



POLÍTICA AGROINDUSTRIAL

**Fundamentos para el desarrollo sostenido
y sustentable de la agroindustria**

(enfoques institucional, histórico y económico-social)

Noviembre 2009



**FORO DE LA CADENA
AGROINDUSTRIAL ARGENTINA**



**FORO DE LA CADENA
AGROINDUSTRIAL ARGENTINA**

ENTIDADES QUE CONFORMAN EL FORO DE LA CADENA AGROINDUSTRIAL ARGENTINA

Asociación de Bancos Privados de Capital Argentino (ADEBA)
 Asociación de Cámaras de Tecnología Agropecuaria (ACTA)
 Asociación de Productores Exportadores Argentinos (APEA)
 Asociación de Semilleros Argentinos (ASA)
 Bolsa de Cereales
 Bolsa de Cereales de Córdoba y Cámara de Cereales y Afines de Córdoba. Tribunal Arbitral
 Bolsa de Cereales de Entre Ríos
 Bolsa de Cereales, Oleaginosos, Frutos y Productos de Bahía Blanca
 Bolsa de Comercio de Rosario
 Bolsa de Comercio de Santa Fe
 Cámara Algodonera Argentina
 Cámara Argentina de Consignatarios de Ganado
 Cámara Argentina de Fabricantes de Maquinaria Agrícola (CAFMA)
 Cámara Argentina de la Industria de Productos Veterinarios (CAPROVE)
 Cámara Argentina de Productores Avícolas (CAPIA)
 Cámara de la Industria Aceitera de la República Argentina (CIARA)
 Cámara de la Industria Argentina de Fertilizantes y Agroquímicos (CIAFA)
 Cámara de Legumbres de la República Argentina (CLERA)
 Cámara de Puertos Privados Comerciales (CPPC)
 Cámara de Sanidad Agropecuaria y Fertilizantes (CASAFE)
 Cámara de Semilleristas de la Bolsa de Cereales (CSBC)
 Cámara Industrial de Aceites Vegetales de Córdoba
 Centro Azucarero Argentino
 Centro de Consignatarios de Productos del País
 Centro de Consignatarios Directos de Hacienda (CCDH)
 Centro de Corredores de Cereales de Rosario
 Centro de Corredores y Agentes de la Bolsa de Cereales
 Centro de Corredores, Comisionistas y Consignatarios de Cereales y Oleaginosos de Santa Fe
 Centro de Empresas Procesadoras Avícolas (CEPA)
 Centros de Exportadores de Cereales (CEC)
 Confederaciones Rurales Argentinas (CRA)
 Federación Argentina de Entidades Empresarias de Autotransporte de Carga (FADEEAC)
 Federación Argentina de la Industria Molinera (FAIM)
 Federación Argentina del Citrus (Federcitrus)
 Federación de Centros y Entidades Gremiales de Acopiadores de Cereales
 Sociedad Rural Argentina (SRA)

La Declaración de Principios completa del Foro de la Cadena Agroindustrial Argentina se encuentra disponible en www.foroagroindustrial.org.ar



QUIÉNES SOMOS

La cadena agroindustrial argentina nacional aglutina a la fuerza productiva más importante del país. Juntos, sus distintos “eslabones” representan:

- El 36% de total los empleos.**
- El 45% del valor agregado por la producción de bienes.**
- El 44% de la recaudación tributaria nacional**
- El 58% de las exportaciones argentinas.**

El Foro de la Cadena Agroindustrial Argentina es una alianza estratégica integrada por entidades representativas de productores agropecuarios, proveedores de insumos, equipos y servicios, comercializadores internos y exportadores de granos y carnes, y empresarios de la industria de alimentos y del transporte.

En cumplimiento de su declaración de principios, el Foro edita su octavo trabajo: “Política agroindustrial. Fundamentos para el desarrollo sostenido y sustentable de la agroindustria” desde los enfoques institucional, histórico y económico-social. Este ejemplar, de los 1.500 editados, es una síntesis del material elaborado. La versión completa del mismo se encuentra disponible en www.foroagroindustrial.org.ar.

Con este documento, las entidades que lo integran, ratifican su objetivo de contribuir a la formación de una valiosa y actualizada fuente de conocimientos aplicados a la agroindustria argentina, con la finalidad de servir al diseño de políticas públicas eficaces.

En esta oportunidad, la investigación encargada a destacados académicos, realiza un análisis histórico del tratamiento de la agroindustria desde fines del siglo XIX, detalla los requisitos de orden institucional e inserción internacional necesarios para el crecimiento sostenido y sustentable del país, a la vez que plantea la superación del dilema: precio a los productores frente a equilibrio fiscal y pobreza.



POLÍTICA AGROINDUSTRIAL*

Fundamentos para el desarrollo sostenido y sustentable de la agroindustria

(enfoques institucional, histórico y económico-social)

Noviembre 2009

Delia M. Ferreira Rubio

Fundación INAI

Convenio Foro Agroindustrial y Facultad de Ciencias Económicas UNLP

Julio Nogués

Alberto Porto

Alejandro Onofri

César Ciappa

RESÚMEN EJECUTIVO

Versión completa disponible en www.foroagroindustrial.org.ar

** La presente publicación constituye la opinión de sus autores en los temas tratados y no necesariamente coincide con la de las entidades que integran el Foro de la Cadena Agroindustrial Argentina.*



ÍNDICE

- 06 **REQUISITOS DE ORDEN INSTITUCIONAL**, por Delia M. Ferreira Rubio
- 10 **MODALIDADES DE INSERCIÓN AGRÍCOLA PARA ARGENTINA Y MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL**, por la Fundación INAI
- 16 **CRECIMIENTO AGROPECUARIO, CRECIMIENTO INDUSTRIAL Y DECADENCIA ECONÓMICA: UNA INTERPRETACIÓN DE LA EVOLUCIÓN ARGENTINA DESDE FINES DEL SIGLO XIX**, por Julio Nogués
- 25 **EFFECTO FISCAL DE LOS IMPUESTOS SOBRE LAS EXPORTACIONES (RETENCIONES)**, por Alberto Porto
- 34 **IMPACTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES DE LA ELIMINACIÓN DE DEX Y REX EN ARGENTINA - Revisión de Estudios Recientes**, por Alejandro Onofri
- 42 **DISEÑO Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS ALIMENTARIAS**, por César M. Ciappa
- 48 **ANTECEDENTES**



REQUISITOS DE ORDEN INSTITUCIONAL

Delia M. Ferreira Rubio

I. El marco institucional y calidad de las políticas públicas

El perfil institucional del país es un factor determinante en la calidad de las políticas públicas. Diseñar e implementar políticas públicas que faciliten el desarrollo económico y social sostenido es un proceso complejo en el que intervienen múltiples actores públicos y privados, individuales y colectivos que se mueven en un contexto particular determinado por factores económicos, culturales, tradicionales e institucionales.

La segunda mitad del Siglo XX estuvo signada por la creencia en que los procesos de desarrollo eran independientes del contexto institucional de un país. Sin embargo, la experiencia demostró particularmente en materia económica que las recetas tecnocráticamente definidas no funcionaban igual en diversos contextos institucionales. En efecto, el diseño institucional influía en la forma en que los actores se comportaban, en el perfil de credibilidad y sostenibilidad de las políticas en el tiempo, en el respaldo social que las decisiones políticas generaban.

No cualquier acción de gobierno constituye una política pública. Una política pública es un conjunto de decisiones y acciones del poder público coherentes, racionales y realizables con vistas a solucionar algún problema de la agenda pública. Las políticas públicas son lo contrario del *impromptu*, del “manotón de ahogado”, de la improvisación o la respuesta irracional frente a los problemas sociales.

Para hablar de políticas públicas no bastan los hechos aislados, ni los discursos, ni los planes irrealizables, ni las previsiones presupuestarias que no se ejecutan, ni las acciones descoordinadas, ni las acciones sin evaluación ni control; tampoco basta actuar coordinadamente ejecutando los gastos previstos, si estas acciones están orientadas al exclusivo beneficio de los amigos y no al

bienestar de la población y a la solución de los problemas reales actuales y previsibles en el futuro.

El marco institucional es clave en el proceso de políticas públicas porque determina, entre otros aspectos, quiénes son los actores que participan en el proceso, con qué grado de autonomía actúan y qué restricciones deben enfrentar; cuáles son los procedimientos formales que requiere la puesta en marcha de las políticas; cuáles son los canales de participación -formales e informales- de otros actores sociales.

La calidad de las políticas públicas reside en una serie de características y condiciones: credibilidad, estabilidad, flexibilidad, coherencia y coordinación, implementación adecuada, eficiencia y orientación al bien común. El perfil institucional incide en estas condiciones, a veces favorablemente y en otras ocasiones negativamente.

La **credibilidad** de la política pública se vincula con la confianza que genera en los actores sociales involucrados. Esa confianza que obviamente opera como incentivo a la conducta de los destinatarios de la política, -por ejemplo, a través de decisiones de inversión- está determinada por la razonabilidad de las medidas con relación al contexto y también por la credibilidad de las autoridades que las ponen en marcha. Esa credibilidad, a su vez, dependerá fuertemente de la percepción que se tenga sobre el poder real y efectivo con que cuentan los funcionarios y con su capacidad para llevar adelante las decisiones. La estabilidad institucional refuerza esa percepción y contribuye a fortalecer la autoridad, lo que redundará en la credibilidad de las políticas. Por otro lado, un funcionamiento institucional débil, con autoridades vaciadas de poder real o de capacidad de implementación atenta contra la credibilidad de una política pública.

La **estabilidad**, es decir, el mantenimiento de la dirección adoptada en el mediano y largo plazo es una condición de calidad de las políticas públicas. Las políticas públicas apuntan a la solución de problemas sociales generalmente



complejos que requieren continuidad en la acción para cambiar patrones de operación de los actores sociales, para consolidar resultados y para poder evaluar el impacto de las medidas. El perfil institucional de un país es clave para determinar la estabilidad de las políticas públicas. En contextos de cooperación entre los actores, con incentivos para la política de consenso, es más fácil establecer acuerdos trans-temporales que permitan el mantenimiento de las líneas básicas acordadas, aún cuando se produzca la renovación de autoridades y la alternancia de mayorías en el Gobierno. La posibilidad de alternancia es condición esencial de la democracia y de la república y consecuencia del principio de participación plural. Las elecciones y los cambios de gobierno son de la esencia de la democracia y para nada afectan, en un contexto institucional maduro y sólido, la posibilidad de establecer políticas públicas a largo plazo. La estabilidad de las políticas públicas es un factor central en el desarrollo de un país pues hace a la seguridad jurídica y a la previsibilidad que requieren no sólo los inversores sino todos los actores sociales.

La estabilidad de las políticas públicas no implica su rigidez. Por el contrario, la calidad de una política pública depende también de una dosis de **flexibilidad** que permita la adaptación de las medidas y herramientas a los cambios en la situación política, económica social, etc. y también su ajuste cuando sea necesario en función de los procesos de evaluación. Esta condición se vincula con las etapas de implementación. En contextos institucionales descentralizados, la adaptación puede ser más eficiente que en contextos centralizados en los que hay más distancia institucional entre la decisión y el impacto real de la política pública.

La **coherencia y coordinación** entre las diferentes medidas adoptadas es esencial. La coherencia se refiere a la compatibilidad y no contradicción entre las acciones, mientras la coordinación está referenciada a la relación entre los órganos de decisión y los encargados de la implementación, en el mismo o en distinto nivel del gobierno. La forma de operación institucional puede favorecer o perjudicar la coherencia y coordinación; por ejemplo, la circulación de información entre las diversas áreas del gobierno las favorece, mientras la actuación en compartimentos estancos las dificulta.

El mejor diseño y programa de política pública puede fallar si la **implementación** no es la **adecuada**. La fase

de implementación es la puesta en práctica de la decisión política y es el momento institucional de aparición de un nuevo actor en el proceso: la burocracia. En general, la decisión está reservada a los máximos niveles de los organismos públicos, mientras en la implementación intervienen funcionarios de menor nivel. En un sistema institucional sólido, existen mecanismos que permiten controlar la cadena de ejecución de las medidas para que haya correspondencia entre lo que se decide y lo que se hace; para asegurarse que los beneficios de la política pública lleguen a los destinatarios; para garantizar que entre la decisión y la ejecución medie un plazo razonable. Si estos mecanismos de auditoría y control interno no funcionan adecuadamente, puede verse obstaculizada la implementación de la política pública.

La calidad de las políticas públicas tiene que ver con la **eficiencia en la asignación de los recursos** y la relación costo-beneficio de las medidas. Para garantizar el uso adecuado de los recursos públicos, el diseño institucional clásico utiliza dos mecanismos: la ley de Presupuesto y un sistema de control financiero del Estado. La ley de Presupuesto fija los lineamientos generales sobre ingresos y gastos, fija prioridades y asigna recursos en función de esas prioridades. La trascendencia de esta decisión justifica que la competencia esté atribuida al órgano representativo por excelencia: el Congreso. El Poder Ejecutivo puede actuar de acuerdo a esos lineamientos e incurrir en malversación de fondos públicos si desconoce la asignación fijada en el Presupuesto. Los organismos del control como la Sindicatura y la Auditoría General de la Nación deben verificar la correcta asignación de los recursos. El problema surge cuando, a través de delegaciones o de decretos excepcionales, el Poder Ejecutivo concentra atribuciones para modificar el Presupuesto discrecionalmente, como sucede en Argentina.

En cuanto a su finalidad, las políticas públicas deben **estar orientadas al bienestar general**. No podemos detenernos aquí en la discusión sobre qué es el bien común y cómo se determina en cada contexto. Pero, desde el punto de vista de las políticas públicas podemos decir que la idea es evitar que se utilice el poder público para beneficiar a algunos en detrimento de la comunidad. Existen muchos mecanismos institucionales que apuntan a prevenir la captura del Estado; entre ellos, pueden mencionarse los mecanismos para prevenir, detectar y sancionar la corrupción; las garantías de un sistema judicial independiente y la existencia de organismos de control autónomos e independientes del poder político.



II. Propuestas para una agenda mínima de calidad institucional

El diseño y funcionamiento de las instituciones argentinas son responsables en parte de la dificultad de sucesivos gobiernos de desarrollar políticas públicas de calidad, sin pasar por alto que también otros factores han contribuido a ese déficit y se vinculan con las formas de hacer política, con la cultura y la tradición.

La modificación de los factores culturales es un proceso complejo y lento y requiere la reconstrucción colectiva de un consenso valorativo y un esfuerzo de toda la sociedad en el cambio de la educación -formal e informal- que sea consistente con esos valores.

Corregir las falencias del diseño institucional puede resultar más sencillo y directo, siempre y cuando se den por lo menos dos requisitos: a) la voluntad política para poner en marcha los procesos de reforma indispensables y b) el compromiso de los actores políticos y sociales relevantes respetar las instituciones.

Reformular el diseño institucional puede requerir en algunos casos la modificación de las reglas constitucionales o simplemente introducir reformas a nivel de las leyes. A nuestro juicio, la actual coyuntura política del país hace desaconsejable cualquier intento de reforma de la constitución. Los riesgos que se corren son mayores que cualquier beneficio potencial.

Las propuestas de la agenda que sugerimos a continuación pueden ponerse en práctica en algunos casos a través de la modificación de normas de rango de ley o inferior y, en otros casos, se trata de impulsar procesos de cambio en la forma de ejercicio del poder para ajustarla a los parámetros constitucionales y legales ya vigentes, es decir, se trata sólo de corregir el rumbo. Ninguna de estas propuestas requiere una reforma constitucional.

- **Derogación de los superpoderes.** Es necesario eliminar la facultad del Jefe de Gabinete para modificar el Presupuesto, corrigiendo la ley de Administración Financiera del Estado. Asimismo es importante no repetir tampoco el mecanismo anterior a 2006 que introducía esa delegación año por año en la propia ley de presupuesto.

- **Revisión del régimen de control de los DNU.** Dos reformas de rango legal son aconsejables. En primer lugar, es necesario

reformular la ley para evitar la ratificación tácita de los decretos, en caso de silencio del Congreso. Por otra parte habría que reformar la conformación y forma de decisión de la Comisión Bicameral encargada de la revisión.

- **Resolución del tema de las delegaciones legislativas.** Para el caso de las delegaciones anteriores a 1994, una solución que equilibra la estabilidad jurídica y la reivindicación de las facultades del Congreso, consiste en el análisis particular de algunas de dichas delegaciones. Es necesario señalar también que el Congreso puede siempre y en cualquier momento retomar las facultades delegadas, antes o después de 1994. También sería importante para el futuro que los legisladores tengan en cuenta que la Constitución dispone que las delegaciones no pueden hacerse en cualquier tema y que si se delegan facultades legislativas en el Ejecutivo hay que poner un plazo de vigencia y unos parámetros de actuación.

- **Derogación de la legislación de emergencia.** Las leyes de emergencia y de excepción deben ser medidas extraordinarias para situaciones especiales, no la forma de evadir las restricciones institucionales. Se debe evitar la práctica de dictar normas de emergencia que después se prorrogan año tras año. Si no se derogan las emergencias vigentes, por lo menos deberían evitarse nuevas prórrogas.

- **Modificación de la regulación de la Auditoría General de la Nación.** Es necesario reforzar la autonomía de la Auditoría, limitando la intervención de la Comisión Mixta Revisora de Cuentas, garantizando la independencia del organismo en la determinación de su plan de trabajo, en la realización de sus investigaciones, en la difusión de sus informes y otorgándole legitimación procesal para iniciar las acciones legales pertinentes cuando detecte la comisión de delitos o incluso para requerir la reparación de daños o la recuperación de activos. Asimismo sería aconsejable establecer algún mecanismo legal que garantice la implementación de las sugerencias de la Auditoría y la corrección de las irregularidades detectadas.

- **Modificación del Consejo de la Magistratura.** Es necesario corregir la actual integración del organismo que concede al oficialismo de turno poder de veto en las decisiones del Consejo. El diseño institucional que se adopte debería apuntar a la despolitización y agilización de los procesos de nombramiento y remoción de los jueces.



- **Medidas de transparencia y anti-corrupción.** En este punto más que dictar leyes o normas hay que cumplir la Ley de Ética Pública y las Convenciones Anticorrupción de OEA y Naciones Unidas que han sido ratificadas por ley de la Nación. Es necesario constituir la Comisión de Ética Pública. Por supuesto, la lucha contra la corrupción exige la independencia de la Justicia como condición indispensable para la aplicación de las sanciones correspondientes.

- **Sanción de una ley de acceso a la información pública.** El acceso a la información pública es la herramienta esencial en la lucha contra la corrupción y en la posibilidad de control ciudadano sobre la gestión de gobierno y de defensa de sus propios derechos e intereses.

- **Reforma política.** La reforma no puede limitarse a la adopción del régimen de internas abiertas dictado y suspendido en 2002 y derogado en 2006. La agenda de una reforma política en serio debería incluir, como mínimo, los siguientes temas:

- a) **Eliminación de la intervención del Ministerio del Interior** en todo el proceso electoral, desde la emisión y distribución de los DNI hasta el escrutinio provisorio.
- b) **Adopción del sistema de boleta única** para los cargos nacionales, separada de las boletas para cargos provinciales y municipales. Se terminaría así con los problemas de distribución de boletas, el efecto arrastre de los cargos nacionales, las listas colectoras y se abarataría el costo de la elección.

c) **Limitación en las candidaturas:**

- 1) cada partido o alianza sólo puede presentar una lista;
- 2) cada candidato sólo puede presentarse por un partido, con lo cual se acaban las “listas espejo”;

- 3) los candidatos que pierdan la interna o la primaria no pueden presentarse con ningún otro rótulo partidario o alianza, lo que contribuirá en parte a disminuir la fragmentación del sistema de partidos y la creación de partidos-comodín;
- 4) una persona sólo puede presentarse a un cargo, sea nacional, provincial o municipal, con lo cual se terminan las “listas quiniela”.

Habría que establecer también alguna sanción para los candidatos que no asuman los cargos que han ganado, para evitar las candidaturas testimoniales.

- **Sanción de un nuevo régimen de coparticipación de impuestos.** La redefinición de un régimen de coparticipación de impuestos es indispensable. De las reglas que se adopten al respecto depende la viabilidad política y económica del país federal. La sanción de este régimen no puede limitarse a un retoque de los porcentajes asignados o de la masa de impuestos coparticipables. Es el momento de revisar el esquema impositivo previsto por la Constitución y ajustar el sistema a esos parámetros lo que podría llevar a la revisión de los mecanismos de recaudación, abandonando como justificativo para algunas decisiones la cómoda excusa de que la Nación es más eficiente para recaudar. Obviamente es necesario revisar también el régimen impositivo general y el reparto de la carga tributaria entre los ciudadanos, en muchos aspectos injusto y regresivo, mejorando los mecanismos de recaudación, evitando la discrecionalidad que da lugar al acoso fiscal y abandonando la práctica de incentivar y premiar el incumplimiento a través de blanqueos y moratorias.

