los distintos sectores que se habían sumado a la protesta. Por ejemplo, la situación de endeudamiento, la necesidad de refinanciamiento de pasivos y el pedido de cancelación de ejecuciones hipotecarias era una reivindicación de los sectores más cercanos a la base de la estructura agraria representados por la FAA y el MMAL. Incluso, la diversidad de demandas se tradujo en discursos disímiles que fueron recibidos negativamente por las bases de las entidades. Así, el discurso de uno de los principales oradores de la asamblea, Marcelo Muniagurria, presidente de la CRA, fue silbado y abucheado por parte de las y los presentes debido “al tono moderado de su alocución”<sup>5</sup>. En segundo lugar, la decisión de la dirigencia de la Sociedad Rural Argentina (SRA) de no plegarse a la protesta —como en oportunidades anteriores— actuó como una forma de descomprimir la acción colectiva y restarle eficacia. No obstante, Enrique Crotto, presidente de la entidad, declaró que acordaba con los diagnósticos trazados por el resto de las asociaciones de productores<sup>6</sup>. Asociado a esto, en tercer lugar, la acción del Gobierno también contribuyó a restar efecto a la protesta. Desde diciembre del año anterior, Gumersindo Alonso, secretario de Agricultura y Ganadería de la Nación y productor agropecuario vinculado a la CRA, había concedido una serie de medidas que formaban parte de la tensión generada que dio paso a la acción colectiva. Entre estas, se encontraba el reembolso de la deuda que el Gobierno mantenía con los productores, que comenzó a pagarse a mediados de diciembre de 1998, un corrimiento del mínimo para gravar bienes personales y ganancia presunta, la refinanciación de pasivos contraídos con el Banco de la Nación Argentina y la reducción de aportes patronales en empresas agropecuarias. Asimismo, días antes de la reunión de Pergamino, se había lanzado el Programa Ganados y Carnes, que tenía por objetivo

---

<sup>5</sup> “El campo reiteró en Pergamino la amenaza de rebelión fiscal” (13 de enero de 1999), *Clarín*, p. 11.

<sup>6</sup> “Nuevos reclamos por la reforma tributaria” (14 de enero de 1999), *La Nación*, p. 24.

incrementar la rentabilidad de las explotaciones ganaderas a partir de una política de apoyatura fiscal y la bonificación de hasta un 25 % de las tasas de interés por créditos asumidos para la realización de proyectos productivos. En ese sentido, Alonso entendía que “no es el momento de encarar este tipo de medidas pues el Gobierno está atento a la situación del sector y dentro realiza esfuerzos para resolver sus problemas”<sup>7</sup>.

Más allá de esto, la asamblea realizada en Pergamino fue el primer paso en la constitución del bloque ruralista que presentó una fuerte oposición al Gobierno de Menem. De ella surgió la Asamblea Agraria Nacional, que tenía por objetivo sostener reuniones periódicas para facilitar el diagnóstico y la articulación de acciones entre las entidades agropecuarias. Un mes después del mencionado acontecimiento, tuvo lugar una nueva concentración. Esta vez el lugar elegido para “protestar ante la falta de medidas oficiales para paliar la crisis” fue la localidad santafesina de Armstrong, que congregó dos mil productores que se trasladaron en 200 tractores y 300 camionetas<sup>8</sup>. El diagnóstico se mantenía invariable: el campo se encaminaba a una “situación catastrófica”, por lo que se requería de una reducción de los costos impositivos, de los combustibles y en los servicios públicos. Asimismo, se entendía que este acto había servido para “calentar motores” y organizar una mayor demostración de fuerza. Al igual que en la ocasión anterior, la dirigencia de la SRA se abstuvo de participar<sup>9</sup>. La misma actitud asumieron los representantes de la CRA, que, tal vez motivados por la cercanía a Gumersindo Alonso, resolvieron participar solo de encuentros convocados por las federaciones o las sociedades rurales de base que la integraban. No obstante, rápidamente se observó una creciente movilización propiciada por CARBAP, que organizó dos encuentros: el primero, en la localidad pampeana de Toay, y el segundo en Olavarría, en el corazón de la provincia de Buenos Aires. En estos encuentros los diagnósticos se asemejaban: se criticaba la presión fiscal, las intimaciones de la DGI y el “costo artificial argentino que padece el sector agropecuario” en referencia al precio de los peajes y el gasoil<sup>10</sup>. También las definiciones parecían coincidir con las de FAA y CONINAGRO, la asamblea consideró la necesidad de avanzar en medidas de acción directa, como “no pagar impuestos, no comprar ni vender por una semana, llevar a cabo tractorazos y una movilización masiva hacia Capital Federal”<sup>11</sup>.

---

<sup>7</sup> “Expectativas por el cónclave agrario” (07 de diciembre de 1998), *Puntal*, p. 25.

<sup>8</sup> “Papá Noel o jugada política” (3 de enero de 1999), *Puntal*, p. 4; “Apoyo oficial a los ganaderos” (9 de enero de 1999), *Puntal*, p. 24.

<sup>9</sup> “Protesta de productores por falta de medidas” (19 de febrero de 1999), *La Nación*, p. 20.

<sup>10</sup> “Los productores se están poniendo en pie de guerra” (19 de febrero de 1999), *Clarín*, p. 22.

<sup>11</sup> “Los productores se están poniendo en pie de guerra” (19 de febrero de 1999), *Clarín*, p. 22.

Lo anterior anticipaba un escenario de mayor confrontación. Así, durante el mes de mayo, las cuatro entidades firmaron un documento conjunto que fue acompañado por más de 40 cámaras empresarias de todo el país. En su declaración volvían a formular una crítica a la reforma tributaria y exigían, entre otros puntos, la eliminación del impuesto a los intereses y el aplicado a la renta presunta. En paralelo, las acciones colectivas se multiplicaban en todo el país. Un hito en la profundización de las medidas de fuerza fue la realizada en Córdoba, que consistió en un piquete conjunto en las 17 principales localidades de la provincia mediterránea y que reunió a 6000 productores. En ese marco, las entidades habían delineado un plan de “salvataje” que contemplaba la necesidad de dar cabida a las siguientes demandas: 1) postergación de los impuestos nacionales y provinciales y suspensión de nuevos tributos sobre los préstamos y sobre la ganancia mínima presunta establecida por la reciente reforma tributaria; 2) ampliación del actual plan de refinanciación de pasivos elaborado por el Banco Nación y la bonificación de las tasas de interés de los créditos destinados para el sector; 3) reducción del precio del gasoil en términos acordes con el valor internacional del petróleo; 4) inducción a la reducción de costos de la producción y de mantenimiento de las empresas del sector, actuando sobre el componente impositivo; 5) reducción de las tarifas de peaje, especialmente para el transporte de la producción, y bonificación de las tasas de interés en los créditos destinados al sector; 6) otorgamiento de créditos y *warrants* para retener los granos y no tener que salir a vender la cosecha con apuro a precios de remate.

Frente a la dilatada promesa de estudiar los planteos, la dirigencia de las cuatro entidades decidió convocar a un paro conjunto para el día 18 de abril. En esta oportunidad, el secretario de Agricultura solicitó un compás de espera para analizar la situación y ofrecer soluciones que contemplaran las reivindicaciones de las entidades. No obstante, la mediación procurada por Alonso no prosperó y motivó su salida del Gobierno por “discrepancias en el manejo de la cartera” con el ministro de Economía, Roque Fernández. Este asumió personalmente las negociaciones y convocó a la dirigencia rural de la SRA y la CRA a una reunión que tenía por objetivo erosionar los acuerdos a los que habían arribado con la FAA y CONINAGRO. René Bonetto, presidente de la FAA, denunció públicamente esta situación y, de esa forma, logró sostener la unidad del frente rural. En ese sentido, su par de la CRA confirmó esta situación y agregó que el ministro de Economía “siempre contestó con agresiones y exabruptos a los reclamos del sector”<sup>12</sup>.

En un marco de dificultades crecientes para el Gobierno nacional, recrudecía la acción de las entidades agropecuarias. Finalmente, se concretó el anuncio de un paro conjunto, entre los días 19 y 21 de abril, que contemplaba la suspensión de actividades productivas, bancarias y de transporte. Entre las principales demandas

---

<sup>12</sup> “Los productores se están poniendo en pie de guerra” (19 de febrero de 1999), *Clarín*, p. 22.

se encontraban: 1) eliminación de los impuestos a la renta mínima presunta y a los intereses bancarios, creados a partir de la Ley de Reforma Tributaria; 2) reducción de los costos laborales; 3) adopción de medidas para bajar los gastos de producción, ante la fuerte caída de los precios internacionales de los *commodities*; 4) eliminación del componente impositivo del gasoil; 5) mejora en la lucha contra la evasión impositiva, para bajar la presión tributaria sobre el sector; 6) oposición a la privatización del Banco Nación; y 7) refinanciación de pasivos a través del recálculo de deudas y una política crediticia para el sector agropecuario. Frente a esta situación, el ministro de Economía y el flamante secretario de Agricultura, Ricardo Novo, propusieron una refinanciación a 20 años de créditos otorgados por el Banco Nación y una eventual quita del 20 % en las tarifas de los peajes. También se presentaron proyectos en la Cámara de Diputados tendientes a reducir el impuesto a las ganancias y la eximición de tributos en las zonas declaradas en emergencia por las inundaciones. La intervención del nuevo secretario no tuvo eficacia para frenar la acción colectiva ya programada. El funcionario entendía, por un lado, que las reivindicaciones de los ruralistas constituían el “resorte de la política fiscal”, por ende, excedía a su cartera, y que el problema de la rentabilidad de las empresas agropecuarias no radicaba en una cuestión impositiva, sino en el nivel de precios internacionales. Por el otro, hacía referencia a un período agonal que se traducía en el próximo recambio presidencial. Asimismo, aludía a situaciones internas de las propias asociaciones agropecuarias “que hace que el diálogo con el Gobierno no sea fácil en este momento”<sup>13</sup>.

La medida de fuerza terminaba con un balance opaco. Si bien constituía un hecho histórico, dado que después de un cuarto de siglo las cuatro entidades habían logrado —momentáneamente— acercar posiciones y trasladarlas de forma más o menos coherente al espacio público y, al mismo tiempo, no solo había contado con un alto nivel de adhesión tanto de productores rurales como de sectores ligados al comercio y a la industria, quedaba la sensación en la dirigencia de las entidades de la pérdida de interlocución con el Gobierno. Las mediaciones entabladas con el titular de Agricultura, Ricardo Novo, resultaban irrelevantes. En la perspectiva de la dirigencia rural, “no hay nada que este funcionario pueda hacer para acercar alguna solución a los graves problemas que padece la actividad”<sup>14</sup>. El ministro de Economía, Roque Fernández, había adelantado que “no atenderá las demandas del campo”<sup>15</sup>. A esto se le sumaba una fuerte embestida por parte del presidente Menem, quien afirmaba que “el campo es evasor por excelencia” y que eran “ingratos con su gestión y olvidan sus logros”, haciendo explícita referencia

---

<sup>13</sup> Aquí entendemos que el funcionario realiza una explícita referencia a las elecciones internas dentro de la SRA, que después de décadas presentaba dos listas. “Los productores se están poniendo en pie de guerra” (19 de febrero de 1999), *Clarín*, p. 22.

<sup>14</sup> “Los productores se están poniendo en pie de guerra” (19 de febrero de 1999), *Clarín*, p. 22.

<sup>15</sup> “Los productores se están poniendo en pie de guerra” (19 de febrero de 1999), *Clarín*, p. 22.

a la quita de las retenciones a las exportaciones agropecuarias. En definitiva, la dirigencia de las entidades agropecuarias no esperaba mucho de este Gobierno que finalizaba su mandato en diciembre.

### **La “voracidad fiscal”: dimensiones de las culturas impositivas**

En el marco de la estructuración de esa red conflictual, nos interesa recorrer algunas representaciones que se construyeron y que, según entendemos, tematizaron el lazo fiscal entre Estado y asociaciones agropecuarias. Así, las representaciones de la dirigencia rural tendieron a centrar sus demandas en torno a la idea de justicia fiscal. Es decir, las demandas estructuradas en ese marco se caracterizaron por la percepción de injusticia que recaía sobre la aplicación de algunos tributos, la situación tributaria sectorial, o bien por la escasa confianza en la acción estatal para asignar los recursos que resultan de la recaudación de impuestos.

En ese sentido, se puede observar que las intervenciones de la dirigencia rural, en particular la de la CRA, expresaban el consenso antiestatista (Carini, 2019) que había formado parte de los diagnósticos de crisis estatal en la coyuntura hiperinflacionaria de fines de la década de 1980 y que había legitimado la reducción del tamaño del Estado a inicios de la siguiente. A modo de ejemplo, el presidente de la CRA expresaba sobre la acción estatal y el rumbo de la política tributaria:

regresivo, discriminatorio e indisimulablemente fiscalista. Regresivo, en tanto incrementa la carga tributaria sobre quienes tienen una menor capacidad de pago. Claramente discriminatoria, al incluir el valor de la tierra en la base tributaria de los impuestos a los bienes personales y la ganancia mínima presunta, lleva a la cuádruple imposición sobre la tierra y, por ende, significa un fuerte incremento en la presión tributaria, además de resultar de dudosa legalidad. Se configura un esquema tributario meramente fiscalista y pretendidamente recaudador. La actitud oficial está demostrando una clara tendencia a recaudar sin tener en cuenta las necesidades de la producción ni la capacidad de los contribuyentes. En definitiva, profundizan la voracidad fiscal<sup>16</sup>.

Su par de la SRA comentaba:

Como lo puntualizáramos en la columna anterior, esta Sociedad Rural no es amiga de paros ni menos aún de movilizaciones o expresiones de protesta, que puedan acarrear alguna molestia a nuestros conciudadanos. Si lo hemos hecho en esta oportunidad, es porque

---

<sup>16</sup> “El paro del campo fue contundente” (23 de abril de 1999), *Clarín*, p. 14.

somos objeto de una injusta incomprensión que se manifiesta con políticas excesivamente fiscalistas y con una presión impositiva ya imposible de satisfacer. Las adhesiones que deseamos aquí poner de resalto han puesto de manifiesto también la justicia de nuestros reclamos y la necesidad de que las autoridades pertinentes analicen detenidamente la situación y tomen las medidas que permitan salir de este atolladero<sup>17</sup>.

Estas formas de comprensión de lo impositivo se alimentan de representaciones sobre el Estado históricamente sostenidas por los dirigentes de las asociaciones rurales, para quienes toda pretensión de regulación y fijación de nuevos tributos se explicaba como una acción de “rapiña” destinada a financiar déficits históricos, y no solo era expresión de la incapacidad estatal para dar respuestas a las crisis de los sectores productivos, sino que evidenciaba la ausencia de una clara “política agropecuaria” (Carini, 2017). Asimismo, las enunciaciones como “política agropecuaria” o “políticas claras” eran un significativo que la dirigencia de la CRA y de la SRA entendían como resultado del diagnóstico anterior y que consistía básicamente en que los problemas sectoriales se asociaban a un desmedido tamaño estatal.

El panorama es desalentador y van a desaparecer muchos pequeños y medianos productores. Las medidas tienen que pasar por achicar el gasto público, el Gobierno tiene que bajar el gasto porque la actividad de producción no puede bancar más el elevado gasto público (...) el Estado no puede modificar los precios internacionales, pero tiene que bajar el gasto público<sup>18</sup>.

La solución está en achicar el gasto público y el Estado debe tomar conciencia de ello. Un legislador nacional nos cuesta un millón de dólares, y cuando un país es pobre debe vivir como pobre y no como rico quiere vivir nuestro presidente. Tenemos un capital interesante, pero a fin de mes no podemos pagar nuestras cuentas<sup>19</sup>.

Ahora bien, en las protestas los diagnósticos sobre el Estado y la acción estatal no eran uniformes por parte de los actores que las sostenían. Las intervenciones de los representantes de la FAA aludían a la situación de sus asociados que se encontraban en la base de la estructura social. Esta forma de interpelación colocaba al Estado en un lugar diferente: consideraba que era el actor con la capacidad para procesar y solucionar las demandas. Asimismo, se hacía eco de las implicancias que la combinación de las políticas económicas más la aplicación del modelo pro-

---

<sup>17</sup> “El paro del campo fue contundente” (23 de abril de 1999), *Clarín*, p. 14.

<sup>18</sup> “El campo la está pasando mal” (11 de marzo 1999), *Puntal*, p. 12.

<sup>19</sup> “Un reclamo tranquilas afuera” (18 de marzo de 1999), *Puntal*, p. 20.

ductivo habían tenido sobre pequeños y medianos productores, dado que la situación de morosidad en los pagos de las obligaciones bancarias afectaba de manera más generalizada a sus asociados. René Bonetto, presidente de la FAA, comentaba:

con la presión fiscal mucha gente se verá imposibilitada de pagar (...) una alternativa viable, entonces, será la rebelión fiscal, es decir la negación sistemática a pagar los impuestos. Vamos a reiterar hasta el cansancio la situación y el proceso de profundización de la crisis que está viviendo el campo, que traerá consecuencias sociales graves. Si se insiste en ejecutar los bienes de los productores, el clima gremial, político y social en el campo se va a enrarecer mucho más. (...) la gente deja de pagar y de hecho lo está haciendo. Silvani [director de la Administración Nacional de Ingresos Públicos] habla de morosidad, pero los productores hemos dejado cosas en el camino que tienen que ver con nuestro nivel de vida, como la educación de nuestros hijos y nuestra salud<sup>20</sup>.

En otra intervención, el líder de la FAA hacía referencia a la “insensibilidad [de los agentes políticos] que llegaron a esto para poder mantener el modelo económico (...) la presión tributaria, la concentración económica que afecta a la empresa rural y la desaparición de una tercera parte de los productores”<sup>21</sup>. En un sentido similar, Valentín Levisman de CONINAGRO reflexionaba: “Me da la sensación de que el Gobierno está en otro país y que nosotros tenemos que mostrarle la realidad (...) vamos a seguir haciendo movilizaciones y tractorazos porque si no nos escuchan y hacen algo los productores más chicos van a desaparecer”<sup>22</sup>.

En definitiva, la unidad de la protesta se sostenía sobre un postulado común que en muchas de las intervenciones públicas de la dirigencia aparecía enunciada como “presión fiscal”, “acción fiscalista” o “voracidad fiscal”. Ahora bien, si observamos de forma más detenida la discursividad de los actores, las explicaciones de la situación y las motivaciones para dar curso a las acciones colectivas se sostenían en postulados disímiles que se habían construido históricamente. Para unos, la acción estatal era un obstáculo para el desarrollo de las actividades productivas, en tanto que para otros, era requerida para garantizar la reproducción de todo un entramado social.

---

<sup>20</sup> “Bonetto advierte sobre la posible rebelión fiscal de los productores” (11 de enero de 1999), *Clarín*, p. 25.

<sup>21</sup> “Califican de regresivo el veto a la reforma tributaria” (6 de enero de 1999), *La Voz del Interior*, p. 22.

<sup>22</sup> “Estados alterados en el campo” (20 de febrero de 1999), *Puntal*, p. 31.

Otro de los tópicos que consideramos interesante señalar en el marco de las protestas estudiadas es la capacidad performativa que poseía la convertibilidad, es decir, que funcionaba como un recurso expresivo que deslegitimaba toda acción que apuntara a romper con el esquema cambiario y, por ende, con la estabilidad (Carini, 2017). Aunque extensos, los siguientes fragmentos de los discursos de la dirigencia rural son significativos para mostrar cómo se cuestionan invariablemente los efectos producidos por la paridad cambiaria, pero las soluciones no se encuentran en su abandono, sino, por el contrario, en la intervención del Estado por medio de créditos, reintegros a las exportaciones o refinanciación de pasivos. Un productor agropecuario asociado a una de las federaciones que integraban la CRA en su interpretación de la situación sostenía:

los bajos precios internacionales y la revitalización de los subsidios aplicados están fuera del alcance de las autoridades. Pero no ocurre así con los altos costos de bienes y servicios internos en los que el Gobierno sí tiene injerencia. Peajes, combustibles y teléfonos son tres rubros ejemplares en ese sentido. El petróleo bajó sustancialmente a nivel internacional, pero aquí el gasoil se mantiene tan caro como siempre. En todo el mundo, el peaje se cobra alrededor de un dólar cada 100 kilómetros, mientras que en Argentina pagamos cerca de dos dólares por la misma distancia. Ni qué hablar de los teléfonos, que son los más caros del mundo. Las cuentas, así, están lejos de cerrar para los hombres de campo que ahora sufren una diferencia de precios con los productos brasileños del orden del 50%. Cuando vemos que el costo del dinero aumenta por la crisis, encima nos cobran impuesto sobre lo que nos prestan. Es realmente una ofensa, un agravio para el productor<sup>23</sup>.

El dirigente concluía su alocución solicitándole al Gobierno nacional la eliminación de la reforma tributaria, una política más agresiva contra los subsidios de los países centrales, planes efectivos de refinanciación de pasivos y nuevas líneas de crédito en condiciones accesibles para la producción<sup>24</sup>. Otro productor era aún más explícito con los efectos que la paridad cambiaria tenía sobre la reproducción de las unidades productivas:

el cálculo es irrefutable: desde la imposición de la convertibilidad para acá hubo una inflación del 155%. Es como el que tenía 100 hectáreas hoy tiene 30. Los pequeños productores vamos perdiendo capital al no hacer renovaciones. (...) el Estado debería subsidiar a la producción agropecuaria, ya que un peso de subsidio genera 10

---

<sup>23</sup> "Estados alterados en el campo" (20 de febrero de 1999), *Puntal*, p. 31.

<sup>24</sup> "Fuerte reclamo ruralista" (29 de enero de 1999), *Puntal*, p. 3.

pesos en el campo. (...) El único que no cumple con lo pactado es el Gobierno, que sostiene la Convertibilidad con nuevos impuestos: Para ustedes es fácil... No les alcanza, nos ponen un impuesto más<sup>25</sup>.

En cuanto a las demandas, René Bonetto, de la FAA, reiteraba la necesidad de suspender las ejecuciones e implementar un plan integral de refinanciación de pasivos que abarque a todos los deudores, no solo a los del Banco Nación. Desde su perspectiva, la explicación de la crisis radicaba en que

la devaluación del Real nos colocó en una situación paritaria desfavorable. El problema pasó a ser la existencia de un tipo de cambio que coloca en desventaja a los productores argentinos. Entonces, si no queremos dejar la Convertibilidad, que no es en realidad lo que estamos pidiendo, debemos pensar alguna medida que nos garantice cierta rentabilidad como puede ser el reintegro a las exportaciones<sup>26</sup>.

Por último, consideramos necesario destacar un tópico que se reitera en las intervenciones de la dirigencia rural y que hace alusión a los procesos de liquidación de las explotaciones agropecuarias que, hacia este período, cobraba mayor agudeza. En particular, estas consideraciones se hacían presentes en los discursos de aquellas asociaciones que poseían un componente más agrarista en su discursividad, como era el caso de la FAA (Balsa, 2007), es decir, aquellas entidades que, históricamente o en ciertas coyunturas, en sus modalidades de interpelación individualizaban a los sujetos, por ejemplo, según su posición en el proceso productivo:

Las consecuencias de la crisis ponen en peligro no solo las pequeñas y medianas explotaciones agropecuarias sino también muchas poblaciones del interior cuya vida socio-económica se circunscribe casi con exclusividad a la actividad de los hombres del campo (...) se enfrenta a una situación catastrófica (...) los productores enfrentan un endeudamiento que aunque nos den 50 años no podremos pagarlo<sup>27</sup>. Esto no es lo que nos gusta ni a los productores ni a las entidades del campo pero cuando se agota la vía del diálogo no queda otra alternativa. Esto demuestra que más allá de los intereses de algún dirigente, esto es una realidad, hoy están protestando no solo los productores sino también los comerciantes y toda la comunidad, lo que demuestra que ya dejó de ser un problema solo del campo<sup>28</sup>.

---

<sup>25</sup> "Alonso vaticinó mejoras a largo plazo para el sector agropecuario" (13 de febrero de 1999), *Puntal*, p. 12.

<sup>26</sup> "Harán asambleas en todo el país" (11 de febrero de 1999), *Clarín*, p. 11.

<sup>27</sup> "La gente tiene mucha bronca" (19 de febrero de 1999), *Puntal*, p. 3.

<sup>28</sup> "La gente tiene mucha bronca" (19 de febrero de 1999), *Puntal*, p. 3.

Todos trabajamos a quebranto, no tengas dudas. Algunos ya veníamos mal, otros vamos a estar entrando a esto de andar mal y a la corta o a la larga el conjunto de pequeños y medianos productores y junto a nosotros el comercio, el albañil, los servicios vamos a ir a parar a la lona y nuestras comunidades van a sentir el cimbronazo<sup>29</sup>.

Casi de forma invariable, la dirigencia de la FAA manifestaba que el endeudamiento de pequeños y medianos productores era una problemática que permanecía irresuelta desde mediados de la década. Algunos estudios realizados por los técnicos de CONINAGRO advertían que la deuda global del sector ascendía a 8000 millones de pesos, lo que representaba un 45,4 % del valor bruto anual de la producción agropecuaria en 1995. Asimismo, destacaban que la deuda había aumentado en el orden del 145 % entre 1991 y 1995. El 70 % había sido contraído con el Banco de la Nación Argentina, pero eran igualmente significativos los montos de las obligaciones en el sector financiero privado. El estudio estimaba que esta última se distribuía de la siguiente manera: con cooperativas y acopiadores unos 800 millones de pesos y con otros proveedores de insumos se calculaba que ascendía a unos 200 millones de pesos. El estudio advertía, además, sobre la gravedad de estas deudas, puesto que eran a corto plazo, y auguraba situaciones de quebranto entre los productores (Carini, 2022a).

La discursividad de las federaciones adheridas a CRA poseía modalidades que la acercaban a formas de comprensión de lo rural ancladas en perspectivas liberales-conservadoras (Balsa, 2007; Carini, 2017). A pesar de esto, estructuraba diagnósticos que se asimilaban a los posicionamientos de la FAA. En declaraciones a la prensa, Carlos Briganti, de la CARTEZ, decía:

Ha llegado el momento de cambiar todo aquello que impide el desarrollo en dignidad de la familia del campo. Hace rato que el diálogo no da resultados y no lo impedimos nosotros porque ya estaba roto desde antes. Nuestra posibilidad de seguir siendo productores está llegando a su fin (...). La familia del campo hace mucho que viene sufriendo los avatares de políticas erróneas (...) no estamos pidiendo privilegios sobre ningún otro sector. Estamos sugiriendo a todos aquellos sectores del trabajo y la producción que se sientan afectados que estrechemos filas en bien de nuestra Argentina<sup>30</sup>.

A modo de recapitulación, los tópicos recorridos con anterioridad nos permiten una aproximación a la diversidad de intereses implicados en la protesta y al modo en que estos se anclaban en culturas impositivas históricamente construidas.

---

<sup>29</sup> "La gente tiene mucha bronca" (19 de febrero de 1999), *Puntal*, p. 3.

<sup>30</sup> "La gente tiene mucha bronca" (19 de febrero de 1999), *Puntal*, p. 3.

## A modo de conclusión

Lo impositivo suele ser uno de los aspectos que explican los mayores contrapuntos en la relación entre asociaciones agropecuarias y Estado. Asimismo, constituye un elemento que permite indagar posicionamientos diferenciales en las relaciones entre entidades agropecuarias. En el caso expuesto, es a su vez un tópico que posibilitó la concertación de acciones conjuntas. La constitución de un bloque agrario integrado por las principales entidades del sector, que procuró trasladar al espacio público —de forma más o menos coherente— un conjunto disímil de demandas, inició una red conflictual que implicó al menos tres reconfiguraciones en el campo de lo político. En primer lugar, la protesta supuso un punto de inflexión en la relación entre las entidades rurales. Después de más de dos décadas las cuatro entidades más representativas del sector participaron en un paro agrario. Se trató de una construcción que demandó la articulación de intereses divergentes no solo en cuanto a los formatos de la protesta, sino también en relación con la distribución desigual de la carga impositiva entre los productores asociados a cada entidad. Así, pudimos identificar que los diagnósticos —en apariencia compartidos— respondían a diversas representaciones históricas que la dirigencia de cada entidad había construido sobre la acción estatal y sobre la capacidad de este actor de poder resolver la problemática. Por un lado, la dirigencia de algunas entidades, en particular las de medianos y grandes propietarios, entendía que la situación se debía al tamaño sobredimensionado del Estado. Por el otro, las entidades representativas de pequeños productores veían en el Estado el único actor capaz de dar solución a la problemática del endeudamiento. En segundo lugar, las protestas señalaron un parteaguas en el vínculo entre las entidades agropecuarias y el Gobierno de Menem. Desde 1991 este había gozado de un consenso en torno al modelo económico que había implicado la deslegitimación y la desarticulación de un bloque agrario. Esto no significó la ausencia de conflicto, dado que desde el inicio de la década la mayoría de las entidades habían estructurado diferentes instancias de protesta frente a aspectos puntuales de la política económica. La coyuntura que estudiamos precipitó la erosión de los consensos que se habían sostenido, en particular, a partir de la acción de la SRA. En tercer lugar, aunque no se cuestionaba abiertamente el modelo convertible, las demandas y las intervenciones de la dirigencia ponían cada vez más abiertamente de manifiesto la necesidad de una salida del esquema convertible. Esta situación configuró una nueva red conflictual que caracterizaría el inicio del nuevo milenio.

## Bibliografía

### Fuentes

“Alonso vaticinó mejoras a largo plazo para el sector agropecuario” (13 de febrero de 1999), *Puntal*, p. 12.

“Apoyo oficial a los ganaderos” (9 de enero de 1999), *Puntal*, p. 24.

“Bonetto advierte sobre la posible rebelión fiscal de los productores” (11 de enero de 1999), *Clarín*, p. 25.

“Califican de regresivo el veto a la reforma tributaria” (6 de enero de 1999), *La Voz del Interior*, p. 22.

“El campo la está pasando mal” (11 de marzo de 1999), *Puntal*, p. 12.

“El campo reiteró en Pergamino la amenaza de rebelión fiscal” (13 de enero de 1999), *Clarín*, p. 11.

“El paro del campo fue contundente” (23 de abril de 1999), *Clarín*, p. 14.

“Estados alterados en el campo” (20 de febrero de 1999), *Puntal*, p. 31.

“Expectativas por el cónclave agrario” (07 de diciembre de 1998), *Puntal*, p. 25.

“Fuerte reclamo ruralista” (29 de enero de 1999), *Puntal*, p. 3.

“Harán asambleas en todo el país” (11 de febrero de 1999), *Clarín*, p. 11.

“La gente tiene mucha bronca” (19 de febrero de 1999), *Puntal*, p. 3.

“Los productores se están poniendo en pie de guerra” (19 de febrero de 1999), *Clarín*, p. 22.

“Nuevos reclamos por la reforma tributaria” (14 de enero de 1999), *La Nación*, p. 24.

“Papá Noel o jugada política” (3 de enero de 1999), *Puntal*, p. 4.

“Protesta de productores por falta de medidas” (19 de febrero de 1999), *La Nación*, p. 20.

“Un reclamo tranqueras afuera” (18 de marzo de 1999), *Puntal*, p. 20.

### **Bibliografía referida**

Balsa, Javier (2007), “Las disputas hegemónicas en torno de las cuestiones sociales agrarias de la pampa argentina en la actualidad”, en Girbal-Blacha, Noemí y Mendonça, Sonia (coords.), *Cuestiones agrarias en Argentina y Brasil*, Buenos Aires, Prometeo, pp. 149-170.

Barsky, Osvaldo y Dávila, Mabel (2009), *La rebelión en el campo. Historia del conflicto agrario argentino*, Buenos Aires, Sudamericana.

Basualdo, Eduardo (2010), *Estudios de Historia económica argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad*, Buenos Aires, Siglo XXI.

Berstein, Serge (1992), *L'historien et la culture politique*, París, Presses de Sciences.

Carini, Gabriel (2017), *Discursos, prácticas y estrategias en mutación: la Sociedad Rural de Río Cuarto en el marco del nuevo régimen social de acumulación de los noventa*, Tesis doctoral, Córdoba, Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad Nacional de Córdoba.

----- (2019), “Convertibilidad, performatividad política y protesta agraria. De los consensos iniciales y sus límites en la pampa cordobesa (1991-2002)”, *Trabajo y Sociedad*, vol. 33, pp. 153-171.

----- (2020), “Culturas impositivas y asociaciones agrarias. Balance y agenda de investigación”, *Cuadernos del CEAR*, n° 4, pp. 1-14.

----- (2022a), “Culturas impositivas y empresariado rural en la Argentina de fin de siglo XX”, *Cuadernos de Historia. Serie Economía y Sociedad*, n° 29, pp. 111-132.

----- (2022b), “Asociaciones de mujeres agropecuarias, mediación y crisis política en Argentina (Córdoba, 1995-1997)”, *Revista de Historia Americana y Argentina*, vol. 57, pp. 235-265.

Fernández, Diego (2008), “El fuelle del Estado: sobre la incidencia de las políticas públicas en la concentración de la producción agrícola pampeana (1989-2001)”, *Documentos del CIEA: Políticas, tendencias y problemas en el agro argentino*, n° 3, pp. 33-68.

Morales, Nora y Gruart, Vanina (2016), "La DGI es como la inquisición para los pequeños comerciantes", *Delito y Sociedad*, vol. 1, nº 11/12, pp. 169-192.

Sánchez Román, José (2013), *Los argentinos y los impuestos. Lazos frágiles entre sociedad y fisco en el siglo XX*, Buenos Aires, Siglo XXI.