



ACLARACIONES NECESARIAS

El Ministro de Economía y sus justificaciones de la política agropecuaria oficial

Rubén M. Lo Vuolo¹

En recientes entrevistas transmitidas por medios radiales y televisivos², Martín Lousteau (actual Ministro de Economía del gobierno nacional), invocó mis ideas en materia de política agropecuaria como parte de su justificación de la política oficial que ha desatado el públicamente conocido conflicto con el sector productor (no con el comercializador ni con el industrializador). Lousteau alude a mis opiniones para criticar la posición de Elisa Carrió (reciente candidata a presidente del país) aduciendo que soy su referente económico. Los argumentos se simplifican en dos afirmaciones: i) yo propondría “retenciones altas y móviles”; y ii) que este tipo de tributos aplicados por el gobierno se condicen con mis propuestas en materia de distribución de ingresos.

La pública referencia a mi persona por parte de Lousteau me obliga a aclarar el punto por cuestiones políticas, intelectuales y también éticas. Considero inapropiado sostener las posturas propias amparándose en lo afirmado por otras personas, sobre todo si las mismas no fueron consultadas al respecto; una persona madura y responsable sostiene sus acciones con sus propios argumentos. Peor aún cuando se publicitan afirmaciones ajenas sin citar la fuente desde donde se extrajeron; eso es propio de un mal estudiante y no de una persona con alta responsabilidad en la formación de la opinión pública. Todo esto es más grave si se confunde al público sobre las relaciones y compromisos políticos de los involucrados.

Hace tiempo no soy el referente de las opiniones económicas de Elisa Carrió y Lousteau lo sabe perfectamente. Lo sabe porque es públicamente conocido y también porque ha trabajado bajo las directivas de quien ha asumido esa función hace mucho

¹ Investigador Principal. Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (Ciepp)

² Por ejemplo, la realizada el día 26 de Marzo de 2008 en el programa Visión 7-2° Edición, emitido por el Canal 7 de televisión. Argumentos similares fueron vertidos en entrevistas radiales difundidas por varios medios.



tiempo, Alfonso Prat-Gay. En un reciente reportaje donde Prat-Gay es presentado claramente como “*el referente económico de Elisa Carrió*” (Clarín, 16 de marzo de 2008), al ser interrogado del siguiente modo: “¿Usted tuvo una relación muy cercana con Lousteau, ¿habla con él?” responde: “Lo llamé el día que lo nombraron ministro, para felicitarlo, y después no volvimos a tener contacto. Martín es un economista brillante, y muy joven, así que, si no es ahora, en algún futuro la Argentina va a poder beneficiarse con sus propuestas”. El actual ministro sabe que hoy no puede vincular mis opiniones con las de Carrió porque es un calculado error y un destrato con su mentor.

En cuanto a mis ideas en materia agropecuaria, Lousteau es un mal trasmisor de las mismas. Como he dejado constancia en múltiples publicaciones, sintéticamente sostengo que las retenciones aplicadas a los productos agropecuarios:

- 1) **Son un impuesto que circunstancialmente debe utilizarse pero que son ineficientes frente a otras políticas de recaudación directa de impuestos que atiendan la diferente capacidad contributiva de los agentes económicos;**
- 2) **Deben ser móviles pero en ningún lado expresé que deben ser altas ni tampoco que deben tener en cuenta sólo del movimiento de los precios internacionales sino un complejo conjunto de variables que permitan discriminar la situación del productor y la necesidad de tener un plan integral de desarrollo rural.**
- 3) **Deben ser previsibles y no aplicarse inesperadamente (como las que son motivo del actual conflicto) para que el productor pueda tomar sus decisiones de inversión con tiempo y estar al servicio de una determinada estrategia de desarrollo rural.**
- 4) **Deben tener un destino claro en la promoción sistémica del desarrollo rural por lo que deben exponerse como parte de una estrategia sistémica de desarrollo del sector.**

Asimismo, en el único caso que propuse expresamente que las retenciones sean parte de un paquete distributivo fue en referencia a ciertas **retenciones que no estaban vigentes para algunos hidrocarburos**, a las que les asignábamos especial importancia para el financiamiento del proyecto de Ingreso Ciudadano para la Niñez (puede consultarse el proyecto presentado en el Congreso de la Nación).

Para citar sólo una de las más recientes publicaciones donde un grupo de investigadores hacemos un aporte al debate público en la materia (Documento de Trabajo Ciepp N° 59), al referirnos al tema de las retenciones a las exportaciones agropecuarias, señalamos textualmente:

*“Asegurar mayor **previsibilidad** en la estructura de precios relativos y en los márgenes de rentabilidad de la producción primaria, evitando la volatilidad de los*



*mercados y las **medidas cortoplacistas y arbitrarias**. Para ello es preciso tomar en cuenta el **conjunto de variables que intervienen**, como el tipo de cambio nominal, los precios internacionales, los costos internos de producción, los rendimientos finales, los márgenes de intermediación y comercialización y la propia política tributaria. En consecuencia, **la aplicación de retenciones a las exportaciones debe subordinarse al objetivo general señalado, por lo que deberán ser previsibles y móviles**” (en todos los casos, los énfasis son míos).*

Como el lector puede advertir las palabras claves en la propuesta son claras: **previsibilidad, no cortoplacistas ni arbitrarias, atender a un conjunto de variables de las que los previos internacionales son sólo una**. Esto significa, por ejemplo, que si bien es cierto que los precios internacionales han subido en los últimos años, también es cierto que el tipo de cambio real ha bajado desde la maxi-devaluación de 2001-02 y que muchos insumos que utilizan los productores agropecuarios han subido aceleradamente. A lo anterior se suma la falta de políticas para que los costos de la tributación de las retenciones no se trasladen al productor que es el eslabón más débil de una cadena donde los grandes márgenes se los apropia la mucho más concentrada etapa de industrialización y comercialización. Esto determina que la mayor rentabilidad de los crecientes precios internacionales quede en manos de los eslabones más concentrados y con enorme capacidad de control del mercado.

Mi propuesta en defensa de las retenciones móviles es en el contexto expuesto previamente. Por algo en el párrafo citado están colocadas al final de la argumentación y no dice “altas”, calificativo que no dice nada si no se lo refiere a algún indicador preciso. Es un grave problema interpretativo argumentar que “variable” significa “alto”, cuando el significado es que **pueden subir o bajar según la situación no sólo del precio internacional de los productos, sino de otros factores allí nombrados**. En cualquier caso, es claro que la política oficial no ha tenido en cuenta estas recomendaciones: **las retenciones no son previsibles, se aplican de manera imprevista, no son variables sino crecientes teniendo en cuenta uno sólo de los parámetros sugeridos por nosotros**. El problema de las retenciones no debe discutir sólo niveles sino **procedimientos** para que el productor pueda tomar decisiones en tiempo y forma.

Para peor, Lousteau desconoce el **razonamiento que fundamenta** esta propuesta normativa y que podría serle de ayuda en estos momentos en que le toca presentar propuestas concretas de estrategia para el sector. Para ello, es útil precisar otras cuestiones.

En sus dichos, Lousteau hizo referencia a propuestas realizadas años atrás por el partido ARI para las elecciones presidenciales de 2003, cuando quien firma esta nota tenía la responsabilidad de conducir los trabajos sobre las bases programáticas. Por lo tanto, me veo obligado a referirme a ese material asumiendo que participé en su elaboración y aprobé su contenido final.

Esas propuestas fueron difundidas en un documento especial dedicado al “sector agropecuario y desarrollo rural”, que formaba parte de más de una docena de documentos donde se exponía un detallado programa de gobierno. No voy a transcribir aquí todo el



contenido por lo extenso, pero el lector puede notar que en el propio título se anticipa que para nosotros el problema es el **desarrollo rural**. Con esta premisa, basta apuntar los títulos que organizaban el **diagnóstico** de los problemas del sector agropecuario:

- 1) **Deterioro de la situación de los pequeños y medianos productores**
- 2) **Concentración de la propiedad y expulsión del medio rural de pequeños y medianos productores**
- 3) **Disminución y precarización del empleo**
- 4) **Comercialización**
- 5) **Cambios en el entorno macroeconómico.**

Quien quiera consultar el contenido de estos puntos puede hacerlo y aún hoy creo que siguen siendo un aporte importante para comprender los términos en los que debería transcurrir el debate y las propuestas para destrabar el actual conflicto. En cualquier caso, el orden reproducido coincide bastante con los problemas que los productores agropecuarios están hoy planteando en sus reclamos pese a que estaba pensado para cinco años atrás. **El cambio favorable en el entorno macroeconómico se analizaba como contexto para resolver los problemas señalados previamente, no como justificación meramente fiscal para la suba permanente de las retenciones.**

En cualquier caso, cabe destacar que las retenciones eran consideradas como medidas de **corto plazo en el contexto de un conjunto de propuestas de reformas tributarias** que modificara el carácter regresivo del sistema. Transcribo sólo algunos apartados de la amplia propuesta en materia tributaria:

- 1) **Impuesto a las Ganancias:** *i) se establecerá un tratamiento diferencial entre las ganancias reinvertidas y las ganancias distribuidas por las sociedades de capital; ii) se impulsará la revisión del impuesto a la renta mínima presunta, atendiendo a moderar la carga potencial sobre las unidades de menor escala; iii) para el mediano y largo plazo se estudiará la posibilidad de aplicar un “impuesto a la tierra libre de mejoras”, que operará si las circunstancias lo aconsejan, como tributación parcialmente sustitutiva del impuesto a las ganancias en el sector y del impuesto a la renta mínima presunta.*
- 2) **Impuesto a los bienes personales:** *incorporar a la base imponible la consideración de los pasivos correspondientes a los bienes gravados.*
- 3) **Impuesto al Valor Agregado (I.V.A.):** *i) en correspondencia con las mejoras de la recaudación se tenderá a reducir las tasas máximas vigentes (21 y 27%), procurando integrar esta disminución con el tratamiento de los impuestos provinciales a los ingresos brutos; ii) regularizar los plazos de reintegro de los créditos fiscales acumulados a su favor por los contribuyentes.*
- 4) **Retenciones a las exportaciones:** *si bien se considera que en el mediano y largo plazo no es conveniente mantener este tipo de tributación, es imprescindible en la actual coyuntura y hasta tanto se logren los efectos plenos*



de la reforma tributaria integral que se propone llevar a cabo (ver Documento del área de Política Tributaria).

Cualquier lector instruido puede comprender el contexto en el cual se defendía la oportunidad de mantener las retenciones móviles. De paso, es bueno recordar que estas propuestas se elaboraron en el año 2002, no sólo cuando había otros precios internacionales, como gusta resaltar Lousteau, sino cuando el tipo de cambio real era más alto, muchos insumos tenían menor precio y además se justificaba una emergencia económica y social que ya no puede sostenerse salvo para seguir birlando al parlamento su facultad de decidir en cuestiones que le atañen.

Poco tiempo después publiqué un libro donde exponía a título personal mi propuesta de estrategia económica integrada para el país (*Estrategia Económica para Argentina. Propuestas*. Editorial Siglo XXI). Allí expongo claramente mi visión sistémica sobre los problemas económicos del país. Particularmente, de la **prioridad que le otorgo a una estrategia distributiva para moldear la estrategia productiva y macroeconómica**. Una **secuencia totalmente contraria** a la que promueve el gobierno, que está empeñado en sostener ciertos agregados macroeconómicos posponiendo la estrategia distributiva. La propuesta distributiva nada tenía que ver con recaudar retenciones, sino con modificar profundamente la política tributaria y las políticas de distribución directa de ingresos como el **ingreso ciudadano, reforma previsional integral (nada que ver con la que hizo el gobierno) y políticas de generación de empleo que distan de la apuesta oficial al derrame del crecimiento económico y planes asistenciales de trabajo forzado o madres al hogar**.

Sólo para dar un ejemplo, en lo referido al **sector agropecuario**, en mi libro consta lo siguiente:

*“Para potenciar la inversión y la productividad del sistema agroalimentario y agroindustrial, se requieren políticas destinadas a reducir la volatilidad de los precios relativos. Esto implica, en primer lugar, acciones de **orientación y regulación de los mercados que impidan el ejercicio de posiciones dominantes en la comercialización interna y en la exportación; así como acciones tendientes a moderar los impactos de las drásticas y recurrentes fluctuaciones de los mercados mundiales y de los precios internos (tanto de los costos de producción como del tipo de cambio)**. El desarrollo de los mercados de futuros y opciones puede contribuir a moderar parte de esta variabilidad, pero no es suficiente (al menos en el corto plazo).*

*Todo indica que el sector requiere **un tipo de cambio comercial de referencia**, para cuya **estabilización** es necesario un adecuado manejo de **múltiples medidas coordinadas** (retenciones diferenciales, reintegros y reembolsos móviles, etc.). Un tipo de cambio efectivo que sea competitivo y estable, **que no debería definirse sólo por el que surja de la compraventa de divisas en el mercado, sino teniendo en cuenta la complejidad de las operaciones involucradas en la cadena de valorización del sector**.*



*Paralelamente, se deberían poner en funcionamiento instituciones de **regulación de algunos mercados**. Las **experiencias internacionales**, como las Juntas de Canadá o de Australia, muestran el efecto positivo de estas instituciones en la estabilización de precios y en la distribución de beneficios entre los distintos agentes y etapas, así como en el desarrollo de políticas más agresivas de comercio exterior. La casi totalidad de los países que compiten con el nuestro en productos agropecuarios tienen instrumentos de regulación de este tipo, como Estados Unidos (Farm Bill), la Unión Europea (PAC) o Brasil (CONAB).*

*Estas instituciones deberían organizarse por grupos de productos (digamos, carnes, lácteos, frutas, etc.), con participación de los distintos sectores interesados en las decisiones y en el financiamiento. Las principales acciones deberían destinarse a: 1) **compensar las fluctuaciones severas de los precios al productor**; 2) **regular y equilibrar las relaciones entre los diferentes agentes que intervienen en la cadena de producción y comercialización**; 3) **impulsar la apertura de mercados externos y el consumo interno, apoyando investigaciones sobre los mercados**; 4) **otorgar certificaciones de calidad o identificaciones de origen**; 5) **promover y regular convenios de pago de insumos con producción, tanto en el orden interno como en el contexto del MERCOSUR**".*

Como cualquier lector puede apreciar, nada de esto se ha hecho y por lo tanto no puede justificarse la suba de retenciones ni ninguna otra medida refiriendo a mis propuestas. En lugar de hacer esto, el gobierno ha utilizado las crecientes retenciones para cubrir la caja de la Nación en desmedro de las Provincias birlando la necesidad de un pacto fiscal nacional comprensivo, mientras usa dinero para subsidiar fiscalmente a grupos concentrados del capital de cuyas ganancias exuberantes nada se dice en el actual debate.

También señalaba en referencia a los **productores agropecuarios de menor tamaño** proponía entre otras cuestiones que se deberían contemplar en la estrategia productiva

*“1) **líneas de crédito debidamente orientadas y supervisadas, con fijación de topes máximos que garanticen la especialización hacia la cobertura de las pequeñas y medianas unidades**; 2) **cláusulas de reembolso en valor producto y tasas de interés que reconozcan premios o bonificaciones para el historial de clientes cumplidores o que adelanten la cancelación de los compromisos**; 3) **privilegio a las formas asociativas como sujetos de crédito, para impulsar economías de escala y disminuir riesgos**; 4) **publicidad de las operaciones, para ampliar la transparencia y el control social**”*

“La fuerte atomización de la producción agropecuaria, explica en parte sus desventajas frente a estructuras comerciales e industriales fuertemente concentradas. Frente a esta situación, hay que estimular la multiplicación de distintas formas asociativas, promoviendo la integración horizontal para aumentar la escala, como así también la vertical para mejorar las relaciones asimétricas que hoy existen entre productores y comercializadores de productos e insumos. Éste



tendría que ser uno de los objetivos de las instituciones de regulación de los mercados a las que se alude previamente.

El cooperativismo, con una amplia tradición e inserción en el medio rural argentino, es una forma organizativa de suma importancia como testigo para el funcionamiento de los mercados en el sector. Es imprescindible revertir el desmantelamiento del cooperativismo y la desnaturalización de sus funciones, procurando adecuar la situación patrimonial, organizativa y operativa de las cooperativas a las exigencias que hoy presenta el complejo agroalimentario. Esto implica: 1) asistencia técnica y financiera especializada para garantizar transparencia, tanto en productos como en insumos; 2) integración de un mayor número de productores en el sistema, particularmente en aquellas regiones de menor desarrollo relativo; 3) desarrollo de nuevos negocios y mercados; 4) fortalecimiento de cooperativas emergentes y su articulación con el resto de las organizaciones cooperativas; 5) mayor vinculación entre cooperativas y productores, evitando que se desnaturalice su carácter por la cooptación de sus instancias de gobierno por grupos de intereses particulares”.

Reclamos de este tipo están hoy en boca de los productores cuando protestan por la política oficial hacia el sector. ¿Qué puede mostrar Lousteau y el gobierno al que pertenece en este sentido? ¿Alguien puede afirmar que la política de retenciones ha servido para avanzar en alguno de los múltiples aspectos de desarrollo rural a los que me he referido en varios escritos? En lugar de favorecer a los productores de menor tamaño alentando una mayor competitividad, se ha facilitado una mayor concentración de la propiedad de la tierra habilitando el avance del control del capital financiero sobre la lógica productiva (tema al que también me refiero en otros trabajos).

Podría seguir abundando en más evidencia pero no me interesa la auto-referencia sino aclarar mi responsabilidad en las apreciaciones de Lousteau y aportar elementos para el debate que permita destrabar el actual conflicto. Lo que debería hacer Lousteau o quien tenga algo de poder para hacerlo, es definir de una vez **políticas de desarrollo integral para el país y dejar de dilapidar los fondos públicos** que por fortuna dispone hoy el país gracias a circunstancias extremadamente favorables.

Esto obliga a tener una visión diferente y entender lo que significa una **estrategia de largo plazo** que trascienda los intereses mezquinos de aquellos sectores que tienen privilegios por ser cercanos al poder oficial. En realidad, la discusión sobre el tema agropecuario está mal expuesta porque la mayoría de los productores adolecen del mismo problema que muchos ciudadanos: no tienen representación genuina de sus intereses.

Esto deriva en la ausencia de un debate acerca de **quien se lleva la mayor parte de la renta agropecuaria con el auspicio oficial: sectores comercializadores e industrializadores**. Tampoco las extraordinarias ganancias de otros sectores industriales y de servicios que con la ayuda de la política oficial siguen elevando los índices de concentración económica del país para beneplácito de los que pretenden digitar los precios



con políticas similares a las que usan grupos de choque para apropiarse de una plaza pública que no les pertenece.

Finalmente, me quiero referir a la pública preocupación que demuestra el gobierno por los sectores denominados de “derecha” y la justificación de su política argumentando que la misma beneficia a los sectores más vulnerables. Lo primero que hay que señalar es la ineficacia del gobierno, su discurso carente de sustento en la práctica cotidiana, sus actos autoritarios, sus amenazas a las libertades públicas y su permanente apoyo a sus amigos del poder económico es lo que está haciendo revivir propuestas ortodoxas extremas. Lo que hace revivir a cualquier sector que construye poder sobre la necesidad de la gente es la impericia, la corrupción y la mentira pública sobre problemas evidentes como la inflación. La destrucción del sistema estadístico nacional y la violación de los derechos de los trabajadores del Indec hacen más por revivir a la derecha que la protesta de los productores agropecuarios.

En cuanto a la distribución, nada se ha hecho para modificar la matriz corporativa, minimalista y asistencialista heredada del pasado, facilitando el avance de reformas con criterios **universales y ciudadanos**. Las retenciones no se pueden justificar por su impacto distributivo porque ni siquiera se aprovechan sus fondos para avanzar en la reforma del regresivo tributario regresivo. La política distributiva del gobierno se concentra en una apuesta al crecimiento y a la creación de empleo que ya está teniendo serios problemas para seguir. De hecho, los propios indicadores de pobreza están revirtiendo su tendencia declinante pese al crecimiento económico y el gobierno en lugar de reconocerlo manipula los indicadores para ocultarlo.

Las actuales retenciones no pueden justificarse ni en una estrategia productiva de desarrollo del sector agropecuario ni en el sostenimiento de una política distributiva. Siguen siendo necesarias para sostener la recaudación como consecuencia de la ausencia de una reforma tributaria progresiva que capte recursos en la fuente según la capacidad de cada contribuyente. Deben ser variables, pero eso significa que tengan en cuenta múltiples factores que determinan la rentabilidad y también el retorno por medio del gasto de servicios a la población, incluyendo en primer lugar a las regiones y sectores atrasados de la producción rural. También deberían financiar propuestas distributivas profundas de carácter masivo y con criterios universales.

En lugar de exculparse aludiendo a personas con quien no tiene comunicación, Lousteau debería ocuparse de hacer propuestas concretas para resolver el conflicto creado por la impericia de su gobierno. Hay condiciones excepcionales para que el país avance en la consolidación de una sociedad más integrada, moderna y con una alta calidad democrática, pero los miembros del gobierno no ayudan si en lugar de definir una estrategia integral de desarrollo, se la pasan discursando proclamas que pretenden ocultar las incapacidades propias sin hacerse cargo de forma madura de las responsabilidades asumidas.