MG GANTUA

IICA - PROGRAMA I

REPUBLICA ARGENTINA

ESTUDIO SOBRE LOS AVANCES EN LA REFORMA INSTITUCIONAL, POLITICAS Y ORGANIZACION DEL SECTOR PRIVADO, RELATIVOS A LA AGRICULTURA, PARA PARTICIPAR EN EL PROCESO DE APERTURA EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE

(Versión Preliminar)

Carlos A. Rossi

Buenos Aires, R. Argentina, Noviembre de 1991

Postscriptum

Cuando ya había concluído la redacción de la mayor parte del documento, el día 31 de octubre de 1991 el gobierno nacional dió a conocer un decreto denominado de "Desregulación" que en sus primeros considerandos señala **"que es forzoso continuar el ejercicio del Poder de Policía para afianzar y profundizar la libertad económica y la reforma del Estado con el objeto de consolidar la estabilidad económica, evitar distorsiones en el sistema de precios relativos y mejorar la asignación de recursos en la economía nacional, a fin de asegurar una más justa y equitativa distribución del ingreso".** Dicho decreto, en el cual se suceden al citado una larga lista de considerandos, al tiempo que deroga un gran número de Leyes Nacionales, Decretos de gobiernos constitucionales y de facto, y otras normas de menor entidad jurídica, resuelve la disolución de la mayor parte de los organismos incluídos en el Cuadro 7 bajo el argumento, entre otros, de que al ser eliminadas las regulaciones del comercio exterior e interior no se justifica su existencia y **"que no resultan aptos para la Argentina de los umbrales del siglo XXI".**

Este decreto, que fue atacado por diversos sectores, tanto aliados como opositores al gobierno, debido a que vulneraría atribuciones exclusivas del Congreso de la Nación y, por ende, lo convertiría en un instrumento manifiestamente anticonstitucional, contiene 117 artículos que abordan desde la desregulación de honorarios profesionales, pasando por la eliminación de toda restricción a la producción azucarera, hasta la eliminación de ciertas gabelas al comercio exterior o la supresión de las cajas de jubilaciones y subsidios familiares.

Es manifiesta la importancia de los aspectos referidos al área del sector público de la agricultura ya que unos 40 artículos se refieren a temas que atañen a la misma y otra veintena tienen que ver con el comercio exterior e interior.

Una primera lectura señala como lo más trascendente de esta decisión política del Ejecutivo la disolución de 8 de los 13 organismos citados en el Cuadro 7 además de dos no incluídos allí ya que no figuran con estructuras formales en la Administración y más bien eran residuales o casi inexistentes (los señalados con un * en la lista).

Los organismos disueltos son los siguientes:

Dependientes de la SAGyP:

Junta Nacional de Granos.
Junta Nacional de Carnes.
Instituto Forestal Nacional.

Mercado de Concentración Pesquera.
Instituto Nacional de la Actividad Hípica.
Corporación Argentina de Productores de Carne (*).
Mercado Nacional de Hacienda de Liniers.

Dependientes del MEyOySP:

Comisión Reguladora de la Producción y el Comercio de Yerba Mate.
Mercado Consignatario Nacional de Yerba Mate (*).
Dirección Nacional de Azúcar.

Además de estas eliminaciones, se restringen las funciones del Instituto Nacional de Vitivinicultura, para lo cual se concede plazo a este organismo a reducir su personal de acuerdo a las mismas y se otorgan más facultades al SENASA y al INCASAVE, cuya creación aún no se ha concretado.

Dado que el presente estudio estaba prácticamente concluído y al hecho de que aún se desconoce con exactitud cuáles funciones subsistirán y cuáles se eliminarán definitivamente, así como cuál será la nueva estructura de la SAGyP, resultante de la absorción del personal de los organismos disueltos que dispone el mismo decreto, es materialmente imposible realizar un análisis de los profundos cambios que impulsa la reciente decisión gubernamental a la que se alude en esta nota adicional.

No obstante, debe señalarse, como también lo menciona el decreto, que la mayoría de los organismos disueltos habían sido creados en los años '30 de modo tal que, en cierta medida, las decisiones adoptadas significan retrotraerse a la situación imperante con anterioridad a esa época. No hay ningún elemento objetivo que haga suponer que eliminados estos institutos la agricultura argentina modificará su estado actual de estancamiento, para utilizar una expresión que debe considerarse moderada, ni que signifiquen un avance en los senderos de la integración regional o en la economía mundial.

Más efectivas, al menos como medidas de corto plazo, resultan las reformas fiscales referidas a la eliminación de contribuciones, tasas e impuestos que gravan el comercio interno y externo de productos agropecuarios y otros bienes a las que alude el Capítulo IV el decreto desregulador.

En particular, debe destacarse la eliminación de la Tasa de Estadística sobre las exportaciones (3% sobre el valor FOB), de la contribución para el Fondo Nacional de la Marina Mercante (2% sobre el valor de los fletes de exportación y 12% sobre los de importación) y para el Fondo Nacional de Exportaciones (0,5% sobre el va-

lor CIF de las importaciones). Se eliminan también otros tributos no claramente identificados (solamente se indica la disposición que se anula).

Además, se dispuso modificar levemente la estructura arancelaria, elevándose al 5% el arancel para ciertas materias primas que no tributaban desde ~~el último cambio realizado en marzo de 1991~~. ten

INDICE

INDICE DE CUADROS

d.2 Avances en la Reforma Institucional, Legislación y Procesos Administrativos en la Argentina

i. Notas sobre los acuerdos de cooperación económica y de integración suscriptos por la Argentina

1. Introducción

La Argentina, al igual que los demás países de ALyC, ha suscripto diversos convenios, acuerdos y tratados con Estados Unidos y otros países de la región y fuera de ella.

En esta sección se citan y se efectúan algunos comentarios sobre los que se consideran los más importantes documentos firmados por la Argentina referidos al campo de la economía, el comercio y otros temas vinculados a dichas áreas. Al final, se incluye un cuadro con una síntesis de los principales documentos. En el Anexo 1 se incluyen fotocopias de los mismos, con un índice inicial que señala su contenido.

Dada la importancia que, a juicio del consultor, debe atribuirse al Tratado de Montevideo de 1980 y a la relación con Brasil, las notas comienzan con el acuerdo que permitió constituir la ALADI y luego se avanza en el análisis del los acuerdos entre Argentina y Brasil, entre éstos países, Paraguay y Uruguay, para la conformación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y finalmente, también se mencionan, en algunos casos con someros comentarios sobre sus contenidos, convenios con otros países, especialmente los suscriptos con Italia, España y la CEE.

2. El Tratado de Montevideo de 1980 y la ALADI

El Tratado de Montevideo de 1980 [1/], que dio lugar a la creación de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y ha estado abierto a la adhesión de todos los países latinoamericanos, introdujo cambios importantes en la orientación y operación del proceso de integración regional con relación a las modalidades que rigieron durante la vigencia del Tratado de Montevideo de 1960 que había dado origen a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Dichos cambios pueden sintetizarse como sigue:

- **El programa de liberación comercial multilateral y sus meca-**

[1/] El Tratado fue suscripto el 12 de agosto de 1980 por los siguientes países: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Entró en vigencia el 18 de marzo de 1981.

nismos auxiliares, tendientes a perfeccionar una Zona de Libre Comercio, son sustituidos por un área de preferencias económicas.

- El carácter básicamente comercial del Tratado de la ALALC es reemplazado en el marco operativo de la ALADI, y es ampliado a tres funciones básicas: 1) la promoción y regulación del comercio recíproco, 2) la complementación económica, y 3) el desarrollo de la cooperación económica.

- El esquema de la ALADI amplía el apoyo a los países de menor desarrollo y reconoce expresamente una categoría de países de desarrollo intermedio, a fin de determinar tratamientos diferenciales de aplicación de sus normas.

- El objetivo a largo plazo es establecer gradualmente un mercado común latinoamericano. Para esta finalidad, el Tratado se apoya en cinco principios básicos: 1) el pluralismo, 2) la convergencia, 3) la flexibilidad, 4) los tratamientos diferenciales y 5) la multiplicidad.

La ALADI cuenta con un conjunto de instrumentos para poner en práctica las acciones entre sus miembros y para la búsqueda de sus objetivos trascendentes. Es posible que una de las particularidades más interesantes de este acuerdo multilateral sea la existencia del mecanismo de los acuerdos de alcance parcial (AAP), de carácter estrictamente comercial, y los de complementación económica (ACE), que pueden involucrar a dos o más estados miembros.

En este marco, la Argentina suscribió AAP comerciales con Brasil, México, Chile, Uruguay y Venezuela y de complementación económica con Brasil, Paraguay, Uruguay, Venezuela, México, Ecuador, Perú y Colombia, además de los que están en gestión con Bolivia y Chile. Asimismo, ha suscripto un AAP de carácter agropecuario con Uruguay.

Si bien todos estos importantes avances en las relaciones políticas y económicas entre los países del área no ha tenido un correlato tan significativo en el plano del intercambio y de los emprendimientos conjuntos, han sido lo suficientemente importantes como para allanar el camino hacia la búsqueda de acuerdos de integración sustentados en bases más efectivas y de mayor conocimiento mutuo.

Indudablemente, los numerosos acuerdos bilaterales alcanzados en distintos aspectos económicos facilitaron la adopción de decisiones a la hora de conformar convenios de mucho mayor alcance que los acuerdos de preferencias mutuas y de simple intento, a veces

fallido, de aumentar el comercio entre los signatarios del Tratado.

Por otra parte, después de muchos años durante los cuales los avances efectivos del proceso de integración fueron escasos, se percibió que el estancamiento resultante radicaba en el propio modelo adoptado. La orientación había consistido en levantar barreras aduaneras, dicho esto en términos amplios, entre los países asociados intentando sustituir las importaciones de terceros países con bienes de origen nacional. Este proceso apuntaba a fortalecer la estructura industrial orientada al mercado interno, nacional y regional, y reducir la dependencia de importaciones provenientes del mercado mundial.

El objetivo del modelo de integración que intenta superar al prevaleciente en el período de sustitución de importaciones es fortalecer la cooperación e integración regionales para que los países asociados puedan insertarse más activamente en el mercado mundial, sumándose al desarrollo de las corrientes internacionales de producción, comercio y tecnología. Pero ya sobre fines de los ochenta y mucho más claramente en los noventa, el contexto internacional profundiza las tendencias hacia la conformación de fuertes bloques económicos y financieros, integrados, principalmente, por los países de mayor desarrollo relativo del planeta. Este proceso profundiza aún más las ideas sobre un tipo de integración que, al propio tiempo que amplíe el espacio económico propio, fortalezca las posibilidades de los países que se integran respecto de su participación en las corrientes de capital, comercio y tecnología que, se supone, ofrecería el proceso de globalización en curso.

Esta posibilidad sugiere bastantes interrogantes sobre su efectiva concreción como para pensar en una relación directa entre la unión más o menos sólida de voluntades nacionales y la obtención de resultados sustantivos en términos de beneficios para los actuales o futuros socios de la región.

No obstante estas prevenciones, es lícito afirmar que casi nunca antes habíase observado un cúmulo de avances en las relaciones bilaterales y multilaterales tal como los que están en curso desde la segunda mitad de los ochenta y, más intensamente, en el inicio de los noventa.

3. El Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo con Brasil

Las relaciones argentino-brasileñas comenzaron a ampliarse desde la segunda mitad de los años setenta, con una dinámica expansión del comercio bilateral dentro del cual la Argentina optó por un sesgo tradicional de especialización en exportaciones agrícolas, mientras que Brasil afirmaba su perfil de exportador de manufacturas. Por diversas razones este dinamismo se interrumpe en la prime-

ra mitad de los ochenta y recién retoma su vigor con la asunción de gobiernos constitucionales en ambos países.

El primer hito importante de esta nueva etapa lo fundan los presidentes Alfonsín y Sarney con la **"Declaración de Iguazú"** del 30 de noviembre de 1985, en oportunidad de la inauguración del puente internacional que une las localidades de Puerto Iguazú, en la Argentina, y de Puerto Meira, en Brasil. En el punto 18 de dicha declaración los presidentes **"expresaron su firme voluntad política de acelerar el proceso de integración bilateral"** y en el siguiente acuerdan, en orden a alcanzar dicha finalidad, la creación de una Comisión Mixta de alto nivel, para examinar y proponer programas, proyectos y modalidades de integración económica. Establecieron, asimismo, plazos y modalidades taxativos para integrar grupos de trabajo y alcanzar acuerdos políticos, técnicos y operativos.

El 29 de julio de 1986 los presidentes se reúnen nuevamente y suscriben el **"Acta para la Integración Argentino-Brasileña"**, segunda instancia trascendente de la relación bilateral, avanzando ahora en el establecimiento de un Programa de Integración y Cooperación Económica entre ambos países. Un resultado concreto de esta etapa es la firma de un conjunto de protocolos entre los cuales se destacan, desde la perspectiva del sector agropecuario argentino, los siguientes:

a. Protocolo Nº 2 - Trigo: Este acuerdo establece, dentro del programa aludido, un "Proyecto integrado de producción, almacenamiento, transporte y abastecimiento de trigo". Para ello se convino constituir diversos Grupos de Trabajo y el gobierno brasileño asume un compromiso quinquenal de compras de trigo argentino mínimas y crecientes, llegando a 2.000.000 de tn en 1991. En junio de 1987 se firmó el Anexo I del Protocolo, por el cual se extiende el período de compras hasta 1993, manteniendo el volumen mínimo en la cantidad antes señalada. Sobre el cumplimiento de este protocolo, debe acotarse que recién en 1991 se alcanzaría el volumen convenido, ya que en años anteriores las metas no se habían logrado.

b. Protocolo Nº 3 - Complementación de Abastecimiento Alimentario: Este protocolo tiene como objetivo establecer mecanismos que permitan complementar, total o parcialmente, el abastecimiento interno de alimentos en cada país, ante eventuales déficit en la producción local. Se acordó crear diversos grupos de trabajo y, en el Anexo I de diciembre de 1986, se estableció una primera lista de productos que serán objeto de medidas especiales para contribuir al abastecimiento de los dos países. Simultáneamente, se avanzó en la fijación de metas anuales y mensuales de importación de productos agropecuarios de ambos países.

c. Protocolo Nº 4 - Expansión del Comercio: Se trata de un convenio de carácter general que impulsa la realización de negociaciones económicas y comerciales tendientes a lograr la expansión gradual y sostenida del intercambio recíproco buscando, asimismo, una amplia complementación económica.

d. Protocolo Nº 9 - Biotecnología: En uno de los Anexos de este acuerdo se incluyen proyectos específicos de investigación y desarrollo referidos a productos agrícolas - papa, ajo, cítricos y maíz - en los que intervienen, por el lado argentino, el INTA, el CONICET y otras entidades públicas y privadas.

e. Protocolo Nº 22 - Industria de la Alimentación: Este protocolo establece un proyecto de integración y complementación en el sector de bienes alimenticios industrializados. Se acordó elaborar la "Lista común de bienes alimenticios industrializados" y fijar un conjunto de medidas con el fin de avanzar en el objetivo general del protocolo, entre las cuales se cuenta la eliminación de aranceles y la compatibilización de controles fitosanitarios y bromatológicos.

Después de los acuerdos iniciales se fueron agregando sucesivos Anexos que reflejan el progresivo avance de las negociaciones y amplían o perfeccionan el proceso de complementación en el plano comercial, industrial y tecnológico.

Además, debe señalarse que los acuerdos que se vayan logrando en el marco de los protocolos sobre Transporte Terrestre y Transporte Marítimo también tendrán significativa influencia en el intercambio de productos primarios y manufacturas de origen agropecuario, dado que en estas materias existen regulaciones y dificultades que traban la fluidez y el incremento del comercio bilateral.

En el plano político, las negociaciones entre los dos países adquirieron un mayor impulso con la firma del **"Acta de Amistad Argentino-Brasileña de Democracia, Paz y Desarrollo"**, suscripta en diciembre de 1986. Este documento afianzó las tratativas que venían realizándose en el ámbito del Programa de Integración.

El segundo hito de importancia es la firma, entre ambos países, del **"Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo"**, hecho que se verifica el 29 de noviembre de 1988. Este documento establece como objetivo final:

- la consolidación del proceso de integración y cooperación económica entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil,

dentro del cual:

- **los territorios de los dos países integrarán un espacio económico común, de acuerdo con los procedimientos y los planos establecidos en el Tratado.**

Según expresa el documento, la aplicación del Tratado y sus Acuerdos específicos serán ejecutados sobre la base de los **principios de gradualidad, flexibilidad, equilibrio y simetría** para permitir la adaptación progresiva de los habitantes y de las empresas de cada Estado Parte a las nuevas condiciones de competencia y legislación económica.

El Tratado, cuya vigencia es indefinida, prevé dos etapas. La primera establece un plazo de diez años para la remoción gradual de todos los obstáculos tarifarios y no tarifarios al comercio de bienes y servicios. En forma también gradual, pero sin plazo explícito, se buscará armonizar las políticas aduanera, de comercio interno y externo, agrícola, industrial, de transportes y comunicaciones, científica y tecnológica y otras, así como la coordinación de políticas en materia monetaria, fiscal, cambiaria y de capitales, a través de acuerdos específicos.

Concluida la primera, **en la segunda etapa se procederá a la armonización gradual de las demás políticas necesarias para la formación del mercado común entre los dos países.**

Este tratado entró en vigencia en agosto de 1989 y el ritmo de negociaciones se aceleró notablemente con la formación de comisiones técnicas, la firma de nuevos acuerdos en el Programa de Integración y la realización de encuentros del más alto nivel, especialmente entre los presidentes de ambos países. Es, en realidad, el preludio del acuerdo que, posteriormente, se alcanzaría para constituir un mercado común más amplio.

El 20 de diciembre de 1990 los dos países firmaron el **Acuerdo de Complementación Económica Nº 14 (ACE 14)** dentro del marco de la ALADI. El ACE 14 perfecciona, como elemento instrumental, el Tratado de Integración vigente desde agosto de 1990 y el Acta de Buenos Aires a la cual se hace referencia en el punto siguiente. Cabe apreciar que el ACE 14 es posterior a la firma del Tratado de Asunción, lo cual significa que la Argentina y Brasil siguieron adelante con sus acuerdos bilaterales.

4. El Tratado de Asunción (MERCOSUR)

El proceso abierto en 1985 en los vínculos entre la Argentina y Brasil, abrió el camino a la búsqueda de una nueva dimensión a

las relaciones económicas y comerciales entre ambos países, tratando de mejorarlas cuantitativa y cualitativamente, en mutuo beneficio. Una de las características fundamentales de esta nueva etapa de relaciones bilaterales, pero abiertas a la convergencia de otros países, es que existe, aparentemente, la voluntad de ambas naciones de superar el esquema simple de intercambio de materias primas por manufacturas, llevándolas a una concepción integracionista y de complementación intrasectorial, buscando concretar, en los hechos, la citada convergencia.

En este sentido, el tercer hito que debe resaltarse, en el contexto de la dinámica relación argentino-brasileña de los últimos siete años, es la firma, por los presidentes Menem y Collor, del **"Acta de Buenos Aires"**, en la cual ambos gobernantes deciden establecer un Mercado Común entre los dos países, fijando como plazo el 31 de diciembre de 1994. Acompañan el Acta los Anexos I, que contiene la Metodología para la Conformación del Mercado Común, y II, referido a la creación del Grupo de Trabajo Binacional para la Conformación del Mercado Común (denominado Grupo Mercado Común).

En agosto de 1990 se dio a conocer oficialmente la incorporación de Paraguay y Uruguay a la iniciativa de la Argentina y Brasil, y, después de siete meses de intensas tratativas, el 26 de marzo de 1991, se firmó el **"Tratado de Asunción para la Constitución de un Mercado Común entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay"**.

Los términos del Tratado conforman el marco del proceso de transición hacia la formación del mercado común, pero no están previstos para regir su funcionamiento una vez constituido. En ese momento los países miembros deberán acordar las instituciones y mecanismos definitivos del Mercado. Por otra parte, la pretensión de los países firmantes es que el Mercado no se agote en sí mismo, sino que constituya un instrumento para incrementar la cantidad y calidad e bienes demandados y ofertados, aprovechar la nueva escala de la economía comunitaria, mejorar el ingreso real y hacer posible una mejor inserción política y económica de los miembros en el contexto mundial.

Los propósitos del Tratado están claramente definidos en su primer artículo:

> **"Los Estados Partes deciden constituir un mercado Común, que deberá estar conformado el 31 de diciembre de 1995, el que se denominará 'Mercado Común del Sur' (MERCOSUR)".** 95

Seguidamente se explicita en qué consiste tal Mercado en los siguientes términos:

- La libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través, entre otros, de la eliminación de derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente;

- el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados y la coordinación de posiciones en foros económico-comerciales regionales e internacionales;

- la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Partes: de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transporte y comunicaciones y otras que se acuerden, a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados Partes;

- el compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración.

Para el período de transición, que se extenderá hasta el 31 de diciembre de 1994, y a fin de facilitar la constitución del Mercado Común, las partes acordaron adoptar un Régimen General de Origen, un Sistema de Solución de Controversias y Cláusulas de Salvaguardia.

Los principales instrumentos que se utilizarán durante ese período para la constitución del Mercado Común serán:

- un Programa de Liberación Comercial consistente en un cronograma de rebajas arancelarias, progresivas, lineales y automáticas, acompañadas por medidas de eliminación de restricciones no arancelarias. El objetivo es llegar al final del período de transición, en la fecha citada, con arancel cero, sin restricciones no arancelarias sobre la totalidad del universo arancelario;

- la coordinación de políticas macroeconómicas que se realizará gradualmente y en forma convergente con los programas de desgravación arancelaria y de eliminación de restricciones no arancelarias antes mencionadas;

- un arancel externo común, que incentive la competitividad

externa de los Estados Partes;

- la adopción de acuerdos sectoriales, con el fin de optimizar la utilización y movilidad de los factores de producción y de alcanzar escalas operativas eficientes.

Otros aspectos importantes del Tratado son las concesiones hechas a Paraguay y Uruguay respecto de las reducciones arancelarias programadas (tendrán un año más de plazo), la formulación de un procedimiento para inhibir importaciones que impliquen prácticas desleales y de normas comunes de competencia comercial, a fin de superar dificultades que puedan derivarse de la creciente apertura económica y de los procesos de privatización en los respectivos países.

También se convino preservar todos los acuerdos celebrados por las partes en el marco de la ALADI, y la coordinación y consulta para abordar desde una posición común otras negociaciones externas, como paso indispensable para formular una política comercial externa común.

El Tratado instituye dos órganos de administración y ejecución: el Consejo de Mercado Común y el Grupo Mercado Común. El primero es el órgano superior y le corresponde la conducción política del Mercado Común. El segundo es el órgano ejecutivo del Mercado Común (vale recordar que éste ya estaba creado entre la Argentina y Brasil a través del Acta de Buenos Aires). Este último se ha articulado en nueve subgrupos de trabajo, a saber:

1. Asuntos comerciales (aranceles, restricciones no arancelarias, drawback, cláusula de origen, arancel externo común, normas y procedimientos cambiarios, compras al estado).

2. Asuntos aduaneros.

3. Normas técnicas.

4. Política fiscal y monetaria relacionada con el comercio.

5. Transporte terrestre.

6. Transporte marítimo.

7. Política industrial y tecnológica.

8. Política agrícola.

9. Política energética.

10. Coordinación de políticas macroeconómicas.

Nótese que el Tratado de Asunción, aunque ya lo había hecho el Acta de Buenos Aires, acorta sustancialmente el plazo para reducir a cero los aranceles, eliminar las barreras no arancelarias entre los países firmantes, armonizar las políticas macroeconómicas, establecer un arancel externo común y constituir el Mercado Común, cuando el Programa de Integración entre la Argentina y Brasil preveía un período de transición de diez años antes de alcanzar dichas metas.

El Tratado comenzó a tener su vigencia efectiva el 1º de noviembre de 1991 al cumplir, cada uno de los países firmantes, los pasos legislativos y administrativos que sus constituciones les imponían, exactamente en el tiempo que originalmente se había acordado. Este resulta otro hito fundamental de este singular proceso, porque se confirma la fuerte voluntad política de los actores en favor de la concreción de los acuerdos alcanzados.

Este momento resulta particularmente clave porque deberían entrar en vigencia las rebajas arancelarias automáticas previstas en el Programa de Liberación Comercial, aunque, cabe aclarar, ellas se aplicarán exclusivamente en el contexto de los respectivos AAP (en el marco y según la terminología de la ALADI).

En cuanto a los logros alcanzados hasta el momento en el ámbito del Subgrupo 8[1] - Política agrícola -, cabe señalar que después de tres reuniones aún los avances son poco significativos. Ha tomado mucho tiempo en los debates la consideración del sector agroindustrial en lo relativo a su inclusión en el subgrupo 8 en lugar del 7 y el tratamiento que debe darse al denominado "complejo agroindustrial".

5. La Iniciativa para las Américas

Esta propuesta fue lanzada por el Presidente de Estados Unidos, en un discurso pronunciado en la Casa Blanca el 27 de junio de 1990. Luego de efectuar una caracterización de la situación internacional, señaló:

> **"Los tres pilares de nuestra nueva iniciativa son el comercio, la inversión y la deuda. Para ampliar el comercio, propongo dar comienzo a un proceso de creación de una zona de libre comercio que abarque a todo el hemisferio; para incrementar la inversión, que adoptemos medidas encaminadas a promover la afluencia de capital a la región, y para reducir aún más la deuda - la carga de la deuda - que adoptemos un nuevo enfoque con respecto al endeudamiento regional, con beneficios importantes para nuestro medio ambiente."**

[1] Se han realizado desde la fecha de elaborar. del informe 2 reuniones adicionales en las cuales se han logrado avances en referencia a medidas sanitarias y la consideración del "complejo agroindustrial"

Luego continuó su disertación profundizando el análisis de los tres ejes de su propuesta y finalizó remarcando **"que Estados Unidos está seriamente decidido a forjar una nueva sociedad con sus vecinos latinoamericanos y caribeños"**.

Según esta propuesta, Estados Unidos estaría dispuesto a negociar acuerdos marco de carácter bilateral en materia comercial. Los únicos casos registrados son los convenidos con México, en 1987, y con Bolivia, Ecuador y Colombia, en 1990.

El objetivo a largo plazo de la Iniciativa es la creación de una zona de libre comercio que se extienda "desde el puerto de Anchorage hasta Tierra del Fuego" como lo señaló el presidente de Estados Unidos.

Menos de tres meses después de efectuar estos anuncios, el 14 de setiembre de 1990, remitió al Congreso un proyecto titulado "Ley de la Iniciativa para las Américas de 1990" en el cual se plantean las medidas para instrumentar los aspectos relativos a deuda, inversiones y medio ambiente, que había formulado en el mes de junio.

El proyecto prevé la creación del Fondo para las Américas (FPA), para lo cual autoriza un aporte del Tesoro de 500 millones de dólares efectuado en cinco cuotas anuales iguales, que será administrado por el BID. Este otorgará donaciones para proyectos y programas con el objeto de adelantar reformas e iniciativas específicas en materia de políticas de inversión extranjera, financiar la asistencia técnica para privatizar empresas estatales, infraestructura comercial y planes de capacitación de personal.

Luego aborda la política de reducción de deuda, reformas orientadas al mercado, del régimen de inversiones y de protección ambiental que será conducida por el Departamento del Tesoro, desde donde se impulsarán medidas interrelacionadas para impulsar esos cambios; los países deberán reunir ciertos criterios de elegibilidad según lo determine el Presidente de Estados Unidos.

Se considera después la relación entre deudas y medio ambiente, la creación de Fondos Ambientales y programas de protección del medio ambiente, el estímulo a Organizaciones No Gubernamentales vinculadas a este tipo de actividades y sobre planes de canje de deudas por derechos sobre activos o por territorios.

Desde el punto de vista de la Argentina, la Iniciativa, por ahora, sólo ha sido considerada en el plano político pero no se conocen avances en cuanto a su instrumentación. No obstante, según informaciones recogidas en el ámbito de la Cancillería, se estaría negociando un acuerdo marco con Estados Unidos.

6. El Acuerdo Marco "4 + 1"

Tiempo después de celebrado el Tratado de Asunción, los cancilleres de los países integrantes del MERCOSUR, suscribieron en Washington un acuerdo marco sobre comercio e inversiones con los Estados Unidos, según el cual las diferencias se canalizarán a través de un mecanismo de consulta que evitará las instancias que deben cumplirse actualmente. Si bien este acuerdo no constituye un acto del MERCOSUR como instituto jurídico, muestra la disposición favorable de los países que lo integran respecto de la Iniciativa para las Américas.

Los contenidos principales del tratado son los siguientes:

- Se establecerá un Consejo Consultivo sobre Comercio e Inversión, compuesto por representantes de las partes.

- El Consejo mantendrá consultas sobre asuntos específicos teniendo el cuenta el objetivo de lograr mercados cada vez más abiertos entre las partes, efectuar el seguimiento del comercio y las inversiones, identificar oportunidades para la liberalización en estos campos y negociar proyectos de acuerdos e identificar y trabajar para la eliminación de los impedimentos a los flujos de comercio e inversión.

- El Consejo comenzará su tarea tratando la "Agenda de Acción Inmediata" que incluye temas de comercio e inversión, pudiendo establecer grupos de trabajo "ad hoc". La agenda incluye temas específicos relativos a la agricultura como son la cooperación en la Ronda Uruguay del GATT, prácticas de subsidios a las exportaciones agropecuarias, requerimientos sanitarios y fitosanitarios en agricultura y otros relativos al comercio, la inversión y la tecnología.

- Se prevé la posibilidad de recurrir al asesoramiento del sector privado como así la de que participen representantes en las reuniones del Consejo.

- Cuando el MERCOSUR adquiera la capacidad jurídica de suscribir acuerdos internacionales el actual tratado podrá suplantarse por otro.

El acuerdo entró en vigencia a partir de la firma del mismo, independientemente de la aprobación posterior de las partes. Se están desarrollando las negociaciones para poner en funcionamiento el Consejo Consultivo.

7. Otros acuerdos

La Argentina ha celebrado importantes tratados bilaterales con Italia y España, fundamentalmente dirigidos a promover las inversiones provenientes de esos países y la cooperación científica, tecnológica y cultural. También lo ha hecho, más recientemente, con la Comunidad Económica Europea (CEE).

El Tratado con Italia, firmado el 10 de diciembre de 1987 y vigente desde el 6 de marzo de 1989, propone la Creación de una Relación Asociativa Particular entre ambos estados, singularmente dirigida a promover las inversiones de capital. Las actas complementarias al Tratado contienen un Programa de Apoyo al Desarrollo de la Economía Argentina con aportes de Italia por 5.000 millones de dólares. Si bien algunos créditos y emprendimientos se han concretado o están en vías de hacerlo, incluyendo algunos que tienen que ver con el sector agropecuario y forestal, la implementación del Tratado y su Programa adjunto han sufrido grandes demoras.

El Convenio de Amistad y Cooperación Económica entre la Argentina y el Reino de España, celebrado el 3 de junio de 1988 y vigente desde el 31 de agosto de 1989, compromete el apoyo financiero español por un monto de 3.000 millones de dólares (1.000 millones de gobierno y 2.000 millones del sector privado) para inversiones de capital en la Argentina.

Con la **República Oriental del Uruguay** están vigentes, entre otros, el Tratado de Amistad y Comercio de 1956, que prevé la concesión recíproca de nación más favorecida y compromisos diversos para el intercambio mutuo y el Convenio de Cooperación Económica de 1974, referido a aspectos comerciales y de complementación económica. Además, se han celebrado diversos acuerdos en el marco de la ALADI, incluyendo uno particularmente referido al sector agropecuario.

El 2 de abril de 1990 se celebró el **Acuerdo Marco de Cooperación Comercial y Económica entre la República Argentina y la Comunidad Económica Europea** el cual, sobra la base de principios democráticos de cooperación, propone impulsar el crecimiento económico y social a través de la cooperación en lo comercial, económico, agropecuario, industrial y tecnológico. El documento acuerda sobre el trato de nación más favorecida entre las partes, la cooperación comercial, económica y tecnológica.

En el caso de la cooperación en el sector agropecuario se acordó examinar las posibilidades de incrementar el comercio mutuo de productos agropecuarios, las medidas de sanidad animal y vegetal y en materia de medio ambiente a fin de no obstaculizar el comercio. La CEE se comprometió a apoyar los esfuerzos de la Argentina para diversificar las exportaciones agropecuarias.

Se han celebrado diversos acuerdos bilaterales con **Estados Unidos** pero en casi todos los casos abordan temas específicos. Uno de los convenios importantes es el relativo al otorgamiento de garantías para las inversiones estadounidenses en la Argentina que fue celebrado el 22 de diciembre de 1959, con su protocolo adicional del 5 de junio de 1963. El 16 de mayo de 1989 el gobierno nacional aprobó el procedimiento al que deberán ajustarse los proyectos de inversión realizados en ese marco.

Otros acuerdos destacables son los Convenios firmados con la República Federal de Alemania en 1957, 1968, 1970 y 1978 y el Tratado de Amistad, Comercio y Navegación con el Japón de 1961.

Deben mencionarse también los acuerdos con Colombia, en 1990, para la creación de la Comisión Ministerial de Coordinación Política e Integración Argentino-Colombiana, y, en 1991, con Bolivia, de Integración y, con Chile, de Complementación Económica.

Finalmente, cabe mencionar que existe casi una decena de iniciativas de integración fronteriza con todos los países que limitan con la Argentina y que, en varias de ellas, se abordan aspectos referidos a la actividad agropecuaria, en los planos productivo, comercial y tecnológico.

Cuadro 1
Argentina. Nómina de los principales tratados, convenios y acuerdos internacionales, económicos y comerciales

Contrapartes	Nombre del documento	Firma/Vigencia	Objetivos
Varios países [2]	Tratado de Montevideo	F:12/8/80 V:18/3/81	- Constituir la ALADI (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio). - Promover y regular el comercio recíproco. - Complementación económica. - Desarrollar la cooperación económica entre los miembros. - Establecer como instrumentos la Preferencia Arancelaria Regional (PAR), los Acuerdos de Alcance Regional (AAR), los Acuerdos de Alcance Parcial (AAP), los Acuerdos de Complementación Económica (AAC) y el Convenio de Créditos y Pagos Recíprocos.
- Brasil	Acta para la Integración Argentino - Brasileña	F:29/7/86 V: (*)	- Establecer el Programa de Integración y Cooperación Económica entre ambos países. - Definir los principios de elaboración y ejecución del Programa. - Constituir los órganos ejecutivos. - Aprobar un conjunto de Protocolos sobre temas y áreas específicas.
- Brasil	Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil	F:29/11/88 V:14/8/89	- Consolidar el proceso de integración y cooperación económica entre ambos países. - Integrar los territorios de los dos países en un espacio económico común. - Remover todos los obstáculos tarifarios y no tarifarios al comercio de bienes y servicios en un plazo máximo de diez años. - Armonizar determinadas políticas de los dos países. - Armonizar las demás políticas para formar un mercado común.
- Brasil	Acta de Buenos Aires	F:6/6/90 V: (*)	- Establecer un Mercado Común entre los dos países que deberá encontrarse definitivamente conformado el 31 de diciembre de 1994. - Establecer una metodología para la conformación del Mercado Común. - Constituir el Grupo de Trabajo Binacional para la Conformación del Mercado Común (Grupo Mercado Común).

[2] Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

- Brasil, Paraguay y Uruguay	Tratado de Asunción (Tratado para la Constitución de un Mercado Común entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay)	F:26/3/91 V:Aún no entró en vigencia.	- Constituir un Mercado Común que deberá estar conformado el 31 de diciembre de 1994 y que se denominará "Mercado Común del Sur" (MERCOSUR). - El Mercado Común implica: la libre circulación de los bienes, servicios y factores productivos entre los países, el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común con otros estados o agrupaciones de estados y la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales.
- Uruguay	Tratado de Amistad y Comercio entre la República Argentina y la República Oriental del Uruguay	F:14/12/56 V:2/2/60	- Concesión recíproca del tratamiento de nación más favorecida. - Adopción de compromisos sobre derechos, tasas e impuestos al comercio exterior. - Establecer un régimen de origen. - Crear una Comisión Mixta.
- Uruguay	Convenio de Cooperación Económica Argentino - Uruguayo	F:20/8/74 V: (*)	- Intensificar y diversificar en el grado máximo posible el comercio recíproco entre los dos países. - Lograr un aceptable equilibrio en la balanza comercial. - Coordinar actividades industriales. - Estimular las inversiones dirigidas al aprovechamiento de ambos mercados y de la capacidad competitiva de los dos países en los mercados internacionales. - Facilitar la creación y el funcionamiento de empresas binacionales. - Se establece un programa de liberación de gravámenes y demás restricciones que inciden sobre las importaciones.
- Comunidad Económica Europea	Acuerdo marco de cooperación comercial y económica entre la República Argentina y la Comunidad Económica Europea	F:2/4/89 V: (*)	- Fortalecer la democracia y la integración regional a través del impulso del crecimiento económico y social. - Cooperación comercial, económica, agropecuaria, industrial, tecnológica y en otras áreas. - Respaldar el proceso de integración abierto entre la Argentina y otros países de América Latina. - La cooperación en el sector agropecuario procurará incrementar el comercio mutuo de productos, aplicar medidas sanitarias, fitosanitarias y de protección del medio ambiente, apoyo de la CEE a la diversificación de las exportaciones agropecuarias argentinas.

- Estados Unidos	Acuerdo relativo a un Consejo sobre Comercio e Inversión entre los gobiernos de la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay, la República Oriental del Uruguay y el Gobierno de los Estados Unidos de América	F:19/6/91 V:19/6/91	- Creación del un Consejo Consultivo sobre Comercio e Inversión. - El Consejo perseguirá el objetivo de lograr mercados cada vez más abiertos entre las partes, efectuará el seguimiento del comercio y las inversiones, identificará oportunidades para la liberalización del comercio y la inversión y negociará proyectos de acuerdo cuando fuere apropiado. También identificará y trabajará en la eliminación de impedimentos sobre los flujos de comercio e inversión.
- R. F. de Alemania [3]	Convenio comercial y de Pagos entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República Federal de Alemania	F:25/11/57 V:2/12/57	- Acuerdo recíproco de otorgarse las máximas facilidades en su intercambio. - Acuerdo sobre las importaciones argentinas pagaderas en marcos alemanes. - Compromiso de la RFA de aplicar a las importaciones argentinas el procedimiento más liberal compatible con las disposiciones y las necesidades del país. - Se establece un régimen de pagos.
- Italia	Tratado entre la República Argentina y la República Italiana para la Creación de una Relación Asociativa Particular	F:10/12/87 V:6/3/89	- Formular un principio asociativo para llegar a formas particulares de colaboración, intercambio de información, simplificación de procedimientos y complementariedad. - Las decisiones de cada parte deberán, en lo posible, inspirarse en fortalecer la realización de programas conjuntos. - Crear condiciones adecuadas para una mayor cooperación económica entre los dos países, especialmente para estimular las inversiones de capitales. - Impulsar la creación del Club Tecnológico Italia-Argentina. Por un Acta adicional se acordó: - Instituir un Programa de Apoyo al Desarrollo Económico Argentino cuyo objetivo es la generación de inversiones en la Argentina por un monto global de aproximadamente - 5.000 millones de u$s.

[3]/ Posteriormente se firmaron: el "Convenio sobre ayuda de capital", el 4/12/68, el "Convenio sobre ayuda financiera", el 3/2/70, y el "Convenio sobre cooperación financiera", el 24/4/78.

- España	Tratado General de Cooperación y Amistad entre la República Argentina y el Reino de España	F:3/6/88 V:31/8/89	- Impulsar la cooperación económica, promoviendo la asociación de empresas de la Argentina y de España. - Establecer un Programa Integrado de cinco años para contribuir a dinamizar la economía de la R. Argentina. - El Gobierno español pondrá a disposición del argentino facilidades financieras concesionales dirigidas a proyectos de inversión de carácter productivo. En el Acuerdo Económico que forma parte del Tratado se conviene: - Promover y desarrollar el Programa Integrado que alcanzará unos 3.000 millones de dólares. - Se otorgan una serie de privilegios y ventajas en el comercio y en la ejecución de las inversiones.
- Japón	Tratado de Amistad, Comercio y Navegación entre la República Argentina y el Japón	F:20/12/61 V:25/9/67	- Otorgamiento recíproco del tratamiento de nación más favorecida con respecto a estudios e investigaciones, derechos a la propiedad, comercio, industria, finanzas y otras actividades mercantiles y profesionales. - Idem para derechos y cargas aduaneras de cualquier clase, impuestos de importación y exportación, etc. - Cooperar para expandir el comercio y las relaciones económicas entre los dos países.

(*) No se dispuso de la información correspondiente.

ii. Reformas en las instituciones públicas vinculadas al comercio exterior y a la producción agropecuaria y agroindustrial

1. Situación global del Sector Público

Los organismos e instituciones del Estado pueden ser analizados, entre otras perspectivas, desde el ángulo de su estructura orgánico-funcional, o desde una óptica vinculada con el funcionamiento real, esto es, el dinamismo particular que le imprime una determinada conducción, o el derivado de la aplicación de una política sectorial o general, o por ambas razones al mismo tiempo.

Por lo común, las estructuras son más permanentes en el tiempo y más difíciles de modificar. De hecho, los análisis institucionales encuentran que existe, por lo general, una marcada estabilidad en los entes públicos en cuanto a su organigrama y funciones, al menos en sus aspectos formales.

En cambio, suelen imprimirse dinámicas modificaciones en el rol de las instituciones como producto de cambios en su estilo de conducción y/o derivadas de la aplicación de políticas sectoriales o globales, que pueden transformar sustancialmente el funcionamiento y la repercusión de la actividad de la susodicha institución. Esas modificaciones pueden ser el producto de actos formales - resoluciones, decretos, leyes modificatorias - que no impliquen cambios estructurales más o menos profundos y estables en los organismos, o bien el resultado de decisiones políticas que se practiquen sin el dictado de actos jurídicos formales.

Puede ponerse como ejemplo, en el caso del sector agrícola, el cambiante papel de la Junta Nacional de Granos, organismo cuyo funcionamiento está regido por un marco legal que tiene cerca de 30 años de vigencia, pero que, sin embargo, asumió papeles muy distintos según las políticas, más o menos circunstanciales, de los diferentes gobiernos o conducciones económicas, sin observar cambios estructurales: desde el monopolio en la comercialización externa de granos hasta una intervención marginal en actividades comerciales, asumiendo ciertas funciones de trascendencia y abandonándolas después, etc.

Por otra parte, se puede comprobar que existen impactos considerables sobre las actividades, funcionamiento, nivel de eficacia y productividad de los organismos, en virtud de medidas de carácter general, comenzando con las relativas a la magnitud y disponibilidad de los fondos presupuestarios, la política salarial para los agentes públicos y la política de personal (dotación, calificación, capacitación, movilidad, recambio, etc.).

En el caso de muchas instituciones públicas de la Argentina

han sido profundamente deletéreos los resultados de las políticas de achicamiento, bajos salarios, disminuciones o prohibiciones en la disponibilidad de los presupuestos, congelamiento de vacantes, mengua en las capacidades técnicas, incumplimiento de las funciones asignadas, etc. Organismos otrora importantes en la ejecución de políticas, planes y programas y que, formalmente, siguen siendo así considerados, resultaron vaciados de sus funciones, incapacitados para cumplir con las actividades que legalmente les competen y con sus recursos humanos frustrados por la inacción, la falta de incentivos, la desconsideración de sus capacidades y la ausencia de objetivos y medios para llevarlos a la práctica. En otras palabras, son entes que permanecen como un cascarón vacío, porque nadie ha tomado la responsabilidad de terminar con ellos o bien de recuperarlos y ponerlos al servicio del interés general.

Desde la segunda mitad de los años 70 estos problemas se fueron acentuando en la medida que la política gubernamental, desarrollada por el gobierno de facto que asumió en 1976, enfatizaba el achicamiento y la "subsidiariedad" del Estado, pero sin que se terminaran de definir los nuevos roles, dejando sin rumbo o debilitadas las estructuras y las funciones de muchos organismos públicos.

A partir de fines de 1983, con la vuelta a la constitucionalidad, los gobiernos debieron enfrentar las consecuencias de la política anterior, particularmente las derivadas de la cuantiosa deuda externa. Así, comenzaron a sucederse planes de ajuste, primero de estilo convencional y luego de carácter crecientemente estructural, que se constituyeron en intentos más o menos fallidos de resolver la crisis económica y social en la que se vio envuelto el país. Se impuso, entonces, el objetivo de disminuir el gasto público, afectando los salarios de los agentes estatales, congelando vacantes, reduciendo los presupuestos, pero también contrayendo la inversión a límites sin antecedentes históricos, etc. Al propio tiempo, se hacía evidente la ausencia o la ineficacia de políticas dirigidas a reformar, reestructurar, recuperar o, lisa y llanamente, cerrar instituciones, organismos o reparticiones públicas, todo lo cual contribuyó a acentuar su deterioro.

En la segunda mitad de los '80 las evidencias de estos graves problemas eran suficientes como para motivar acciones en la búsqueda de alternativas de superación. Una de las herramientas a las que se apeló fue a la asistencia de organismos multilaterales, particularmente financiera y, en menor medida, técnica, para tratar de elaborar diagnósticos y proponer soluciones consistentes. Durante varios años, y aún continúan funcionando algunos, se desarrollaron programas para "fortalecer" al sector público, inducir cambios institucionales, ofrecer criterios para seleccionar políticas, mejorar la capacitación del personal y lograr modificaciones estructurales. Las evidencias señalan que, a pesar de los diagnósticos correctos, los documentos bien elaborados y muchas propuestas razonables y fundamentadas, es magro el resultado de tales esfuerzos. Más aún, los cambios recientes, ocurridos en los contenidos de las políticas

global o sectoriales, los tornan, por lo general, inaplicables.

La crisis económica, que se profundizó con las hiperinflaciones de fines de los '80, y, sobre todo, la crisis del Estado, agobiado por el endeudamiento interno y externo y el peso de responsabilidades que sus autoridades consideran no está en condiciones de cumplir, asociadas a la profunda modificación en la orientación de las políticas públicas que ha desplegado la actual administración, guiaron la decisión de poner en práctica una amplia "Reforma del Estado" [4], cuyo marco jurídico global está dado por leyes dictadas a partir del mes de julio de 1989 y posteriores normas específicas (leyes, decretos y resoluciones), algunas de las cuales aún se encuentran en trámite en las cámaras legislativas.

Debe señalarse sin eufemismos que, por encima de cualquier otro argumento, dicha Reforma está dirigida a reducir la dotación de personal de las Administración Nacional, Central y Descentralizada, de las Empresas Públicas, y, en consonancia, a disminuir los gastos del Estado en salarios y otros componentes del presupuesto, y, en un segundo plano, a la reestructuración de los distintos organismos del Estado. Pero la reforma tiene, al propio tiempo, un objetivo aún más profundo cual es transferir a manos privadas prácticamente la totalidad de las Empresas Públicas y Sociedades del Estado, productoras de bienes y servicios, y distintos activos estatales. El Poder Ejecutivo ha fijado como plazo el año 1992 para dichas privatizaciones.

La reducción de personal en este segmento del sector público, está orientada a transferir las empresas con la menor dotación de personal posible para hacer más atractiva la operación al sector privado. Pero ello conlleva que el Estado deba hacerse cargo de los costos que demandan los "pases a disponibilidad", las "prescindibilidades" o la figura más utilizada de los "retiros voluntarios". En muchos casos, las indemnizaciones del personal que se dió o que se está dando de baja, se solventan con financiamiento externo.

Por cierto, esta sección no tiene como objetivo el análisis o la calificación de la política actualmente en curso que, por cierto, está destinada a transformar profundamente el Estado, pero esta breve referencia general permite situar mejor el contexto en el que se desenvuelven y se habrán de desarrollar las reformas institucionales que se vinculan con el comercio exterior e interior y con las actividades productivas de bienes agropecuarios y agroindustriales a las que sí se busca describir.

---

[4] Véase el punto donde se da cuenta de las características del proceso de reforma en curso de aplicación.

2. Reformas en las instituciones públicas vinculados al sector agropecuario y agroindustrial

En el anexo 2 se presenta un detalle de los principales organismos públicos vinculados a las actividades productivas y comerciales, agropecuarias y agroindustriales. Prácticamente todos ellos, desde la puesta en marcha de las leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica, dictadas en 1989, han estado sujetos a programas de ajuste y/o reestructuración. Además de los casos de reducción de personal, reestructuraciones, disolución o creación de organismos, que serán descriptos y comentados en el punto siguiente donde además se incluye un cuadro que intenta sintetizar el conjunto de modificaciones aludidas, se detallan a continuación las reformas sobre las que se requiere información en el acápite d.2., apartado i, de los términos de referencia del estudio.

Son pocos los casos de **traslado de funciones al sector privado**, tal vez por la propia naturaleza de los organismos e instituciones o por la posibilidad concreta de que existan en ese ámbito el interés, las capacidades y otros atributos para hacerlo.

Desde hace varios años la Junta Nacional de Granos, que es el organismo que regula fundamentalmente la actividad comercial interna y externa relativa a los cereales y oleaginosos, dejó de efectuar los análisis de calidad de dichos productos, trasladando dicha función al sector privado y reservándose la facultad de revisar los casos en los cuales se pudieran presentar controversias entre productores, acopiadores, industriales o exportadores. La Junta, por otra parte, ha privatizado, años atrás, instalaciones de almacenamiento de granos en campaña. Actualmente se encuentra en marcha un nuevo programa de ventas de los silos y elevadores de campaña que aún posee.

El Instituto Nacional de Vitivinicultura (INV), organismo que regula la actividad de plantación y producción de viñedos y la de producción y comercialización de vinos, privatizó la empresa a su cargo, Bodegas y Viñedos Giol, que contaba con la vasija vinaria más grande del país y una de las más grandes del mundo. Con esta empresa el INV intervenía directamente en el mercado de vinos.

El Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, organismo dedicado a la investigación, desarrollo y extensión de tecnología agropecuaria, si bien no ha trasladado funciones completas al sector privado, desde hace algunos años está celebrando convenios de cooperación con instituciones y empresas privadas para la realización de diversas actividades. También ha cedido a una cooperativa la producción y comercialización de semillas de cultivares desarrollados por sus fitogenetistas.

En lo que respecta a los **cambios en las modalidades de adquisición, administración de expendios, otorgamiento de permisos de**

comercio, etc., se pueden citar los siguientes:

Por disposición del Ministerio de Economía, la Junta Nacional de Granos dejó de intervenir en 1990 como compradora de trigo, fundamentalmente, y de algunos otros granos, respecto de operaciones que realizaba con el objeto de constituir reservas destinadas a asegurar el abastecimiento de los molinos que aprovisionan de harina al mercado interno. Tal operatoria, en muchas ocasiones, constituían un subsidio a la industria molinera privada debido a que las ventas que realizaba la Junta a lo largo del año se efectuaban a precios que no alcanzaban a cubrir la carga financiera y los gastos de acondicionamiento y almacenaje que debía enfrentar el organismo.

En la actualidad, la Junta sólo efectúa algunas compras con el objeto de dar cumplimiento a operaciones de venta al exterior destinadas a algunos países que requieren la presencia del organismo estatal en las mismas o en casos en los cuales se advierte la imposibilidad del sector privado de intervenir en dichas operaciones. De todos modos se observa una reducción de la intervención de la Junta en operaciones de comercio exterior.

Por otra parte, desde fines de 1989, la Junta dejó de efectuar la adquisión de alimentos que estaban destinados al Programa Alimentario Nacional (PAN), que el nuevo gobierno decidió desactivar. El PAN fue un programa puesto en marcha en 1984 y consistía, básicamente, en la distribución gratuita, una o dos veces al mes, de cajas conteniendo unos 17 kg de productos envasados, destinados a completar las necesidades alimentarias de familias pobres en todo el país [5]/. Si bien este programa significó una intervención importante del Estado en el mercado de algunos productos alimenticios, en lo que hace estrictamente a la Junta Nacional de Granos su participación debe vincularse a que el organismo posee la capacidad legal para efectuar compras de tal naturaleza y envergadura, una estructura administrativa idónea y también infraestructura física suficiente.

Otro programa que se implementó a través de la Junta en 1984 fue el de fertilizantes. Este programa consistió en promover el uso de estos insumos mediante la entrega a los productores a través de acopiadores y cooperativas que actuaban como intermediarios de la Junta. El organismo financiaba las importaciones de los fertilizantes y los entregaba mediante un mecanismo de canje por producto (granos) a realizar en el momento de la cosecha. Este programa actualmente ha sido desactivado. No obstante, se mantiene otro similar por el cual se entrega combustible (gas-oil) en un canje de iguales características.

---

[5]/ Para apreciar la importancia de estas compras puede señalarse que, según estimaciones de funcionarios del PAN, el número de personas que se llegó a cubrir en sus últimas etapas fue de casi 6.000.000. Una de las dos mayores empresas lácteas proveía al PAN el 5% de su oferta total de leche (en este caso, como leche en polvo).

Otra modificación muy importante, es que, desde hace unos años, la Junta ha dejado de intervenir en el comercio primario de granos a través de la fijación de precios sostén o precios de referencia. En la actualidad los precios internos están totalmente liberados aunque se mantiene la fijación de "precios FOB mínimos de exportación" a los cuales deben atenerse todos los exportadores, así como la obligatoriedad de anotar todas las ventas al exterior en un Registro de Declaraciones de Ventas al Exterior. En buena medida, los valores mencionados constituyen un punto de referencia, no el único ni el más importante según las circunstancias, para las operaciones que se realizan en el mercado interno.

Si bien no atañe específicamente al punto que se está tratando, es oportuno señalar que desde 1989 se han ampliado las posibilidades en los mercados de granos. Una de las alternativas es que están ahora permitidas las operaciones de mercado a término en dólares y también, aunque ya desde antes de ese año, existe un marco regulatorio para la realización de ventas anticipadas de granos (esto es, antes que se realicen las respectivas cosechas).

El Instituto Forestal Nacional (IFONA) es un organismo dependiente de la SAGyP cuya función es ejecutar la política nacional en materia de bosques naturales (excluídos los que integran reservas que se hallan en juridicción de la Administración de Parques Nacionales) e implantados. En este sector el Estado tiene, desde hace muchos años, una participación que ha sido singularmente importante en cuanto a la definición del nivel de actividad silvícola, esto es de viveros y expansión de plantaciones forestales. El IFONA es el organismo encargado de aplicar un sistema de crédito fiscal para forestación (Ley 21.695) a través del cual se financió gran parte de las plantaciones. Este "crédito fiscal" se suspendió con motivo de la ley de Emergencia Económica de 1989. Cabe señalar que en el proyecto de Ley de Presupuesto Nacional de 1992 está previsto destinar un monto equivalente a 4.500.000 de dólares para atender la promoción de la actividad forestal, por lo que se interpreta que se restablecería el sistema de financiamiento a la forestación aunque no ha podido determinarse si esto continuará siendo en carácter de subsidio y si se hará a través del IFONA u otro organismo.

Además de las **implicancias fiscales** que pueden descontarse de las medidas consignadas en el punto siguiente, los cambios mencionados han significado concretas reducciones del gasto fiscal. Si bien esto puede afirmarse casi con total seguridad, no ha sido posible determinar la magnitud de dichas disminuciones.

En lo que hace a **indicadores del cambio de tamaño o ingerencia** de las instituciones u organismos públicos en actividades productivas o de comercio interno y externo, debe señalarse que es difícil mensurar los cambios comentados, tanto por las dificultades de acceso a la información, cuanto por la variabilidad de la intervención pública en las respectivas actividades.

Cuadro 2
Argentina. Participación de la Junta Nacional de Granos en las exportaciones (en miles de tn)

Año	Producto	JNG (I)	Total (II)	% I/II
1985	Trigo	1.260.6	9.614.4	13.1
	Maíz	315.2	7.040.8	4.5
	Sorgo	313.9	3.305.5	9.5
	Arroz	10.3	44.5	23.1
	Soja	81.7	2.986.8	2.7
	Girasol	185.2	378.6	48.9
	Total	2.166.9	23.726.1	9.1
1986	Trigo	214.8	4.029.7	5.3
	Maíz	296.5	7.374.5	4.0
	Sorgo	254.5	1.936.1	13.1
	Soja	8.1	2.604.5	0.3
	Girasol	60.5	524.5	11.5
	Total	834.4	16.652.2	5.0
1987	Trigo	1.610.6	4.197.4	38.4
	Maíz	84.8	3.963.0	2.1
	Sorgo	54.4	1.029.8	5.3
	Total	1.751.8	10.764.4	16.3
1988	Trigo	633.0	3.673.9	17.2
	Maíz	99.3	4.232.6	2.3
	Sorgo	59.4	1.439.8	4.1
	Total	821.6	12.148.5	6.8
1989	Trigo	415.2	4.351.6	9.5
	Maíz	28.3	1.879.4	1.5
	Total	443.5	7.554.4	5.9
1990	Trigo	263.9	5.847.4	4.5
	Maíz	145.0	2.921.8	5.0
	Sorgo	15.2	1.127.5	1.3
	Total	424.1	13.905.7	3.0
1991	Trigo	767.3	4.858.9	15.8
(Ene\)	Sorgo	33.6	1.284.8	2.6
Set)	Total	800.9	14.351.3	5.6

La Junta Nacional de Granos, según puede observarse en el Cuadro 2, sólo mantiene cierta actividad en el mercado exterior de trigo, muy reducida en los de maíz y sorgo y ha dejado de participar en los de arroz, girasol y soja.

En lo que hace al mercado interno, la Junta llegó a tener una participación cercana al 50% del abasto interno de trigo a los molinos harineros. La evolución de las compras de trigo de la Junta con ese destino y su participación en la oferta total en los últimos años, es la que se expone en el Cuadro 3. Como se ha señalado, en 1990 la Junta se retiró completamente de esta operatoria.

Cuadro 3
Argentina. Ventas de trigo de la Junta Nacional de Granos con destino al mercado interno y participación en la molienda (en miles de tn)

Año Comercial	Ventas de la JNG (I)	Molienda total (II)	I/II (%)
1984/85	994,5	3.995,2	24,9
1985/86	1.919,4	4.030,6	47,6
1986/87	1.515,5	3.936,8	38,5
1987/88	1.182,7	3.957,4	29,9
1988/89	1.931,3	4.206,0	45,9
1989/90	-.-	4.069,9	0,0

La conclusión del Programa Alimentario Nacional, al que se hizo referencia anteriormente, también ha significado una disminución considerable de la intervención del Estado Nacional en los mercados de alimentos.

Como síntesis de este punto se ha elaborado un cuadro que intenta resumir las reformas detalladas a lo largo del mismo a fin de visualizar rápidamente las funciones y los cambios operados.

Cuadro 4
Argentina. Reformas en las instituciones públicas vinculadas al comercio exterior y la producción agropecuaria, forestal y pesquera

Organismos		Funciones principales	Cambios observados	Desregulaciones
1. Comercio Exterior				
SIC	Secretaría de Industria y Comercio (organismo centralizado del MEyOySP)	- Asistir al MEyOySP en la elaboración de las políticas industrial, minera y de comercio interior y exterior	- Modificación y reducción de estructuras. - Eliminación de dependencias.	- Cancelación de programas de promoción de exportaciones y reducción de la promoción industrial. - Derogación de todos los controles de precios. - Reducción de trámites administrativos.
ANA	Administración Nacional de Aduanas (organismo descentralizado del MEyOySP)	- Ejercer el control del comercio exterior. Recaudar aranceles y derechos de M y X. Establecer las nomenclaturas de M y X (NADI y NADE). Fijar precios de M y X.	- Fortalecimiento de la estructura para agilizar los trámites de M y x.	- Eliminación de diversos gravámenes. - Apertura de una ventanilla única para los trámites de M. (ambas en curso de implementación)
JNG	Junta Nacional de Granos (organismo descentralizado de la SAGyP)	- Regular el comercio interior y exterior de granos. Servicio de Almacenaje y contro en puertos. Fijar normas de calidad. Fijar precios FOB mínimos de X.	- Se estudia una reestructuración del organismo	- Privatización de los análisis de calidad. - No interviene en la fijación de precios internos (sostén o de referencia). - Supresión de las compras con destino al mercado interno. - Privatización parcial de silos y elevadores de campaña.
JNC	Junta Nacional de Carnes (organismo descentralizado de la SAGyP)	- Promoción de las exportaciones argentinas de carnes y subproductos. Control del comercio e industrialización de ganados y carnes. Fijación de precios FOB de X.	- Fortalecimiento de las actividades de promoción de exportaciones	- Se analiza la privatización de la tipificación de carnes.
2. Producción, comercialización e investigación agropecuaria				
SAGyP	Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (organismo centralizado del MEyOySP)	- Asistir al MEyOySP en la elaboración y aplicación de la política agropecuaria, forestal y pesquera.	- Reducción de estructuras. - Fortalecimiento de las actividades de promoción de exportaciones. -Aplicación de programas fito y zoosanitarios y de creación de cultivares.	- Se analiza la reducción de controles en diversas áreas. - Se analiza la privatización de los mercados de hacienda y pesquero.

INTA	Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (organismo descentralizado de la SAGyP)	- Impulsar y vigorizar la investigación y la extensión agropecuarias.	- Establecimiento de una nueva organización territorial y funcional. Aplicación de un nuevo plan de tecnología agropecuaria de mediano plazo	- Se analiza una mayor4 autarquía administrativa y financiera para administrar libremente los recursos y generar recursos genuinos. - Abrir actividades a la participación privada.
IFONA	Instituto Forestal Nacional (organismo descentralizados de la SAGyP)	- Asistir a la SAGyP en la elaboración de la política forestal. Promover la actividad forestal. Administrar los recursos del Estado orientados a la actividad forestal.	- Se planea centralizar la actividad del organismo en la SAGyP	- Se analiza la eliminación o el reemplazo del sistema de promoción de la forestación.
INV	Instituto Nacional de Vitivinicultura (organismo descentralizado del MEyOySP)	- Organismo regulador de la producción, el comercio y la calidad de las vides y los vinos.		- Privatización de la Bodega estatal GIOL. - A partir de ello, eliminación de la intervención directa en la elaboración y el comercio de vinos.

Cuadro 5
Argentina. Evolución de la Planta de Personal Total y Permanente de los Organismos del Sector Público del ámbito agropecuario

Concepto	Al 31/12/1985		Al 31/12/1988		Al 31/12/1990		Var. 90/85-Total		Var. 90/85-Perm.	
	Total	Perm.	Total	Perm.	Total	Perm.	Absol.	%	Absol.	%
Por Jurisdicción										
- SAGYP (consolidado)	17028	15875	15495	14540	14382	13822	-2646	-15.5	-2053	-12.9
- SAGYP (org. centralizados) 1/	1636	1573	903	789	766	603	-870	-53.2	-970	-61.7
- SAGYP (cuentas especiales) 2/	3501	3501	3080	2983	2997	2997	-504	-14.4	-504	-14.4
- SAGYP (org. descentralizados)	11891	10801	11512	10768	10619	10222	-1272	-10.7	-579	-5.4
Organismos descentralizados										
- INTA	5552	4922	5796	5434	5628	5277	76	1.4	355	7.2
- ANPN	593	517	434	434	566	566	-27	-4.6	49	9.5
- IFONA	340	300	269	269	303	303	-37	-10.9	3	1.0
- JNG	4396	4057	3933	3653	3100	3096	-1296	-29.5	-961	-23.7
- MNH	292	287	272	268	248	244	-44	-15.1	-43	-15.0
- JNC	686	686	492	492	505	505	-181	-26.4	-181	-26.4
- INAH	32	32	19	19	18	18	-14	-43.8	-14	-43.8
- INIDEP			297	225	251	213	-46	-15.5	-12	-5.3
Ministerio de Economía										
Organismos descentralizados	1675	1675	1536	1424	1583	1342	-92	-5.5	-333	-19.9
CRYM	69	69	49	49	45	45	-24	-34.8	-24	-34.8
INV	1319	1319	1179	1151	1336	1095	17	1.3	-224	-17.0
DNA	287	287	308	224	202	202	-85	-29.6	-85	-29.6

1/ Corresponde a la sede central de la SAGyP. 2/ Corresponde al SENASA.

3. La Reforma del Estado en el ámbito de la Agricultura

Si bien desde hace varios años se llevan adelante acciones dirigidas, fundamentalmente, a reducir el personal de los organismos públicos, desde 1989, cuando se dictó la Ley 23.696 de "Reforma del Estado", se puso en marcha un proceso de vastísimos alcances, que está en curso de ejecución y que comprende la reestructuración de organismos públicos - incluyendo la privatización de algunas actividades y servicios -, una fuerte reducción de la dotación de agentes estatales y la privatización prácticamente total de las empresas y sociedades del estado.

Las estadísticas oficiales disponibles sobre la dotación de personal total en los organismos pertenecientes al ámbito de la agricultura permiten apreciar que entre 1985 y 1990 ésta se redujo en un 15,5% en los dependientes de la SAGyP y en un 5,5% en los del MEyOySP; en términos absolutos ello significó la baja de más de 2.700 personas. Las plantas permanentes se redujeron, entre los mismos años, un 12,9% y un 19,9%, respectivamente. En el Cuadro 5 se ofrece un detalle más amplio de los datos comentados.

Es posible apreciar que es la institución central, la SAGyP, el organismo que ha sufrido la mayor pérdida de personal, la cual alcanza al 53,2% en el rubro total y el 61,7% en el de personal permanente. Podrá verse luego que los agentes actuales de la SAGyP se redujeron casi a la mitad de los existentes a fin de 1990.

Dentro del marco de la reforma aludida al comienzo de este acápite, a principios de abril se dieron a conocer los resultados del plan de reducción de personal ocupado en la mayoría de los entes de la Administración Central y Organismos Descentralizados. Según la información proporcionada por el Poder Ejecutivo Nacional, la reducción operada en cuatro organismos - SAGyP, INTA, JNG, JNC - sumó unas 3.300 personas durante el primer trimestre de 1991. Esto habría significado una baja del 26,4% en el personal ocupado existente a fines de 1990.

Las medidas de achicamiento de personal fueron acompañadas por cambios en las estructuras orgánico-funcionales, modificaciones que comprenden tanto la redefinición de misiones y funciones como la reducción de cargos de dirección y la anulación de servicios o institutos existentes.

En la mayor parte de los casos estas reducciones se han cumplido, aunque las reestructuraciones aún no han terminado. Uno de los componentes de los cambios efectuados, es la jerarquización de los denominados "cargos críticos" que corresponden a los nuevos cargos de Directores Nacionales. Está en proceso la selección de los aspirantes a estas posiciones, para las cuales se prevén salarios hasta cinco veces mayores que los correspondientes a los de la máxima categoría del escalafón del personal que todavía está en

vigencia. Sin embargo, es preciso señalar que en el proyecto de presupuesto de la Administración Pública Nacional para 1992, excepto el financiamiento para estos cargos, no están previstos aumentos en los salarios del personal.

En el cuadro que se presenta seguidamente, se resumen los alcances del proceso de reforma del Estado en el ámbito de la Agricultura, incluyendo el MEyOySP. En el Anexo 3 se presenta el Organigrama derogado y el vigente del citado Ministerio.

Cuadro 6
Argentina. Proceso de Reforma del Estado en el ámbito de la agricultura

Organismo		Reestructuración	Reducción de Direcciones	Reducción de Personal	Normas Legales aplicadas (1)
MEyOySP	Ministerio de Economía y de Obras y Servicios Públicos	- Se eliminaron Secretarías y Subsecretarías.	- 48 (77 a 29)	- 1.615	- Decreto 2476/90 y complementarios.
SAGyP (2)	Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca	- Se eliminaron las Subsecretarías (3)	- 11 (15 a 4) (4)	- 334	- Decretos 2476/90 y 720/91
JNG	Junta Nacional de Granos	- Se estudia un cambio de estructura		- 1.140	- Decreto 2476/90.
JNC	Junta Nacional de Carnes	- s/i		- 168	- Decreto 2476/90.
INTA	Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria	- s/i		- 1.728	- Decreto 2476/90.

NOTAS: (1) Los cambios se encuadran en la Ley 23.696 de Reforma del Estado. (2) Forma parte del MEyOySP. (3) Se trata de las Subsecretarías de Agricultura, Ganadería, Economía Agrari y Pesca. (4) Además, se eliminaron siete dependencias denominadas "Servicios Nacionales".

Por decreto 742 de abril de 1991, el PEN aprobó una nueva estructura para la Subsecretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (actualmente Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (SAGyP)) que comprende 4 Direcciones Nacionales y 12 Direcciones.

La dotación de personal que actualmente revista en la SAGyP es de alrededor de 350 agentes, la mitad de la existente a principios de 1990. Pero aún más notable resulta la comparación con la cantidad de agentes que contemplaba la estructura anterior, aprobada por el Decreto 2356 de 1973, con 3.898 categorías financiadas.

Independientemente de considerar si el numerario previsto resultaba excesivo para las funciones que tenía asignada la SAGyP -

aspecto sobre el cual es probable que un análisis funcional objetivo diera una respuesta positiva - las evidencias indican que la enorme reducción de personal desarticuló y debilitó la mayor parte de las actividades que debía cumplir el organismo. Porque no solamente se produjo la aludida disminución de agentes - en sucesivas pulsiones a lo largo de los últimos tres lustros - sino que fue contrayéndose, paralelamente, la disponibilidad de recursos presupuestarios y medios de todo tipo para facilitar el desarrollo de sus funciones por parte del personal subsistente. Así, en muchas ocasiones debió apelarse a remedios aleatorios, como contrataciones temporarias de personal a través de fondos de cuentas especiales o aportes externos, el uso de recursos financieros no presupuestarios para ejecutar obras, adquirir vehículos o efectuar tareas de mantenimiento, etc. Todos estos procedimientos no convencionales resultaron globalmente ineficaces para contener el progresivo deterioro del servicio regular de la SAGyP. Además, contrarían rectos principios de gestión y control de la programación y ejecución presupuestarias.

Una de las peores consecuencias de las continuas bajas de personal, que en muchos casos significaron la desaparición de departamentos, oficinas o servicios completos, es la pérdida del conocimiento empírico, técnico y administrativo, y la falta de tradición del mismo a nuevos agentes. Este valiosísimo patrimonio del organismo se fue dilapidando sin que existiera casi ningún intento de detener el drenaje de conocimientos, experiencia, costumbres y usos que pudieran traducirse en términos de capacitación de personal de reemplazo.

En la actualidad, una cantidad muy grande de funciones, servicios y actividades que cumplía la SAGyP se hallan paralizadas o se realizan en forma parcial o esporádica. La posibilidad de recuperarlas en las condiciones presupuestarias y de personal que prevé la estructura vigente, parece muy dudosa.

Con motivo de la puesta en vigencia de la nueva estructura, las autoridades de la SAGyP procedieron a dar de baja a más de un centenar de agentes y, casi al mismo tiempo, designaron a unos 140 nuevos, profesionales y administrativos, algunos de los cuales eran personal contratado que ya venía cumpliendo funciones en el organismo. Si bien resulta ponderable la incorporación de personal - la primera en muchos años de la mencionada magnitud -, no lo parecen tanto, primero, los criterios aplicados en las bajas dispuestas y, segundo, los que determinaron las incorporaciones. Tampoco se advierte la existencia de un plan orgánico de capacitación del nuevo personal del organismo.

La nueva estructura de la SAGyP resalta que este organismo tiene la misión de elaborar y proponer políticas, programas y planes para el sector agropecuario. Sin embargo, no se advierte que exista una correspondencia entre esta pretensión y los medios que se destinan a sustentar tal cometido. La posibilidad de definir

políticas se apoya, para decirlo en términos de proporciones, en un 90% o más, en la disponibilidad de información, en tiempo y en forma, y en el análisis sistemático de la misma, y apenas en un 10% o menos, en la elaboración de decisiones. Precisamente casi todas las áreas de generación y análisis de información de la SAGyP son las que más han sufrido las consecuencias del drenaje de recursos humanos y las restricciones presupuestarias.

A título de ejemplo, en este sentido, cabe señalar que el área de estimaciones agrícolas y ganaderas desde hace varios años prácticamente ha interrumpido sus tareas de relevamiento y elaboración de información primaria. Ello ha determinado el quiebre de series históricas de áreas sembradas y producción agrícola, existencias ganaderas, etc. Actualmente el país carece de información veraz sobre qué y cuánto produce, o cómo han evolucionado los stocks de ganado, cuál es su productividad, etc. Lo propio ocurre con las áreas de información económica - precios, costos de producción, mercados, oferta y demanda, etc. - y tecnológica. En este último aspecto, si bien el INTA está en condiciones de proveer la mayor parte de la información necesaria, no parece existir una relación orgánica con las dependencias de la SAGyP que permita una vinculación fluída para el intercambio y el análisis de la información disponible.

Puede afirmarse que la dotación de personal de la SAGyP ha alcanzado un mínimo histórico, por más que la comparación con el antiguo Ministerio de Agricultura y Ganadería, que centralizaba funciones que ahora cumplen otros organismos, no sea estrictamente equivalente. Las posibilidades de recuperación dependen en escasa medida de la buena disposición que pudieran tener los agentes que aún permanecen en el organismo. La transformación debería sustentarse primero en una clara y firme decisión politica de recuperar, con los medios modernos apropiados, las funciones que le competen y sostener esta decisión en el tiempo y con los recursos materiales y humanos necesarios.

Finalmente, cabe puntualizar que tienen dependencia funcional de la SAGyP, 10 organismos descentralizados, que también han visto reducidas sus dotaciones de personal (véase el Cuadro 5) y algunos de los cuales están sujetos aún a nuevas reformas o incluso su disolución. Los organismos se detallan en el cuadro siguiente:

Cuadro 7
Argentina. Organismos descentralizados bajo dependencia funcional de la SAGyP y del MEyOySP

Org. central/Org. descentralizado	Principal función
1. Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (SAGyP)	
Junta Nacional de Granos (JNG)	- Ver Cuadro 4.
Junta Nacional de Carnes (JNC)	- Ver Cuadro 4.
Instituo Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA)	- Ver Cuadro 4.
Servicio Nacional de Sanidad Animal (SENASA)	- Aplicación de los programas nacionales de sanidad animal y control de la sanidad de ganados y carnes.
Instituto Forestal Nacional (IFONA)	- Ver Cuadro 4.
Instituto de Investigación y Desarrollo Pesquero (INIDEP)	- Diseño y ejecución de la política de investigación y desarrollo del sector de la pesca.
Administración Nacional de Parques Nacionales (ANPN)	- Administrar y controlar los territorios afectados a reservas naturales de juridicción nacional en todo el país.
Instituto Nacional de la Actividad Hípica (INAH)	- Ejercer el control de la actividad hípica y del comercio exterior de équidos.
Mercado Nacional de Hacienda (MNH)	- Administrar el mercado de concentración para la comercialización de ganado en Buenos Aires.
Mercado de Concentración Pesquera (MCP)	- Administrar el mercado de concentración para la comercialización de pescados en Mar del Plata.
2. Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (MEyOySP	
Instituto Nacional de Vitivinicultura (INV)	- Ver Cuadro 4.
Comisión Reguladora de la Producción y Comercialización de la Yerba Mate (CRYM)	- Regular la plantación y replantación de yerbatales, establecer normas para la elaboración y comercialización de la yerba mate.
Dirección Nacional de Azúcar (DNA)	- Regular la plantación de cañaverales, establecer cupos y períodos para la zafra azucarera.

Cabe señalar que está en gestión la centralización del IFONA, con lo cual desaparecería como organismo independiente de la SAGyP, la creación de tres nuevos institutos: el Instituto Nacional de Sanidad Animal (INASA) (absorbiendo las funciones actuales del SENASA), el Instituto Nacional de Semillas INASE (absorbiendo las funciones actuales de la Comisión Nacional de Semillas, una institución sin estructura que funciona dentro de la SAGyP) y el Instituto Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal (INCASAVE) y la probable disolución del INAH. Además, se estudia la reestructuración de la Junta Nacional de Granos y la privatización de los mercados de hacienda de Liniers (Buenos Aires) y de concentración pesquera de Mar del Plata (Pcia. de Buenos Aires).

La creación de los tres organismos antes citados, que nacerían con un fuerte apoyo presupuestario, profundiza el interrogante sobre las posibilidades de que el ente rector, la debilitada SAGyP, pueda ejercer sobre ellos la necesaria orientación acerca de sus funciones y el control de las acciones que habrán de desarrollar.

En el área del actual Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (MEyOySP) existen otros organismos vinculados con la actividad agraria, a saber: la Dirección Nacional de Azúcar (DNA) que efectúa la regulación y el control de la producción y el comercio de la caña de azúcar y del azúcar, el Instituto Nacional de Vitivinicultura (INV) que regula la actividad de plantación y producción de viñedos y la de producción y comercialización de vinos y la Comisión Reguladora de la Producción y el Comercio de la Yerba Mate (CRYM), cuyas funciones están descriptas en su rótulo. Todos estos organismos también han reducido su personal y, consecuentemente, disminuído su actividad específica.

Desde 1989 la SAGyP gestionó ante el BID y el BIRF (Banco Mundial) la concesión de un crédito para desarrollar diversas actividades. Después de más de un año de tratativas sobre los alcances y contenidos, se aprobó un documento, y el financiamiento pertinente, denominado "Proyecto de Desarrollo Institucional y de los Servicios Agropecuarios" [6]/. El citado proyecto tiene un costo estimado de 82,7 millones de dólares que habrán de cubrirse con las siguientes fuentes de financiamiento:

Fuente	Monto (millones de u$s)
BIRF	33,0
BID	30,0
Donación del Japón	1,0
Contraparte local (*)	18,7
TOTAL	82,7

Los créditos fueron otorgados a 17 años de plazo, con cinco años de gracia y a una tasa de interés "standard" variable. Para dimensionar la magnitud del compromiso financiero asumido por el Estado para este emprendimiento, cabe señalar que el presupuesto actual de la SAGyP es inferior al 10% del monto total del proyecto. En otras palabras, éste equivale, en los niveles actuales, a más de 10 años de presupuestos corrientes del organismo.

---

[6]/ The World Bank, "Agricultural Services and Institutional Development Project", Staff appraisal report, Argentina, Report No. 9138-AR, Agricultural Operation Division IV, Latina American and Caribbean Region, January 29, 1991.

El proyecto tiene una duración estimada de cinco años y contiene siete componentes principales (sin incluir el destinado a la coordinación general) dirigidos a financiar inversiones, apoyo técnico y consultorías en las áreas de Sanidad animal, Servicios fitosanitarios, Investigación y desarrollo pesquero, Comercialización de Carnes, Investigación agropecuaria, Promoción de exportaciones y Sistemas de Información.

Los primeros dos componentes mencionados serán el sustento principal para la creación de los ya citados INASA, INASE y INCASAVE, cuyo financiamiento futuro dependerá de ingresos genuinos que dichos nuevos organismos deberán generar. Se pretende lograr también el fortalecimiento institucional del INTA, INIDEP y la JNC, así como el área de estadísticas e información de la propia SAGyP. Se espera que el proyecto inicie sus actividades a fines de 1991 o principios de 1992.

Resulta imposible, en el marco del presente trabajo, realizar mayores descripciones y análisis exhaustivos del proyecto que brevemente se ha mencionado, pero es indudable que, por su magnitud y alcances, debería tener un fuerte impacto en el nivel de actividad pública en el ámbito de la agricultura. De su correcta gestión, y del acierto en cuanto a las áreas de acción seleccionadas dependerá gran parte de la gestión pública en el sector agropecuario en los años próximos.

Por cierto, la actual estructura de la SAGyP, fundamentalmente en lo que hace a dotación de recursos humanos, materiales y financieros, aparece sumamente restringida frente a un proyecto de la magnitud del que habrá de comenzar próximamente. Por otra parte, el nivel actual de los salarios de los agentes estatales, en general, y de la SAGyP, en particular, resulta un claro desincentivo para iniciar una recuperación efectiva del funcionamiento institucional. Si estas cuestiones no son resueltas habrá, como ya ha ocurrido en proyectos de fortalecimiento institucional anteriores, desajustes y desarmonías tales, que podrían hacer fracasar las mejores intenciones. En ese sentido, vale resaltar que estos proyectos, por lo general, crean estructuras paralelas a las formales, con normas y pautas de funcionamiento diferentes, con niveles salariales superiores, elementos que suelen originar fuertes resistencias en los cuadros alineados en las estructuras formales. Eliminar o morigerar estos problemas exige un importante esfuerzo dirigido a imbricar positivamente las actividades de ambas partes.

iii. Avances en la simplificación de procesos administrativos

Los resultados de las consultas realizadas acerca de la **simplificación de procesos administrativos en las instituciones públicas vinculadas al comercio exterior** sugieren que no se han verificado cambios significativos en esta materia. Un informe oficial [7]/ elaborado en base a una encuesta realizada a tres decenas de organismos y dependencias oficiales que realizan controles previos al embarque de productos destinados a la exportación extrae como conclusión, aunque ello no surge con claridad de la encuesta, que existe rigidez en los procedimientos administrativos y resistencia de los funcionarios a eliminar los controles previos a las exportaciones. Algunos de los datos que ofrece el trabajo son las siguientes:

. La mayoría de los organismos controlantes pertenecen a la SAGyP. 19 dependencias ejercen algún tipo de control sobre los 25 primeros capítulos del nomenclador arancelario de exportación.

. En general, los controles previos al embarque son exigidos por el importador extranjero para verificar las condiciones de peso y de calidad. Lo más frecuente es que pidan certificados expedidos por autoridades argentinas, por ejemplo, fitosanitarios.

. Un total de once organismos fundamentaron su intervención en razones estadísticas y seis debido a la necesidad de prevenir maniobras de subfacturación.

. El 95% de los encuestados respondió que es necesario mantener el control previo.

. El 91% rechazó la idea de sustituir el control previo por otro posterior al embarque.

. El 87% se pronunció por la conveniencia de mantener el control sobre todos los productos para los que está facultado a intervenir.

El trabajo finaliza proponiendo que el Congreso apruebe una ley que derogue todas las normas de una sola vez. Como reconoce que algunos controles deberían subsistir, propone que la ley faculte al Poder Ejecutivo Nacional para establecer por decreto una lista única de productos sometidos a control previo.

---

[7]/ Secretaría de Planificación, Subsecretaría de Planificación para la Integración, "Controles previos a la exportación. Evaluación de la encuesta", Serie Facilitación del Comercio Exterior, julio de 1991.

Los organismos y dependencia del área agropecuaria que se encuestaron y respondieron el cuestionario así como los productos sobre los que intervienen se presentan en el Cuadro 8.

Cuadro 8
Argentina. Organismos y dependencias del ámbito agropecuario que intervienen en controles previos al embarque de productos

Organismo/Dependencia	Productos intervenidos
- SAGyP/Area de Fiscalización e Inspección Portuaria de Vegetales	- Aceites vegetales. Se expiden certificados fitosanitarios a pedido de parte.
- Junta Nacional de Granos	- Granos, Aceites vegetales y subproductos. Fibra de algodón.
- SAGyP/Servicio Nacional de Semillas	- Todo tipo de semillas y creaciones fitogenéticas. Expide un certificado de exportación.
- Instituto Forestal Nacional	- Semillas de árboles forestales.
- SAGyP/Departamento de Algodón	- Fibra de Algodón.
- SAGy¿/Departamento de Tabaco	- Tabaco.
- Instituto Nacional de la Actividad Hípica	- Equinos de raza, sangre pura de carrera.
- Junta Nacional de Carnes	- Ganados, carnes y subproductos.
- Servicio Nacional de Sanidad Animal	- Productos y Subproductos de origen animal, incluído lácteos, avicultura y cunicultura.
- SAGyP/Dirección Nacional de Fauna Silvestre	- Productos de la fauna.
- SAGyP/Dirección Nacional de Pesca	- Productos de la pesca.
- SAGyP/ Servicio Nacional de Laboratorios de Microbiología y Química Agrícola	- Fertilizantes
- SAGyP/Dirección Nacional de Fiscalización y Comercialización Ganadera	- Animales de pedigree, puros por cruza y rodeo general, aves y conejos, alimentos balanceados.

Sin embargo, resultan más significativos y de mayor incidencia económica los problemas que se observan en el transporte, la operatoria de ingreso y movimiento en los puertos, las demoras en la carga de buques, en las vías navegables, etc.

Muy recientemente, el Poder Ejecutivo Nacional ha dictado el Decreto 1.883/91 que, en el marco del Programa de Reforma Administrativa, contempla una serie de cambios tendientes a simplificar los trámites administrativos que deben cumplirse en los organismos estatales. Una síntesis de los aspectos principales del Decreto citado se exponen en el Cuadro 9

Cuadro 9
Argentina. Simplificación de trámites administrativos - Programa de Reforma Administrativa - Decreto 1.883/91

Objetivos	Acciones previstas
1. Simplificación y acortamiento de trámites.	- Supresión de los pases entre unidades administrativas. - Eliminación de trámites y recursos superfluos. - Acortamiento de los plazos de tramitación.
2. Respeto de los derechos del usuario, información al público y control ciudadano del trámite.	- Ampliación de los horarios para acceder al expediente. - Obtención de fotocopias a pedido del particular. - Habilitación de oficinas especializadas. - Mejora del sistema de recepción de denuncias del público.
3. Responsabilidad directa del funcionario.	- Aplicación del principio de responsabilidad exclusiva de cada funcionario por sus decisiones. - Agravamiento del régimen de sanciones por incumplimiento. - Control efectivo del cumplimiento de plazos por una unidad especializada.
4. Modernización e informatización de los procedimientos.	- Adaptación de normas a técnicas modernas de comunicación. - Capacitación del personal. - Jerarquización de las funciones de despacho y mesa de entradas.

La Administración Nacional de Aduanas (ANA) es un organismo clave para la facilitación de las operaciones de comercio exterior. La ANA ejerce el control del ingreso y egreso de bienes a y desde el país, percibe los aranceles y derechos aduaneros, oficia de agente de retención de otros gravámenes, tiene la facultad de fijar precios FOB mínimos o referenciales para los productos que se exportan o importan (aunque, en el caso de determinados productos, existen otros organismos que cumplen esa función) y otras atribuciones.

La ANA ha sido calificado como un organismo tecnológicamente atrasado y con insuficiencia de personal. Por tales motivos, existe decisión de las actuales autoridades económicas de fortalecerla mediante la puesta en marcha de un Programa de Modernización Aduanera que permitirá dotarla de recursos técnicos modernos y, al propio tiempo, aumentar su dotación de personal que, en parte, será reasignado desde otros organismos del Estado.

Desde el punto de vista institucional, la ANA desarrolla sus funciones dentro de un marco legal que es producto de importantes contribuciones jurídicas, que se han reunido en un cuerpo unificado constituyendo el actual Código Aduanero. En este sentido, las normas legales vigentes serían, según las opiniones recogidas, lo suficientemente amplias y flexibles y, desde el punto de vista de la

operatoria estrictamente aduanera, no condicionantes para las operaciones de comercio exterior. Esta apreciación no abre juicio de valor sobre la actividad corriente de la ANA cuyas falencias, en diversos aspectos de su incumbencia, son frecuentemente señaladas por distintos sectores.

iv. Indicadores de acciones del Estado destinadas a estimular la inversión privada en el complejo agrícola - agroindustrial

En este aspecto pueden señalarse algunos instrumentos de política y también la introducción de legislaciones específicas o cambios en normas legales vigentes que deben ser considerados en su calidad de incentivos a la inversión privada local y extranjera.

Debe señalarse, en primer lugar, que si bien, durante el período que alcanza este trabajo, han existido regulaciones y controles estatales en diversos campos, las actividades privadas del ámbito agro-agroindustrial, desde el punto de vista de la normativa legal, han tenido amplias posibilidades para su desenvolvimiento. Por cierto, algunas de esas regulaciones tiene, precisamente, la finalidad de incentivar a ciertos sectores o ramas de actividad.

No existieron ni existen, en cuanto a la tierra rural, limitaciones a la propiedad fundiaria, ni a formas de tenencia variadas y tampoco a la inversión de capital extranjero. Lo propio ocurre en la industria y en el comercio exterior de productos primarios y manufacturas de origen agropecuario. Diferente puede resultar la visión enfocada desde la política económica, la utilización de ciertos instrumentos y las distintas circunstancias coyunturales que se presentaron a lo largo de la última década.

Con respecto al **derecho de propiedad** el mismo está consagrado en la Constitución Nacional (artículo). Este derecho está reglamentado en el Código Civil (Libro III, Título V, "Del dominio de las cosas y del modo de adquirirlas", artículos 2506 al 2524), pero tales normas reglamentarias no hacen sino reafirmar la extensión y profundidad que puede alcanzar el ejercicio de tal derecho en los términos de la legislación argentina. El Código señala, entre otros atributos del dominio:

. Es perpetuo y subsiste independientemente del ejercicio que se pueda hacer de él;

. Nadie puede ser privado de su propiedad sino por causa de utilidad pública, previa la desposesión y una justa indemnización que incluye, no sólo el pago del valor real, sino también del perjuicio que cause la privación de la propiedad;

. Es inherente a la propiedad el derecho a poseer la cosa, disponer o servirse de ella, usarla y gozarla conforme a un ejercicio regular;

. El ejercicio de estas facultades no puede ser restringido;

. El propietario puede alquilar o arrendar su propiedad, enajenarla a título oneroso o gratuito, y, si es un inmueble,

gravarla con servidumbres o hipotecas. Puede abdicar su propiedad y abandonarla.

En lo que refiere a la tierras de uso agropecuario, en particular, la legislación es sumamente permisiva, ya que el titular del dominio de una determinada porción territorial tiene amplísimas facultades en cuanto a su disposición y destino, aún causando dificultades o perjuicios a terceros. En algunos estados provinciales se han establecido ciertas limitaciones, fundamentalmente referidas a las posibilidades de subdividir las tierras rurales.

Se puntualizan estos aspectos normativos, no como virtudes destacables de las normas vigentes, en orden a criterios doctrinarios más modernos, sino como indicadores de la mentada amplitud del derecho de propiedad en la legislación argentina.

Actualmente no existe una **legislación de tierras** de carácter nacional, tanto porque las políticas estatales no contemplan objetivos explícitos ni acciones en este campo, cuanto porque no rige ningún cuerpo normativo integral que regule los aspectos que hacen a la propiedad y uso de las tierras destinadas a la agricultura. La Ley de Colonización que existía en ese nivel fue derogada en 1980 y disuelto el organismo de aplicación que era el Consejo Agrario Nacional. Algunas provincias, en general las que todavía poseen tierras fiscales de uso rural susceptibles de transferir al sector privado, cuentan con instituciones legales y organismos facultados para aplicar políticas de tierras. Si bien hasta la década del '70 existían ciertas restricciones para la adjudicación de tierras en los planes de colonización, la tendencia en los '80 y en la actualidad, es a la transferencia del dominio a privados sin imponer condiciones o limitaciones, más allá de las relativas a una operación corriente de compra-venta.

Sí existen algunas legislaciones específicas como la Ley que regula los arrendamientos y aparcerías rurales que data de 1980 - modificatoria del régimen que regía desde 1946 - y que establece condiciones que dan suficiente seguridad a los propietarios. Dentro de esa normativa, los contratos tienen una duración de tres años. También existe la posibilidad de realizar contratos "accidentales" por un período más limitado - un año o una cosecha -. Sin embargo, el mercado de tierras en arriendo y aparcería funciona, de hecho, en términos más informales, a través de la realización de acuerdos entre propietarios y "contratistas", generalmente verbales y por una sola cosecha, en el caso de cultivos anuales, o bien por un período de semanas o algunos meses, en el caso de los contratos de pastaje o pastoreo de ganado.

Otros dos regímenes vigentes, en este caso contemplando incentivos para la inversión, son las Leyes para Desgravación Impositiva en Tierras Rurales de Baja Productividad y de Fomento a la Conservación de Suelos, ambas dictadas en 1980. En el primer caso se faculta a personas físicas o jurídicas a efectuar desgravaciones im-

positivas por aquellas inversiones que se efectúen para habilitar y poner en producción tierras ubicadas en ciertas zonas que la reglamentación establece. En el otro caso, se instituyen subsidios para los productores que integren distritos de conservación y/o recuperación de suelos y ejecuten planes para llevar adelante trabajos con tal finalidad. Estos regímenes han tenido escasas repercusiones en cuanto a la expansión de las inversiones en el sector.

De las políticas destinadas a **desregular o privatizar** actividades que se encontraban en manos del sector público cabe destacar el cese de la facultad exclusiva del Estado en la instalación y operación de puertos. Desde fines de los '70 se habilitó al sector privado para ejercer estas actividades. En el ámbito de los productos agropecuarios, se han instalado firmas que operan puertos donde se embarca, por ejemplo, alrededor del 40% de los granos vendidos al exterior. Firmas privadas operan también, en puntos fijos del Río de la Plata, estaciones flotantes de completamiento de los buques graneleros que, con la carga incompleta, zarpan de los puertos de los Ríos Paraná y Uruguay. Este proceso está en curso de profundización con la ley que actualmente se está tratando en el Congreso Nacional para la desregulación en la actividad portuaria.

Otro indicador del proceso de privatización y la apertura al capital extranjero, es la concesión a un conjunto de empresas locales y foráneas del denominado "Ramal Cerealero" ferroviario que, sobre la base de la conexión entre Rosario, Provincia de Santa Fe, y Bahía Blanca, Provincia de Buenos Aires, une los dos puertos más importantes del país y reune una red de vías férreas de unos 5.500 km. Se trata de la más grande privatización ferroviaria que se registra en el país, prácticamente desde comienzos de siglo y la primera que revierte la nacionalización de los ferrocarriles que se llevó a cabo en 1946. Después de más de un año de negociaciones para esta concesión, la misma se efectivizará el próximo 1º de noviembre. Cabe mencionar que los planes del actual gobierno contemplan la reprivatización total de los ferrocarriles.

En el aspecto normativo, la legislación sobre **inversiones extranjeras** reconoce antecedentes de cierta amplitud y flexibilidad desde la segunda mitad de la década del '70. Aunque sin resultar demasiado efectivo en cuanto a sus consecuencias, en 1980 y en 1985 se introdujeron mayores facilidades para las radicaciones de capitales extranjeros, hasta que, el 25 de setiembre de 1989, se dictó la Ley 23.697, denominada de Emergencia Económica, y, posteriormente, el Decreto reglamentario 1.225/89, que modifican el régimen anterior estatuído por la Ley 21.382.

Las disposiciones ahora vigentes, establecen el régimen más liberal para los inversores extranjeros de, por lo menos, los últimos cincuenta años. El cuerpo normativo (ley y decreto reglamentario) instituye los siguientes preceptos destacables:

. Deroga las normas que establecían el requisito de la aprobación previa para las inversiones. El nuevo régimen solamente estipula la obligación de presentar una nota por duplicado, con datos elementales, que servirá para inscribir la inversión en un Registro de Inversiones de Capitales Extranjeros.

. Garantiza igual tratamiento al capital extranjero que se invierta en actividades productivas en el país que el que se confiere al nacional.

. No establece limitaciones a la remisión de utilidades al exterior y a la repatriación de capitales, y sólo podrá haber restricciones cuando el Banco Central de la República Argentina, mediante disposiciones cambiarias, limite el acceso al mercado de cambios. Aún en esos casos, las empresas podrán distribuir utilidades líquidas y realizadas a los inversores extranjeros que tengan registrada su inversión, con divisas provenientes de sus exportaciones.

. Exime a las inversiones extranjeras del pago del impuesto establecido por la anterior ley, por el término de seis años.

Es de interés señalar que ya con anterioridad, en 1987, se había instaurado un régimen de conversión de la deuda pública externa en inversiones del sector privado (Resolución 992/87 del Ministerio de Economía, y otras posteriores). A través de este régimen (que habría entrado en desuso actualmente, cuestión que no se ha podido dilucidar) se licitaron varias cuotas de rescate de deuda externa y una proporción importante de los proyectos aprobados estaban referidos a actividades agropecuarias y agroindustriales.

Finalmente, deben mencionarse las **medidas instrumentales** que, a través de la política macroeconómica global o sectorial, los gobiernos han practicado para estimular la inversión privada en el complejo agroindustrial. Las de mayor impacto en años recientes han sido:

. El manejo de los tipos de cambio. El marcado dinamismo del mercado internacional del complejo de productos oleaginosos (semillas, aceites y harinas), las favorables condiciones agroecológicas para la producción de estos cultivos en la Argentina y la existencia de industrias locales con experiencia y nivel tecnológico adecuados, generaron el proceso de expansión más importante del conjunto de ramas de los sectores agropecuario (producción de semillas oleaginosas) e industrial (extracción y elaboración de aceites vegetales y subproductos) en los últimos quince años. Las industrias se fortalecieron y expandieron gracias a las condiciones señaladas pero también por la permanencia de un sistema de tipos de cambio diferenciales a favor de los productos y en detrimento de las mate-

rias primas. Dicho procedimiento se mantiene actualmente a pesar de haberse eliminado la aplicación de derechos de exportación sobre la mayoría de los productos agropecuarios.

. Crédito. A partir de la reforma financiera aplicada en 1977 la disponibilidad de crédito, en general, y para inversión, en particular, para las actividades productivas agrarias, ha sido limitada y costosa. A partir de 1988, merced a un acuerdo con el Banco Mundial, el organismo multilateral concedió un préstamo al gobierno argentino para aplicar al denominado Programa de Crédito Global Agropecuario, destinado a financiar inversiones productivas del sector agropecuario. Con cerca de 350 millones de dólares en créditos asignados en la mitad del tiempo previsto, y a pesar que tuvieron acceso al mismo apenas poco más de 11.000 beneficiarios - apenas el 3% de los productores del país -, este Programa se convirtió en el más destacado instrumento financiero empleado por el Estado para incentivar la inversión privada en la agricultura en los últimos quince años.

. Fertilizantes. Como ya se ha señalado, a partir de 1984 la SAGyP puso en marcha un programa de fertilizantes asignando a la Junta Nacional de Granos la administración del mismo. Si bien este programa tuvo logros modestos, permitió incorporar una práctica de intensificación de los cultivos, ganar experiencia a los agricultores e incrementar la productividad de las tierras en las cuales se aplicó.

d.3 Avances de la Reforma de la Política Económica

i. Política Macroeconómica

1. El marco de la economía argentina en los '80

Puede resultar un lugar común, para muchos países de ALyC, que un comentario sobre la política macroeconómica en el largo plazo comience refiriendo sus vaivenes, sus cambios de rumbo y los repetidos fracasos de diversos tipos de planes, puestos en práctica por los sucesivos gobiernos y sus diversas conducciones económicas. El caso de la Argentina no escapa a esta semblanza, que puede sintetizarse apuntando que, desde 1980 hasta el presente, se han sucedido trece ministros de economía de los cuales sólo dos no fracasaron en su gestión: uno porque falleció pocos días después de asumir y el otro es el que está actualmente en funciones, de modo que aún tiene el crédito abierto para ser la excepción que confirma, hasta el último ministro renunciado, una regla sin excepciones.

El término fracaso alude al hecho comprobable de que la economía argentina decreció en términos absolutos en los '80, con una reducción notable en su producto por habitante, que la inversión bruta fija cayó por debajo del nivel de reposición del capital consumido anualmente por el proceso productivo, persistieron tasas inflacionarias altísimas que, en dos ocasiones, engendraron sendos desvíos hiperinflacionarios - uno de los cuales originó el retiro anticipado del presidente Alfonsín -, la deuda externa se triplicó con exceso, casi se triplicó el nivel de desocupación y aumentó dramáticamente el número de personas que viven bajo la línea de pobreza. Si los resultados se aprecian desde ángulos más particulares, el fracaso se convierte en éxito, porque ciertos sectores económicos consiguieron fortalecerse, ya que lograron la estatización de sus deudas externas, concentraron capitales e ingresos y aumentaron su poder e influencia sobre un Estado exhausto y una sociedad descreída y resignada.

Entre 1980 y 1990 el PBI de la Argentina cayó un 6,3% en términos absolutos y un 17,5% por habitante; la inversión bruta interna fija disminuyó un 69,9%; el desempleo pasó del 2,6% de la PEA al 7,4% y el salario real de la industria disminuyó un 27,6%. Por su parte, la deuda externa que al inicio de 1980 era de 19.034 millones de dólares, al comenzar 1990 llegaba a 63.314 millones.

El agudo proceso inflacionario que caracterizó al período que comprende este trabajo, obligó a efectuar dos reformas monetarias, una en 1983 y otra en 1985, a las cuales se agregó otra, cuya primera etapa comenzó en abril y se completará con el cambio de moneda a partir del primer día de 1992. Entre las tres se habrán quitado once ceros a la moneda con que se inició la década del '80 la cual,

a su vez, ya había perdido otros dos ceros en los años '70.

El Cuadro 10 ofrece una síntesis, no exhaustiva, de la crisis económica argentina durante la década del '80, la "década perdida" del país.

Cuadro 10
Argentina. Algunos indicadores relevantes de la economía
Años 1980 y 1990

Concepto	1980	1990	Var. %
PBI a pm 1/	11.285,7	10.575,4	-6,3
PBI por habitante 2/	0,40	0,33	-17,5
PBI Industrial 1/	2.464,0	1.878,2	-23,8
PBI Agropecuario 1/ 3/	1.255,7	1.518,0	20,9
Inversión bruta interna fija 1/	2.557,0	770,7	-69,9
Inversión bruta interna fija 4/	22,7	7,3	-67,8
Deuda externa total 5/	19.034,0	63.314,0	232,6
Desempleo 6/	2,6	7,4	184,6
Subempleo 6/	5,2	9,0	73,1
Salario real en la industria 7/	100,0	72,4	-27,6

1/ En miles de australes a precios de 1970.
2/ En australes a precios de 1970.
3/ Véase el Cuadro 11.
4/ IBIF como % del PBIpm.
5/ En millones de dólares al inicio de cada año.
6/ % de la Población Económicamente Activa (PEA).
7/ Salario mensual total. Indice 1980 = 100.
FUENTE: Elaborado con datos del BCRA y la CEPAL.

El panorama descripto viene mostrando algunos signos de reversión en 1991, ya que el desenvolvimiento de la economía, al menos si se atiende la evolución de algunas de las variables claves, fue más ordenado que en los años anteriores. La aplicación de un nuevo plan de estabilización logró contener el alza inflacionaria, ubicando la tasa en torno del 1,5% mensual - la más baja en varios lustros -, aumentar el nivel de actividad y hacer decrecer levemente las tasas de desocupación; los salarios reales, sin embargo, no tuvieron una recuperación, más allá de la favorable repercusión que, generalmente, trae aparejada una fuerte baja de la inflación sobre el mantenimiento del poder de compra de los asalariados.

Por diversos mecanismos - aumento de la presión impositiva a través de tributos indirectos, fuerte contención de los gastos corrientes y de capital, venta de empresas y activos públicos y con-

cesión de áreas petroleras secundarias y centrales - el gobierno consiguió, no sólo reducir drásticamente el déficit fiscal, sino obtener superávits primarios, disminuyendo las necesidades de financiamiento del sector público.

La situación en el último trimestre de 1991, caracterizada por la profundización del ajuste estructural, muestra una agudización de conflictos sociales asociados con el impacto del ajuste sobre determinados sectores de la población y la férrea decisión del gobierno de mantener el rumbo que se ha trazado.

La reforma monetaria puesta en marcha a fines de marzo de 1991 será completada a partir del 1º de enero de 1992 con la instauración, como se ha dicho anteriormente, de una nueva moneda, el peso, que reemplazará al austral, actualmente en circulación. El peso tendrá una paridad 1:1 con el dólar.

2. La política macroeconómica y la agricultura

Hecha la breve presentación de la situación económica argentina, debe señalarse que la posibilidad de analizar la evolución de la política macroeconómica desde 1980 y los cambios que tuvieron implicación directa sobre la agricultura, excede el limitado tiempo dispuesto para la preparación de este informe. Por tal motivo, sólo se describirán, esquemáticamente, el tipo de manejo aplicado en las variables mencionadas en los términos de referencia durante el período 1980/89. Luego se describirán con más detalle los contenidos de las reformas económicas puestas en práctica a partir de la asunción del gobierno actual, especialmente las aplicadas en 1991 y las proyectadas para 1992.

La agricultura cumple un papel muy importante en la economía argentina como generadora de la mayor parte de las divisas que se obtienen a través del comercio exterior, como proveedora de diversas industrias y, ya sea en su forma natural como en forma de productos manufacturados, de alimentos abundantes y relativamente baratos para la población. Sin embargo, la política que guía la actividad económica de este sector, cuando ésta ha existido, por lo común estuvo fuertemente subordinada a la política económica global. Este hecho se ha acentuado en los '80, período durante el cual, excepto un intento que resultó frustrado entre 1984 y 1985, se careció de una oferta de política sectorial. Por cierto, existen diversas hipótesis sobre este problema y también un conjunto de causas comprobadas que no es factible analizar ahora.

Es así que el manejo de variables fundamentales que resultan determinantes para definir el nivel de actividad corriente y el de acumulación sectorial, la adopción de nuevas técnicas y, en general, la posibilidad de planificar la producción, ha estado fuera del manejo del área de los organismos del sector público de compe-

tencia específica sobre la agricultura.

Hasta mediados de los '70 había existido un mayor márgen para políticas activas dirigidas a la agricultura. De hecho, como resultado combinado de esas políticas y de diversos factores, fundamentalemente externos, durante esa década y hasta mediados de los '80 se registró un aumento de la producción sectorial, básicamente de cereales y oleaginosos, productos, éstos, que generan alrededor del 50% de las exportaciones locales.

La evolución positiva de la producción de granos se vió alentada en la segunda mitad de los '70 por la elevación del tipo de cambio y la reducción o eliminación de los derechos de exportación, denominados "retenciones". Al llegar a los '80 este efecto se había disipado por el marcado retraso cambiario pero los altos precios internacionales de los granos permitieron compensar dicho retraso y sostener la actividad.

El cambio de las condiciones en los mercados financieros con tasas de interés altas o muy altas en términos reales y la disminución o desaparición paulatina del crédito de evolución y de fomento a las inversiones en bienes de equipo, podía ocultar sus deletéreos efectos en el corto plazo gracias al proceso de acumulación que persistió hasta 1978 y a la disponibilidad de excedentes que permitían a los agricultores autofinanciarse. Muchos también apelaron a la liquidación de sus existencias ganaderas, lo cual se tradujo en una fuerte contracción de los stocks pecuarios. La apertura externa, caracterizada por el libre movimiento de capitales y la baja de aranceles de importación, tuvo también su influencia paliativa sobre los costos de la producción agropecuaria.

Los desequilibrios externos que se manifestaron en 1980 con un fuerte déficit de la balanza comercial, que se logró disminuir en 1981, fueron acelerando el camino hacia el ajuste externo. Las fortísimas devaluaciones de 1981 y 1982, aunque en parte fueron compensadas con la reimplantación o el aumento de las retenciones, lograron mantener el alto nivel de las siembras de granos y de la producción agrícola, lo cual ayudó a revertir la situación externa: la contracción de las importaciones y el mantenimiento o aumento de las exportaciones dió lugar a un saldo comercial positivo.

Las licuaciones de pasivos de 1982, el establecimiento de seguros de cambio y la tasa de cambio relativamente alta, coincidiendo con la etapa de mayor auge del proceso de expansión agrícola (con el cultivo de la soja y la combinación trigo/soja), mantuvieron el impulso productivo que venían mostrando los productores, al punto que en los ciclos 1982/83, 1983/84 y 1984/85, merced a haberse alcanzado elevadas siembras y a las excepcionales condiciones que ofreció el clima pampeano, se lograron cosechas de más de 40 millones de toneladas en las dos primeras campañas mencionadas y más de 44 millones en la tercera, siendo esta última la de máxima producción de granos que registra el país.

La situación cambió a partir de 1985. A pesar de la puesta en marcha del plan de ajuste más importante de la década, de haberse fijado un tipo de cambio relativamente alto y controlarse la inflación y el déficit fiscal, la profunda disminución de los precios internacionales de los granos junto con el elevado nivel de retenciones que las autoridades económicas impusieron a las exportaciones agropecuarias, fueron factores que se conjugaron para deprimir la producción cereales y oleaginosos, que bajó a 32 millones de toneladas en el ciclo 1986/87, a pesar de que ya se habían reducido las retenciones.

La comprobación por parte de las autoridades económicas de que la elasticidad-precio de la producción granaria argentina era un hecho empíricamente confirmable, resultó tardía, porque ya los productores carecían de los recursos financieros y de capital para retomar el nivel de producción alcanzado años antes y continuar aumentándolo.

Es que, además, durante los años pasados habían ocurrido una serie de fenómenos que tornaban casi imposible una recuperación tan importante. En primer lugar, la notoria descapitalización de las unidades productivas, el empeoramiento de las condiciones de muchos suelos agrícolas, virtualmente "expoliados" durante dos lustros, donde ya no era posible retomar las rotaciones agrícolo-ganaderas, precisamente por falta de recursos de capital, e incluso algunos eventos derivados del clima - sequías e inundaciones -, resultaron trabas insuperables, al punto que se extienden hasta estos días; en efecto, ni el nivel de siembras, ni el de producción han podido acercarse a los de principios de los '80 [8]/. Otro síntoma que completa el cuadro descripto es el estancamiento de la productividad de la mayoría de los cultivos.

Por otro lado, si se observa en detalle el comportamiento de los distintos agregados que conforman el producto bruto de la agricultura, podrá advertirse que la fuente principal del crecimiento observado a lo largo de la década del '80 es el dinamismo de la producción de cultivos oleaginosos, prácticamente concentrado en los cultivos de soja y girasol. Nada menos que el 89,7% del incremento del valor agregado correspondiente a la Gran División 1, Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca entre 1980 y 1990, es atribuible a la mencionada actividad. Sumada a la contribución más modesta de las producciones de Frutas y Flores y Hortalizas y Legumbres, fue determinante del aumento del 36,2% observado en el PBI del subsector Agrícola que contrastó con el estacamiento del subsector Pecuario.

La mera observación de los datos volcados en el Cuadro 11

---

[8]/ Vale aclarar que ha cambiado la composición de la oferta de granos, con una mayor participación de los oleaginosos, de menor volumen de producción que el maíz o el sorgo por unidad de superficie pero de mayor valor unitario. En cambio se ha reducido mucho la producción de esos cereales y también la del trigo y otros cereales finos.

permite apreciar que la mayor parte de las ramas pecuarias y algunas de las agrícolas, han retocedido en términos relativos a una población que creció cerca del 16% en el período.

Cuadro 11
Argentina. Comportamiento de los principales agregados del PBI del Sector Agropecuario (en miles de australes a precios de 1970)

Agregado	1980	1990	Variación (%)
Subtotal Agrícola	712,6	970.6	36,2
- Cereales	230.8	214.5	-7,1
- Oleaginosos	153.0	388.3	153,8
- Cultivos Industriales	156.7	163.2	4,1
- Frutas y Flores	94.9	106.5	12,2
- Hortalizas y Legumbres	77.4	98.2	26,9
Subtotal Pecuario	500.6	501.9	0,3
- Ganado Vacuno	351.2	329.5	-6,2
- Ganado Ovino	8.3	7.1	-14,5
- Ganado Porcino	12.8	8.0	-37,5
- Leche	75.6	95.0	25,7
- Lana	25.9	26.9	3,9
- Granja	23.4	31.7	35,5

FUENTE: Elaborado con datos del BCRA.

El rumbo de la política macroeconómica terminó por perderse al finalizar los '80. La hiperinflación y el desordenado manejo de las variables, con sus permanentes cambios relativos, ora ofreciendo beneficios considerables por cortos períodos, especialmente en los que se verificaron grandes devaluaciones y transferecias de ingresos intersectoriales, ora con depresiones por la caída relativa de los precios o el retraso cambiario, ofrecieron un marco de casi permanente incertidumbre, volviendo a los productores mucho menos propensos a tomar riesgos de lo que ya, como es conocido, son.

Los resultados del Censo Nacional Agropecuario de 1988, el primero que se realiza en el país desde 1969, permitieron confirmar lo que muchos indicadores señalaban. Comenzando por las bajas existencias ganaderas, incluso inferiores a las esperadas a pesar de que pueda argumentarse cierto nivel de subdeclaración, continuando con la superficie en cultivo inferior a la lograda en años anteriores, y concluyendo con la vetustez del parque de máquinas agrico-

las, especialmente de tractores y cosechadoras, el panorama de la agricultura argentina al finalizar la década mostraba un grado de retroceso de difícil pronóstico, en particular teniendo en vista un futuro de ajustes de larga duración y condiciones internacionales en las que seguirán primando los mercados intervenidos y segmentados, los fuertes subsidios y los precios bajos en términos históricos.

La recuperación de la agricultura sólo es concebible en el marco de un incremento sostenido y generalizado de las inversiones de capital en los diversos estratos de explotaciones si se tiene en cuenta que ha transcurrido una década sin avances decisivos en el nivel o en la composición, sino mas bien con un retroceso en el stock de capital del sector.

En el Cuadro 12, se describe la evolución de algunas de las variables económicas con implicancias en la agricultura en los años '80. Como es obvio, se trata de una síntesis imperfecta pero que puede brindar una visión de la constancia de ciertos factores negativos para las actividades productivas. La periodización observada tiene cierta coincidencia con las conduciones económicas de los gobiernos del período.

Cuadro 12
Argentina. Evolución de algunas variables económicas con implicancias en la agricultura durante el período 1980/89

Período/Rasgos	Tipo de cambio	Tasa de interés	Política de crédito	Déficit fiscal	Inflación	Reforma tributaria
1/80 - 2/81 1/ Estabilización sin ajuste. Apertura importadora. Gran retraso cambiario. Fuga de capitales y endeudamiento externo.	- "Libre" con aplicación de la "tablita". Gran retraso del tipo de cambio (60%) Bajos o nulos derechos sobre las exportaciones.	- Libre pero con intervención del BCRA. Fuertemente positiva para asegurar el mantenimiento del tipo de cambio.	- Escasa disponibilidad y costo elevado.	- Relativamente bajo control. (7%) Fluído financiamiento externo.	- Controlada con la tablita y las altas tasas de interés.	- Aumento de los impuestos indirectos.

2/81 - 12/81 Ajuste desordenado. Grandes devaluaciones. Aceleración inflacionaria. Sigue creciendo la deuda externa.	- Controlado por el BCRA. Contínuas devaluaciones. Reimplantación de las retenciones. Desdoblamiento del mercado cambiario.	- Tasas libres con intervención del BCRA.	- Contínua siendo restringida y con tasas nominales elevadas.	- Comienza el descontrol del déficit que se duplica (14%).	- Aumento descontrolado debido a las devaluaciones pero menor que el aumento de la tasa de cambio.	- Se reimplantan los derechos de exportación y aumentan los aranceles de importación.
1/82 - 6/82 Intento de ajuste ordenado. Mayor control inflacionario. Guerra de las Malvinas. Cesa la apertura importadora.	- Unificación del mercado. Cambio libre y relativamente estable. Se completa la recuperación del retraso cambiario.	- Libre. Levemente positiva.	- Escasa disponibilidad.	- Intento inicial de control del déficit que se frustra por el conflicto bélico.	- Se mantiene medianamente alta pero con tendencia a disminuir.	- No se arbitran nuevos impuestos.
7/82 - 11/83 Descontrol fiscal. Ajuste desordenado. Aumento de la deuda y agotamiento de reservas.	- Desdoblamiento del mercado cambiario. Nuevas devaluaciones. Altas retenciones.	- Controlada. Período de altibajos, con tasas positivas y negativas.	- Gran licuación de pasivos empresarios. Se acelera la estatización de la deuda externa privada.	- Descontrol del déficit que alcanza el mayor nivel del período (casi 19%). Crece el déficit cuasifical.	- Nuevo impulso inflacionario por el desorden preeleccionario.	- Se mantienen las altas retenciones.
12/83 - 5/85 Intentos de equilibrios simultáneos sin éxito.	- Control de cambios. Mantienimiento de las retenciones, aunque con una leve baja posterior.	- Idem anterior.	- Se amplía levemente pero con tasas reales elevadas.	- Leve reducción pero con un fuerte aumento del déficit cuasifiscal.	- Alta inflación que se intenta contener, sin éxito. Al final del perídodo casi se alcanzan niveles hiperinflacionarios..	- Idem anterior.

6/85 - 6/89 Aplicación del "ajuste positivo", el Plan Austral. Reforma monetaria. Después, nuevo intento de ajuste con el Plan Primavera. Finalmente, hiperinflación, agotamiento de reservas y fuerte aumento de las deudas interna y externa.	- Control de cambios. Congelamiento con nivel alto, luego ajustes periódicos. Retenciones altas al principio pero descendiendo luego. Después devaluaciones impulsadas por el mercado. Finalmente, liberación cambiaria y devaluaciones descontroladas.	- Regulada. Fuerte reducción de las tasas nominales pero se mantienen elevadas en términos reales. Las tasas se utilizan durante el período para contener las presiones cambiaria e inflacionaria. Operaciones a tasas no reguladas.	- Inicialmente mayor disponibilidad pero de alto costo. Aplicación del desagio a deudas y créditos. Se abre una línea de crédito para inversión en el sector agropecuario con fondos externos (CGA).	- Fuerte baja inicial de la inflación. Se aplica un plan desindexatorio. Congelamiento de precios. Luego la inflación rebrota y se aplica un nuevo ajuste que, al final, termina en hiperinflación.	- El ajuste disminuye fuertemente el déficit fiscal y cuasifiscal. En 1987 crece nuevamente y se mantiene relativamente alto. Al final se agotan las reservas del BCRA.	- Los derechos sobre las exportaciones se complementan con altas tarifas para mantener los ingresos del sector público. Se intenta, sin éxito, reemplazar las retenciones por un impuesto a la tierra.
7/89 - 12/89 - Ajuste fiscal y cambiario de corto plazo.	- Tipo de cambio libre y alto. Bajas retenciones.	- Tasas libres levemente positivas.	- El crédito es escaso, pero se mantiene el CGA.	- Se logra frenar la hiperinflación pero al final vuelve a aumentar.	- Mayor contención del gasto, con la Ley de Emergencia Económica. Comienza la reforma del Estado.	- Se incrementan los impuestos indirectos y se crean nuevos.

3. La política macroeconómica a partir de 1990

El gobierno del Presidente Menem, que asumió sus funciones en julio de 1989, desde el comienzo de su gestión delineó una política económica caracterizada por la libertad de mercados, la apertura externa, la reforma del aparato estatal (reducción de organismos, de personal y de funciones), la disminución del gasto público y del déficit fiscal y la privatización de empresas estatales productoras de bienes y servicios.

En parte, estas orientaciones ya venían proponiéndose y tratando de ponerse en práctica desde el gobierno que precedió al actual, pero con ciertas diferencias en cuanto al alcance, las formas y los tiempos. Por otro lado, algunas de las acciones que se pretendían llevar adelante, con las diferencias apuntadas, como algunas privatizaciones que finalmente se concretaron en breve tiempo por parte del actual gobierno, encontraron una férrea resistencia, en los ámbitos parlamentario y sindical, proveniente de los partidarios de la fuerza política que hoy ejerce el poder.

De todas maneras, llevó cierto tiempo alcanzar el perfil que actualmente posee la política económica que, salvo por algunos aspectos que denotan la imposibilidad de dejar libradas todas las variables a las "fuerzas del mercado" [9], presenta un sesgo neoconservador para algunos o neoliberal para otros. En cualquier caso, se debe asumir que la política en curso de aplicación parece orientada a producir el más importante cambio estructural que se haya registrado en la Argentina en los últimos cuarenta y cinco años [10].

Resulta paradigmático, en ese sentido, según se desprende de los proyectos oficiales, que al finalizar el año 1992, no quedará casi ninguna empresa productora de bienes y/o servicios en manos del Estado argentino. La Administración Nacional Central y los Organismos Descentralizados habrán reducido a menos de la mitad su dotación de personal, y los agentes del Estado, merced al traspaso de actividades al sector privado, serán apenas un 20% de los que existían al comenzar la década del '90.

---

[9] Comenzando por la Ley de Convertibilidad que fija el tipo de cambio en 10.000 australes por dólar "para siempre", según manifestó el Ministro de Economía.

[10] La más importante transformación estructural de la economía y la sociedad argentinas que puede citarse en este siglo, desde una retrospectiva histórica, es la registrada durante el gobierno del Gral. Perón entre 1946 y 1955. En ese período se asignó al Estado el papel rector de la economía, con una fuerte ingerencia en la orientación del modelo de acumulación y de los perfiles productivo y distributivo de la economía nacional. Notablemente, el partido que, con su política, ejecutó esa transformación, está nuevamente en el poder desarrollando una inversa llamada a desmontar por completo la estructura - ya profundamente desarticulada desde mediados de los '70 - que él mismo había construído.

3.1 Objetivos e instrumentos de la política económica

A fin de volcar en este documento lo más fielmente posible la visión oficial sobre los objetivos de la política económica del gobierno nacional y los instrumentos que utilizará para alcanzarlos, se transcriben a continuación partes de un documento oficial que explicita dichos objetivos e instrumentos.

a. Objetivos [11]/

"- Estabilizar de modo permanente la economía erradicando el uso del impuesto inflacionario para financiar al Estado y posibilitar la recuperación gradual del poder adquisitivo de los sueldos y salarios;

- Reactivar la producción y el comercio y expandir el nivel de empleo;

- LLevar a cabo las reformas estructurales del Estado y del funcionamiento de los mercados tendientes a contribuir a la estabilidad y a hacer posible un crecimiento sostenido basado en el aumento de la inversión."

"El principal objetivo del Gobierno para la década del 90 es el logro de un crecimiento económico sostenido, generando el mayor empleo posible."

b. Instrumentos

"- Equilibrio fiscal, tanto por la vía del aumento de los ingresos - simplificación del sistema impositivo y fortalecimiento de la administración tributaria - como por la de la reducción del gasto;

- Una mayor apertura de la economía al comercio internacional, con énfasis preferencial en la formación del MERCOSUR;

---

[11]/ La fuente de las citas que se incluyen entrecomilladas en negrita es la publicación de la Cámara de Diputados de la Nación, "Trámite Parlamentario Nº 95, Primera Parte" del viernes 13 de setiembre de 1991, y que contiene el texto del Mensaje 1.867 mediante el cual el Poder Ejecutivo Nacional remite el proyecto de ley de presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 1992.

- La transformación y el desarrollo del sistema financiero y el mercado de capitales en orden a posibilitar la reconversión de actividades productivas con vistas al aumento de su competitividad;

- La continuidad y ampliación del programa de privatización de empresas y actividades estatales;

- Un proceso sostenido de desregulación y desburocratización de las actividades productivas y comerciales."

3.2. El plan de Convertibilidad. Resultados.

El 27 de marzo de 1991 el Congreso de la Nación aprobó una ley que estableció la plena convertibilidad del austral a razón de 10.000 australes por dólar de EEUU, exigiendo que el BCRA respalde íntegramente la base monetaria con reservas líquidas, valoradas a precios de mercado y prohibiendo todo tipo de indexación en los contratos celebrados en australes.

Los resultados iniciales sobre la **inflación** señalan que ésta, medida según el índice de precios al consumidor, se redujo desde el 27% en febrero, a 11% en marzo, 5,5% en abril, 2,8% en mayo, 3,1% en junio, 2,6% en julio, 1,3% en agosto, 1,8% en setiembre y 1,4% en octubre.

Las **tasas de interés** disminuyeron en forma paralela al descenso de la inflación, pero aún siguen siendo altas o muy altas en términos reales e internacionales.

El balance primario del sector público no financiero, antes de la venta de activos, paso de un **déficit** de 364 millones de dólares en el primer trimestre de 1991 a un **superávit** de 238 millones de dólares en el segundo trimestre. A partir del cuarto trimestre de 1991 el gobierno ha tomado el compromiso con el FMI de lograr superávits de 300 millones de dólares mensuales.

Las **ventas de activos públicos** ascendieron a 299 millones de dólares en el primer trimestre y a 319 millones de dólares en el segundo.

En cuanto a la **apertura de la economía** en 1991 se aceleró agudamente la eliminación progresiva de los **derechos de exportación** de todos los productos, que venía llevándose a cabo con anterioridad, con excepción de las semillas de girasol y de soja, que aún los mantienen. El mecanismo de **reembolso de derechos** fue enmendado y, como resultado de esta medida, se aplica una tasa media del 7% del valor FOB de las exportaciones y se paga totalmente en efectivo en

lugar de hacerlo parcialmente en bonos. En abril se eliminó el requisito de liquidación de divisas al que debían ajustarse los exportadores. El BCRA dejó de conceder nuevos **préstamos a las exportaciones y prefinanciación a corto plazo** de las exportaciones. Aún restan compromisos que se irán cancelando a medida que venzan. El saldo de dichos créditos bajó de 295 millones de dólares en agosto de 1989 a 38 millones de dólares en junio de 1991 en el rubro prefinanciaciones y de 696 millones de dólares a 603 millones de dólares en el caso del financiamiento.

En abril de 1991 el Gobierno decidió reemplazar, para las importaciones, la **estructura arancelaria** previa de seis niveles por otra que contempla sólo tres categorías: productos terminados cuya tasa era de 24%, bajó al 22% (con excepción de automóviles y artículos electrónicos sujetos a una tasa máxima del 35%); los bienes intermedios pagan una tasa del 11%, mientras que para las materias primas y los bienes de capital que no se producen en el país el arancel es cero. Como resultado de estos cambios la tasa arancelaria media bajó del 18% al 9% y se eliminaron todos los derechos de importación específicos.

Además, debe agregarse que las operaciones de comercio exterior están gravadas con una tasa de estadística del 3% y del 2% para el Fondo para la Marina Mercante, en este caso aplicado sobre el monto de los fletes marítimos. Las exportaciones agropecuarias de origen pampeano (granos y sus elaboraciones, carnes, lanas) tributan, además, el 1,5% de su valor FOB que se destina a financiar el presupuesto del INTA.

Con respecto a las corrientes de capital, en setiembre de 1989 entró en vigor una nueva ley de **inversiones extranjeras** cuyo cometido, según expresa el gobierno, es dar un tratamiento equitativo a los inversores nacionales y extranjeros. Los inversores extranjeros pueden repatriar sus utilidades sin restricción alguna.

En cuanto a la **reforma financiera** el gobierno considera que los problemas principales residen en que existen 180 bancos para servir una masa de depósitos de 5.000 millones de dólares con lo cual el sistema estaría sobreexpandido. Ello haría necesarias ciertas consolidaciones para permitir la reducción de costos operativos. Para impulsar ese proceso, las autoridades decidieron reducir y cerrar las actividades minoristas del Banco Hipotecario Nacional y el Banco Nacional de Desarrollo. El Gobierno piensa extender su programa de reestructuración al Banco de la Nación Argentina (que es el primer banco del país y que tiene como misión principal el fomento de la agricultura) y la Caja Nacional de Ahorro y Seguro, e inducirá a adoptar programas similares a los bancos provinciales [12].

---

[12] El gobierno dará de baja a unos 10.000 agentes de la banca oficial. Algunos de ellos serán transferidos la Administración Nacional de Aduanas y la Dirección General Impositiva.

Está previsto profundizar el programa de **privatizaciones** de empresas y servicios públicos y ventas de activos estatales. Se considera que estas transacciones constituyen un medio para reducir considerablemente el monto de la deuda externa argentina [13]/.

El gobierno ha logrado imponer la aprobación de un conjunto de proyectos de leyes de **desregulación laboral**. Ello incluye los contratos laborales por empresa, los contratos laborales temporarios, el seguro de desempleo, las normas que limitan las indemnizaciones por enfermedad, accidentes de trabajo y despidos.

3.3. La política monetaria

Hasta febrero de 1991 se mantuvo un modelo de flotación cambiaria en el cual la compra de divisas por parte del BCRA fue insuficiente para absorber el superávit comercial, por lo cual hubo un incremento de dólares disponibles y una caída del tipo de cambio real. Entre febrero y marzo el tipo de cambio nominal se rigió por una banda móvil y preanunciada de flotación. En marzo se puso en marcha la convertibilidad cuya esencia consiste en el establecimiento de una relación fija entre las reservas de oro y divisas del BCRA y la Base Monetaria [14]/. El BCRA se limitará a vender divisas cuando la cotización del dólar supere los 10.000 australes y a comprar cuando tienda a ser inferior al límite mínimo de la banda de flotación. Según el gobierno la convertibilidad aumenta el horizonte de las decisiones, reduce las tasas de interés y permite que el sector privado pueda contar con más créditos.

Según las autoridades económicas, el balance comercial de 1991 se proyecta con un superávit de 4.000 millones de dólares (exportaciones por 10.500 millones e importaciones por 6.500 millones). Para 1992 preveen el mantenimiento del saldo comercial producto de mayores importaciones y exportaciones [15]/.

3.4. Política salarial

Los salarios del sector público se mantienen sin variaciones nominales desde el mes de marzo y se mantendrán así hasta fin de

---

[13]/ Cabe señalar que los ingresos totales que son posibles de prever por la liquidación de activos es de unos 15.000 millones de dólares (incluyendo el pago con títulos de la deuda externa) frente a una deuda de casi 61.000 millones a fines de 1991. Los atrasos sumarán 8.300 millones al concluir dicho año.

[14]/ La autoridad monetaria incluye también como "reservas" sus tenencias o emisiones de BONEX, un título de la deuda pública nominado en dólares.

[15]/ Sin embargo, proyecciones realizadas en organismos oficiales dan cuenta de un resultado nulo o apenas levemente positivo.

año.

El 27 de mayo de 1991 se dictó el Decreto 993 aprobando el Sistema Nacional de Profesión Administrativa (SINAPA) que implica un nuevo régimen escalafonario para el personal comprendido en el Decreto 1428/73 y algunos otros organismos cienfíficos, y dispone el reencasillamiento del personal según la Resolución 112 de la Secretaría de la Función Pública del 2 de julio de 1991.

Para 1992 no se prevén incrementos salariales de carácter general dado que se espera que la politica de precios asegurará el mantenimiento del nivel adquisitivo de los salarios estatales. Podría analizarse algún aumento bajo condición de que los mismos sean consecuencia de un aumento en la productividad y de una real economía en los gastos en consonancia con los lineamientos del Decreto 1.334 del 15 de julio de 1991.

3.5. Políticas sectoriales

En este plano las autoridades proyectan alcanzar las siguientes metas:

- Continuar la **privatización de los recursos energéticos** así como de las Empresas Estatales de Energía de lo cual se espera obtener una masa de recursos financieros que podrá permitir la cancelación de una parte de la deuda externa y la creación de un fondo de reconversión industrial [16]/.

- **La privatización del sistema eléctrico** permitiría una racionalización del sector y, en el tiempo, vía la competencia, menor costo de la energía eléctrica en el conjunto.

- **La privatización de los sistemas de transporte** permitiría, vía su racionalización, eliminar, en el tiempo, el mayor costo del transporte en el mercado local y para la exportación.

- **La reconversión industrial.** La convertibilidad, la apertura y la eliminación de la inflación, según señala el gobierno, han puesto al descubierto la falta de competencia de una parte importante de la industria nacional. La necesidad de competir sumada a al integración de la Argentina en el Mercosur, que supone la inexistencia de aranceles a fin de 1994, expondrá a la industria a una competencia que necesariamente deberá obligarla a una reconversión.

- **La reforma del sistema financiero.** Los objetivos son: privatizar los bancos oficiales (nacionales, provinciales y

---

[16]/ No se conoce ningún proyecto en este sentido y no están previstas partidas en el presupuesto de 1992.

municipales); eliminar la garantía de los depósitos por parte del Estado; disminución de los "spreads"; las adquisiciones y fusiones bancarias.

- **Las inversiones públicas.** Se prioriza la continuación de las grandes obras energéticas en ejecución (Piedra del Aguila, Yacyretá y Central Nuclear Atucha II). Se destinarán importantes recursos para la construcción de viviendas.

3.6. Reforma Administrativa

El marco legal del Programa de Reforma Administrativa del Sector Público tiene sustento en las Leyes 23.696 y 23.697 y en los Decretos 435/90, 612/90, 1482/90, 1757/90. 1930/90 y 2476/90.

Los objetivos básicos pueden sintetizarse en cinco puntos:

"- Racionalizar las estructuras de la Administración Central y Descentralizada con el objeto de reducir costos de funcionamiento y garantizar una mejor capacidad de gestión de las políticas públicas.

- Mejorar la calidad de los recursos humanos de la Administración, tanto en las áreas operativas como en los niveles ejecutivos, a través de la revalorización de la carrera administrativa y el establecimiento de mecanismos objetivos y transparentes de promoción y designación de funcionarios.

- Fortalecer a los organismos responsables de importantes funciones.

- Modernizar los mecanismos de gestión presupuestaria, simplificar los procedimientos administrativos y desregular la actividad pública.

- Minimizar el impacto social producto de la racionalización administrativa a través de un Programa de Reconversión Laboral.

El diseño del Programa contempla su aplicación durante un período de dos años a contar desde el cuarto trimestre de 1990. Los principales resultados hasta el tercer trimestre de 1991 son:

- Diseño e implementación de nuevas estructuras administrativas en todos los Ministerios, Secretaría y Organismos Descen-

tralizados.

- Adopción de un nuevo régimen escalafonario, el SINAPA y de un nuevo sistema de selección y cobertura de los cargos con funciones ejecutivas o gerenciales de Administración.

- Nuevo ordenamiento organizativo de la DGI con la ampliación de su planta de inspección en casi cinco mil cargos y la simplificación de sus estructura funcional.

- Nuevo ordenamiento de la Administración Nacional de Aduanas, area de inspección y fiscalización (Plan de Fortalecimiento y Modernización Aduanera).

- Creación de organismos especifiicos para el contralor de la calidad comercial y fitosanitadia de las exportaciones de productos vegetales y de semillas.

- Reorganización y fortalecimiento de la Comisión Nacional de Valores y del Instituto Nacional de Reaseguros.

- Privatización de sistemas administrativos no esenciales tales como la liqidación de haberes y el control de ingreso y egreso de personal y de algunos organismos y funciones de la APN (Mercado Nacional de Hacienda, silos de campaña de la JNG, etc.)

- Drástica reducción del número de undidades administrativas y simplificación de organismos ministeriales. (ver cuadro)

La segunda etapa del Programa, que se inicia en el último trimestre de 1991 contempla las siguientes acciones:

- Transferencia a las juridicciones provinciales y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires de servicios sociales, de salud y educativos, excluyendo las Universidades Nacionales y otros institutos terciarios.

- La aplicación de cambios orientados a simplificar e informatizar los procedimientos de gestión presupuestaria y administrativa.

- Creación de órganismos de regulación orientados a la supervisión de los servicios públicos privatizados.

- Continuación del plan de reducción de personal mediante retiros voluntarios, jubilaciones anticipadas, pases a disponibilidad y transferencias a otros organismos.

- Aplicación de un Programa de reconversión laboral compuesto

por los siguientes subprogramas: a. inserción laboral en el sector privado, b. generación de empleos alternativos, c. reinsersión laboral en el sector público.

- Durante 1992 se producirá el reencasillamiento escalafonario previsto en el decreto 993/91 dentro del marco del SINAPA."

Para el cumplimiento de algunas de las metas antedichas está aprobado el Programa de Ajuste Estructural para el cual se cuenta con el respaldo del BIRF que ha otorgado un crédito de 325 millones de dólares y otro del BID por una cifra igual, haciendo un total de 650 millones de dólares.

Dentro de las acciones previstas cabe destacar la descentralización de servicios que actualmente están a cargo de la Nación. Este objetivo se basa, de acuerdo con la óptica del gobierno central, en el cambio del perfil de ingresos de las provincias por el aumento de la coparticipación federal de impuestos. Según se expresa existían las siguientes afectaciones durante la vigencia de las leyes sucesivas:

Ley 14.788 (*)	Nación	72,0%
	Provincias	28,0%

(*) Se incrementaba la participación un 2% por año hasta llegar a una distribución del 60% para la Nación y un 40% para las provincias.

Ley 20.221	Nación	48,5%
	Provincias	48,5%
	FDR	3,0%
Ley 23.548	Nación	42,34%
	Provincias	56,66%
	ATN	1,00%

Con este argumento y sin que se prevean partidas específicas, se proyecta transferir a las juridicciones antes mencionadas, hospitales, escuelas, institutos de minoridad y otros entes que demandan un presupuesto de 1.213,3 millones de pesos para 1992, representando alrededor del 13% del monto de recursos de las provincias provenientes de la coparticipación federal de impuestos y otros ingresos o recursos afectados del orden nacional.

3.7 Programa de Reconversión Empresarial (Privatizaciones)

El programa de privatizaciones encarado por el Estado Nacional alcanza a casi la totalidad de las empresas productoras de bienes y servicios que, hasta 1989, se encontraban en su órbita. Cabe señalar que ya se ha concretado la venta a grupos empresarios privados de dos grandes empresas estatales: ENTEL y Aerolíneas Argentinas; otras como Bodegas y Viñedos Giol y canales de televisión de la Ciudad de Buenos Aires. Por otra parte, el Estado se ha desprendido de su participación accionaria en empresas petroquímicas - Polisur, Monómeros Vinílicos, Petropol e Induclor -, y ha vendido áreas petroleras centrales y secundarias así como ha concesionado más de 10.000 km de rutas nacionales de la red vial troncal para que su reparación y mantenimiento sea efectuado por empresas que cobran peaje a los usuarios. Además, se está llevando a cabo un plan de venta de activos estatales, fundamentalmente, terrenos y edificios.

El Cuadro 13 detalla la mayor parte de las empresas estatales que se privatizarán en el futuro cercano e incluso algunas que ya se han transferido al sector privado.

Cuadro 13
Argentina. Alcances del Programa de Privatizaciones de Empresas y Sociedades del Estado, y Organismos Públicos

Area	Empresa/Organismo	Norma Legal	Situación actual	Acciones futuras
COMBUSTIBLES	- YACIMIENTOS PETROLIFEROS FISCALES (YPF)	- Ley 23.696	- Se ha desregulado el mercado petrolero (liberación de precios y libre disponibilidad del crudo). - Se ha adjudicado el 50% de cuatro áreas centrales y otras áreas secundarias. - Se ha elaborado un proyecto de ley para la transformación de YPF en Sociedad Anónima.	- Aumentar al 90% la participación privada en áreas centrales. - Licitación de las áreas centrales de la cuenca Austral y los yacimientos petrolíferos y gasíferos de la cuenca Noroeste. - Venta de refinerías, barcos, instalaciones portuarias, oleoductos y sistemas de distribución.
	- GAS DEL ESTADO	- Ley 23.696	- Estudios técnicos y legales para la confección de pliegos de licitación. - Se ha elaborado un proyecto de ley para fijar el Marco Regulatorio de la privatización.	- Llamado a licitación en marzo y agosto de 1992. - Entrega a fines de 1992.
TRANSPORTE	- EMPRESA FERROCARRILES ARGENTINOS (EFA)	- Ley 23.696 y Decretos específicos para la reducción de personal y concesiones particulares.	- Baja de 12.500 agentes al 31/7/91. - Ramal "Cerealero" Rosario-Bahía Blanca: Adjudicado. - FC Urquiza: Licitado. - FC Mitre: Licitado. - FC San Martín: Licitado. - Ramal Delta-Borges: en estudio. - FC Belgrano y resto FC Roca: a licitar. - FEMESA (Ferrocarriles Metropolitanos): concesión en estudio.	- Baja de 17.500 agentes en 1992. - Entrega del Ramal "Cerealero" en noviembre de 1991. -Adjudicación de las demás líneas licitadas y a licitarse en el curso de 1992.
	- SUBTERRANEOS DE BUENOS AIRES (SBASE)	- Decreto 502/91 y 1143/91	- Estudio del otorgamiento en concesión del servicio que deberá coordinarse con el de FEMESA.	- Llamado a licitación y adjudicación durante 1992.
	- EMPRESA LINEAS MARITIMAS DEL ESTADO (ELMA)	- Ley 23.696	- Está en elaboración el decreto marco de la privatización y la confección de los pliegos de licitación.	- Llamado a licitación en enero de 1992 y adjudicación en el curso de ese año.

	- PUERTOS	- Ley 23.696, Resolución MEyOy-SP 479/91	- Estudio de la provincialización y entrega en concesión de las obras y servicios portuarios.	- Terminación del informe final de provincialización para fines de 1991.
ELECTRICIDAD	- SERVICIOS ELECTRICOS DEL GRAN BUENOS AIRES (SEGBA) Y AGUA Y ENERGIA ELECTRICA (AEE)	- Ley 23.696 - Proyecto de ley para fijar el Marco Regulatorio	- Se está diseñando la privatización en tres segmentos sucesivos: distribución (se está elaborando el pliego), generación (se estudia la venta de usinas térmicas, primero e hidráulicas, después) y transporte (como última etapa).	- Llamado a licitación de la distribución para fines de 1991. Adjudicación en el I semestre de 1991. - Licitación de las Centrales Puerto Nuevo, Nuevo Puerto (SEGBA) y Güemes y Luján de Cuyo (AEE). Adjudicación a principios de 1992.
OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS	- OBRAS SANITARIAS DE LA NACION (OSN)	- Decreto 1.443 de 1991	- Se contrató la consultoría técnica, se está seleccionando el consultor financiero. Se prevé entregar una concesión por 30 años.	- Se espera contar con el Marco Regulatorio y los pliegos de licitación para 1992 y adjudicar en el III trimestre de ese año.
	- EMPRESA NACIONAL DE CORREOS Y TELECOMUNICACIONES (ENCOTEL)	- Ley 23.696	- Se contrató la consultoría para definir la situación de la empresa y confeccionar el Marco Regulatorio.	- Licitación y adjudicación durante 1992.
DEFENSA [17]	- TANDANOR	- Ley 23.696, Decreto Plan 1957/90 y Resolución MD 371/91	- Hay dos ofertas en estudio para la preadjudicación.	- Fue adjudicada en octubre de 1991.
	- FORJA	- Ley 23.696, Decreto Plan 1384/90 y Resolución MD 371/91	- Se llamó a licitación en 1990 y fracasó. Luego hubo una segunda en 1991 y hay dos ofertas.	- Fue adjudicada en octubre de 1991.
	- CARBOQUIMICA	- Ley 23.696, Decreto Plan 1383/90 y Resolución MD 371/91	- Se llamó a licitación en 1990 y fracasó. Un segundo llamado recibió una sola oferta que está en estudio.	- Se solicitó asesoramiento a la SIGEP para una nueva valuación.
	- PETROQUIMICA RIO TERCERO	- Ley 23.696, Decreto Plan 1385/90 y Resolución MD 371/91	- Idem anterior.	- Idem anterior.

[17] En esta área se incluyen actividades de distintas ramas industriales. Se han vendido la totalidad de las participaciones accionarias del Estado en POLISUR, MONOMEROS VINILICOS, PETROPOL e INDUCLOR.

	- ALTOS HORNOS ZAPLA	- Ley 23.696, Decreto Plan 1131/90 y Resolución MD 400/91	- Se designó la Comisión de Estudios y Evaluación para privatizarla. Se han confeccionado los pliegos. Falta la valuación.	- Se llamará a licitación.
	- EX-PLANTA METEOR	- Ley 23.696	- Se avanzó en la privatización.	- Resol. de recusos adminstrativos.
	- AREA MATERIAL CORDOBA	- Decreto 899/91, falta ratificación por ley	- La Fuerza Aerea ha nombrado una comisión de estudios para su privatización.	
	- HIPASAM, SIDINOX, SATECNA, SISTEVAL, TECNOLOGIA ESPACIAL, PETROQUIMICA BAHIA BLANCA, PETROQUIMICA GRAL. MOSCONI, ASTILLEROS DOMECQ GARCIA, AFNE Y FABRICAS MILITARES	- Decreto 1398/-90, falta ratificación por ley	- La ley está en trámite en el Congreso. - En las distintas empresas se han producido reducciones de personal que alcanzan a más de 2.000 agentes.	
	- TANQUE ARGENTINO MEDIANO (TAMSE)	- Idem.	- Se resolvió su liquidación.	
	- SOCIEDAD MIXTA SIDERURGIA ARGENINA (SOMISA)	- Idem.	- En reestructuración; se dieron de baja 5.500 agentes. - Se ha seleccionado la consultora técnica para la privatización.	- Se darán de baja otros 3.100 agentes. - Se rematará próximamente el edificio de la sede central en Bs. As.
ECONOMIA [18]/	- CASA DE LA MONEDA	- Ley 23.696, Decreto 2074/90 y Resolución MOSP 757/90	- El ex-Ministerio de Obras y Servicios Públicos creó una Comisión Técnica para la privatización que fue disuelta en enero de 1991.	
	- COMPAÑIA AZUCARERA "LAS PALMAS"	- Ley 23.696	- En abril de 1991 la Intervención en la empresa presentó un proyecto de privatización.	
	- INSTITUTO NACIONAL DE REASEGUROS (INDER)	- Decreto 1615-/91, falta ratificación por ley.	- Se extendió por 120 días (desde el 21/8/91) el actual sistema de reaseguros hasta que se privatice.	

[18]/ Se trata de empresas y organismos productores de bienes y servicios dentro del área del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

ii. Política agropecuaria

1. Las características de la política agropecuaria

En los puntos anteriores se hizo referencia a dos de los problemas que han limitado o impedido llevar adelante una política sectorial para la agricultura, dicho esto desde la perspectiva de una actitud activa, coordinada, sistemática e integral del sector público para dar respuesta a las demandas y los problemas de esta actividad y, fundamentalmente, a las distintas necesidades del conjunto de la población, lo cual incluye la definición de objetivos, metas cuantitativas e instrumentos adecuados para alcanzarlos. Por cierto, pueden rescatarse acciones parciales, programas y planes dirigidos hacia algunos objetivos específicos pero que, reunidos, no alcanzan a constituir un cuerpo más o menos homogéneo que pueda definirse, en el sentido antes expresado, como política sectorial.

Para intentar un paralelo, no existe ni ha existido - excepto una cierta aproximación durante los planes quinquenales que se pusieron en práctica entre 1946 y 1955 - políticas agrícolas de largo plazo como las que, con sus lógicos cambios temporales, se aplican en Estados Unidos, Canadá y Australia o en los países europeos. En estos casos las políticas se componen básicamente de elementos estructurales plasmados en legislaciones generales y específicas y son complementados con el uso de disposiciones e instrumentos para responder a las necesidades coyunturales, por lo general ya previstos en dichas normas.

También es posible apreciar la política para el sector desde la óptica de la dirección global de la economía y señalar que se trata de un subproducto de la misma. Una variante aún más prescindente de esta visión es la posibilidad de que se practique una política pasiva: el sector público no impulsa ninguna acción general y sólo responde a cuestiones específicas en la medida que haya una demanda en tal sentido.

En general, en la concepción de la política agrícola argentina han primado estas dos alternativas en los últimos lustros. Hubo sólo un par de intentos diferentes, uno en 1973 con un proyecto de Ley Agrícola que no llegó a ser tratado por el Congreso de la Nación, y otro en 1984 con el denominado Programa Nacional Agropecuario (PRONAGRO).

Estas apreciaciones no significan la ausencia de acciones de política sectorial y menos aún la inexistencia de estructuras capaces de ejecutar políticas activas, a pesar de su frecuente desconexión y, en ocasiones, superposición de roles. Precisamente, en el punto que sigue se abordan algunos de los aspectos institucionales de la política sectorial que podían destacarse en los años '80.

2. Aspectos institucionales de la política sectorial

Una de las conclusiones que resaltan en las distintas áreas de política que se mencionan en forma esquemática en el Cuadro 14, es la escasa o nula ingerencia de la SAGyP en el análisis, la definición y la ejecución de decisiones que se adoptan en cada una de ellas. Prácticamente todos los instrumentos que se citan son abordados desde organismos diferentes a la SAGyP.

Cuadro 14
Argentina. Areas de política agropecuaria y marco institucional [19]/

Areas de política	Organismo/Dependencia	Recursos/Destino	Intervención SAGyP
- Política de precios (en general con implicancias directas o indirectas en el nivel de producción respectivo)	- BCRA	- Tipo de cambio/Bienes transables 1/	- No interviene.
	- MEyOySP	- Retenciones, aranceles a las importaciones/Bienes transables, insumos, bienes de equipo 2/	- Asesora en aspectos técnicos y puntuales pero no decide la norma general.
	- JNG	- Precios FOB mínimos de exportación/Exportación de granos, aceites y subproductos	- No interviene.
	- INV y Bodegas GIOL 3/	- Regulaciones diversas /Viñedos y vinos	- No interviene.
	- DNA	- Regulaciones diversas /Caña de azúcar y azúcar	- No interviene.
	- CRYM	- Regulaciones diversas /Yerbatales y yerba mate	- No interviene.
	- SIC/Comercio interior	- Control de precios /Bienes transables y no transables 4/	- No interviene.
- Política de crédito	- BCRA/Gerencia de Financiamiento y Estudios del Sistema Financiero y el Directorio del Banco (a través de bancos provinciales)	- Redescuentos para Procesos Productivos Estacionales/Financiamiento de cosechas de productos regionales, prefinanciación de exportaciones 5/	- No hay vínculo orgánico.
	- BNA/Gerencia de Finanzas y Comisión de Finanzas del Directorio	- PCGA, Líneas de redescuentos, fondos propios, ventas anticipadas/Inversiones, capital de trabajo, producción 6/	- No hay vínculo orgánico.
	- BPBA	- Líneas de redescuento, fondos propios, operaciones de ventas anticipadas/Capital de trabajo, producción	- No interviene.

[19]/ Lozada, Juan Cruz, "Marco institucional en el que se generan las políticas agropecuarias: diagnóstico y recomendaciones", Proyecto Banco Mundial 2712-AR, Octubre de 1988.

- Política de insumos y bienes de capital	- SIC/Comercio interior	- Política general de precios/Maquinaria agrícola, insumos 4/	- Interviene en aspectos puntuales. No hay encuadre orgánico.
	- SE	- Precios/Combustibles y lubricantes 7/	- No interviene.
- Política de transporte y almacenamiento	- JNG/Gerencias de Comercialización y de Elevadores	- Instalaciones de campaña y puertos, tarifas de transporte, acondicionamiento y alamacenaje/Transporte y almacenamiento de granos	- No interviene.
	- EFA	- Tarifas ferroviarias/-Transporte de granos 8/	- No interviene.
- Políticas salariales y condiciones de trabajo rural	- MT/Comisión Nacional de Trabajo Rural	- Aplicación de la Ley 22.248/80/Salarios rurales y condiciones de trabajo	- Participa un representante.

NOTAS:

1/ Desde el 1º de abril de 1991, rige la Ley de Convertibilidad que establece una relación fija entre el austral y el dólar. El mercado es libre, pero el BCRA instituye una banda estrecha entre cuyos extremos debe comprar o vender a fin de mantener la paridad fijada por ley. No obstante, los exportadores han sido liberados de la obligación de liquidar sus divisas en el BCRA. Ahora pueden realizar estas operaciones libremente e incluso abstenerse de ingresar las divisas correspondientes a las operaciones que realicen.

2/ Desde marzo de 1991 se eliminaron la mayoría de las retenciones a las exportaciones. Las principales que subsisten gravan las exportaciones de granos de girasol y soja. Permanecen las contribuciones del 1,5%, que se destina al INTA, y del 3% como Tasa de Estadística, en ambos casos aplicadas sobre el valor FOB de las exportaciones.

3/ La Bodega estatal GIOL fue privatizada.

4/ Se han derogado prácticamente todos los controles de precios internos.

5/ La política monetaria del BCRA a partir del plan de convertibilidad descarta el otorgamiento de redescuentos y fondos para prefinanciación de exportaciones. Este tipo de operaciones quedan libradas a las decisiones de las entidades financieras y los tomadores de fondos.

6/ Al mes de octubre de 1991 los fondos del PCGA prácticamente habían sido comprometidos en su totalidad.

7/ Desde principios de 1991 se dispuso la desregulación de la comercialización de los combustibles. Las estaciones de servicio pueden fijar libremente los precios, aunque, en los hechos, son las grandes empresas petroleras las que establecen el nivel de los mismos, restando un estrecho margen de variación.

8/ Al momento de finalizar este trabajo se procedía a privatizar (por concesión) la más importante red de transporte ferroviario de granos con 5.500 km de vías que atraviesan la región pampeana de sur a norte y de este a oeste. Las tarifas serán fijadas libremente por la empresa concesionaria.

3. Aproximación a una política pública sectorial activa: el PRONAGRO

El PRONAGRO constituyó el intento más importante de la década del '80 en la búsqueda de una propuesta de política sectorial de mediano plazo (abarcaba el período 1984/87) dirigida a definir, desde el sector público, un sendero de crecimiento para la agricultura.

El PRONAGRO tenía los siguientes objetivos explícitos [20]/:

"I. incrementar la oferta alimentaria de acuerdo con la capacidad productiva del sector, particularmente de cereales y oleaginosas;

II. incrementar los saldos exportables de origen agropecuario, respaldando significativos y sistemáticos excedentes en la balanza comercial;

III. combatir la pobreza rural y aumentar la ocupación en las actividades agropecuarias."

Cabe señalar que el programa no estuvo acompañado por una propuesta legislativa que abarcara sus distintos contenidos, excepto en el plano impositivo.

Entre otros instrumentos dirigidos a mejorar la rentabilidad de la agricultura, el PRONAGRO proponía el reemplazo gradual de los gravámenes a las exportaciones por un impuesto a la tierra, como una manera de promover la utilización adecuada de este recurso estimulando su uso eficiente e intensivo, lo que permitiría lograr un aumento de la producción.

Encuadradas dentro de dicho objetivo, las autoridades iniciaron negociaciones con el Banco Mundial en 1984 para formalizar un programa de Crédito Sectorial Agropecuario [21]/. A mediados de 1986 se firmó el acuerdo con el Banco y a fines de ese año éste giró el primer desembolso.

Un componente del crédito del Banco lo constituyó el Programa para la Reforma Impositiva Agropecuaria, cuyo objetivo central era reunir la información básica necesaria y realizar los estudios que permitieran poner en marcha el Impuesto a la Tierra Libre de Mejoras para cuya implementación el gobierno había presentado, en abril de 1986, un proyecto de ley al Congreso de la Nación.

Se intentaba también reducir el precio relativo de los insumos pero, excepto para el caso de los fertilizantes para los cuales se implementó un subprograma específico ya mencionado, no se arbitraban instrumentos. Tiempo después, ante las negociaciones con el Banco Mundial, quedó abierta la posibilidad de reducir los aranceles de importación de agroquímicos y algunos otros insumos. Más conflictiva resultaba eliminación de restricciones a la importación de maquinaria agrícola y tractores porque afectaría negativamente

---

[20]/ SAGyP, "PRONAGRO, Programa Nacional Agropecuario 1984/1987", 1984.

[21]/ Banco Mundial, "Argentina: Agriculture Sector Loan", 1986.

a la industria nacional que, debido a la pronunciada disminución de la demanda, desde bastante tiempo atrás, venía atravesando una crítica situación económica y financiera.

También se pretendía lograr un mejoramiento de los sistemas de transporte y comercialización interna y externa de productos agropecuarios, reduciendo los costos de intermediación y se centraba en "la inversión pública en puertos y transporte y la privada y pública en almacenamiento de granos" [22]/ el logro de tales objetivos.

El PRONAGRO resaltaba el papel de la Junta Nacional de Granos dentro del esquema de "comercio mixto" y también postulaba el fortalecimiento del INTA, dado el fuerte rol que se asignaba al desarrollo tecnológico. En este sentido, se trataría de restituir la autarquía financiera perdida por el organismo años atrás.

Otro de los objetivos del programa era la erradicación de la aftosa mediante la aplicación de un plan decenal, al cabo del cual se eliminaría esta enfermedad que, según los datos aportados por el PRONAGRO, había causado pérdidas por 4.400 millones de dólares durante el período 1974/83.

La implementación del Plan Austral en 1985, la mayor dureza del ajuste, las restricciones fiscales, las resistencias políticas que debió soportar el proyecto de impuesto a la tierra y la coyuntura internacional desfavorable, frustraron la mayoría de las propuestas del PRONAGRO.

Así, el impuesto a la tierra se descartó definitivamente y las retenciones, que se fueron reduciendo progresivamente tanto para compensar las caídas en los precios internacionales como para cumplir con el compromiso de sustituirlas por un impuesto directo, debieron volver a aplicarse en medio de las descontroladas devaluaciones de 1989.

Por otro lado, uno de los objetivos del programa exponía su sujeción al sendero de las políticas globales que dominaron el panorama económico de estos años, como es el señalado en el punto II. El incremento de los saldos exportables para respaldar la obtención de "significativos y sistemáticos excedentes en la balanza comercial" resultaba un propósito contradictorio con una política de crecimiento y desarrollo como la que se propiciaba, porque ello significaba contención del consumo doméstico, restricción de las importaciones y recesión de la economía.

El reemplazo de las autoridades de la SAGyP en 1987 diluyó definitivamente al PRONAGRO, aunque algunas de las acciones que se habían iniciado durante su vigencia continuaron desarrollándose.

---

[22]/ Secretaría de Planificación, "Lineamientos de una estrategia de crecimiento económico, 1985-1989", Versión Preliminar, Enero de 1985.

Una de las más importantes es el Programa de Crédito Global Agropecuario (PCGA) financiado con fondos del Banco Mundial y del BID y que se implementó a través del Banco de la Nación Argentina, destinado a financiar inversiones de capital del sector agropecuario privado. El PCGA se encuentra en ejecución desde diciembre de 1988; además del BNA, que tiene la mayor parte de la cartera de esta línea de créditos, intervienen como banca minorista entidades provinciales y unos pocos bancos privados.

Los recursos financieros del programa superaron los 300 millones de dólares y a comienzos de 1991 ya se encontraban casi totalmente colocados. Con este instrumento se financiaron unos 12.000 proyectos, en su mayor parte de productores agropecuarios (85%), pero también de cooperativas, contratistas rurales y algunas empresas de servicios agropecuarios y de producción agroindustrial. Más del 80% de los fondos habilitados corresponden a proyectos radicados en las provincias de la región pampeana, Buenos Aires, Córdoba, Santa Fé, Entre Ríos y La Pampa. Las actividades predominantes son las agrícolo-ganaderas, producción de granos, leche, ganado y contratistas rurales.

El destino más importante de los fondos otorgados se dirigió a la adquisición de maquinaria agrícola, con alrededro del 50% de las habilitaciones. Cerca del 40% de los tractores y del 50% de las cosechadoras vendidos en 1990 en el país se adquirieron con fondos del PCGA. En segundo lugar, con más del 20% de los fondos, se ubica la compra de reproductores bovinos.

Otra acción iniciada durante la gestión de las autoridades que elaboraron el PRONAGRO fue la gestión de un Programa para Pequeños Productores del Noreste Argentino, básicamente constituído por un fondo de créditos destinado a pequeños agricultores de las provincias de Formosa, Chaco, Misiones, Corrientes y norte de Santa Fe. El financiamiento por unos 15 millones de dólares se obtuvo del FIDA y del BID. La gestión de este crédito demoró más de seis años y hace apenas unos meses, en 1991, se están liberando los fondos para las provincias, de modo que se espera que empiecen a ser utilizados a partir de la campaña agrícola 1991/92.

4. La política agropecuaria en los '90. Reformas en la política sectorial

Siguiendo la lógica que ha predominado la mayor parte del tiempo, la definición de la política económica global ha puesto su impronta sobre la política sectorial agropecuaria. Las decisiones del actual gobierno se fueron delineando con imprecisiones y altibajos desde su asunción en julio de 1989 y recién en 1991, cuando se logra poner en marcha el programa de estabilización actualmente en curso de aplicación, parece quedar más firmemente conformada en sus líneas generales.

El objetivo político definido desde el comienzo fue el de **eliminar las retenciones a las exportaciones agropecuarias**, medida que las autoridades interpretan es coherente con la abolición de las regulaciones estatales y la implantación de un mercado libre de cambios. La intención que explicita el gobierno es la de "no discriminar fiscalmente al sector agropecuario".

Cabe señalar que la eliminación de los derechos de exportación ha sido una reivindicación casi permanente de la mayoría de las entidades gremiales de productores agropecuarios. Sin embargo, no es posible establecer una correlación directa entre esta medida, que se ha llevado a la práctica en varias ocasiones en los últimos tres lustros, y el nivel de rentabilidad de las explotaciones. Es que la influencia de la paridad del tipo de cambio y de los precios internacionales ha sido, muchas veces, más determinante que la existencia de los citados gravámenes [23]/. La eliminación de retenciones fue acompañada por la generalización del IVA a la producción agropecuaria.

De todos modos, es preciso señalar que la eliminación de las retenciones ha sido acompañada por el proceso de apertura económica más importante de los últimos diez años. La **eliminación o reducción de aranceles de importación** alcanza a materias primas, insumos y bienes de capital para la agricultura. Esta medida mejora la posibilidad de acceso de los productores a dichos bienes y ayudaría a disminuir los costos de producción.

La falta de documentos oficiales que describan la política sectorial que se está aplicando actualmente, ha obligado a recurrir a las definiciones de las autoridades del sector. En tal sentido, de un reportaje realizado al titular de la SAGyP [24]/ pueden extraerse los siguientes comentarios sobre la política en curso:

a. Se atraviesa un período de transición que se requiere para adaptarse a nuevas reglas de juego.

b. La política económica tiende a no discriminar fiscalmente al agro.

c. El desafío es levantar la producción, bajar costos operativos, mejorar la calidad, la sanidad y agregarle valor a la producción.

d. Se avanzará en la realización de convenios de cooperación

---

[23]/ De hecho, como podrá apreciarse en el punto d.3., ítem iv, actualmente las retenciones han sido mayormente eliminadas, pero el ingreso real del exportador es más bajo que en los períodos en los que existieron, incluso en niveles nominalmente muy altos.

[24]/ Reportaje al Secretario de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, Ing. Agr. Marcelo Regúnaga, en "Clarín Rural", 10 de agosto de 1991.

técnica, sanidad vegetal y sanidad animal con EEUU y la CEE.

e. Se buscan asociaciones de capital con esos países como vía alternativa de financiamiento. (Cita como ejemplo la puesta en marcha del joint-venture argentino-brasileño de la Malteria Pampa). En el caso de Chile, se negocia un convenio para que comercializar las frutas y hortalizas argentinas por puertos del Pacífico.

f. Lograr la vacunación de todo el stock de vacunos contra la aftosa. Un objetivo es "que EEUU declare a la Patagonia libre de aftosa".

g. Lograr el incremento de las producciones no tradicionales.

h. Aumentar el valor agregado en los productos cárnicos.

i. Integrar las economías regionales a mercados externos.

j. Propender a la integración vertical.

Por cierto, algunas de estas postulaciones resultan manifestaciones de intención más que objetivos asociados a decisiones e instrumentos concretos que permitan llevarlas a cabo. No obstante, es posible esperar que algunos hechos se materialicen en vista de los programas y proyectos que se están elaborando o ya elaborados que están esperando el financiamiento necesario para ponerlos en marcha [25]/.

Sobre la base de las definiciones oficiales antedichas y otros elementos se puede tratar de definir los **lineamientos generales de la política agropecuaria actual** que se detallan en el Cuadro 15.

---

[25]/ Véase, por ejemplo, el comentario sobre el "Programa de Desarrollo Institucional y Modernización de los Servicios Agropecuarios" incluído en el punto d.2., inciso iv.

Cuadro 15
Argentina. Lineamientos de la Política Agropecuaria actual

Areas de política	Finalidades u objetivos perseguidos
1. Marco global	- Rige la libertad de mercados. Los productores deben tomar el riesgo de la producción.
2. Producción	- Incentivar el aumento de la producción, especialmente de los bienes transables.
3. Crédito	- Restablecer el crédito genuino a la producción.
4. Costos	- Reducir los costos agropecuarios tranqueras afuera y tranqueras adentro para mejorar la competitividad del sector y los ingresos de los productores.
5. Comercio exterior	- Desarrollar una política de comercio exterior propia en el ámbito del Grupo Cairns; buscar la eliminación de los subsidios a la comercialización internacional de los productos agropecuarios dentro de la Ronda Uruguay del Gatt.
6. Integración	- Impulsar la integración regional a través del Mercosur.
7. Reforma del Estado	- Reformar el Sector Público Agropecuario para su racionalización y modernización.

En cuanto a la estructura estatal que quedaría después de la reforma a la que se alude en el punto 7. del cuadro anterior, se definen un conjunto de organismos para las distintas áreas específicas tal como se pueden observar en el Cuadro 16.

Cuadro 16
Argentina. Organismos públicos del ámbito agropecuario después de la reforma estatal y fuentes de financiamiento

Tipo de organismo	Organismo	Fuente de financiamiento
- Centralizado/Políticas	- SAGyP	- Presupuesto Nacional.
- Descentralizado/Reguladores de mercado	- JNG - JNC	- Cobro de servicios.
- Descentralizado/Científico-Técnico	- INTA - INIDEP	- Impuestos específicos.
- Descentralizado/Prestadores de servicios	- SENASA (INASA) - INSACAV - INASE	- Cobro de servicios.

El marco macroeconómico que rodea a los distintos componentes de la política sectorial, asegura, en principio, un conjunto de reglas que constituyen una reforma bastante acentuada respecto de las condiciones que regían con anterioridad para el desenvolvimiento de las actividades agropecuaria.

En este sentido, la orientación gubernamental es hacia la eliminación de la mayoría, sino todas, de las regulaciones existentes en las distintas etapas de la producción, los servicios y el comercio, lo cual incluye la privatización total de las actividades cubiertas actualmente por el Estado.

Las áreas más importantes de **desregulación y privatización** que aparecen vinculadas con la actividad agropecuaria son las del transporte de cargas, la operación de los puertos y el practicaje fluvial y marítimo, los servicios de almacenaje y acondicionamiento y otros como la producción y comercialización de combustibles y de energía, el transporte ferroviario, el mantenimiento de las carreteras, etc.

No está claro que todas estas acciones habrán de traducirse en efectivas disminuciones de los costos privados de producción dado que en muchas áreas ni se asegura la competencia ni, aún en el caso que ésta existiera, que se transferirán las reducciones de costos a los productores agropecuarios, ya sea a través de tarifas y márgenes inferiores, o a través de un aumento de los precios de los productos o una disminución de los precios de insumos y bienes de capital.

Hasta ahora los servicios privatizados resultan claramente más caros que antes. Los servicios telefónicos y el transporte aéreo tienen unas de las tarifas más elevadas a nivel internacional, mientras que la imposición del peaje en la mayoría de las rutas más importantes del país, también con tarifas elevadas a nivel mundial, en los hechos significan un costo adicional para los transportistas que se traduce en mayores fletes.

La peculiariedad de la última privatización mencionada reside en el hecho que se entregaron en concesión rutas ya construídas, lo cual contraviene la modalidad aplicada en todos los países que utilizan el peaje como fuente de financiamiento para la construcción de caminos, ya sea para recuperar las inversiones efectuadas como para constituir fondos con ese destino. En tales casos se trata de la imposición del cánon en obras nuevas, que constituyen emprendimientos de riesgo para el sector privado.

En lo que respecta a la **política de sanidad animal y vegetal**, las autoridades sectoriales han impulsado la jerarquización y el fortalecimiento de las estructuras actuales que llevan a cabo los programas de control y lucha contra enfermedades y plagas que afectan la producción animal y vegetal.

En efecto, los planes oficiales incluyen la creación de los Institutos Nacionales de Sanidad Animal (INASA), en reemplazo del actual SENASA, y de Sanidad y Calidad Vegetal, ambos como organismos autárquicos. Estas estructuras contarán con un fuerte impulso inicial a través del ya citado "Programa de Desarrollo Institucional y Modernización de los Servicios Agropecuarios (PROMSA)" que

prevé componentes para financiar inversiones y actividades técnicas de las dos instituciones.

Otra área que también será fortalecida es la referida a la **producción de semillas** para la cual también se creará un ente autárquico, el Instituto Nacional de Semillas (INASE). El PROMSA incluye un componente con destino al INASE.

Con relación a las reformas estructurales del aparato estatal, además de las recién comentadas, ya se ha mencionado la profunda reducción de personal que se ha llevado a cabo en el organismo central, la SAGyP, y también en los organismos descentralizados dependientes de la SAGyP y del MEyOySP [26]/.

5. Política tecnológica agropecuaria

Un aspecto particular de la política sectorial lo constituye el componente tecnológico. Antes que se resolviera una fuerte reducción del personal que revistaba en el organismo ejecutor de la política tecnológica para el sector agropecuario, el INTA, éste había lanzado un plan de mediano plazo, para encuadrar su labor en el período 1990/1995, denominado PLANTA - Plan de Tecnología Agropecuaria [27]/.

En primer lugar se destaca que los fines institucionales son atemporales y consisten en "impulsar y vigorizar la investigación y la extensión agropecuaria para acelerar la tecnificación y el mejoramiento de la empresa agraria y de la vida rural" (Decreto-Ley 21.680/56 de creación del INTA).

En su proceso de actualización y teniendo en cuenta el desarrollo de otras instituciones ligadas al quehacer del INTA, éste ha adoptado mecanismos de concertación y participación que adoptan los siguientes métodos y formas de organización:

. Consejos integrados por representantes de entidades vinculadas al agro.

. Acuerdos de vinculación tecnológica.

. Proyectos integrados pluriinstitucionales.

. Concertación operativa.

---

[26]/ Véase el punto d.2., inciso ii.

[27]/ La información incluída en este acápite proviene de la publicación del INTA, "Plan de Tecnología Agropecuaria 1990 - 1995", 1 Serie Documentos Institucionales, 1990.

En este marco, "el PLANTA se propone priorizar, integrar, estimular y lograr la coordinación intra e interinstitucional de las actividades que el INTA realiza a fin de cumplir su misión, para lo cual:

. Nucleará las acciones sustantivas del organismo alrededor de objetivos programáticos vinculados con la realidad del país y su entorno, derivados de la política agropecuaria nacional y de los grandes objetivos correspondientes.

. Abordará los aspectos más relevantes para lograr los objetivos de cada Programa por medio de instrumentos y de equipos interdisciplinarios que aseguren la eficacia de la acción.

. Afirmará la coordinación dentro y entre los Programas a fin de maximizar la eficiencia institucional, mantener el necesario equilibrio entre la orientación nacional y la descentralización operativa, y asegurar una flexibilidad suficiente que permita el ajuste permanente del propio Plan a la cambiante realidad nacional e institucional.

. Estimulará y aprovechará la iniciativa y la creatividad del personal técnico mediante mecanismos que aseguren su participación activa en las propuestas programáticas."

Los **objetivos institucionales** para el período que abarca el PLANTA son los siguientes:

- **Eficiencia productiva:** Expandir la producción agropecuaria para asegurar un mejor abastecimiento interno y un incremento sustancial de las exportaciones.

- **Diversificación:** Ampliar el origen y destino geográfico de las exportaciones, agregarles valor y darles acceso a nuevos mercados.

- **Sostenibilidad:** Prevenir el deterioro y promover la recuperación y el mejoramiento del ambiente productivo, para asegurar la "sostenibilidad" de la producción.

- **Equidad:** Asegurar que los beneficios del cambio tecnológico sean accesibles a todos los sectores, particularmente a los más carenciados.

El PLANTA prevé un esquema de niveles acción para el desarrollo de iniciativas y proyectos y sus respectivos marcos de referencia. Así como el PLANTA define los lineamientos para la acción de toda la institución, cada Centro Regional tiene un Plan de Tecnología Agropecuaria Regional (PLANTAR) con similares directivas a ese nivel. Adicionalmente, existen los Programas de Ambito Regional (PAR) para las acciones de índole estrictamente local, y los Programas de Ambito Nacional (PAN) que agrupan acciones coordinadas

que se desarrollan en más de una región o en todo el país.

Los PAR, a razón de uno por cada Centro Regional, suman un total de quince. En tanto, existen los PAN de Investigación Aplicada (seis en total, con 24 subprogramas distribuidos en 14 Estaciones Experimentales), los de Recursos Naturales (cuatro) y los de Investigación Fundamental y Estratégica (cinco). En el Cuadro 17 se ofrece un detalle de cada uno de estos PAN y sus respectivos subprogramas.

Cuadro 17
Argentina. Los Programas de Ambito Nacional (PAN) del INTA dentro del PLANTA

Area	Programas	Subprogramas
- Investigación aplicada	- Cereales y oleaginosas	- Trigo/Maíz/Sorgo/Girasol/Soja/Lino/Arroz
	- Frutales	- Vid/Cítricos/Pepita/Carozo
	- Hortalizas	- Hortalizas/Papa/Legumbres/Floricultura
	- Cultivos Industriales y Forestales	- Algodón/Arboles forestales
	- Producción Animal I	- Bovinos de Carne/Bovinos de leche/Ovinos y Caprinos
	- Producción Animal II	- Aves/Cerdos/Peliferos y piliferos/Abejas
- Recursos Naturales	- Clima y Agua	- Clima/Agua
	- Suelos	- Reconocimiento/Manejo de suelos de zonas húmedas/Manejo de suelos de zonas áridas y semiáridas
	- Recursos vegetales naturales y Fauna silvestre	- Recursos vegetales naturales/Fauna silvestre
	- Recursos genéticos	- Fitogenéticos/Zoogenéticos
- Investigación fundamental y estratégica	- Biotecnología de avanzada	- Biología molecular e ingeniería genética/Genética y manipulación celular
	- Salud animal	- Inmunología/Fisiología/Epidemiología
	- Fisiología y patología vegetal	- Ecofisiología/Fitopatología/Entomología
	- Agroindustria	- Ingeniería rural/Insumos biológicos/Tecnología alimentaria/Agroindustria rural
	- Estudios económicos y sociales	- Políticas y condiciones de acceso a mercados externos/Socio-economía del cambio tecnológico/Economía de los recursos naturales/Organización social de la producción

El PLANTA prevé un Sistema de Control de Gestión y Evaluación para efectuar el seguimiento de las acciones programadas. Existen diversos niveles, comenzando con el Consejo Directivo, los Consejos Regionales y de Centro, integrados por representantes de diversos sectores y los Consejos Asesores Locales, las Estaciones Experimentales y las Agencias de Extensión Rural.

También están previstos los recursos humanos, financieros y de infraestructura. En los dos primeros casos existe una cuantificación de los mismos. En cuanto hace al personal, se había previsto una dotación de unas 6.000 personas que se mantenía hasta 1995. Sin embargo, la reducción obligada por normas generales de comienzos de 1991 habría reducido dicha dotación a menos de 4.000 personas.

iii. Inversión pública

Dada la dificultad de acceso a las fuentes de información específica y a la complejidad que conlleva un análisis de esta naturaleza, y tomando en cuenta las limitaciones existentes para realizar este trabajo, no fue posible adentrarse profundamente en este tema para disponer de un mayor detalle sobre la evolución de la inversión pública [28]/.

No obstante, en términos amplios, corresponde señalar que la inversión en áreas relacionadas con la actividad agropecuaria en los años '80 siguió la suerte de la inversión pública en el orden general, signada por una contracción tal que permite afirmar que se ha producido una desinversión neta en el sector estatal, especialmente la vinculada a organismos de la administración central y descentralizada, que han estado más sujetos a restricciones que las empresas públicas.

Puede afirmarse que, salvo escasas excepciones, no se han registrado, en ninguno de los dos períodos analizados, **inversiones públicas significativas en áreas estratégicas para motivar e incentivar la inversión privada y el comercio.**

Las más importantes excepciones que pueden mencionarse son la asistencia financiera para el Desarrollo de la Política Forestal [29]/ y algunas obras públicas.

Con una tenedencia general declinante, con demoras y altibajos, hasta 1989, cuando se suspendió por aplicación de la Ley de Emergencia Económica, persistió la aplicación de la Ley 21.695 que instituye un subsidio fiscal destinado a la forestación y reforestación en distintas zonas de todo el país. Este apoyo fiscal, que se canaliza a través del Instituto Forestal Nacional (IFONA) permitió cubrir entre el 50% y el 75% del costo total de implantación de bosques cultivados y hasta el 90% del total plantado anualmente. Sin dudas este programa resultó el de mayor impacto directo considerando cualquier actividad agraria.

Probablemente las únicas obras que pueden citarse, en cierta medida asociadas con el tipo de caracterización contenida en los términos de referencia, son la construcción de los puentes internacionales Posadas (Misiones)/Encarnación, que une la Argentina y Paraguay, y Puerto Iguazú(Misiones)/Porto Meira, que liga a la Ar-

---

[28]/ Se incluye en este concepto la inversión real en bienes de capital y en construcciones. No se toman en cuenta las inversiones en bienes preexistentes. Solamente se considera la inversión real de la Administración Nacional.

[29]/ El crédito destinado a este programa es considerado como transferencia para "erogaciones corrientes" dentro del presupuesto de la Administración Nacional ya que no constituye una "inversión real" a los fines de la contabilidad pública.

gentina con Brasil. El primero incluye una conexión ferroviaria directa entre los dos países. Estas conexiones son de gran importancia para facilitar la integración fronteriza y el desarrollo del MERCOSUR.

También deben señalarse las obras que realiza la Junta Nacional de Granos en elevadores terminales y de campaña, pero no se ha podido determinar la evolución de estas construcciones. Debe resaltarse que una parte importante de las obras es financiada con un crédito del BIRF que aún está vigente y sobre el cual se preveen nuevas afectaciones para el año próximo.

En cambio, deben señalarse retrocesos, como por ejemplo la inutilización de instalaciones muy importantes de embarque de granos en el puerto de Quequén (Provincia de Buenos Aires) debido a un siniestro trágico de hace algunos años y otro ocurrido en instalaciones de almacenaje aún no inauguradas en el Puerto de Rosario (Provincia de Santa Fe), a causa de un atentado criminal. Ambas instalaciones pertenecen a la Junta Nacional de Granos y aún no han sido puestas en operación.

Ahora bien, los comentarios anteriores no significan la absoluta inexistencia de inversión pública, desde el punto de vista meramente presupuestario. En este sentido cabe efectuar dos distinciones: la primera se refiere a la presupuestación de inversiones reales y la segunda a la ejecución de las mismas.

Las demoras en la elaboración y tratamiento de los presupuestos nacionales determinan restricciones de hecho a las posibilidades de financiamiento de las inversiones programadas en cada ejercicio fiscal. Por otro lado, la falta de presupuestos obliga a los organismos a manejarse con los niveles de créditos del último presupuesto aprobado y, generalmente, los fondos se utilizan primero para cubrir gastos corrientes y de personal.

Como consecuencia, la ejecución real es, casi siempre, muy inferior a la proyectada, aunque en términos nominales pueda resultar mayor debido a los agudos procesos inflacionarios que vienen ocurriendo desde hace más de tres lustros.

Asociado a esto último, hay otro factor que contribuye a limitar el análisis que pudiera efectuarse a partir de las cifras de ejecución de los presupuestos anuales referidos a la parte correspondiente a la inversión de los distintos programas que los componen. En efecto, la ejecución muestra un resultado puramente monetario que, debido a la alta inflación y a las demoras en los pagos a contratistas y proveedores del Estado, sólo puede estar reflejando el pago de mayores costos sin que ello signifique la incorporación de equipo o construcción alguna.

Este tipo de constatación física solamente puede realizarse a través de una investigación directa en los organismos donde se de-

senvuelve el programa respectivo, o a partir de la información básica de ejecución que los mismos elevan a la Contaduría General de la Nación, ya que no surge de la información cuantitativa, pero únicamente monetaria, que maneja la Secretaría de Hacienda.

La disponibilidad del proyecto de Presupuesto de la Administración Nacional para 1992, que actualmente se encuentra en estudio en el Congreso de la Nación, permite tener una mayor precisión acerca del nivel y la composición de la inversión pública nacional referida específicamente al sector agropecuario.

Según puede extraerse de dicho documento, se destina a inversión real para áreas directamente vinculadas con el sector agropecuario un total de más de 95 millones de pesos (la nueva moneda que regirá a partir del 1º de enero de 1992 y que equivale a un dólar). Ese monto representa el 0,53% del monto total del presupuesto y apenas el 3,79% de la Inversión real total (sin tomar en cuenta la inversión en bienes preexistentes). Según las estimaciones del BCRA de Oferta y Demanda Global, el Sector Agropecuario aporta casi el 15% del PBI total, por ende, la participación de la inversión pública nacional dirigida al mismo es notoriamente más baja.

En el Cuadro 18 se presenta la distribución del monto aludido en las distintas Funciones en que se divide.

Cuadro 18
Argentina. Presupuesto de la Administración Nacional 1992
Inversión real en el Sector Agropecuario, Forestal y Pesquero
(en miles de pesos)

Función	Bienes de Capital	Construcciones	Total 1/
- Suelo, riego, desagüe y drenaje	42,0	1.464,0	1.506,0
- Agricultura, ganadería y recursos naturales renovables	21.032,0	6.219,0	27.251,0
- Comercio y Almacenaje 2/	4.734,0	54.197,0	58.931,0
- Ciencia y Tecnología	4.686,0	2.556,0	7.242,0
Total 1/	30.494,0	64.436,0	94.930,0

1/ No incluye la inversión en bienes preexistentes que suma 1.452.000 pesos.
2/ Dentro de la inversión en Bienes de Capital incluye 817.000 pesos correspondientes al INTA.
FUENTE: Proyecto de ley de presupuesto de la Administración Nacional de 1992.

Teniendo en cuenta el tipo de inversión, la mayor parte, un 67,9%, se destina a construcciones, mientras que el 32,1% se dirige a la adquisición de bienes de capital. En la división por función prevalece la correspondiente a Comercio y Almacenaje, con un 62,1%, siguiéndole, con un 28,7% la función Agricultura, ganadería y re-

cursos renovables. En tanto, Ciencia y Tecnología recibe el 7,6% y Suelo, riego, desagüe y drenaje el 1,6%.

Cabe señalar que el presupuesto incluye como créditos para inversión (y lo propio hace en la parte de gastos) las partidas correspondientes al primer año del ya citado PROMSA y también de otros Programas que emplean recursos externos como es el caso de la Junta Nacional de Granos. Se ha podido determinar que se incluyen fondos provenientes del PNUD para el fortalecimiento de su sistema informático y del BIRF (Cuadro 18) para el Plan de Almacenamiento de Granos. Se estima que alrededor del 30% del presupesto para inversiones proviene de fondos externos.

Un mayor grado de detalle se presenta en el Cuadro 19. Allí se individualizan los programas que poseen inversiones financiadas y sus montos respectivos. Resalta la gran importancia relativa que adquieren las inversiones correspondientes a la Junta Nacional de Granos.

Cuadro 19
Argentina. Presupuesto de la Administración Nacional 1992
Inversión real discriminada por Programas para el Sector Agropecuario, Forestal y Pesquero
(en miles de pesos)

Programa (Organismo)	Bienes de Capital	Construcciones	Total 1/
103 Conservación y aprovechamiento de los recursos hídricos (MEyOySP)	42,0	1.464,0	1.506,0
033 Control de la Producción y Comercialización (CRYM)	4,0	5,0	9,0
050 Formulación de la política agropecuaria y pesquera - Total 2/	12.453,0	5.483,0	17.936,0
- 0 Administración central (SAGyP)	4.485,0	5.212,0	9.697,0
- 169 Actividad pesquera en zona económica exclusiva argentina (CE)		271,0	271,0
- 154 Instituto Nacional de Semillas (INASE)	150,0		150,0
- 155 Instituto Nacional de Sanidad y Calidad Vegetal (INASACAV)	7.818,0		7.818,0
052 Sanidad Animal (SENASA)	8.470,0	240,0	8.710,0
054 Defensa y protección de los parques nacionales (ANPN)	69,0	491,0	560,0
056 Desarrollo de la política forestal (IFONA)	36,0		36,0
035 Apoyo a la comercialización de azúcar (DNA)	10,0		10,0

058 Servicios por comercialización de pesca (MNCP)	370,0		370,0
059 Apoyo a la producción y comercialización de ganados y carnes (JNC)	1.012,0		1.012,0
060 Apoyo a la producción y comercialización de granos (JNG)	1.323,0	2.513,0	3.836,0
061 Plan de almacenamiento de granos - Crédito BIRF (JNG)		16.000,0	16.000,0
062 Apoyo a la comercialización de bovinos, porcinos y ovinos (MNH)	29,0	22,0	51,0
065 Apoyo tecnológico a la agricultura y ganadería (INTA)	817,0		817,0
105 Almacenaje de granos 3/	1.173,0	35.662,0	36.835,0
064 Promoción, coordinación y ejecución de la investigación y desarrollo pesquero (INIDEP)	118,0	56,0	174,0
066 Apoyo a la investigación y extensión agropecuaria (INTA)	4.568,0	2.500,0	7.068,0
Total 1/	30.494,0	64.436,0	94.930,0

1/ No incluye la inversión en bienes preexistentes.
2/ Corresponde al total de los subprogramas precedidos por un guión (-).
3/ El presupuesto indica "Administración central" sin aclarar si corresponde a la SAGyP o a la JNG.
FUENTE: Elaborado con datos del Presupuesto de la Administración Nacional para 1992.

El detalle más exhaustivo que ofrece el Cuadro 18 permite apreciar la importancia relativa de algunos programas y también la composición de la inversión real. Tal como se ha dicho resultan sumamente importantes las partidas de inversión asignadas al almacenaje de granos, en parte financiadas con fondos del BIRF (es el único programa que explicita el origen de los recursos).

También resulta de interés el peso de las inversiones a realizar por la SAGyP para el programa de Formulación e Implementación de la Política Agropecuaria y Pesquera, con casi 9.700.000 pesos. En este caso la inversión real supera al total de erogaciones corrientes ya que éste rubro prevé un total de poco más de 8.300.000 pesos. Lamentablemente, no ha sido posible determinar cuál es el destino de tan llamativo volumen de inversión, en un organismo que, como ya se ha señalado, quedó reducido a una expresión mínima.

Con idéntica dificultad, pero asumiendo que resulta más explicable, se advierte que los nuevos Institutos (INSACAV e INASA o SENASA) reúnen volúmenes importantes de inversión ya que, entre ambos, superan los 16.000.000 de pesos.

En términos relativos a los comentados, resultan menos relevantes los correspondientes a los programas de investigación científica y tecnológica sobre todo si se toma en cuenta la relación entre erogaciones corrientes e inversión. Sin embargo, cabe recono-

cer, en este caso, la importancia estratégica que revisten los gastos en personal, el cual constituye la masa crítica de dichos programas.

Es de lamentar la imposibilidad de efectuar un análisis de la evolución de la inversión, la aparición y desaparición de programas, su composición en cuanto al destino de los fondos que cada uno recibió y aproximar alguna idea sobre la eficiencia de la inversión y el impacto logrado sobre las actividades productivas.

iv. Política de protección

Respecto de la información básica requerida en el punto d.3., inciso iv de los términos de referencia, en primer lugar deben descartarse las siguientes variables dado que no son de aplicación en el caso de la Argentina, durante el período consignado: **Precios de garantía, Subsidios a la tasa de interés (específico), Certificados de Abono Tributario, Subsidios al crédito de corto plazo.**

Con relación a la tasa de interés y el crédito de largo plazo, vale aclarar que no han existido líneas explícitamente subsidiadas y a eso se refiere el párrafo anterior. No obstante, durante el período se han registrado meses con tasas activas reales negativas y otros, en cambio, positivas. Además, la tasa de interés no ha sido la única forma de contraprestación por los préstamos otorgados. En varios casos se implementaron líneas de crédito cuyo capital se ajusta por distintos índices de precios (incluyendo también el índice de variación de la tasa de cambio) y sobre el monto ajustado se aplica una determinada tasa de interés fija o variable. También existen líneas de crédito signadas en dólares con tasas de interés fijas o variables, usualmente superiores a las internacionales.

Con respecto a **subsidios a los fertilizantes** vale destacar que el ya citado programa implementado por la Junta Nacional de Granos se realizó mediante la entrega del insumo con obligación del recipiendario de devolver una cantidad fija preestablecida del grano producido. La Junta financiaba dichas compras y al final del ejercicio recién podía establecerse la existencia o no de subsidio. No ha sido posible acceder a información elaborada para el período solicitado.

Las **condiciones para el crédito de largo plazo** se refieren básicamente al PCGA que ha sido la única fuente de financiamiento de este tipo disponible desde fines de 1988. Las condiciones que rigen para esta línea se presentan en el Cuadro 20. Los créditos se otorgan en dólares estadounidenses.

Cuadro 20
Argentina. Condiciones para el crédito agropecuario de largo plazo. Programa de Crédito Global Agropecuario - PCGA

Condición	Detalle
- Destino	- Adquisición de: Maquinaria y equipos nuevos; reproductores bovinos,ovinos, porcinos, caprinos, avícolas; maquinarias, equipos e instalaciones nuevas para clasificación, conservación y acondicionamiento de productos agrícolas, pecuarios y obras civiles correspondientes; idem, para la acuicultura; introducción de mejoras fijas, equipos de comunicación, líneas eléctricas, construcción de silos en chacra; implantación de pasturas; desmonte, nivelación y endicación; plantaciones perennes (excluídas las forestales); actividades comerciales agropecuarias y servicios conexos; construcción, ampliación y/o modernización de plantas de almacenamiento de granos y adquisición de todo tipo de máquinas y equipos, incluídas las obras civiles.
- Usuarios	- Productores agropecuarios: propietarios, aparceros y/o arrendatarios, Cooperativas agropecuarias, asociaciones de productores agropecuarios, contratistas rurales, empresas agroindustriales aue presten servicios de almacenamiento, empaque y manejo de productos agropecuarios.
- Montos	- El monto máximo del préstamo podrá alcanzar hasta el 85% del costo financiable por el proyecto; hasta u$s 1.000.000 para productores individuales, contratistas y empresas agroindustriales y hasta u$s 2.500.000 para cooperativas y asociaciones de productores.
- Tasa de interés	- Ha oscilado entre el 12,3% y el 15,5% para los préstamos otorgados por el BNA y hasta el 18% para otros bancos.
- Reembolso	- Los plazos de devolución varían desde 1 a 10 años, con períodos de gracia variables en función del tipo de emprendimiento. Las cuotas de amortización se gradúan conforme a la periodicidad de los ingresos de los usuarios y del retorno de los gastos, admitiéndose períodos mensuales, bimestrales, trimestrales, semestrales o anuales.

FUENTE: Elaborado con información de la Unidad de Seguimiento del PCGA.

En el Cuadro 21 se presentan los **aranceles y otros tributos que gravan las importaciones de insumos y bienes de capital** según la infomación disponible hasta setiembre de 1990. La fuente no ha actualizado los datos hasta el presente.

Cuadro 21
Argentina. Aranceles y otros tributos aplicados sobre las importaciones de insumos y bienes de capital
1/88 - 9/90

Insumo o equipo	Producto	Período de vigencia	Derecho (%) 1/
- Fertilizantes	- Urea	01/01/88 - 17/04/88	0
		18/04/88 - 17/10/89	15
		18/10/89 - 15/12/89	14
		16/12/89 - 20/04/90	10
		21/04/90 - 30/09/90	13
	- Superfosfato triple de Calcio y Fosfato diamónico	01/01/88 - 17/10/89	0
		18/10/89 - 20/04/90	5
		21/04/90 - 20/06/90	10
		21/06/90 - 30/09/90	5
	- Cloruro de Potasio y Sulfato de Amonio	01/01/90 - 17/10/89	0
		18/10/89 - 20/04/90	5
		21/04/90 - 30/09/90	10
- Plaguicidas agrícolas	- I. Principios activos no sintetizados en el país, las formulaciones de ellos que no se hacen localmente y materias primas no producidas	01/01/88 - 17/04/88	15
		18/04/88 - 20/10/88	10
		21/10/88 - 24/08/89	10 y 15
		25/08/89 - 30/09/90	5
	- II. Formulaciones realizadas en el país a partir de principios activos no sintetizados localmente	01/01/88 - 17/04/88	15 y 25
		18/04/88 - 20/10/88	15
		21/10/88 - 24/08/89	10, 15 y 20
		25/08/89 - 15/12/89	12
		16/12/89 - 20/04/90	10
		21/04/90 - 30/09/90	13
	- III.Principios activos cuyas síntesis se hacen en el país	01/01/88 - 17/04/88	36, 50 y 53
		18/04/88 - 20/10/88	28
		21/10/88 - 24/08/89	32
		25/08/89 - 15/12/89	27
		16/12/89 - 10/1/90	20
		11/1/90 - 20/4/90	18
		21/04/90 - 30/9/90	20

	- IV. Formulaciones que se realizan en el país a partir de principios activos sintetizados localmente	01/01/88 - 17/04/88	36, 50 y 53
		18/04/88 - 20/10/88	30
		21/10/88 - 24/08/89	36
		25/08/89 - 15/12/89	31
		16/12/89 - 10/01/90	25
		11/01/90 - 20/04/90	20
		21/04/90 - 30/09/90	22
- Tractores de ruedas	15 a 35 HP y >140 HP <15 HP y 35 a 140 HP	01/01/88 - 20/05/88	25 53
	<25 HP y >280 HP 25 HP a 280 HP	21/05/88 - 20/10/88	25 53
	<280 HP y >280 HP	21/10/88 - 17/10/89	40 y 10
		18/10/89 - 15/12/89	37 y 10
		16/12/89 - 10/01/89	30 y 5
		11/01/89 - 20/04/89	24 y 5
		21/04/89 - 30/09/90	24 y 10
- Máquinas agrícolas	- Máquinas - Partes y piezas	01/01/88 - 08/06/88	47 y 53 25
		09/06/88 - 20/10/88	47 y 53 25
	- Transplantadoras de árboles, Recolectoras mecánicas de frutas y Resto	21/10/88 - 17/10/89	10, 10 y 40
		18/10/89 - 15/12/89	10, 10 y 37
		16/12/89 - 10/01/90	5, 5 y 30
		11/01/90 - 20/04/90	5, 5 y 24
		21/04/90 - 30/09/90	10, 10 y 24

1/ Los otros tributos que gravan las importaciones de los bienes detallados son: a. Tasa de Estadística, 3% sobre el valor CIF; b. Fondo Nacional para la Marina Mercante, 12% sobre el valor del flete marítimo; c. Fondo Nacional de Exportaciones, 0,5% sobre el valor CIF.
FUENTE: Elaborado en base a datos proporcionados por el Ing. Agr. Horacio Barbieri, Director de Información y Estimaciones de la SAGyP.

La información disponible sobre **derechos de exportación** comprende los principales productos agrícolas y la lana y abarca el período 1/1/88 hasta el 31/7/90. Desde marzo de 1991 se eliminaron prácticamente todos los derechos que pesaban sobre los productos incluídos en el Cuadro 22, excepto sobre los granos de soja y girasol.

Cuadro 22
Argentina. Derechos de exportación sobre productos agropecuarios y agroindustriales - 1/1/88 - 31/7/90

Producto	Período de vigencia	Derecho (%) 1/
- Trigo	01/01/88 - 31/05/89	0
	01/06/89 - 31/08/89	30
	01/09/89 - 30/09/89	29
	01/10/89 - 31/10/89	28
	01/11/89 - 30/11/89	26
	01/12/89 - 31/12/89	24
	01/01/90 - 31/01/90	22
	01/02/90 - 28/02/90	20
	01/03/90 - 14/03/90	18
	15/03/90 - 31/03/90	23
	01/04/90 - 30/04/90	21
	01/05/90 - 31/05/90	19
	01/06/90 - 30/06/90	17
	01/07/90 - 31/07/90	15
- Maíz	01/01/88 - 14/02/88	15
	15/02/88 - 31/05/89	0
	01/06/89 - 18/12/89	30
	19/12/89 - 14/3/90	12
	15/03/90 - 31/07/90	17
- Soja	01/01/88 - 31/03/88	15
	01/04/88 - 31/05/89	11
	01/06/89 - 18/12/89	41
	19/12/89 - 14/03/90	20
	15/03/90 - 31/07/90	26
- Lino	01/01/88 - 31/05/89	12
	01/06/89 - 31/08/89	42
	01/09/89 - 30/09/89	41

	01/10/89 - 31/10/89	40
	01/11/89 - 30/11/89	38
	01/12/89 - 31/12/89	36
	01/01/90 - 31/01/90	34
	01/02/90 - 28/02/90	32
	01/03/90 - 31/03/90	30
	01/04/90 - 31/04/90	28
	01/05/90 - 31/05/90	26
	01/06/90 - 30/06/90	24
	01/07/90 - 31/07/90	22
- Girasol	01/01/88 - 31/05/89	10
	01/06/89 - 18/12/89	40
	19/12/89 - 14/03/90	22
	15/03/90 - 31/07/90	27
- Aceite de Soja	01/01/88 - 28/07/88	3
	29/07/88 - 31/05/89	3 (3)
	01/06/89 - 31/07/89	33 (3)
	01/08/89 - 18/12/89	33
	19/12/89 - 14/03/90	12
	15/03/90 - 31/07/90	18
- Aceite de lino	01/01/88 - 31/05/89	0
	01/06/89 - 31/08/89	30
	01/09/89 - 31/09/90	29
	01/10/89 - 31/10/89	28
	01/11/89 - 30/11/89	26
	01/12/89 - 31/12/89	24
	01/01/90 - 31/01/90	22
	01/02/90 - 28/02/90	20
	01/03/90 - 14/03/90	18
	15/03/90 - 31/03/90	21
	01/04/90 - 31/04/90	19
	01/05/90 - 31/05/90	17
	01/06/90 - 30/06/90	15
	01/07/90 - 31/07/90	13
- Aceite de girasol	01/01/88 - 31/05/89	0
	01/06/89 - 18/12/89	30

	19/12/89 - 14/03/90	12
	15/03/90 - 31/07/90	19
- Algodón	01/01/88 - 31/05/89	0
	01/06/89 - 31/01/90	30
	01/02/90 - 31/07/90	12
- Manzana	01/01/88 - 31/05/89	0
	01/06/90 - 31/08/90	30
	01/09/89 - 30/09/90	29
	01/10/89 - 31/10/89	28
	01/11/89 - 30/11/89	26
	01/12/89 - 31/12/89	24
	01/01/90 - 31/01/90	22
	01/02/90 - 28/02/90	20
	01/03/90 - 14/03/90	18
	15/03/90 - 31/07/90	10
- Lana	01/01/88 - 31/05/89	9
	01/06/89 - 30/09/89	39
	01/10/89 - 31/10/89	29
	01/11/89 - 30/11/89	28
	01/12/89 - 18/12/89	27
	19/12/89 - 31/07/90	13

1/ Todos los productos están gravados, además con el 3% de Tasa de Estadística y el 1,5% como Contribución al INTA (excepto algodón y manzana) que se aplican sobre el valor FOB.
2/ En el caso del aceite de soja la cifra entre () corresponde a una devolución de derechos.
FUENTE: Elaborado con datos de la SAGyP.

Cabe consignar que, como una medida de promoción regional, las exportaciones que se efectúan por puertos patagónicos reciben un reembolso que varía según el puerto de embarque (se incrementa en los más australes). Los reembolsos son los siguientes: Puerto Madryn y San Antonio Oeste: 8%, Comodoro Rivadavia: 9%, Puerto Deseado y San Julián: 11%, Punta Quilla, Río Gallegos y Río Grande: 12% y Usuhaia: 13%.

La evolución mensual de los **tipos de cambio nominales** comercial y libre se presenta en el Cuadro 23.

Cuadro 23
Argentina. Evolución de los tipos de cambio comercial y libre (en australes por dólar)

Mes/año	Tipo de Cambio Comercial	Variación (%)	Tipo de Cambio libre	Variación (%)
Ene/88	3.87			
Feb/88	4.31	11.4		
Mar/88	4.89	13.5		
Abr/88	5.69	16.4		
May/88	6.69	17.6		
Jun/88	8.02	19.9		
Jul/88	9.60	19.7		
Ago/88	11.92	24.2		
Set/88	11.92	0.0		
Oct/88	12.14	1.8		
Nov/88	12.59	3.7		
Dic/88	13.05	3.7		
Ene/89	13.58	4.1	16.94	
Feb/89	14.35	5.7	25.00	47.6
Mar/89	15.19	5.9	41.07	64.3
Abr/89	28.53	87.8	62.22	51.5
May/89	124.15	335.2	118.80	90.9
Jun/89	208.33	67.8	401.43	237.9
Jul/89	563.14	170.3	644.29	60.5
Ago/89	650.00	15.4	665.70	3.3
Set/89	650.00	0.0	651.05	-2.2
Oct/89	650.00	0.0	701.59	7.8
Nov/89	650.00	0.0	883.77	26.0
Dic/89	1086.07	67.1	1324.47	49.9
Ene/90	1666.25	53.4	1680.00	26.8
Feb/90	3682.75	121.0	3581.50	113.2
Mar/90	4756.19	29.1	4798.10	34.0
Abr/90	4915.58	3.4	4941.05	3.0
May/90	4990.95	1.5	5006.00	1.3
Jun/90	5262.00	5.4	5277.00	5.4

Jul/90	5319.76	1.1	5340.71	1.2
Ago/90	6028.60	13.3		
Set/90	5805.50	-3.7		
Oct/90	5625.91	-3.1		
Nov/90	5284.52	-6.1		
Dic/90	5119.26	-3.1		
Ene/91	6491.90	26.8		
Feb/91	9386.80	44.6		
Mar/91	9478.68	1.0		
Abr/91	9792.80	3.3		
May/91	9869.86	0.8		
Jun/91	9939.50	0.7		
Jul/91	9938.87	0.0		
Ago/91	9940.09	0.0		
Set/91	9916.00	-0.2		
Oct/91	9915.00	0.0		

FUENTE: Elaborado con datos de la SAGyP, CEPAL y de mercado.

En el Cuadro 24 se presenta la evolución del **tipo de cambio real** durante el período 1988/1991.

Cuadro 24
Argentina. Evolución del tipo de cambio real
Indice base 1986 = 100

Mes/año	Tipo de Cambio Real 1/	Variación sobre mes anterior (%)
Ene/88	107.3	-0.4
Feb/88	106.8	-0.5
Mar/88	105.1	-1.6
Abr/88	104.5	-0.6
May/88	102.9	-1.5
Jun/88	103.0	0.1
Jul/88	98.9	-4.0
Ago/88	98.3	-0.6
Set/88	91.6	-6.8
Oct/88	88.8	-3.1
Nov/88	87.8	-1.1

Dic/88	85.1	-3.1
Ene/89	83.2	-2.2
Feb/89	83.7	-1.6
Mar/89	87.7	4.8
Abr/89	209.1	138.4
May/89	210.6	0.7
Jun/89	161.2	-23.5
Jul/89	138.6	-14.0
Ago/89	129.9	-6.3
Set/89	123.5	-4.9
Oct/89	120.0	-2.8
Nov/89	115.4	-3.8
Dic/89	134.5	16.6
Ene/90	120.8	-10.2
Feb/90	148.1	22.6
Mar/90	107.7	-27.3
Abr/90	101.5	-5.8
May/90	93.4	-8.0
Jun/90	89.3	-4.4
Jul/90	84.3	-5.6
Ago/90	83.1	-1.4
Set/90	71.6	-13.8
Oct/90	65.6	-8.4
Nov/90	59.4	-9.5
Dic/90	55.9	-5.9
Ene/91	65.6	17.4
Feb/91	71.2	8.5
Mar/91	68.2	-4.2
Abr/91	68.3	0.1
May/91	68.1	-0.3
Jun/91	67.5	-0.9
Jul/91	66.8	-1.0
Ago/91	66.7	-0.1
Set/91	66.5	-0.3
Oct/91 2/	66.2	-0.5

1/ Tipo de cambio vendedor promedio mensual deflacionado por el promedio de las variaciones del IPC y del IPMNAN y ajustado por el índice de Precios al Consumidor de EEUU. Entre agosto de 1988 y marzo de 1989 se utilizó para el cálculo el tipo de cambio promedio de exportación.
2/ Estimado.
FUENTE: Elaborado con datos del BCRA, "Indicadores Económicos", setiembre de 1991.

Finalmente, el Cuadro 25 incluye una estimación del **ingreso real del exportador** que elabora el BCRA para un conjunto de productos agrícolas.

Cuadro 25
Argentina. Ingreso real del exportador para productos agrícolas y agroindustriales 1/
Indices base 1986 = 100

Año	Trigo	Maíz	Soja	Aceite de Soja	Pellets de Soja	Aceite de girasol	Promedio 2/
1988	105.9	113.2	156.8	137.1	148.2	135.0	137.8
1989	126.4	189.3	243.2	244.6	219.9	235.0	213.5
1990	129.2	113.3	87.6	104.7	74.3	98.9	94.0
1991	44.0	82.5	76.0	85.6	62.8	79.9	69.6

1/ Las estimaciones corresponden a los meses de máxima comercialización: enero, para el trigo, abril para el maíz y mayo para el resto. El cálculo se realiza a partir de la siguiente expresión:

$$IRE = C \cdot Pi \cdot (1-d)/P$$

donde:
C: Tipo de cambio nominal
Pi: Precio índice de exportación de la JNG
d: Retenciones a la exportación

2/ Ponderado por la participación del valor de las exportaciones de los respectivos productos en el año 1988.

FUENTE: BCRA, "Indicadores Económicos", setiembre de 1991.