

#370  
C. RICA 338.9 59369p 1988

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION  
PARA LA AGRICULTURA

PROYECTO MULTINACIONAL PROPLAN

POLITICA ECONOMICA AGROPAMPEANA

POLITICA MACROECONOMICA Y OTRAS

POLITICAS SECTORIALES

Autores:

Adolfo C. Sturzenegger

Fernando E. Alvarez

Fecha: Diciembre de 1988





## AGRADECIMIENTOS

Al IICA Buenos Aires, y a su director Carlos Garramón por el eficiente apoyo administrativo brindado para la realización de este trabajo.

Al Ing. Lucio Reca y al Dr. Julio Pena quienes colaboraron significativamente en la preparación del listado de personas a entrevistar.

A cada una de las personas entrevistadas quienes al dedicar generosamente su tiempo y conocimientos significaron un aporte esencial para la realización de este trabajo.

This One



C6K9-TTU-2FEF

Digitized by Google

1-1-11  
# 2.679

7988

## INDICE

	página
<b>RESUMEN</b>	1
<b>PRESENTACION</b>	4
<b>INTRODUCCION</b>	
1. El Sector Agrícola Argentino	6
2. El Sector Agrícola Pampeano	8
3. Ambito de Políticas Relacionadas con el Sector Pampeano	12
4. Actores Clave	14
<b>CAPITULO I PAPEL DE LA AGRICULTURA PAMPEANA EN EL DESARROLLO NACIONAL</b>	
1. Planteamiento Conceptual	18
2. Síntesis de las Percepciones de los Entrevistados	23
3. Factores Facilitantes y Limitantes: Dos Conflictos de Economía Política	26
4. Recomendaciones	29
<b>CAPITULO II EL CONTEXTO MACROECONOMICO PARA EL DESARROLLO DE LA AGRICULTURA PAMPEANA</b>	
1. Planteamiento Conceptual	31
2. Síntesis de las Percepciones de los Entrevistados	
a. Percepciones sobre las Políticas	
i. Política Comercial	37
ii. Política Impositiva	39
b. Percepciones sobre los Mecanismos de Conducción	
i. Política Comercial	42
ii. Política Impositiva	45
3. Factores Facilitantes y Limitantes	
i. Política Comercial	47
ii. Política Impositiva	48
4. Recomendaciones	49
<b>CAPITULO III EL MARCO INTERSECTORIAL PARA EL DESARROLLO DE LA AGRICULTURA PAMPEANA</b>	
1. Planteamiento Conceptual	52
2. Síntesis de las Percepciones de los Entrevistados	
a. Percepciones sobre las Políticas	
i. Relaciones con la Agroindustria	55



ii. Relaciones con la Industria de Insumos Agropecuarios	57
b. Percepciones sobre los Mecanismos de Conducción	57
3. Factores Facilitantes y Limitantes	
a. Relaciones con la Agroindustria	59
b. Relaciones con la Industria de Insumos Agropecuarios	60
4. Recomendaciones	
a. Relaciones con la Agroindustria	61
b. Relaciones con la Industria de Insumos Agropecuarios	63
<b>CAPITULO IV DOS POLITICAS SECTORIALES</b>	
a. Política Crediticia	
1. Planteamiento Conceptual	64
2. Síntesis de las Percepciones de los Entrevistados	67
3. Factores Facilitantes y Limitantes	71
4. Recomendaciones	73
b. Política Tecnológica	
1. Planteamiento Conceptual	74
2. Síntesis de las Percepciones de los Entrevistados	77
3. Factores Facilitantes y Limitantes	79
4. Recomendaciones	80
ANEXO	
Metodología del Trabajo	82
Lista de Entrevistados	84
Bibliografía Consultada	86

#### INDICE DE CUADROS

	página
CUADRO No 1	Valor Agregado de los Principales Productos y Subproductos.....7
CUADRO No 2	P.B.I., Capital y Productividad.....21
CUADRO No 3	Relaciones Producto-Factor como número índice base 1950.....23
CUADRO No 4	Importancia de la Agricultura en P.B.I., Exportaciones e Importaciones.....24
CUADRO No 5	Algunas Relaciones Fiscales Relevantes.....32
CUADRO No 6	Efectos de la Intervención Directa sobre los Precios Relativos.....35
CUADRO No 7	Efectos de la Intervención Indirecta en Precios Relativos.....36
CUADRO No 8	Tasas de Interés.....65
CUADRO No 9	Estimaciones de Crédito al Sector Agropecuario.....66
CUADRO No 10	Efectos Positivos y Negativos sobre el Margen Neto debidos a P. Comercial y P. Crediticia.....68



POLITICA ECONOMICA AGROPECUARIA  
POLITICA MACROECONOMICA Y OTRAS  
POLITICAS SECTORIALES \*

Adolfo C. Sturzenegger \*\*  
Fernando E. Alvarez \*\*

RESUMEN

El sector agropecuario pampeano ha sido fuertemente discriminado en contra después de la segunda guerra mundial. Tal discriminación se canalizó a través de la política comercial y cambiaria. Esta política derivó en bajos tipos de cambios efectivos para el sector pampeano y altos para el sector industrial sustitutivo de importaciones, o sea bajos precios relativos de los productos pampeanos. El sector exportador industrial estuvo en una situación intermedia en cuanto a sus tipos de cambio efectivos, aunque los principales sectores de exportación agroindustrial estuvieron protegidos a través de los bajos precios de sus insumos de origen pampeano.

El tema de la discriminación antipampeana y de las formas posibles de superarla o corregirla ha sido bastante tratado en la literatura económica de nuestro país. Este trabajo retoma el tema enfatizando los aspectos de "economía política" que llevaron a tal diseño de la política comercial y cambiaria. O sea, se trata de concentrar el análisis en los mecanismos socio-políticos de decisión que llevaron a diseñar e implementar la política económica observada.

-----

(\*) Agradecemos a Lizardo de las Casas los comentarios sobre una versión preliminar de este trabajo.

(\*\*) Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de la Plata, Argentina.



La realización de este trabajo tuvo como principales insumos los siguientes: a. el enfoque del documento Proplan 50 perteneciente al proyecto Multinacional Proplan, IICA; b. las sugerencias de, y cambios de ideas con, Lizardo de las Casas autor del documento anterior; c. nuestros propios conocimientos sobre el tema tratado; y d. la realización de 25 entrevistas personales llevadas a cabo con "actores" públicos y privados, del sector y de otros sectores, que directa o indirectamente, participaron, o participaban al momento de las entrevistas, en el diseño e implementación de los principales componentes de la política económica relevante para el sector agropampeano.

La realización del trabajo consistió en unir nuestros conocimientos del tema con la rica información que se iba obteniendo en las entrevistas. De ello surgió la posibilidad de identificar factores facilitantes y limitantes para el diseño de políticas más favorables para el desarrollo del agro pampeano y del país, y consecuentemente para recomendar acciones que facilitarían el logro de tales políticas. Estos pasos del análisis están explícitos en la estructura de las secciones de los cuatro capítulos básicos del trabajo. Así cada uno de los mismos contiene las siguientes secciones: 1. Planteamiento Conceptual; 2. Síntesis de las Percepciones de los Entrevistados; 3. Factores facilitantes y limitantes; 4. Recomendaciones.

El contenido del trabajo es el siguiente. En el capítulo introductorio se presentan al sector agropampeano y a los "actores" entrevistados. Además se identifican las políticas económicas relevantes para el sector.

En el capítulo I se identifica la existencia de dos conflictos, lo cual ha tenido gran importancia en el diseño de las políticas discriminatorias. El primer conflicto es de naturaleza macroeconómica, y se concreta en un conflicto entre el "equipo macroeconómico" -el Ministro de Economía y su entorno, el Presidente del Banco Central y el Secretario de Hacienda- y los intereses del sector empresario agropecuario. El segundo conflicto es de naturaleza intersectorial, y se concreta en un conflicto entre los intereses empresarios agropampeanos y los intereses empresarios de gran parte de la industria -la sustitutiva, la exportadora, e inclusive la agroindustrial-, quedando solo al margen de este conflicto la industria proveedora de insumos agropecuarios o la industria procesadora de insumos agropampeanos no comerciables.



En el capítulo II se analiza con mayor detalle el primer conflicto. El equipo macroeconómico, dada la permanente crisis macroeconómica -fuerte desequilibrio fiscal y alta inflación-, necesita mayores ingresos fiscales y precios relativos agropampeanos en baja para facilitar la estabilización. La discriminación comercial y/o cambiaria en contra de los precios agropampeanos es la instrumentación ideal para satisfacer aquellas dos necesidades del equipo macroeconómico. Pero los precios agropampeanos bajos atentan contra la rentabilidad y el desarrollo del sector. El conflicto es claro.

En política económica, en general, dos o más objetivos no son inherentemente compatibles o conflictivos. En realidad, con un conjunto de instrumentos dos objetivos pueden ser conflictivos, pero con otro más completo y elaborado pueden dejar de serlo. En la base del primer conflicto, esta una gran incapacidad instrumental para resolver los problemas de política económica. Tal incapacidad es analizada en el trabajo, como así también como podría eliminarse esa incapacidad para resolver el conflicto en una forma menos perjudicial para el sector y para el país.

En el capítulo III se analiza con mayor detalle el segundo conflicto. A la industria sustitutiva y exportadora le conviene costos laborales bajos y tipo de cambio alto. Para ello es ideal que los precios agropampeanos sean bajos porque entonces los costos laborales serán más bajos debido a los bajos precios de los bienes salarios, y al ser bajos esos precios la producción, y en especial la exportación, agropampeana será baja, y el tipo de cambio real más alto que en condiciones diferentes. Pero al sector agropampeano le conviene precios altos. El conflicto es claro también en este caso.

Con la agroindustria la situación es más compleja. Si se trata de producciones agropampeanas con escasas posibilidades de exportación sin un procesamiento industrial, el desarrollo industrial favorece el desarrollo agropampeano ya que crea demanda por los productos primarios y los precios de estos productos se elevan. Sin embargo, cuando se trata de producciones primarias altamente exportables y cuyos precios dependen entonces de los precios internacionales y del tipo de cambio efectivo, reaparece un cierto nivel de conflicto que resulta necesario asumir para encontrar las soluciones adecuadas.

Asumiendo los conflictos y compatibilidades existentes, así como la existencia de una situación de poder compartido, se reflexiona en el trabajo sobre alternativas para abordar la situación intersectorial.



En el último capítulo del trabajo se analizan algunos aspectos de dos políticas específicas dirigidas al sector agropampeano, a saber, las políticas crediticia y tecnológica.

El trabajo concluye con un Anexo donde se presenta la lista de actores entrevistados y se incluyen referencias sobre la metodología seguida en la realización de las entrevistas y en la utilización de la información que se recogió en las mismas.



POLITICA ECONOMICA AGROPECUARIA  
POLITICA MACROECONOMICA Y OTRAS  
POLITICAS SECTORIALES

PRESENTACION

Este trabajo se inserta en los propósitos de la Estrategia Global definida en el documento Proplan 50 (De Las Casas, 1987) perteneciente al proyecto multinacional Proplan "Fortalecimiento de los Sistemas Institucionales para la Planificación e implementación de la política agraria", IICA.

Uno de los componentes de esa Estrategia Global es la investigación de los "Mecanismos de Conducción", o sea la investigación sobre la capacidad de los sistemas institucionales responsables de la definición, implementación y ajuste de las políticas en ámbitos relacionados con la agricultura (es decir las políticas dirigidas específicamente al propio sector agropecuario y su vinculación con la política macroeconómica y otras políticas dirigidas a sectores relacionados).

Para ello se procede a identificar y sistematizar las políticas que se aplican o intentaron aplicar, y se trata de encontrar los mecanismos que les dieron origen (o que impidieron que existieran).

Se trata de saber cómo y por qué se generó un cierto patrón de políticas, y del mecanismo que generó este conjunto de políticas se desea conocer quienes son sus miembros claves, como se interaccionan y que resultados se generan.

Seguramente detrás de estos mecanismos existen conflictos de intereses, por lo que se creyó conveniente la participación, mediante entrevistas, de los "actores clave" para descubrir esos conflictos. Debe recalcarse que los actores a incluir no deben ser solamente los que participan directamente en la definición de las políticas, sino todos los que ejercen una influencia determinante sobre las mismas.

La estructura del trabajo es la siguiente. En la Introducción se trata de definir el alcance del trabajo, haciendo una descripción en términos económicos del



sector agrícola pampeano, una delimitación del conjunto de políticas a las que se hace referencia (sección Ambito de políticas relacionadas con el sector Pampeano) y una presentación de los distintos "actores clave" que participan en los mecanismos técnico-políticos de generación y aplicación de estas políticas (sección Actores Clave).

El resto de los capítulos (I al IV) poseen una estructura similar, tratando cada uno distintos temas. El capítulo I se centra en el papel de la Agricultura Pampeana en el Desarrollo Nacional. Es en éste capítulo donde se plantean los conflictos que nos parecen determinativos para comprender como se generan las políticas. El capítulo II trata la relación entre las políticas macroeconómicas y el sector agropecuario pampeano, básicamente a través de las políticas cambiaria, comercial e impositiva. El capítulo III analiza las relaciones del agro pampeano con otros sectores relacionados, haciendo hincapié en las relaciones entre dicho sector y los demandantes de sus productos como insumos. En el capítulo IV se analizan dos ejemplos de políticas específicamente dirigidas al sector agropecuario pampeano, política crediticia y política tecnológica.

La estructura de los capítulos I a IV contiene: una primera sección (planteamiento conceptual del problema) que tiene la visión de los autores sobre el tema específico; una segunda sección donde se comentan las percepciones de los actores obtenidas en las entrevistas, de manera de resaltar los conflictos entre las mismas y descubrir el funcionamiento de los mecanismos de "conducción"; de estas dos secciones se desprende una tercera referida a los factores facilitantes y limitantes de la efectividad de estos mecanismos; y por último la cuarta sección contiene algunas recomendaciones.

Al final se encuentra un Anexo conteniendo la metodología seguida para el estudio (modalidad de las entrevistas fundamentalmente), la lista de entrevistados y la bibliografía consultada.



## INTRODUCCION

### 1. El Sector Agrícola Argentino

El sector agrícola tiene gran importancia en la economía argentina. El valor agregado que genera es de alrededor del 13 por ciento del Producto Bruto Interno. Provee casi la totalidad de los bienes agrícolas que el país utiliza tanto para producir productos alimenticios como no alimenticios ya que las importaciones de productos agrícolas sólo son un 3 por ciento del producto agrícola doméstico.

La importancia del sector agrícola se amplifica cuando se considera su rol exportador. Las exportaciones de granos y carnes son alrededor del 30 por ciento del total de exportaciones. Si se adicionan los subproductos del procesamiento de granos oleaginosos y lanas se obtiene el 55 por ciento y si se agregan las restantes manufacturas de origen agrícola ( MOA ) se llega a cerca del 70 por ciento . 1\_/

Desde otro ángulo, las exportaciones de productos agrícolas, ya sea en forma directa o a través de las MOA, representan alrededor del 45 por ciento del producto agropecuario. Esta participación de las exportaciones creció en la última década, a pesar de la menor importancia de las exportaciones de carne, debido al aumento de la producción de granos en el área pampeana, en particular de la soja.

El sector agrícola emplea una proporción todavía importante de la población activa, el 13 % en 1980 (según información censal). Sin embargo, esta proporción ha descendido en las últimas dos décadas ya que fue del 20 % en 1960, y del 16 por ciento en 1970.

A efectos de conocer la estructura de la producción agrícola se ha incorporado el Cuadro 1 donde están estimados en dólares corrientes los valores de producción de los productos agrícolas y subproductos más directos para tres períodos quinquenales.

Los datos anteriores se refieren al sector agrícola en su conjunto. Sin embargo existen dos tipos de producciones bastante diferentes. Básicamente, estos dos tipos se identifican con dos regiones geográficas: la pampeana y la no pampeana.



La primera es la región que se extiende circularmente alrededor de la ciudad de Buenos Aires dentro de un radio de aproximadamente 500 kilómetros. Sus condiciones ecológicas -calidad de suelo, lluvia, temperatura - son excelentes para la producción de cereales, oleaginosas y carne vacuna.

La segunda región incluye al resto del país. Las condiciones ecológicas son menos propicias que las de la región pampeana, y en varias subregiones no pampeanas la producción depende de la existencia de riego artificial. Las producciones no pampeanas se exportan en proporciones menores que las pampeanas, dependiendo entonces principalmente de la demanda doméstica. Tales producciones están constituidas por alimentos básicos y por insumos de producciones industriales. En esta región se produce más del 50 por ciento de verduras y frutas y más del 80 por ciento de los insumos que utilizan las industrias textiles, del tabaco y de la madera.

## 2. El Sector Agrícola Pampeano

En este estudio se ha restringido el análisis al sector agrícola pampeano el cual representa alrededor del 60 % del valor agregado agrícola del país. El sector agrícola no pampeano está constituido por numerosas subregiones y producciones diferentes, representando cada una de ellas una proporción pequeña del producto agrícola total y una problemática de política económica diferente. Analizar también esas problemáticas estaba fuera de las posibilidades de este estudio.

Los principales productos agrícolas pampeanos son cereales, oleaginosas y carne vacuna. Los seis principales productos son: carne vacuna, soja, trigo, maíz, girasol, y sorgo. El valor agregado que generan actualmente estas producciones como proporción del valor agregado agrícola del país, son aproximada y respectivamente los siguientes: 20 %, 15 %, 9 %, 9 %, 5 % y 2 %.

Como se indicó las exportaciones de estos seis productos pampeanos representan alrededor del 30 por ciento del total de exportaciones del país. Si a los mismos se le agregan las exportaciones de manufacturas de origen agrícola (MOA) directamente derivadas de esos productos, ese porcentaje se eleva a más del 50 por ciento.

Las características de la demanda externa de los productos pampeanos son las siguientes. Todos son exportables para los cuales funciona bastante bien la "ley



de un solo precio", o sea el precio interno depende del precio internacional, del tipo de cambio y del impuesto o subsidio a la exportación que determine la política económica comercial externa vigente. Naturalmente que el precio que recibe el productor pampeano depende también de los costos comerciales, financieros y de transporte que median entre la tranquera del campo y la puesta a bordo para su exportación.

En otras épocas -antes de la segunda guerra mundial- las exportaciones de productos pampeanos eran un porcentaje importante del comercio mundial: trigo, 19 % ; maíz, 66 % ; granos forrajeros, 49 % ; y carne vacuna, 56 % (ver Díaz Alejandro, 1975 y Miró 1982). Mientras el comercio mundial de esos productos creció permanentemente, las exportaciones argentinas por carecer de saldos exportables declinaron o aumentaron muy poco, originando hoy la situación de que la participación argentina en cualquiera de esos productos es menor del 10 por ciento. En estas condiciones la demanda externa para Argentina de las producciones pampeanas tiene una elasticidad muy alta. Argentina, si dispusiera de mayores saldos exportables, podría duplicar o triplicar sus exportaciones pampeanas sin que prácticamente variaran los precios internacionales. Esto es tan claro que, por ejemplo, tomando el caso del trigo, mientras el comercio mundial aumentó en los últimos 50 años en más de 70 millones de toneladas, las exportaciones de Argentina siguen siendo hoy las mismas 4 ó 5 millones de toneladas de antes de la segunda guerra mundial.

En los últimos años la producción de carne vacuna ha aumentado a una tasa menor a la de su consumo, con lo cual las exportaciones representan un porcentaje pequeño de la faena (alrededor del 10 por ciento), y por ello el precio interno suele variar en el corto plazo con independencia del precio internacional y del tipo de cambio efectivo. Sin embargo, el precio de exportación sigue siendo importante en plazos más largos.

Las características de la demanda interna son a su vez las siguientes. Por un lado están dos productos esenciales en la dieta alimentaria argentina: el trigo y la carne vacuna. La ponderación de estos productos y de sus derivados directos en la canasta de consumo de un obrero medio alcanza al 15.1 por ciento, mientras que con relación a la canasta alimentaria alcanza al 32.6 por ciento. Es por ello que estos dos productos han sido denominados "bienes salarios".

La demanda de estos dos productos no es muy elástica a los precios. Los coeficientes de elasticidad precio medidos son insignificantes para el trigo, y de



alrededor de -0.3 para la carne (ver , De Janvry y Nuñez, 1971 y Cavallo y Mundlak, 1982). Dada la importancia de estos dos productos en la canasta alimentaria, y dada la baja elasticidad-precio de los mismos, cambios en sus precios cambian significativamente el costo de la canasta alimentaria de un obrero medio. Esto se refuerza por un efecto de arrastre en el mismo sentido sobre los precios de otros componentes de la misma canasta.

Por otro lado están los restantes granos. En el caso de los oleaginosos (soja, girasol) la demanda doméstica está representada por la industria procesadora para producir pellets y aceites, productos que se exportan en una gran proporción. En el caso de los forrajeros (maíz, sorgo) la demanda interna está representada principalmente por la alimentación de aves, porcinos y vacunos para producir carnes.

Habiendo caracterizado la demanda de productos pampeanos, pasamos a considerar su oferta.

La alta calidad de los suelos pampeanos permite una gran eficiencia y flexibilidad productiva que se caracteriza por lo siguiente. Existe rotación entre cultivo de granos y cría y engorde de ganado. Esta rotación ayuda a conservar la fertilidad de los suelos así como sus condiciones físicas. Existe la posibilidad de doble cosecha combinando por ejemplo una de invierno como trigo con otra de verano como soja o girasol. Y existe una gran flexibilidad productiva pudiendo pasarse, sin mayores costos de trigo a granos forrajeros, de éstos a oleaginosas, y viceversa.

Un tema que se ha discutido con cierta extensión en Argentina es si las anteriores condiciones agronómicas de alta flexibilidad y eficiencia, eran acompañadas de condiciones económicas del mismo tipo, especialmente si la oferta agrícola pampeana era adecuadamente sensible a las variaciones de precios relativos.

En nuestra opinión el tema no arroja ninguna duda. El sector agrario pampeano decide en función de una fuerte racionalidad capitalista, y consecuentemente sus respuestas a cambios en precios son completamente normales. La historia del sector da sucesivos ejemplos de esto. A comienzos del siglo el sector pampeano era considerado en el mundo como uno de los más avanzados tecnológicamente. En los años 50 cuando se encarece en Argentina el costo del insumo laboral en relación al costo de la maquinaria agrícola, el sector rápidamente modifica su



estructura de insumos en favor de una mayor mecanización. En los últimos lustros cuando aparecen los híbridos en maíz, sorgo, y girasol, de mayor rentabilidad, el sector los incorpora con gran rapidez. Lo mismo sucede con nuevas variedades en trigo.

Además, diferentes estudios en Argentina reconocen la importancia de los precios en la determinación de la oferta pampeana (Ferrer 1980; Cavallo, 1985; Gluck, 1979; Reca, 1967 y 1974; Fulginiti, 1986; y otros).

Las evidencias de la elevada respuesta a precios en las decisiones pampeanas son muy claras. Sin embargo, es importante indicar dos características de la oferta pampeana que han sido relevantes en el diseño de la política agropecuaria. Estas dos características surgen de combinar la existencia de esa elevada respuesta a precios con las condiciones productivas del agro pampeano.

La primera característica es que en el corto plazo la reacción global de la producción pampeana ante cambios en los precios relativos de sus productos y/o insumos es menor que en el largo plazo. Una explicación de este hecho es la idea de Glenn Johnson de la existencia de "insumos fijos" en la explotación agrícola. Esta idea es bien conocida en otros países, pero ha sido poco utilizada en el caso argentino.

No podemos desarrollar en detalle aquí la aproximación de Johnson, pero vale la pena ejemplificarla aunque solo sea a un nivel intuitivo. Un tractor, una vez adquirido para la explotación, es en el corto plazo un insumo semifijo para la misma (y para el sector pampeano en su conjunto), porque el productor no lo vendería al bajar los precios de los productos, (y consecuentemente al bajar el ingreso marginal del tractor), si estas bajas están dentro de ciertos límites, porque el precio de venta que puede obtener por su tractor es bastante menor al precio al que lo adquirió. Por lo tanto, dentro de ciertos límites, seguirá usando el tractor aunque los precios de sus productos bajen. Y cuando vuelvan a subir, no adquirirá otro tractor, salvo que los precios subieran mucho  $2\frac{1}{2}$ . Entonces, la producción global pampeana, en el corto plazo, no reaccionará tan fuertemente como en el largo plazo. En el horizonte de largo plazo todos los insumos dejan de ser fijos: el tractor se deprecia, y finalmente se retirará de la producción si los precios se mantienen bajos, o se adquirirá otro si los precios suben lo suficiente.

Existen también otras explicaciones como que ante cambios en las relaciones de precios surgen incentivos para cambiar las tecnologías, pero estos últimos cambios generalmente requieren tiempo.



La segunda característica está asociada a la oferta de carne vacuna, y concretamente a lo que se ha denominado el "ciclo ganadero". Esta característica es que en el corto plazo lo más probable es que la reacción de la oferta de carne ante cambios en los precios sea "anormal". Si los precios de la carne suben, la oferta de corto plazo se reduce con lo cual los precios tienden a subir adicionalmente, y viceversa.

Esta reacción "anormal" de corto plazo se debe a que el animal es para el productor no solo el producto que él comercializa, sino que es también un bien de capital (hembras y reproductores). Entonces si suben los precios, y la suba se la considera sostenible, la oferta de hembras y reproductores para faena baja, y viceversa.

Nuevamente, estas reacciones "anormales" en el corto plazo, están basadas en la elevada racionalidad económica y respuesta a precios existente en el sector. A su vez, es un fenómeno solo de corto plazo. En el largo plazo, las reacciones son absolutamente normales.

Sintetizando, las características productivas y de oferta del agro pampeano son las siguientes:

a. las condiciones agronómicas de producción permiten gran flexibilidad y eficiencia productiva.

b. los niveles de racionalidad económica en las decisiones productivas del sector son muy elevados, asegurando plena y normal respuesta a precios e incentivos económicos en el largo plazo.

c. En el corto plazo la reacción de la producción, es algo más débil, y en el caso de la carne vacuna, la reacción de la oferta puede ser anormal.

Para concluir nuestra caracterización del sector que estudiamos debemos indicar que las conclusiones anteriores se aplican a toda la región pampeana, ya que no existe mayor heterogeneidad tecnológica y productiva. Si bien existen algunas heterogeneidades, como que la intensidad de uso de mano de obra es mayor en las explotaciones más pequeñas, y otras, las mismas no perturban en ninguna medida significativa las tres características denotadas arriba.



### 3. Ambito de Politicas Relacionadas con el Sector Pampeano

Una identificación completa de las políticas relacionadas con el agro pampeano incluye una identificación de sus objetivos, de los medios a utilizar y del grupo de actores que participan en su definición, implementación y ajuste. Es evidente que entre los objetivos y medios propuestos debe existir una cierta coherencia, pero en la tarea de reconstruir estas categorías a partir de la observación de la realidad se encuentra que sólo los medios son observables. Los actores, y más aún los objetivos correspondientes a cada política, deben ser en muchos casos inferidos.

A continuación se detalla una lista de las políticas relacionadas directa o indirectamente con el agro pampeano.

Esta lista incluye políticas que si y que no se han aplicado, así como objetivos observados y otros distintos a estos; esto es así porque el objetivo de esta enumeración es solo delimitar el ambiente -potencial- en el cual se puede desarrollar la transformación de la realidad agropecuaria pampeana. En el cuerpo principal del documento es donde se completa el contenido de esta sistematización de las políticas con las percepciones de los actores clave y donde se analizan las correspondencias entre objetivos, medios y actores de las políticas.

Como se puede observar, en especial a través de la columna de Medios, entre la política Macroeconómica, la Política Global Sectorial y la Política relativa a sectores afines existe una muy fuerte conexión. Esta es quizá una de las "virtudes" de la elección del agro pampeano como caso a estudiar.

Sobre este tema vale la pena comentar que al comienzo de las entrevistas se les aclaraba a los actores sobre las razones de la elección del agro pampeano en lugar de la totalidad del sector agropecuario; básicamente razones vinculadas al tiempo que se disponía para realizar el estudio y a la importancia del agro pampeano frente al resto de las economías regionales (que además tiene cada una un perfil particular no susceptible de analizarse en forma agregada). En uno de los encuentros luego de este comentario introductorio, los actores consultados observaron que al seleccionar el sector agropampeano se exageraban los conflictos con la política macroeconómica y se sesgaban las conclusiones del estudio. Por el contrario nosotros encontramos que estas características constituyen una ventaja, ya que el análisis de las relaciones con la



política macroeconómica es uno de los objetivos principales del trabajo, y si se elegiera un caso de estudio donde estas relaciones fueran perfectamente armónicas y coordinadas, el beneficio que derivaría de estudiarlas debería ser menor que el proveniente de al menos entender donde reside el conflicto de uno de los problemas, al menos para nosotros, más importantes de la política económica argentina.

Gran parte de la interrelación observada en la matriz de políticas se debe a que toda una línea de pensamiento macroeconómico articula sus propuestas basándose en la gran importancia de tal relación estructural (esencialmente los modelos llamados de stop-go, o de las dos brechas, para una extensa recopilación bibliográfica ver Villanueva, 1987, o una extensión de este pensamiento al análisis de largo plazo en Canavese, 1987).

#### 4. Actores Clave

Entendemos por actores claves a los individuos y grupos que involucran tanto a autoridades políticas y técnicas del sector agrícola, de otros sectores afines y responsables de la política macroeconómica, como así también agricultores, empresarios rurales y urbanos y asalariados.

Cabe aclarar aquí, que en este documento se analiza principalmente la definición de las políticas, más que su implementación y ajuste. Esto es así porque en el caso pampeano consideramos que no son frecuentes, ni tampoco por sus propias características necesarios, programas o proyectos sofisticados que podrían requerir monitoreo o gran capacidad de coordinación a distintos niveles. Como se describió el sector no presenta espacios marginados, ni agricultura de subsistencia, ni gran heterogeneidad tecnológica, sino que muestra racionalidad y flexibilidad ante instrumentos convencionales de política económica de relativamente fácil administración. Esto no significa que sea fácil hacer política económica en relación al sector agropecuario, ya que son complicadas las valuaciones de los costos y beneficios de cada medida y existe el problema de la capacidad para sostener políticamente las medidas evitando las influencias de grupos de intereses especiales. No obstante se analiza un caso donde la implementación juega un papel muy importante (política impositiva), y otro donde varios actores han considerado relevante el ajuste o redefinición (políticas de precios relacionados con los sectores afines).



En principio los actores se pueden dividir en dos grandes grupos, actores pertenecientes al sector público y pertenecientes al sector privado.

Entre los actores pertenecientes al sector público tenemos básicamente al Ministerio de Economía y al Banco Central. En el primero podemos reconocer diferentes actores: el ministro y su entorno, las secretarías de Agricultura, Ganadería y Pesca, de Hacienda, de Comercio Interior, de Comercio Exterior, de Industria, y de Planificación. Dentro de la propia Secretaría de Agricultura Ganadería y Pesca -de ahora en más "la secretaria" - distinguimos entre "el secretario y su entorno", la Junta Nacional de Granos, la Junta Nacional de Carnes y el INTA. También dentro de este primer grupo de actores encontramos al sector financiero público formado por el Banco de la Provincia de Buenos Aires, el Banco de la Nación Argentina y el Banco Central.

Hagamos una primera aproximación de los actores presentados hasta aquí. El Ministro de Economía y su entorno obviamente son de extracción generalista o macroeconómica, como también el secretario de Hacienda y la conducción del Banco Central. La Secretaría de Comercio Interior tradicionalmente dedica muchos de sus recursos al control y monitoreo de los precios que componen la canasta de consumo urbano, preocupación estrechamente ligada a los planes de corto plazo del ministro y su entorno. La Secretaría de Comercio Exterior enfoca su tarea principalmente a la promoción de exportaciones no tradicionales. La Secretaría de Planificación es por sus funciones y extracción bastante cercana a los actores mas generalistas del ministerio. La Secretaría de Industria, aunque de orientación sectorial, comparte gran parte de los objetivos del ministro y su entorno (en los últimos tiempos la dureza de la crisis fiscal ha hecho que la Secretaría de Hacienda y el ministro y su entorno endurezcan su posición para con el sector industrial en lo que hace a subsidios, disminuyendo esta concordancia de objetivos). Hechas estas consideraciones decidimos englobar a estos actores como "equipo económico", reservando "equipo macroeconómico" para el conjunto formado por el ministro de economía y su entorno, el secretario de Hacienda y el Banco Central; distinguiremos entre opiniones o posturas entre los mismos cuando fuera necesario.

El sector financiero público tiene reconocida trayectoria como banca dedicada al financiamiento agrícola. La inclusión del Banco Central se debe entender como perteneciente a ambos grupos, dada la multiplicidad de fines e importancia de tal institución.



La "secretaría", de orientación sectorialista, tiene frecuentemente objetivos no coincidentes con el sector macroeconómico. Dentro de esta misma podemos diferenciar al secretario y su entorno, a la Junta Nacional de Carnes (JNC) y Junta Nacional de Granos (JNG), organizaciones dedicadas básicamente a las tareas de comercialización y fiscalización, ambas con participación privada en su directorio, y al INTA (organismo dedicado a la investigación, desarrollo y transferencia de tecnología) con aún mayor participación sectorial privada en su dirección y autonomía; de ahora en más llamaremos "juntas" al conjunto formado por las dos juntas y el INTA.

El segundo gran grupo está formado por los actores provenientes del sector privado. Aquí haremos una partición entre miembros de organizaciones agropecuarias representativas de los productores - de ahora en más "organizaciones" - y el resto formado por cámaras de productores industriales, cámaras de productores de la agroindustria, entidades relacionadas con el sector agropecuario pampeano pero dedicadas a actividades distintas a la producción y consultores privados.

Entre las "organizaciones" tenemos cuatro principales, una de ellas representante de las cooperativas: Confederación Intercooperativa Agropecuaria (CONINAGRO), otra Federación Agraria Argentina (FAA) de los chacareros y pequeños productores. Luego está Confederaciones Rurales Argentinas (CRA) que es una entidad de tercer grado que agrupa asociaciones rurales de cada región, constituidas éstas por sociedades rurales de cada pueblo o distrito. La Sociedad Rural Argentina (SRA) es, en cambio, una entidad de primer grado, pero muy importante por su antigüedad, tradición y de mucha influencia en la región pampeana.

Entre los otros actores privados están ACREEA -Asociación Argentina de Consorcios Regionales de Experimentación Agrícola-, la Bolsa de Cereales -dedicada a la comercialización de productos-, y consultores independientes del sector; a todos ellos los englobamos en una categoría "resto", ya que todos tienen intereses coincidentes con los productores respecto del desarrollo del sector.

Excluimos de "resto" a representantes de la agroindustria procesadora de productos primarios, a los fines de diferenciar percepciones sobre políticas, llamándolo simplemente "agroindustria".

Reservamos el rótulo "industria" para el sector de las actividades manufactureras fundamentalmente dedicadas al mercado interno.



Un pequeño cuadro ayudará al ordenamiento de los actores:

	:	:	:	* MIN. ECONOMIA
	:	:	:	Y SU ENTORNO
	:	:	:	* SEC HACIENDA
	:	EQUIPO	:	* BANCO CENTRAL
	:	:	:	....
	:	:	:	...
	:	:	:	* SEC COMERCIO INTERIOR
	:	ECONOMICO	:	RESTO
	:	:	:	* SEC COMERCIO EXTERIOR
	:	:	:	EQUIPO
	:	:	:	* SEC PLANIFICACION
ACTORES	:	:	:	ECONOM.
	:	:	:	* SEC INDUSTRIA
	:	:	:	...
	:	:	:	...
	:	:	:	SEC AGRIC.
	:	:	:	* SECRETARIO Y SU ENTORNO
PUBLICOS	:	:	:	GANADERIA
	:	:	:	* JUNTAS
	:	:	:	...
	:	:	:	...
	:	:	:	SECTOR
	:	:	:	* BANCO PROVINCIA
	:	:	:	FINANCIERO
	:	:	:	* BANCO NACION
	:	:	:	PUBLICO
	:	:	:	* BANCO CENTRAL
	:	:	:	...
	:	:	:	...
	:	:	:	DEL
	:	:	:	* ORGANIZACIONES
ACTORES	:	:	:	SECTOR
	:	:	:	* RESTO
	:	:	:	...
	:	:	:	...
PRIVADOS	:	:	:	* AGROINDUSTRIA
	:	:	:	DE OTROS
	:	:	:	* INDUSTRIA
	:	:	:	SECTORES
	:	:	:	...

Debemos aclarar aquí dos cosas: una que algunas denominaciones institucionales pueden cambiar en el tiempo, pero siempre es fácil encontrar a los actores definidos en el cuadro anterior en esas denominaciones; la otra, que los actores entrevistados no coinciden en todos los casos biunívocamente con estos agrupamientos (ya que no hay entrevistas de actores del sector definido como "industria").

NOTAS:

1\_/ Las exportaciones de productos pesqueros no están incluidos en los porcentajes anteriores.

2\_/ Y el productor percibiera estas subas como sostenidas.



## CAPITULO I. PAPEL DE LA AGRICULTURA PAMPEANA EN EL DESARROLLO NACIONAL

### 1. Planteamiento Conceptual

Antes de presentar las percepciones de los actores clave sobre el papel de la agricultura en el desarrollo nacional se presentará nuestro planteamiento conceptual sobre el tema. Luego, las percepciones de esos actores son resumidas y agrupadas, y de su análisis se adelanta la conclusión básica del trabajo: existen en Argentina dos conflictos de política económica que han sido resueltos en forma errónea. La naturaleza de esos conflictos, los actores que participaron en ellos y una explicación de economía política de los mismos, se incluyen en los capítulos siguientes.

Encuadremos la contribución del sector agrícola pampeano dentro del "trend" general de la economía argentina. Según las estimaciones provenientes de la contabilidad nacional la economía argentina se habría estancado desde mediados de la década del setenta, y habría sufrido una disminución en su producto por habitante. Existen ciertas dudas sobre la medición del producto, en cuanto a que dado el sostenido proceso inflacionario y los shocks de oferta a que fue expuesta la economía en ese mismo lapso, se presume que aumentó la participación en el producto total de la economía informal típicamente urbana, hecho no completamente capturado por las cuentas nacionales. De cualquier manera el seguimiento de otros indicadores físicos y económicos no contradice la hipótesis del estancamiento. En una perspectiva de más largo plazo el nivel de actividad venía creciendo desde fines de la década del cincuenta a una tasa anual cercana al 4 %. Este crecimiento describía fuertes ciclos, relacionados con crisis en el balance de pagos.

En lo que sigue de este apartado se recalcarán dos características asociadas a la baja performance de la economía argentina: la primera relacionada con el patrón de crecimiento observado por el país, la segunda con el deterioro de la eficiencia -definida en un sentido amplio- de las actividades productivas.

En cuanto al patrón de crecimiento de la economía se hará una observación relacionada con el comportamiento encontrado en estudios de corte transversal y series de tiempo para varios países. Luego esta estilización



se contrastará con la evidencia argentina y se relacionará con medidas de política económica vinculadas con el sector agrícola que consideramos importantes para entender la evolución de la economía y su estructura productiva.

Los estudios sobre patrones de crecimiento encontraron que al crecer el producto "per capita" la participación del sector agrícola iba cayendo a medida que aumentaba la del sector industrial, tendiendo esta participación a estabilizarse para un valor mediano-alto de renta "per cápita", a partir del cual aumenta la participación del sector terciario. Pero estos patrones subyacentes en el comportamiento de las economías se obtienen una vez que se ha separado la influencia de otros factores tales como el tamaño de los países (relacionado con las economías a escala, especialización y volumen de comercio exterior) y las dotaciones de factores (especialmente recursos naturales). Países muy grandes (es decir, países de gran población) aprovecharían las economías a escala muy relacionadas con la facilidad de implantación de actividades industriales, así como desarrollarían un menor nivel de comercio exterior. Naciones con importantes dotaciones de recursos naturales "retardarían" hasta niveles de renta "per capita" mayores el aumento en la participación de la industria, aprovechando sus ventajas comparativas en la producción de bienes intensivos en estos factores; reforzándose este efecto si además son pequeños ya que son naturalmente más abiertas al comercio internacional y tienen menores posibilidades de aprovechar economías a escala en todas las ramas, y por tanto tienden a especializarse en las actividades con ventajas comparativas.

Se puede ubicar a Argentina en esta última categoría de países: mediana renta "per capita" (2.300 U\$S por habitante), bien dotada de factores naturales (50 millones de has usables de 280 millones has totales) con una población no muy grande (28 millones de habitantes en 1980).

Sin embargo la participación de su sector industrial es mayor que la que indicaría la estilización hecha arriba. En el informe del Banco Mundial sobre el desarrollo (ver World Bank, 1987) se encuentra que esta participación es mayor que la esperada dadas las características de país no grande bien dotado de recursos primarios. Si de trata de estimar la participación de la industria solo en base a la renta per cápita, se nota que para países como Australia, Nueva Zelanda o Canada las participaciones observadas caen por debajo de la que correspondería a un país con una dotación de recursos similar al promedio mundial (hecho que es consistente con la gran base primaria de estas tres economías). Sin embargo en el caso de la Argentina, el cual debería ser análogo al de



éstos tres países, la participación de la industria, no solo no está por debajo de la que le correspondería a un país con la dotación de recursos promedio para una renta per cápita similar a la Argentina, sino que está claramente por encima de la de ese país con dotación media.

En realidad la participación observada para Argentina resulta anómala ya que es similar a la de Corea, Japón y Alemania Federal, tres países que claramente se ubican por encima de la predicción para el país con dotación promedio, lo cual también es consistente con su débil base agrícola. Lo que llama la atención es que Argentina está tan por encima del país con dotación de recursos promedio como éstos países, lo que indica una situación anómala, dada la fuerte base primaria de nuestra dotación de recursos productivos.

Esta participación de la industria en Argentina aparece tan alta por dos razones: a. por un desarrollo de la industria en relación a la agricultura exagerado y b. por una relación de precios interna excesivamente favorable a los precios industriales, siendo esta relación de precios tan favorable a la industria lo que originó el efecto en cantidades mencionado en el punto a. En otras palabras en países como Australia, Nueva Zelanda o Canada la industrialización siguió un ritmo más consistente con sus dotaciones de recursos, en Argentina por el contrario se forzó el ritmo de industrialización, a través del modelo sustitutivo de importaciones. Aquellos países en las últimas cinco décadas siguieron creciendo y están hoy entre los más ricos del mundo, mientras que Argentina al forzar la industrialización a través de la sustitución de importaciones, logró cierto crecimiento inicial, lo cual es un efecto esperado en la dinámica del proceso sustitutivo, aunque pasado ese momento al completarse el modelo, la economía pierde dinamismo y se estanca. Este estancamiento tiene varias causas, siendo una de las más importantes la dificultad para exportar bienes industriales no tradicionales, lo cual es inherente al modelo sustitutivo dado el sesgo antiexportador que el mismo contiene.

El nivel de comercio total es considerablemente menor al que se esperaría para un país con este tamaño y "renta per capita". En Sturzenegger 1986, se calcula para una muestra de 91 países el coeficiente de apertura comercial esperado dados el tamaño, renta per capita, pertenencia a una unión aduanera, cercanía a las rutas de comercio (captado por la pertenencia al hemisferio norte) y presencia de recursos naturales muy valiosos (petróleo básicamente). Se encuentra que para Argentina el cociente de apertura comercial observado (10.9 %) es menor que el teórico o esperado (15%). También se calcula el nivel



de comercio industrial a partir de una muestra de 36 países, basado en el tamaño de la población, densidad de población y nivel de ingreso per cápita. Se encuentra que el nivel de comercio industrial observado de Argentina (3,4 %) también es menor que el teórico (4,7 %).

Creemos que la explicación de estos hechos se debe buscar en comportamientos inducidos por medidas de política económica -básicamente políticas de comercio exterior y tipo de cambio- que causaron una sobreindustrialización de la economía, con un sobredimensionamiento de las ramas sustitutivas de importaciones basado en una protección excesiva a esas industrias y una equivalente desprotección del sector exportador. En realidad nuestra hipótesis sostiene que ese patrón anticomercio tuvo como causas, en principio, circunstancias de hecho tales como el desmejoramiento de las condiciones para el comercio por la crisis de 1930, y luego y principalmente por la II guerra mundial. Ahora bien, cuando luego de terminada la guerra esas condiciones cambiaron, es donde la política económica, mediante el uso activo de la política comercial mantiene la estructura de precios relativos internos anticomercio, esto es, en favor de la industria sustitutiva de importaciones y en contra de sectores exportables, particularmente de los exportables agropampeanos.

El tipo de crecimiento experimentado de allí en más -como ya se mencionó- se caracterizó por un boom inicial (en realidad hubo dos momentos de crecimiento de este tipo: finales de la década del 40 y principios de la del 60), originado en el abastecimiento de un stock de demanda de productos industriales, y luego por un crecimiento vegetativo a tasa baja caracterizado por un lento crecimiento de la productividad y por tanto de las exportaciones industriales, y por la ocurrencia de shocks de demanda cíclicos interrumpidos por crisis en la balanza de pagos. Estas características se la atribuimos principalmente al carácter cerrado de la economía. La evolución fuertemente cíclica es atribuida a que la fuente principal de crecimiento del producto era la absorción interna, con lo cual un crecimiento del producto originaba un desmejoramiento en la cuenta corriente no corregible en el corto plazo por cambios suaves en los precios relativos entre comerciables y domésticos ya que no existen en una medida significativa importaciones y exportaciones industriales que dependan en el margen de la relación de precios entre esos bienes y ya que las exportaciones agropecuarias no reaccionaban fuertemente en el corto plazo.

El otro tema vinculado con el débil crecimiento de la economía está relacionado con la



eficiencia -definida en un sentido amplio- en los procesos de producción. En un enfoque simple sobre el crecimiento podemos distinguir dos fuentes básicas para el aumento del producto: aumento en la cantidad de capital y aumento en el producto generado por cada unidad de capital.

Si tomamos la relación producto/capital disponible para toda la economía se observa un serio deterioro en la misma, de carácter progresivo y especialmente alto en la última década. En la cuadro 2 se muestra como varió la relación producto-capital para periodos seleccionados. Esta medida de la eficiencia incluye también, aunque implícitamente, otros factores tales como el nivel y calidad de recursos humanos, la calidad y tipo del capital, las mejoras tecnológicas, y la tasa de utilización de los factores productivos entre otros. Si hacemos las mediciones de la relación producto/capital desagregadas entre sectores: gobierno, sector privado no agropecuario y agropecuario (cuadro 3) encontramos que estas relaciones muestran un "trend" decreciente en los últimos diez años de la serie, excepto para el sector agrícola, teniendo el sector gobierno (que incluye empresas públicas) la peor performance, aunque estas mediciones para el sector gobierno tienen serios problemas estadísticos ya que el "producto" del mismo se "estima" teniendo en cuenta solo el empleo.

La relación producto/empleo no muestra un "trend" final totalmente definido, pero se observa en todo caso que para el sector agropecuario la disminución final de la serie se produce más tarde y es de menor importancia. Además, según un enfoque tradicional, igual deterioro de las relaciones producto/empleo tiene menos impacto en la tasa de crecimiento del producto del sector agropecuario por ser la participación del trabajo en este sector, que se puede tomar como una aproximación de su contribución al producto, menor que en el resto de la economía. En cuanto a la relación producto/tierra cultivada muestra un leve "trend" ascendente.

Téngase en cuenta que la participación en el producto bruto interno a precios constantes del sector agropecuario se mantuvo aproximadamente constante en los últimos 25 años (cuadro 4) mientras que la participación en el uso del stock de capital (19% en 1960, 14% en 1970 y 10% en 1980) y la mano de obra (20% en 1960, 16% en 1970 y 13% en 1980) muestran un "trend" decreciente. Sin embargo la participación del sector agropecuario en el PBI a precios corrientes (cuadro 4) muestra una tendencia declinante por el efecto de la caída en los precios relativos agropecuarios. En la sección siguiente se ofrecerá evidencia empírica sobre la medida en que la variación de los precios relativos internos es producida por la política comercial



sin reflejar los costos de oportunidad de los bienes para el país, por lo que puede considerarse que esa reasignación de recursos desde el sector con mayor crecimiento de la productividad hacia el resto de la economía no ha sido un cambio económicamente correcto.

También se encuentra evidencia que apoya nuestra hipótesis (Informe sobre el Desarrollo Mundial 1987 y sus papeles de referencia) sobre la relación entre política comercial y crecimiento. Estos estudios muestran que la performance macroeconómica de una amplia muestra de países en desarrollo es diferenciada según la orientación de su política comercial (se agrupan en cuatro conjuntos de países según la protección efectiva a actividades domésticas, sobrevaluación de la moneda local, uso de cuotas y licencias de importación e incentivos a la exportación).

Se encontró un mejor desenvolvimiento de los países orientados hacia el mercado externo en su tasa de crecimiento del producto per capita, tasa de ahorro, relación incremental entre capital y producto (inversión/tasa crecimiento producto, nótese la similitud con nuestro indicador), y tasa de crecimiento del valor agregado en manufacturas y en agricultura.

## 2. Síntesis de las Percepciones de los Entrevistados

En las entrevistas no se consultó expresamente sobre esta cuestión, sino que se pidió a los actores una exposición general sobre el tema una vez aclarada la metodología y objetivos del trabajo. Entre los actores privados fue mucho más frecuente -entre las organizaciones en todos los casos- encontrar referencias explícitas sobre el papel del agro. Dentro de los actores públicos no lo fue tanto, debiéndose en parte a la "especialización" de las funciones de muchos de ellos. Sin embargo, es posible hacer una síntesis de estas percepciones. Esta síntesis, como toda otra información que se presenta sobre la opinión de los entrevistados no es meramente la recolección de respuestas sino que conlleva una elaboración con lo que debería ganar en claridad e interpretabilidad, sin negar que se corre el riesgo de ser solo "la percepción de los autores sobre las percepciones de los actores entrevistados".

Si hacemos una estilización se pueden identificar dos percepciones polares, y entre ellas un continuo de matices. Se tratará de hacer una correspondencia entre esta sucesión de percepciones y los actores.



En un polo tenemos una percepción que podíamos sintetizar del siguiente modo: "el papel de la agricultura en el desarrollo es secundario frente a los sectores más dinámicos de la industria urbana". En el otro extremo "el estancamiento de la Argentina se debe a que la política agropecuaria dejó de ser la política nacional, para que el sector pase a ser la fuente de financiamiento de otras actividades".

La primera opinión se la puede hacer corresponder a un actor del equipo económico, la segunda a uno de las organizaciones. Entre ambos podríamos ubicar al secretario, el sector financiero público y las juntas, en ese orden.

En relación al secretario hay que aclarar que se pueden identificar dos tipos de perfiles distintos de secretario, uno representante del sector, el otro de formación técnico-sectorial (para citar a uno de los actores entrevistados "operadores del sector en el gobierno u operadores del gobierno en el sector" en ese orden) denotando el difícil rol del mismo entre presiones del sector privado agropecuario y del equipo económico. La percepción sobre la importancia del sector dependerá de la extracción del secretario; el técnico lo percibe como importante en el desarrollo nacional pero trata de conciliar las necesidades del equipo económico; el secretario de extracción sectorial está más cercano a las percepciones de las organizaciones y trata de eliminar, mas que conciliar, las restricciones que le imponen las necesidades del equipo económico.

Otro ejemplo de la diferente percepción sobre el rol del sector dentro de la economía se obtiene al comparar opiniones de algunos actores del sector privado con otros del sector público. Uno de los primeros dice que en el país ocurrió un "milagro argentino al revés" al comentar sobre el modelo de acumulación e incentivos de las últimas décadas. Existieron al menos dos opiniones muy claras en este sentido en los actores privados del sector en cuanto a la ineficiencia que significó el sistema de protección de las actividades domésticas al hacerlo con vigencia infinita, y de tan gran monto, o la de otro actor privado que opinó que los modelos de otros países eran copiados en el nuestro mal y tarde (como por ejemplo el New Deal). Estas opiniones contrastan con las de un par de los actores públicos que expresaron con respecto de las políticas empleadas anteriormente que las mismas constituyeron un mecanismo apropiado para corregir algunos problemas económicos.

Tres entrevistados provenientes del sector privado comentaron que se había "usado" al sector agrícola



para financiar al sector industrial y a los servicios; explicando dos de ellos que percibía un fuerte conflicto entre los objetivos de las políticas de corto con las de largo plazo. Uno de ellos señaló que respecto del futuro del desarrollo económico observaba que habría una natural reasignación entre sectores de la economía, pronosticando un comportamiento más dinámico para los sectores orientados al mercado externo (incluyendo aquí el sector agropecuario tradicional, las manufacturas de origen agropecuario y sectores de la industria manufacturera como el textil por ejemplo). Estas últimas percepciones (sobre los conflictos de objetivos de largo y corto plazo) son consistentes con las recogidas a dos actores del sector público que veían que el papel básico a asignarle al sector agropecuario era la solución de problemas de balanza de pagos. Pero enfocaban este rol para el sector desde el punto de vista estrictamente macroeconómico, sin considerar los impactos referidos a la asignación de recursos entre los diferentes sectores de la economía. Una tercera opinión proveniente del sector público indicaba que los atributos predominantes para otorgar incentivos a una actividad serían su capacidad para generar empleo y su efecto multiplicador, consideraciones también típicamente ligadas a objetivos de corto plazo.

### 3. Factores Facilitantes y Limitantes: Dos Conflictos de Economía Política

Hemos visto que existen percepciones muy diferentes entre los actores consultados. Trataremos de explicar estas diferencias en el marco de dos conflictos principales que dieron origen a la discriminación de precios vía retenciones a las exportaciones agropampeanas (aunque también ha sido de gran importancia la discriminación debida al nivel de tipo de cambio y al nivel de los aranceles y restricciones a las importaciones; para una descripción detallada ver Sturzenegger, 1988) en las décadas anteriores.

Un primer conflicto se entabla entre los intereses del equipo económico y los de las organizaciones; el otro entre los intereses de las organizaciones y los de la industria y, aunque en menor medida, también los de la agroindustria.

La hipótesis es que estos conflictos existen por las características propias de los sectores involucrados, las de sus actores clave, y la forma de relacionarse de éstos; se trata de buscar en esas mismas características la razón de la mala resolución de ambos conflictos mediante la discriminación de precios.



Examinemos las necesidades del equipo económico, estrictamente, las del equipo macroeconómico. Los problemas fiscales, de estabilización de precios y balanza de pagos estuvieron siempre presentes. Estas necesidades debían ser resueltas en un contexto caracterizado por:

i. La ausencia de un sistema tributario flexible donde en su lugar existió uno basado principalmente en impuestos indirectos, con grandes dificultades en la recolección de impuestos, en especial los directos. Agregemos que al menos dos de las organizaciones se opusieron siempre a un impuesto directo nacional a la tierra. Notemos que el impuesto a la tierra es especialmente importante para el sector pampeano a diferencia de otras regiones agrícolas debido a la mayor participación de otros costos como mano de obra por ejemplo, en los productos propios de otras regiones, y a la menor fertilidad natural de las tierras extrapampeanas;

ii. el hecho que las retenciones sobre los productos primarios pampeanos aumentarían el salario real urbano -disminuyendo el costo salarial urbano y estatal-;

iii. la debilidad y falta de autonomía de los gobiernos en un sistema político tan inestable que determinó un extremo interés por el corto plazo y una gran debilidad para con las influencias de los grupos de presión;

iv. el hecho que la oferta agropecuaria pampeana fue percibida como inelástica en el corto plazo por los actores del equipo macroeconómico determinó que las retenciones a la exportación pampeanas fueran vistas como un recurso rápido y seguro que los equipos macroeconómicos no pudieron dejar de usar; esas retenciones resolvían problemas fiscales, tendían a estabilizar los precios y mejoraban los salarios reales sin necesidad de aumentos nominales; los equipos macroeconómicos solo interesados en el corto plazo estuvieron siempre en favor de retenciones altas a los exportables pampeanos, siendo éste el aspecto central del primer conflicto.

v. las organizaciones soportaron esta discriminación mientras los precios internacionales y/o el tipo de cambio real fueran altos y no existiera impuesto a la tierra.

El segundo conflicto se entabla entre los intereses de los productores pampeanos con la industria y en menor medida también con la agroindustria.

La industria recibía con los bajos precios relativos internos agrícolas:

i. una transferencia desde la remuneración a la tierra



agrícola hacia la del capital urbano, debido a su diferente intensidad de uso de estos factores, beneficiándose con un efecto de movimiento de recursos.

ii. también se beneficiaba por los menores costos salariales que implicaban bajos precios internos agrícolas dada la importancia de los productos pampeanos en la canasta de consumo urbano.

iii. otro beneficio adicional de la existencia de bajos precios relativos agrícolas es la "discreción" de esa protección relativa que recibe la industria y la inexistencia de costos fiscales para llevarla a cabo -en realidad ofrece beneficios fiscales-.

iv. para gran parte de la agroindustria (específicamente la orientada a mercados internacionales bastante competitivos) la ventaja principal es la protección efectiva que le otorgan las retenciones a las exportaciones de productos primarios, ya que un alto porcentaje de sus costos en materias primas está constituido por productos primarios exportables, que por la existencia de una retención pueden comprarse internamente a un precio más bajo que el internacional, mientras que venden su producto final a precios internacionales (o con un impuesto menor que el que tienen los productos primarios).

Para completar esta explicación de economía política sobre la "regulación anti-pampas" hay que aclarar que cuando cambian los precios internacionales el sistema de protección se adecuaba, variando los impuestos a las exportaciones o el nivel de tipo de cambio real. Para explicar este comportamiento dinámico son necesarias las consideraciones sobre la asimetría en las reacciones del lobby agropecuario (ver Sturzenegger, 1988).

En el capítulo siguiente se tratará de establecer las razones que explican que ocurra esta asimetría.

#### 4. Recomendaciones

Estos conflictos podrían haber sido resueltos, en nuestra opinión, de haber existido un sistema impositivo basado en flexibles y eficaces tributos directos. La utilización de ese sistema de impuestos hubiera sido más eficiente ya que ello hubiera permitido que los precios agropampeanos hubieran sido más altos y de esta forma favorables para un mayor desarrollo del agro pampeano. Esos precios más altos no hubieran significado necesariamente



altos ingresos rurales y bajos ingresos urbanos, ya que un sistema tributario y fiscal capaz de realizar transferencias hubiera permitido corregir desequilibrios indeseados entre esos dos grupos de perceptores de ingresos. Pero existieron varios factores que impidieron una solución de tal tipo:

i. las organizaciones nunca aceptaron una imposición directa a la tierra, y los pagos del sector agropecuario en concepto de otros impuestos directos (ganancias, patrimonio, etc.) fueron muy escasos.

ii. para la industria la protección relativa vía precios relativos agropampeanos más bajos resultaba un mecanismo "discreto" y efectivo a diferencia del peligro que implicaba la flexibilidad e indiscreción de un sistema de subsidios explícitos;

iii. la mayor intensidad de uso de mano de obra en la industria hace que los intereses de los trabajadores sean coincidentes al menos en el corto plazo con los de la industria;

iv. el hecho de que el equipo macroeconómico, con poca autonomía y muchas necesidades de corto plazo, no pudo escapar a las posibilidades de recolectar recursos fiscales con retenciones, que al mismo tiempo que reducían los precios de los alimentos no tenían costos apreciables en el corto plazo, ya que se percibía a la oferta agropampeana como inelástica en el corto plazo.

Creemos que las ansiedades cortoplacistas de los gobiernos y las características de ambos grupos de presión explican el porqué de la discriminación de precios agrícolas como solución a ambos conflictos, y ayuda a entender las diferencias en las percepciones de los actores clave sobre el papel del sector en el desarrollo de la economía.

Para los actores privados del sector fue la discriminación lo que causó el estancamiento de éste en su contribución al desarrollo; para el equipo económico la presión de las organizaciones desarticuló las soluciones posibles a los conflictos arriba citados en un contexto de inestabilidad. Para la secretaría cualquiera de las dos explicaciones, en mayor o menor grado, podría ser válida, dependiendo del perfil del secretario.



## CAPITULO II. EL CONTEXTO MACROECONOMICO PARA EL DESARROLLO DE LA AGRICULTURA PAMPEANA

### 1. Planteamiento Conceptual

Las principales políticas económicas que influyen en el sector agropampeano son la política comercial externa y la política impositiva (la política crediticia se trata en el capítulo IV). Dentro de la primera quedan incluidas: a. la fijación del nivel de impuestos a las exportaciones, o sea de las retenciones o del nivel del tipo de cambio efectivo para los productos pampeanos, b. la fijación del nivel global del tipo real de cambio y c. la fijación de los tipos de cambio efectivo para el resto de los comerciables, esto es, para los sectores industriales que exportan y para los sectores industriales sustitutivos de importaciones. En la segunda, o sea en la política impositiva, queda incluido en particular el tema del impuesto a la tierra, pero también el del sistema impositivo en su conjunto.

Presentemos brevemente el sector público para tener un mejor encuadre de estas políticas. El problema macroeconómico principal de Argentina es su crónico déficit de financiamiento de sus gastos públicos. Gran parte de estos gastos son sueldos e intereses y éstos son bastante inflexibles. Existe además una gran dificultad para la recolección de impuestos. A ese crónico déficit presupuestario o fiscal, se debe sumar el "déficit cuasifiscal" que es básicamente el resultado operativo del Banco Central; este último ha sido significativo desde la reforma financiera de 1977 (cuadro 5). En los últimos años la expansión de la oferta de base monetaria asociada al financiamiento del déficit fiscal agravó el problema inflacionario, aumentando endógenamente el déficit cuasifiscal, ya que se combinaron sobre el sistema financiero mayores encajes para que el crédito interno no se expanda demasiado, con una menor demanda de dinero debida a las altas tasas de inflación. La existencia de un alto déficit fiscal y cuasifiscal es una seria amenaza a la estabilización en Argentina porque los mercados de capitales son muy débiles, con lo cual se debe recurrir persistentemente al recurso del impuesto inflacionario, existiendo un proceso inflacionario crónico como también puede observarse en el cuadro 5.

Hemos dicho que el sistema tributario es poco eficaz para recaudar. La participación de impuestos directos es baja (registrándose valores máximos cercanos al



20% y mínimos menores al 10% de la recaudación total). Esto se debe unir al hecho de una gran evasión y elusión fiscal. La participación de los ingresos provenientes de los impuestos al comercio internacional ha sido bastante alta (alrededor del 25% de los ingresos del gobierno, variando entre un 30% y un 12%, con un promedio del 11% para los impuestos a la exportación).

Los impuestos a la contribución social son aproximadamente otro 20% de los ingresos totales, mostrando un trend decreciente.

En relación al sector agropecuario, un tema tributario que ha sido especialmente importante es el de la imposición sobre la tierra. Existen impuestos de caracter provincial - inmobiliario rurales - los cuales manifiestan una importante dispersión en las alícuotas (1% , 2% , más de 5%,...) y también importantes diferencias en la valuación fiscal de las tierras (inclusive dentro de partidos de cada provincia), aunque posiblemente en promedio los dos grupos de diferencias se puedan compensar, de manera que las valuaciones más bajas tengan alícuotas más altas. Existe también el problema dado por los índices de actualización, muchas veces no relacionados con los precios de los productos que producirían las rentas. En el año 1968 se creó un impuesto de caracter nacional con una tasa del 1,6% sobre el valor fiscal (en realidad con caracter de adelanto sobre el impuesto a las ganancias, pero si el primero era mayor que el impuesto a las ganancias no existía devolución). En el año 1972 fueron ajustados los valores fiscales por la inflación (70 %). En el año 1973 se introdujo algún grado de progresividad en el impuesto, y se planeaba su reforma por un mecanismo más complicado donde se valuara la renta "normal" alcanzable para una explotación en una determinada área. La complejidad de la medida y la presión de las organizaciones impidió que se llevara a cabo. La presión tributaria directa del sector alcanza aproximadamente un 2% del valor agregado generado por el mismo, siendo más alta en los momentos que existió el impuesto a la tierra (aproximadamente un 3%).

Retomando el tema de la política comercial, podemos distinguir entre efectos directos e indirectos de la misma. Los efectos directos son los computados por la disminución del precio relativo interno debido a los impuestos a la exportación; el efecto indirecto es el efecto de todo el resto de la política comercial sobre el nivel global del tipo de cambio real, y el precio relativo del resto de los bienes comerciables.

Descompongamos el precio relativo agrícola



usando la ley de un único precio para comprender mejor la evidencia empírica presentada en el cuadro 6. Definamos:

Pa precio agropecuario interno.

Pna precio no agropecuario interno (incluye los bienes domésticos y los comerciables no agropecuarios)

Pfc precio internacional de los comerciables argentinos

Pfa precio internacional del producto agropecuario

E tipo de cambio nominal

Ph precio interno de los bienes domésticos

ta impuesto o retención por unidad sobre el producto agropecuario (siendo un impuesto o retención el valor algebraico de ta es negativo)

$Pa = Pfa * E * ( 1+ta )$  ley del único precio.

Dividiendo por Pna y multiplicando y dividiendo el lado derecho por Pfc y Pn, se obtiene,

$$\frac{Pa}{Pna} = \frac{Pfa}{Pfc} * E * \frac{Pfc}{Ph} * \frac{Ph}{Pna} * ( 1+ta ) \quad (1)$$

Efecto de:

	Precios	Tipo Global	Precios
Impuesto a	relativos	de cambio	domésticos a
exportación	externos	real	a no agrope-
agropecuaria		cuarios	

La ecuación (1) indica que el precio relativo de los productos pampeanos depende de los precios externos y de tres efectos restantes que aparecen en el lado derecho de la ecuación. Estos tres efectos dependen de la política comercial. El último - 1+ta - es el efecto directo de la política comercial sobre los precios relativos internos pampeanos. Al aumentar el valor absoluto de ta, esto es al aumentar la retención o disminuir el tipo de cambio efectivo para el sector pampeano, 1+ta se reduce (ya que ta está definido como negativo), y consecuentemente se reduce el precio relativo interno del sector pampeano. Una estimación de los efectos directos de los valores de ta para seis productos pampeanos puede verse en el cuadro 6.

Si los tipos de cambio efectivos de los importables aumentan, o sea aumentan por ejemplo los aranceles a las importaciones, los precios internos de estos bienes aumentan y por lo tanto aumenta Pna porque esos



importables son parte de los bienes no agropecuarios. Ph, el precio de los bienes domésticos, también aumenta por las relaciones de sustitución con los importables o porque el costo de estos incide directa o indirectamente en el de los bienes domésticos, pero menos que Pna con lo cual Ph/Pna se reduce y esto hace caer el precio relativo de los bienes agropecuarios. A su vez Ph está en el denominador del tipo global de cambio real con lo cual este tipo de cambio baja, y por esta razón también cae el precio relativo agropecuario. En el cuadro 7 puede verse una estimación de los efectos indirectos.

La ecuación (1) permite ver como el precio o posición relativa del sector pampeano (o de cualquier comerciable) depende no solo del impuesto o del tipo de cambio efectivo que recae directamente sobre el sector en cuestión sino también de los subsidios, aranceles, o tipos de cambio efectivos sobre el resto de los bienes o sectores comerciables.

Trataremos de sintetizar los roles que parecen haber cumplido las principales variables de política comercial distinguiendo entre comportamiento de largo y corto plazo. En el corto plazo se encuentra una menor variabilidad de los precios relativos internos que de los internacionales, sugiriendo una suerte de rol estabilizador de los precios internos, de los niveles de los aranceles a la exportación y del tipo de cambio real. El análisis de regresión confirma estas apreciaciones mostrando que gran parte de la variación de los precios relativos internacionales es neutralizada por movimientos compensatorios en el tipo de cambio real y/o en el nivel de las retenciones a la exportación. En cuanto al comportamiento de largo plazo se puede observar que para varios productos existe un trend creciente en el gravamen o desprotección total -directa e indirecta-, mientras que para otros no hay casi variación. Se encontró que las diferentes tendencias en el nivel del gravamen total según los productos estaban relacionadas con la productividad de cada uno (siendo los productos donde creció más la productividad los que tuvieron un aumento mayor en la desprotección). El efecto combinado de ambas observaciones implica que se tendió a mantener constante la renta relativa de las diferentes producciones, y más aún el nivel de renta absoluta para cada producción (Ver sobre esto, Sturzenegger, 1988).

## 2. Síntesis de las Percepciones de los Entrevistados

Esta sección esta dividida en dos partes:



la primera recoge las percepciones de los entrevistados sobre las políticas; la segunda contiene las percepciones de los entrevistados sobre los mecanismos de conducción. Esta división se ha hecho en este capítulo por tratarse del tema con mayor cantidad de respuestas. Sin embargo algunas opiniones son difíciles de atribuirse totalmente a las políticas o a los mecanismos de conducción de éstas. Luego cada parte está subdividida en el tratamiento correspondiente a la política comercial y a la política impositiva .

#### a. Percepciones sobre las Políticas

##### i. Política Comercial.

Respecto al uso de las retenciones todas las percepciones coinciden en que uno de los objetivos centrales de esta política es de tipo fiscal. Este objetivo a nivel general se podría resumir así: financiar cierto nivel de gasto público con el menor costo posible de corto plazo.

El costo de esta medida es percibido por el equipo económico, según lo expresó un actor del mismo, como bajo ya que se sostiene que la elasticidad-precio de la producción agrícola es percibida por el equipo como baja. Para las organizaciones tal elasticidad es más alta, y por lo tanto el costo también es alto, aunque esta diferencia en las percepciones se puede deber a que no se refieren exactamente al mismo plazo; si tomamos un ejemplo citado por una de la organizaciones, éstas están pensando en un plazo más largo, no relevante, dadas las condiciones citadas en el capítulo anterior, para el equipo económico.

Es de destacar que en el tema de exportación de carnes dos actores privados del sector percibieron que no solo en varias administraciones no se consideraba que tuvieran costos importantes los gravámenes a las exportaciones (recordemos para este producto las consideraciones hechas en cuanto a los efectos perversos de oferta en el corto plazo), sino que los objetivos de exportación no eran percibidos como importantes o estaban considerados manifiestamente en contra de la política macroeconómica de estabilización del nivel general de precios.

La percepción del equipo económico sobre la importancia de estos costos en el largo plazo podría sintetizarse así: los costos de esta medida existen en el mediano y largo plazo, pero la manera de llegar al largo



plazo es por una sucesión de cortos plazos, y esto no se consigue si no se obtienen los objetivos básicos de corto plazo. Citemos por ejemplo el caso del plan Austral donde se recogió una opinión en el equipo económico que consideró que el costo del atraso de los precios agropecuarios por un período de un año aproximadamente, era más que balanceado por los beneficios que esto implicaba para el plan de estabilización.

Todos los actores del equipo económico recalcaron la sencillez, facilidad, rapidez de recaudación (factor muy importante debido a la pérdida fiscal que genera en muchos impuestos la existencia de un rezago temporal entre la determinación de los montos imponibles y su cobro) y de administración de las retenciones en relación con otros impuestos, además de no necesitar aprobación parlamentaria.

Varios actores del sector público identificaron como objetivo secundario de la política comercial la influencia -favorable- de las retenciones o del menor tipo de cambio real en el salario real urbano; además dos de ellos explicaron el efecto desestabilizador que tendría la transmisión de los cambios en los precios internacionales o en el tipo de cambio en el nivel de precios urbanos, sobre todo en un contexto de precios controlados e historia inflacionaria. Aunque otro actor del equipo macroeconómico percibió que la presión del sector agropecuario no dejaba compensar las devaluaciones, esta percepción puede que esté acotada al período de tiempo en que fue percibida por este actor, en el cual los precios internacionales eran muy bajos. Otro objetivo secundario señalado por tres de los actores del sector público fue la posibilidad de ejercer una política diferenciada entre productos con el fin de defender la rentabilidad de distintas producciones ante cambios exógenos o de inducir a alguna determinada composición de la producción definida de acuerdo a preferencias y objetivos de los hacedores de la política económica.

Estas ventajas adicionales de las retenciones frente a otra forma de financiamiento -sobre todo la facilidad de administración y la autonomía en la decisión del equipo económico- contestan el interrogante que manifestó un actor privado del sector sobre por qué no se usa, de acuerdo a como sería de su preferencia, un impuesto a la producción, en lugar de un impuesto a la exportación, que para la misma recaudación tiene una menor incidencia en los ingresos del productor. Pero este impuesto a la producción, para la misma recaudación fiscal no reuniría las ventajas de facilidad de administración y no constituiría un subsidio al sector urbano; en cuanto a los costos de corto plazo, serían algo menores, pero esto no sería de



importancia para el equipo económico ya que se los consideraba igualmente pequeños.

Varias de las percepciones de los actores privados asociaban las necesidades "fiscales" con el destino de los fondos, considerando el hecho de la imposición al sector pampeano como la redistribución de recursos entre sectores, por lo que se percibe a esa imposición como una política con objetivo de redistribución y financiamiento de otros sectores. Por ejemplo un actor mencionó que la situación (en alusión a los bajos precios internacionales de esos momentos) ya no estaba para que el agro pampeano siga financiando a otros sectores.

Respecto del tipo de cambio las percepciones de dos de las organizaciones indican que la segmentación del mercado cambiario -no solo referido a tipos de cambio efectivos diferentes entre productos de exportación o entre exportaciones e importaciones, sino también entre operaciones financieras y comerciales -o equivalentemente, la existencia de control de cambios- implica una discriminación en contra del sector, y tiene como objetivo también una redistribución de ingresos. Un actor de la secretaría comentó sobre este punto, indicando que era otro de los lugares de conflicto entre los intereses sectoriales y macroeconómicos, haciendo una observación sobre la mayor frecuencia de atrasos cambiarios que de adelantos, y de los bruscos ajustes que ello implicaba.

No se encontraron percepciones -salvo una algo vaga- sobre el efecto indirecto que ejerce la estructura de aranceles protectivos a la industria sustitutiva (o los subsidios a las exportaciones industriales) sobre el tipo real de cambio de equilibrio (ausencia que se denominó "miopía" del sector en Sturzenegger 1986, referido a la insistencia de los dirigentes del sector sobre el deterioro en los precios relativos debido a la política comercial que recae directamente sobre las exportaciones, sin mencionar el efecto conjunto de toda la política comercial, cuantitativamente mucho más importante). Las referencias que existieron sobre la influencia de los aranceles de importación fueron en el sentido directo, o sea de encarecer insumos importables del sector sin percibir la incidencia de esos aranceles en la suba del precio de los bienes domésticos y consecuentemente en la baja del tipo de cambio real.



## ii. Política Impositiva

Hagamos ahora una reseña sobre las percepciones referidas al impuesto a la tierra o a la renta de la tierra. Este ha sido un tema tratado desde hace muchos años, que vuelve ciclicamente a cobrar notoriedad, aunque nunca fue sancionado. Recientemente, en 1986, había retomado actualidad porque se lo trató de implantar, "ofreciéndolo" a cambio de la baja en la retenciones (relacionado con las negociaciones para el crédito de Ajuste Sectorial Agropecuario). En este punto es importante remarcar que para ese entonces los precios internacionales estaban en un nivel muy bajo.

Este último intento ha fracasado hasta el momento, las retenciones bajaron en 1987, desapareciendo en varios productos, y el impuesto no se aprobó. Es interesante observar la distinta percepción que parecen tener las organizaciones y el equipo económico de este intento.

Según comentaron dos actores del equipo macroeconómico el sector agropecuario tiene una deuda, ya que no hubo "sustitución" sino simple eliminación de las retenciones; para las organizaciones en cambio esa eliminación fue una necesaria y justa reivindicación dado el nivel de precios internacionales.

La diferencia entre ambas percepciones está en qué es lo que luego de la sustitución debe quedar constante; para el equipo económico era la recaudación fiscal proveniente del sector, mientras que para las organizaciones era el nivel de ingresos del productor -que dado el menor nivel de precios internacionales requería una menor presión impositiva-. Hay aquí una diferencia en la percepción del objetivo de esta política, aunque varios de los actores están de acuerdo en su supremacía técnica en cuanto a eficiencia, respecto a los impuestos indirectos, opinión que dos de los actores privados del sector expresaron explícitamente, al igual que cinco de los actores pertenecientes al sector público.

Tres de los actores privados percibieron este impuesto como un pago especial y discriminatorio que se le exigía al agro. Específicamente un responsable de las organizaciones señaló su preocupación por el cambio entre retenciones-impuesto a la tierra, medida que veía que era recomendada en ambientes académicos y enseñada a los técnicos; cuando según él comprendía, la inversión en capital agropecuario "tierra" era semejante a la realizada en otro activo cualquiera y se realizaba en un mercado en el que no hay barreras para entrar, por lo que lo consideraba



un impuesto especial para el sector. Además alguno también tomó con mucha cautela y desconfianza cualquier compromiso, en el caso de recuperación de los precios internacionales, de sustitución de retenciones -medida administrativa- por un impuesto legislado por el congreso, medidas que podían no ser compatibles en cuanto a su permanencia temporal y superponerse.

Otro interesante punto relacionado con el impuesto a la tierra es la distinta percepción dentro del sector público del tipo de efectos de éste impuesto sobre el uso de la tierra; para alguno no tendría un efecto adicional en el uso de la tierra, mientras que para otros constituía un aliciente para un uso más intensivo de importancia. Pero más importantes eran las diferencias entre la secretaría y el equipo macroeconómico en la percepción del grado de dificultad para su administración. Para algunos actores de la primera eran inconvenientes solucionables, para el segundo eran insolubles - del tipo de dificultades con los catastros y su actualización, compatibilización con leyes provinciales de emergencia agropecuaria debida a desastres naturales que preveen el no pago de impuestos, etc -. Sobre este tema hay más referencias en el apartado siguiente, donde se analizan los mecanismos de conducción, que pueden aclarar el origen de estas diferencias entre las percepciones.

Tampoco entre las propias organizaciones había un acuerdo total sobre la eventual forma en que se podría implantar el impuesto, variando entre ellas posiblemente según la modalidad que más favoreciera al miembro tipo de cada una. Las dos organizaciones que opinaron lo hicieron en manera distinta (una prefería el impuesto a la renta potencial de la tierra, la otra un impuesto al valor de la tierra).



## b. Percepciones sobre los Mecanismos de Conducción

En lo que sigue se analizarán las percepciones de los entrevistados sobre los mecanismos de conducción, es decir sobre el conjunto de actores clave y sus interrelaciones para la definición, implementación y ajuste de las políticas macroeconómicas relacionadas con el sector agropecuario.

### i. Política Comercial

Tratemos primero sobre los mecanismos de conducción que definen, implementan y ajustan la política comercial. En la identificación de los actores miembros no hubo discrepancias entre los diferentes entrevistados. Las secretarías de Hacienda, Comercio Interior, Comercio Exterior, Agricultura Ganadería y Pesca y el Banco Central fueron ubicados por todos. Repasemos las aspiraciones de cada uno: Hacienda y Comercio Interior querrian retenciones tan altas como sea posible, Comercio Exterior presiona para obtener el tipo de cambio efectivo lo más alto posible (referido en general para exportaciones no agropecuarias), mientras que las "organizaciones" y la "secretaría" desean un tipo de cambio real efectivo tan alto como sea posible para las exportaciones agropecuarias.

Tanto para los entrevistados privados del sector como para los pertenecientes a la "secretaría" ésta "solamente opina" en las decisiones de política cambiaria y comercial (es decir tiene poco poder de decisión). Por otro lado actores del "equipo económico" le atribuyen mucha más importancia.

En este tema se han recogido percepciones provenientes de otro actor público sobre los distintos perfiles del "secretario". Estos van desde los más técnicos que tratan de negociar con sus pares del equipo macroeconómico, a los de extracción sectorial que en cambio tratan de canalizar su influencia a través de su poder político y /o hacia los estratos más altos del poder ejecutivo. Además se diferencian en que los más técnicos tienen requerimientos que consideran importantes -muchos apoyados en aspectos técnicos- y focalizan su accionar en ellos, mientras que en los de extracción sectorial se encuentra una disposición permanente al regateo y negociación para conseguir cualquier cosa que beneficie al sector.



Otro actor del sector público señaló que la confrontación entre agro e industria se daba a un nivel más alto que el simplemente indicado por el conflicto entre sectores del propio gobierno, sino que habló de sociedad rural y urbana. Por tanto el gobierno -por ejemplo en sus diferentes secretarías- no era más que un reflejo de la sociedad que había perdido los instrumentos que hacían posible la convivencia entre ambos sectores. Por estos mecanismos se refería a instrumentos de distribución y financiamiento como el impuesto a las ganancias lo fué en una primera época, y las retenciones en una más reciente.

Respecto del poder de negociación del sector (y capacidad de ejercer presión para lograr y mantener acuerdos) al menos tres integrantes privados del sector perciben a las organizaciones como pobres y atomizadas, sobre todo si las comparan con las corporaciones de otros sectores más concentrados del país y con relaciones más estrechas con la burocracia estatal (tales como las industrias proveedoras de bienes y servicios al sector público, etc.). Algunos atribuyeron estas carencias en las organizaciones a la dificultad de coordinar acciones entre tantos miembros distribuidos en un relativamente amplio espacio físico. Otra opinión al comparar las organizaciones en Argentina con las de otros países, notaba que aquí no complementaban orgánicamente sus ingresos con otras actividades (tales como seguros por ejemplo). Inclusive, respecto a la SRA, existieron varias opiniones concordantes sobre que una fuente principal de financiamiento proviene de la exposición rural anual de Palermo. Esta exposición tenía entonces una doble importancia para la SRA ya que constituía la "vidriera" para exponer los problemas del sector al país -ya que es usual que esta muestra sea inaugurada con las palabras del Presidente de la Nación y la visita de los más altos funcionarios de todas las áreas-. Se podría decir que esta característica de la SRA, que proviene de sus actividades en el pasado más que de sus esfuerzos para organizar presión sectorial y espacio político en el presente, es lo que la constituye en la más influyente de las organizaciones. Consistente con estas observaciones son la opiniones de 3 actores privados sobre que la SRA no es la más representativa de las asociaciones, sino que debe a sus características históricas su peso en las negociaciones.

Por otro lado, los responsables públicos de la política comercial percibieron a las "organizaciones" como muy fuertes e insistentes; notaron que su actividad de presión no sólo se canalizaba a través de la "secretaría" sino también hacia y por otras secretarías del Ministerio de Economía. Las opiniones más severas en este sentido provenían de dos actores del equipo macroeconómico que notaban que además de existir gran poder de influencia de



las organizaciones, éstas no eran estrictamente representativas de los intereses de los propios asociados (la idea básica era que los dirigentes de cualquier tipo de corporación necesitan cierto nivel de conflicto para mantenerse en el poder). Uno de ellos expresó que muy posiblemente esa permeabilidad de los gobiernos para con la acción de los lobbies, se debe a que el gobierno no funciona como un bloque (el símil propuesto fue el del bloque parlamentario que discute en su interior los problemas y hacia afuera se presenta como una sóla opinión) sino que distribuye cargos de importante orientación sectorial a representantes de estos mismos sectores para disminuir el nivel de conflicto en cada una de la áreas de gobierno. Si actuara como bloque sería mucho más fácil enfrentar las presiones de las corporaciones, y las relaciones entre los funcionarios sectoriales y macroeconómicos, así como los planes de los mismos, serían más fáciles de compatibilizar y llevar adelante. Además opinaban que aunque aumentara la presión sobre los responsables de cada sector, el programa de gobierno podría ser globalmente consistente, que era una ventaja muy grande con respecto al enfoque anteriormente aplicado que nunca, según habían observado, había podido sostenerse en el tiempo.

Dos actores del "equipo macroeconomico" percibían que las presiones de los diferentes grupos sectoriales sobre la estructura de los aranceles era muy grande, precisando que era difícil poder establecer estrategias generales ya que la influencia de los diferentes grupos hacía que no se pudieran cambiar las posiciones arancelarias relativas (notaron una gran reacción ante cambios en la posición arancelaria de un producto para el resto de los productos). Así como que los sectores interesados trataban de imponer regateos caso por caso, con el desgaste que supone esto para articular una política. Esta presión fue percibida tanto de parte de los productores de productos pampeanos como del resto de productos agropecuarios e industriales que se comercializan al exterior.

En contraste con esta impresión de que las organizaciones tienen fuerte presencia en el modelado de la política comercial, éstas percibían que sus reclamos no eran tomados en cuenta y que la "secretaría" -percibida como un aliado del sector- no tiene como enfrentar al poderoso equipo macroeconómico. Además tanto las organizaciones como miembros privados del sector reconocieron la diferencia en la capacidad técnica entre los cuadros medios y altos de la "secretaría" y el "equipo macroeconómico", con una mayor capacidad de este último. Desde tres actores de la propia secretaría se recogió la impresión sobre una pérdida cuantitativa y cualitativa del personal de la secretaría.



Desde el sector público se percibe la existencia de un umbral en el nivel de los impuestos a las exportaciones pampeanas, para un nivel dado de precios internacionales y tipo de cambio real, a partir del cual el nivel de conflicto no es administrable, y las organizaciones bloqueaban toda posible medida discriminatoria adicional. A partir de ese nivel, comentó, las retenciones se vuelven una mala palabra. Una percepción muy interesante sobre el mismo tema de otro actor del sector público, es que las medidas fiscales tienen un cierto costo político, y ese costo político está relacionado con la imagen política en la sociedad de ese sector o de esa medida. Cuanto más desfavorable sea esta imagen, menor es el costo político de una medida tributaria hacia este sector. Por ello Hacienda procedería de la siguiente forma: financiaría cierto nivel de gasto minimizando el costo político de la imposición necesaria. Así por ejemplo, cuanto más importancia le asigne la sociedad al comercio exterior aumenta el costo de la imposición, y si esa imagen va mejorando, el costo va aumentado y la carga del sector disminuyendo. De cualquier manera, como ejemplificó este actor, no es el mismo el consenso que existe hoy acerca de las privatizaciones, que parece ser mucho más alto que antes, que el existente sobre la apertura comercial y sobre el sector agropecuario en particular.

Parece ser concordante entre los entrevistados la percepción de que el tipo de cambio no es objeto de tantas presiones como las retenciones. Esta percepción recibió el nombre de "ilusión fiscal" del sector por un miembro del equipo macroeconómico que explicó que a diferencia de los grupos que presionan por medio de la secretaría de Comercio Exterior, el sector agropecuario pampeano "irracionalmente" concentra más sus esfuerzos sobre el nivel de las retenciones que sobre el del tipo de cambio real-. Aunque se reconoce que el tipo de cambio es un área de conflicto. Quizás una interpretación consistente de este hecho sería que como el tipo de cambio es una variable que afecta a muchos otros sectores además del agropecuario, el sector agro pampeano canaliza su influencia sobre las retenciones que son impuestos específicos sobre el mismo.

## ii. Política Impositiva

El otro mecanismo de conducción a analizar es el que se relaciona con el impuesto a la tierra. Los actores que lo forman son las "organizaciones", la "secretaría" y el equipo macroeconómico, específicamente "Hacienda", aunque por las características de su implementación existe otro actor muy importante que son las provincias.



Actualmente existe un impuesto a la tierra, de caracter provincial pero que tiene algunas deficiencias como hemos dicho. La idea ha sido crear un impuesto a la tierra de caracter nacional (en realidad un suplemento de caracter nacional al impuesto inmobiliario rural) con una mejor y más homogénea valuación entre provincias distintas, el cual como se mencionó antes se trató de aprobar recientemente sin éxito.

Para tres de los actores de la "secretaría" que apoyaban el intento para tratar de resolver el conflicto entre las necesidades fiscales y el desarrollo del sector, el fracaso de este intento se debió a una mala comunicación. Su percepción es que hubo una falla en la transmisión a las organizaciones del caracter substitutivo del impuesto ("se lo explicó y se lo entendió mal"). Se lo entendió mal en el sentido que se lo percibió como una medida discriminatoria para el sector, y que perseguía objetivos políticos y atentaba contra la propiedad, cuando en realidad no se quería otra cosa que una solución eficiente al problema de la discriminación de precios (al respecto un actor del sector público comentaba que no hay nada que reconozca más la propiedad que el hecho de que ésta tenga un impuesto). De cualquier manera el mensaje no fue claro y las organizaciones hicieron los esfuerzos posibles para bloquearlo.

Pero además hubo otro problema en la interacción de otros actores públicos que contribuyó al fracaso de la medida y que fue percibido por varios de los actores del sector público y mencionado por tres de ellos. Este fue que dentro del propio sector público no había consenso para la medida. Los reparos de la Secretaría descriptos en la sección correspondiente a las políticas se entienden mejor considerando el papel de las provincias. Para éstas un suplemento al impuesto provincial representaba una disminución de su base imponible potencial. A su vez para Hacienda (y también para las propias provincias) significaba un riesgo adicional debido a la inexistencia en ese momento de una ley de coparticipación federal de impuestos. Otro temor de Hacienda era el uso discrecional de los mecanismos de suspensión de pago de impuestos debido a la declaración de emergencia agropecuaria por parte de la provincia en casos de desastres naturales.

Las negociaciones para crear este suplemento al impuesto inmobiliario rural, estaban enmarcadas en las reformas acordadas en el crédito de Ajuste Sectorial Agropecuario. El poder ejecutivo comprometió la sanción de estas medidas en las negociaciones, sanción que le competía al poder legislativo, donde podía ser más difícil controlar la influencia de los grupos especiales.



Este manejo de las negociaciones fue visto por uno de los actores de la secretaría como ingenuo al no tomar reaseguros para ampliar los objetivos del acuerdo a campos más "previsibles". La falta de consenso dentro del sector público ofreció una clara oportunidad a las "organizaciones" para ejercer su influencia y bloquear la iniciativa.

Una percepción que se repitió entre tres actores de las "organizaciones" es la necesidad de una reforma fiscal. Estas percepciones sobre la reforma impositiva total parecían dejar ver la idea de que los integrantes del agro no querían ser uno de los pocos que pagaran impuestos directos, financiando la evasión del resto. Otro de los actores perteneciente a una de las "organizaciones" señalaba que se pueden ir substituyendo varios de los impuestos por una progresiva extensión del impuesto a la tierra; así como señaló que la razón para este trato especial al sector agropecuario se justifica por que éste tiene un sólo activo que representa dos tercios de la inversión total.

Sin embargo, contrariamente a esta opinión, dos actores de la secretaría señalaban que el mismo sector privado había bloqueado la medida porque esa sustitución implicaba substituir algo por nada, en el sentido que los pagos de otros impuestos directos provenientes del sector eran muy bajos.

En este sentido un actor de la secretaría percibía que dado la alta carga ideológica que se le había dado al impuesto a la tierra, lo mejor sería una reforma fiscal con un buen impuesto a la ganancias, para lo que sería necesario incrementar la capacidad de auditoría de la Dirección General Impositiva. Sobre el actual impuesto a las ganancias Hacienda percibía que era fácilmente eludible. Muchas propuestas de reformas y contrarreformas del sector privado -agropecuario y no agropecuario- incluían que los recursos fiscales se basaran fuertemente en el impuesto a las ganancias proponiéndole a Hacienda que no se preocupara por la recaudación que podía perderse por estos cambios ya que si esas pérdidas se constituían en ganancias, el impuesto a la ganancias las absorbería. La percepción de uno de los funcionarios del equipo macroeconómico sobre estos planteos respecto del impuesto actual a la ganancias es que siempre derivaban en pérdidas fiscales.

### 3. Factores Facilitantes y Limitantes

El análisis de los factores facilitantes y limitantes se hará para cada una de las políticas tratadas,



enfaticando las cuestiones relacionadas con cada mecanismo de conducción de esas políticas.

Desde un punto de vista general parece razonable opinar que las características ecológicas y productiva pampeanas son un factor facilitante, y la especial caracterización del resto de la economía los factores limitantes.

El agro necesita precios altos (retenciones bajas) para su desarrollo, pero en el corto plazo eso implica: salarios reales más bajos, menor recaudación impositiva y presiones inflacionarias más altas. Esto originó que los conflictos mencionados antes, se resolvieron con discriminación vía precios y sin imposición directa.

#### i. Política Comercial

Los mecanismos de conducción parecen funcionar como el resultado de las acciones de grupos opuestos que llegan a decisiones que se podrían llamar de equilibrio, en el sentido de que dado un conjunto de datos que tales grupos no pueden influenciar, como los precios internacionales por ejemplo, cada grupo llega a una decisión de tal forma que cuando observa las decisiones tomadas por el resto de los participantes y decide la suya, elige precisamente esa decisión. Si esto se confirma para cada uno de los miembros decimos que este conjunto de decisiones es de "equilibrio", ya que una vez que hayan sido tomadas por cada actor, estas serán las mejores posibles para esa situación. Es claro que el total de las aspiraciones de cada grupo no se cumple con el resultado principal. Pero si entendemos el resultado principal del mecanismo meramente como la definición de una política comercial, este resultado se alcanza. Evidentemente este resultado es a veces no consistente con los objetivos de desarrollo del sector, así como otras veces no lo es con los objetivos macroeconómicos de corto plazo. Como hemos visto en el capítulo anterior los dos grupos opuestos son por un lado, el equipo macroeconómico generalmente apoyado por los intereses industriales; por el otro lado, los intereses agropampeanos.

Los dirigentes del propio sector -tanto público como privados- tienen, en contraposición con los del sector macroeconómico y otros sectores privados, una baja capacidad de análisis, asesoramiento y toma de decisiones. Uno de los hechos que evidencia esa incapacidad es la falta de imaginación para mostrar a la sociedad los costos de la discriminación contra el sector agrícola, de manera de haber influido para disminuirla cuando los precios internacionales estaban suficientemente altos. Así como mostrar claramente los costos de corto plazo de la misma.



De la misma manera la capacidad del sector agropampeano para lograr acuerdos y mantenerlos es muy baja. Pensemos en compararla con la del sector industrial, que como mencionaba un actor del sector agropecuario aunque ese sector se presenta como un bloque se pueden distinguir dentro de él, dos grupos con perspectivas muy distintas, uno formado por aquellos que podrían competir con la producción extranjera y exportar, y los que no resistirían la competencia externa. Sin embargo este último grupo logra acuerdos con el anterior y con el gobierno. El sector agropecuario podría imaginar acuerdos que lo beneficiarían, donde se podría incluir una porción del sector industrial y el equipo macroeconómico también; pero sin embargo no lo ha podido hacer.

En muchos aspectos el sector agropampeano pese a su mayor homogeneidad comparada con la del sector industrial, no puede coordinar las acciones entre sus propias organizaciones. La atomización natural que implica la actividad agropecuaria, sumado a las diferencias circunstanciales entre las organizaciones, hacen que la actividad de lobby del sector se desarrolle solo en niveles críticos de precios relativos internos. En realidad la existencia y justificación de esta asimetría en el comportamiento del sector agropecuario es clave para explicar el comportamiento estabilizador de precios e ingresos agropampeanos de la discriminación de precios; algunas de estas razones como la dificultad de comunicación, dispersión geográfica, mayor número de agentes, falta de otros lazos con la burocracia estable, han sido citadas por los propios actores en las secciones anteriores (para una descripción detallada del funcionamiento de este mecanismo ver Sturzenegger 1988).

No caben dudas que las limitaciones más importantes para alcanzar soluciones adecuadas a los conflictos que fueron planteados en el capítulo anterior son los que se detallaron en la sección tercera de ese capítulo.

## ii. Política Impositiva

En este caso los factores limitantes parecen estar mucho más a la vista.

Por el lado de la dirigencia pública del sector, la mala negociación del impuesto a la tierra constituye un buen ejemplo. Falta de capacidad para comunicar y asesorar al sector privado, así como incapacidad para coordinar entre la Nación y las Provincias un mecanismo que hubiera permitido la aprobación del impuesto. Búsqueda



de substitutos del impuesto u ofrecimientos de regímenes voluntarios para elegir el impuesto a las ganancias o el impuesto a la tierra, son ejemplos de iniciativas no seguidas por esta dirigencia y que podrían haber tenido un buen final. En nuestra opinión estos problemas están reforzados por la falta de claridad acerca de los costos y de los beneficios netos del total de la intervención del estado entre distintos sectores; al superponerse efectos favorables y desfavorables distintos para cada sector, cada actividad reclama por compensaciones a las medidas que la desprotegen relativamente, haciéndolo, como señalaba un actor, muy rígida la estructura de protección relativa, y muy desgastante la tarea de introducir cambios en ella; este puede ser un subproducto no deseado de los regímenes ad-hoc o con excesivas compensaciones discrecionales.

En cuanto al sector privado tampoco tiene gran capacidad de análisis ni de lograr y mantener acuerdos. Al oponerse sistemáticamente al impuesto a la tierra perdió la oportunidad de hacer un cambio ventajoso para todos en las reglas de juego cuando el nivel de los precios internacionales lo permitían.

Un importante factor limitante para la política impositiva es la falta de eficientes organismos recaudadores que puedan cobrar impuestos directos, lo que hace que "Hacienda" tienda a preferir medidas como aranceles al comercio a las de utilizar los impuesto a las ganancias y/o al patrimonio para captar adecuadamente la renta de la tierra.

#### 4. Recomendaciones

La recomendación básica que se desprende de este capítulo es que el actual sistema de protección y compensaciones no es correcto y que hay que mejorarlo. La discriminación en contra de los precios relativos agropampeanos instrumentada a través de la existencia de tipos de cambio efectivos mucho más bajos para productos agropecuarios que para el resto de los comerciables debe ser fuertemente reducida o eliminada. Esto implicaría significativas subas de los precios relativos y de la rentabilidad agropampeanas. Por razones de equidad o para reducir el costo sobre el resto de la economía, se debería extraer una parte del aumento en la renta agropecuaria, Esto debería hacerse a través de mecanismos de imposición directa, como impuestos a las ganancias, al patrimonio o al capital, y una imposición a la tierra constituida por el actual impuesto inmobiliario rural perfeccionado y adaptado a las nuevas condiciones de precios relativos. A su vez para



evitar la presión inflacionaria y la reducción del salario real de las subas de los precios agropampeanos se podrían ajustar conjuntamente impuestos indirectos como valor agregado, a los salarios, y otros, para generar presiones deflacionarias y aumentar el poder adquisitivo de los salarios sin aumento en el nivel nominal de los mismos.

Es un tanto más difícil hacer sugerencias de como se podría implementar tal mejora, en el sentido de cómo pasar de un régimen de política económica para el sector a otro régimen distinto. Parece obvio partir de comprender la naturaleza de la situación en el sentido que los conflictos existen y que el poder es compartido, y muy difícilmente cualquier administración pueda realizar cambios independientemente de las aspiraciones y acciones de cada uno de los grupos afectados.

Como ya se mencionó, el cambio de régimen de política económica implicaría resolver los dos conflictos básicos planteados hasta ahora: a. el conflicto agropampeano con el sector macroeconómico del gobierno; y b. el conflicto agropampeano con la industria, en especial con el sector sustitutivo de importaciones.

La estrategia propuesta para la resolución del conflicto del sector agropecuario pampeano con el sector macroeconómico del gobierno debe partir del reconocimiento de: i. el mecanismo de formación de la política comercial e impositiva y ii. los problemas (básicamente fiscales) del gobierno descriptos en este capítulo.

Primero veamos como podemos explicar la existencia de retenciones e inexistencia de impuesto a la tierra como un resultado de equilibrio del mecanismo de decisión de la política comercial e impositiva. Supondremos que el sector agropecuario sabe cual es la valuación del gobierno sobre los impuestos al comercio exterior y sobre la importancia del problema fiscal y de estabilización de precios. En este sentido el sector agropecuario conoce que el equipo macroeconómico, por una evaluación de costos y beneficios elige cierto nivel de retenciones -a todo lo demas constante- donde los costos incurridos por un punto más de retenciones se igualan a los beneficios de este cambio marginal. Es decir el sector agropecuario sabe que las retenciones -para unos precios internacionales y tipo de cambio real dados- tienen un límite. Después de ese límite al gobierno no le conviene aumentar las retenciones porque evalúa que los costos de asignación de recursos de ese nivel de distorsión son muy altos. Pero el impuesto a la tierra carecería de estos costos de asignación, con lo que implícitamente, carecería de límites para la redistribución de recursos desde el sector agropecuario al resto de la



sociedad. Cuando el sector agropecuario pampeano toma en cuenta este hecho "elige" las retenciones en comparación con el impuesto a la tierra, y trata de bloquear este impuesto por todos los medios.

Este es un típico tema de teoría de los juegos, Heymann y otros discuten un mecanismo similar a este en relación a la inflación (impuesto distorsivo) y el déficit fiscal (causado por la existencia de otros impuestos menos distorsivos que son bloqueados por la inseguridad sobre cual será el monto de redistribución final, ver Heymann y otros, 1988).

Una alternativa para poder resolver este problema es establecer calramente por parte del gobierno un límite en la transferencia de recursos que implicaría el impuesto a la tierra. Este límite tiene que estar establecido de manera que no sea una variable discrecional del equipo macroeconómico, debe ser una "regla" para el régimen. Una institución de tal tipo puede ser difícil de imaginar, pero claramente debería ser una decisión muy difícil de cambiar, es decir que se requiriera alguna mayoría muy sustancial para poder modificarla. En este sentido el último intento para implantar un impuesto a la tierra no reunión esta condición, sino que por el contrario se lo transmitió - o por lo menos algunos sectores así lo entendieron- como que un objetivo del mismo era sobrepasar el límite antes mencionado.

Si no se pudiera establecer una institución con tales características una solución de segundo mejor consistiría en la implantación efectiva de otros impuestos directos.

El equipo macroeconómico por su lado necesita, para no bloquear el cambio de régimen, tener resueltos los problemas que le provocan la ansiedad cortoplacista mencionada. De otra manera la sustitución de las retenciones por uno o varios impuestos directos tendría un efecto impacto en el nivel de precios y salario real -en ausencia de un sistema fiscal capaz de compensar estos cambios- y puede tener problemas para su administración en general y en la relación con las provincias en particular, que los hacen indeseables para el equipo macroeconómico. Esos problemas son básicamente dos: la capacidad para recaudar impuestos directos eficazmente y el problema de la estabilización del nivel de precios. La baja del nivel de gasto público seguramente sería una importante fuente de reducción de la ansiedad cortoplacista.

La propuesta dirigida a la solución del conflicto del sector agropecuario pampeano con el sector sustitutivo será tratada en las recomendaciones del capítulo siguiente.



### CAPITULO III. EL MARCO INTERSECTORIAL PARA EL DESARROLLO DE LA AGRICULTURA PAMPEANA

#### 1. Planteamiento Conceptual

Existen fuertes relaciones intersectoriales entre el sector agro-pampeano y el resto de la economía. Estas relaciones son importantes para el desarrollo del sector y para el diseño, implementación y ajuste de las políticas agro-pampeanas.

La Agricultura pampeana se relaciona con algunos sectores en forma directa, mientras que con otros las relaciones son más indirectas.

Entre las primeras existen tres tipos principales de relaciones. Hacia adelante el agropampeano se relaciona con aquellos sectores que procesan sus productos como molinos harineros, fábricas de aceites, frigoríficos procesadores de carne vacuna, industrias lácteas, etc. Hacia atrás se relacionan con otros sectores industriales productores de insumos agropecuarios como maquinaria agrícola, alambres, silos, agroquímicos, fertilizantes, etc. Por último, y también hacia atrás con sectores proveedores de servicios como: los servicios de transporte de insumos y producciones agropampeanas; los servicios de comercialización y almacenaje de los mismos insumos y producciones y los servicios financieros asociados; y los servicios tecnológicos dirigidos a la producción agropampeana.

En años recientes se han efectuado estimaciones de lo que representa dentro de la economía el sector agrícola (CAI primario) y el conjunto anterior de sectores directamente relacionados con el agro, todo lo cual se suele denominar "complejo agro-industrial, CAI" (se considera como perteneciente al CAI además del sector agropecuario a todas aquellas industrias manufactureras cuyo "principal" proveedor o demandante sea la actividad primaria, y a aquellos sectores que prestan servicios conexos a los antes nombrados, ver Sociedad Rural, 1987). Las cifras indican lo siguiente: entre 1970 y 1986 el total de sectores relacionados con el agro representó en promedio el 35.7 del PBI, descomponiéndose en CAI primario 13.8 por ciento, CAI secundario 10.4 por ciento y CAI terciario (servicios) 11.5 por ciento).

Entre las relaciones indirectas, la más importante es la que existe entre la agricultura pampeana y la industria en general, esto es, la industria no



directamente interrelacionada con las producciones agrícolas. Tales relaciones han sido muy importantes para la política agropampeana y para la política económica en general, como se ha indicado en el capítulo I donde fueron tratadas, por ello no son consideradas en este capítulo.

Del conjunto de relaciones directas se analizarán en este capítulo las relaciones hacia adelante, esto es con las agroindustrias. Las relaciones hacia atrás con los sectores industriales proveedores de insumos agrícolas también serán tratadas, aunque muy brevemente, en cuanto fue escaso el material recogido en las entrevistas. A su vez, en el capítulo siguiente son tratados algunos de los aspectos de las relaciones directas entre el agropampeano y los servicios tecnológicos y financieros.

Las relaciones directas a considerar en este capítulo, deben caracterizarse en particular en cuanto al conflicto o compatibilidad de intereses que se presenta en diferentes casos.

Las características de las relaciones entre la agricultura pampeana y las industrias que procesan sus producciones son diferentes según el tipo de producción agropampeana. En este sentido, deben distinguirse dos tipos principales: a. aquellas que pueden exportarse con gran facilidad y bajo condiciones de "país pequeño" o sea que el precio internacional a obtener es altamente independiente de las cantidades exportadas; la mayoría de los principales productos agropampeanos están dentro de esta categoría, v.g., trigo, soja, maíz, sorgo. La carne también, aunque la proporción que hoy se exporta es baja, y para su exportación es necesario un procesamiento: faenado, conservación en frío, cocinado: en el caso de semilla de girasol, la exportabilidad es más débil, pero también quedaría incluido aquí; b. aquellos que son exportables muy débiles como, por ejemplo, la leche fresca, varias legumbres y hortalizas sin procesar, etc.

Para el primer tipo de producciones, el precio de las mismas es básicamente independiente de la demanda de la industria procesadora interna. En este sentido el desarrollo de esta industria no es un factor decisivo en la determinación del precio de las producciones agrícolas altamente exportables: si estas producciones no fueran demandadas por la industria local serían exportadas, y sus precios prácticamente no se modificarían.

Ahora bien: a la industria procesadora le conviene que el precio del producto primario sea bajo. Esto es notablemente cierto por ejemplo en el caso de la producción de aceites y de los subproductos de la misma (de girasol, de soja, de lino, etc.).



Una proporción muy alta de esta producción se exporta, y por lo tanto un bajo costo del insumo es muy importante para el crecimiento de la industria. Aparece aquí con claridad una situación de conflicto: el desarrollo de la agricultura pampeana requiere precios altos para sus productos, pero para el desarrollo de la industria procesadora un bajo precio de esos productos es altamente conveniente, en especial porque al ser una industria de exportación no es fácil trasladar a sus compradores aumentos de precios de sus insumos.

La situación anterior de conflicto es también cierta, aunque el conflicto es bastante más débil, en el caso de que la industria procesadora de la producción primaria exportable realice sus ventas en el mercado interno. Un ejemplo es el caso de la industria de derivados del trigo (harinas, etc.). En este caso al vender básicamente en el mercado interno, la industria procesadora puede trasladar parte de los aumentos en los precios de sus insumos al precio de venta final, a salvo situaciones de elevada elasticidad-precio de la demanda.

Para el segundo tipo de producciones primarias la situación es distinta. Como estas producciones no son exportables, les conviene el desarrollo de la industria procesadora local, porque esta constituye su demanda. A su vez, a esa industria procesadora le conviene el desarrollo de las producciones primarias porque así se enfrentan a una oferta más abundante y posiblemente a precios más bajos. Este tipo de relaciones parece entonces moverse en una zona de compatibilidad de intereses.

En lo referente a las relaciones hacia atrás con la industria productora de insumos agropecuarios la situación es la siguiente. Desde el punto de vista de esta industria la situación es de compatibilidad de intereses: a la misma le conviene el desarrollo agropecuario porque esta es su demanda principal ya que es una industria que prácticamente no exporta. Desde el punto de vista de los intereses agrícolas la situación actual es diferente, ya que la industria productora de insumos agropecuarios está trabajando a precios superiores a los internacionales; es precisamente por esto que exporta tan poco. Dada esta situación, en el corto plazo, aparece un conflicto de intereses, ya que al sector agrícola le resutaría más conveniente proveerse de sus insumos en el mercado externo pues ello significaría precios más bajos. En un horizonte más largo la situación es más indefinida: un gran desarrollo agrícola significaría una gran demanda de insumos agropecuarios y ello podría ser la base para la existencia de industrias productoras de esos insumos eficientes y capaces de exportar, y esto sería a su vez positivo para el

•  
•  
•  
•

•  
•

desarrollo agrícola porque significaría precios de los insumos más bajos que los precios de importación.

Por último, con referencia a las relaciones con los sectores productores de servicios de comercialización, almacenaje y transporte, se dan también situaciones de compatibilidad y conflicto de intereses. Si la relación se observa desde el punto de vista de los intereses de esos sectores de servicios existe una situación de compatibilidad. Vista la relación desde la óptica de los intereses agrícolas la situación es más indefinida. En general el desarrollo de esos servicios le conviene al sector agrícola en especial cuando tal desarrollo se lleva a cabo en un contexto de eficiencia y competencia. Pero si ese desarrollo se basa en regulaciones que favoreciendo los intereses de los sectores de servicios limitan los entornos competitivos y reducen la eficiencia de los mismos la situación está más cerca del conflicto de intereses. Naturalmente que también aparece una situación de conflicto cuando los servicios son prestados en forma insuficiente e ineficiente por empresas u organizaciones públicas.

## 2. Síntesis de las Percepciones de los Entrevistados

### a. Percepciones sobre las Políticas.

#### i. Relaciones con la agroindustria

Seretaría. Los tres entrevistados pertenecientes a este grupo se refirieron a estas relaciones.

Dos de ellos consideraron que el desarrollo agroindustrial era positivo para el agro y/o para el país, y la política económica debería apoyarlo. Uno de los entrevistados especificó que el apoyo a la agroindustria era imprescindible por la protección existente a este sector en el resto del mundo.

Con respecto a la forma de apoyar la agroindustria, uno de ellos consideró que retenciones no muy altas no perjudican al sector agropampeano y por ello son aceptables para concretar ese apoyo.

Esos dos entrevistados aceptaron la existencia de un "diferencial" en la protección nominal al agro pampeano y a la agroindustria, en favor de esta última. Uno de ellos lo hizo en forma explícita al considerar que era claro que las exportaciones industriales eran mejores a

•  
•  
•  
•

•  
•

las agropecuarias, y las exportaciones con mayor valor agregado eran mejores a las de menor valor agregado.

El restante entrevistado de este grupo percibió que la sustitución de las retenciones por un impuesto a la tierra podrá perjudicar a la agroindustria.

Juntas. Sólo un actor abordó el tema. Consideró que las exportaciones con mayor valor agregado eran preferibles, y por ello se justificaba discriminar en contra de productos primarios, v.g. prohibir las exportaciones de ganado en pie.

Equipo Económico. Un actor de este grupo consideró que la estructura de protección nominal (retenciones y subsidios) a las exportaciones debe tener en cuenta el objetivo de obtener ingresos fiscales gravando más aquellas producciones más intensivas en el uso del factor fijo tierra. De esta manera se gravaba en forma indirecta a la tierra y se minimizaba las pérdidas por asignación ineficiente.

Esta idea lleva al tratamiento diferencial en contra del agro-pampeano y en favor de la agroindustria.

Otro actor consideró que era necesario proteger la agroindustria instalada existente.

Otro actor en este grupo explicitó que era altamente conveniente (para el sector agrícola y par el país) la existencia de industrias procesadoras de los productos agropecuarios. Explicitó también sus razones: mayor flexibilidad productiva para el país, o sea mejores posibilidades de adaptación a ventajas comparativas dinámicas; y mayor estabilidad de los precios agropecuarios internos. A su vez, con respecto a la forma de apoyar la agroindustria rechazó la discriminación de precios en contra del agro, prefiriendo el uso de instrumentos fiscales para concretar ese apoyo.

Organizaciones. Todos los entrevistados se refirieron al tema y apoyaron la agroindustria como beneficiando al agro pampeano.

Las razones que se dieron fueron las siguientes: aumenta los precios primarios fuera de la época de cosecha de los granos, que es cuando estos son un producto cuasi-doméstico; a corto plazo puede existir algún conflicto pero a largo plazo hay compatibilidad.

Uno de ellos consideró que el mercado debe decidir el nivel de desarrollo de la agroindustria,



indicando implícitamente que no debe existir "diferencial", aunque reconoció que como en el resto del mundo existe un diferencial a favor de la agroindustria, aquí debería también existir uno, pero financiado con recursos fiscales generales. Otro actor de este grupo también adhirió a esta última línea de política.

Dos de los actores de las organizaciones parecieron aceptar el tratamiento diferencial vía distintos niveles de discriminación de precios. Uno de ellos aclaró que ese trato discriminatorio debe ser suave. El otro que la protección explícita a la agroindustria era mucho menor que la protección implícita a la industria sustitutiva de importaciones.

Resto. Tres actores se refirieron al tema.

Uno de ellos consideró que el criterio del mayor o menor valor agregado no tenía validez para preferir unas exportaciones a otras sugiriendo que no debe existir diferencial alguno. Consideró además que el conflicto con la agroindustria no era muy serio. Lo era mucho más el conflicto con la industria sustitutiva de importaciones.

Otro actor también estuvo en contra del diferencial. Citó el caso de las lanas donde la discriminación en contra de la producción primaria llevó a un descenso de más de 50 % en el stock de ganado ovino. Además estimó que la distancia y el costo del transporte internacional constituían una protección natural para la agroindustria.

Un tercer actor se refirió con extensión al tema. Indicó que la agroindustria apoya unánimemente el tratamiento diferencial de precio. Existen tres fundamentos para ello: a. es más fácil evitar políticas comerciales compensadoras por parte de terceros países, o evitar reclamos de organismos internacionales (GATT); b. la agroindustria genera una externalidad positiva sobre el sector primario en la forma de seguro por diversificar mercados para los productos primarios en tiempo y espacio; c. razones fiscales.

Además para este sector los subsidios existentes en el resto del mundo son mayores a los nuestros.

Dada la externalidad señalada el diferencial a favor de la agroindustria debe ser pagado por el sector que se aprovecha de esa externalidad, esto es, el agro.



## ii. Relaciones con la industria de insumos agropecuarios.

La información obtenida, como se indicó, fue escasa y por ello la presentaremos sin separarla en agrupamientos de actores.

Un actor de la secretaría consideró que la protección positiva que el sector tiene está justificada en la idea de la industria naciente.

Un actor de las organizaciones se refirió al tema. Estimó que no se debe proteger al sector industrial proveedor de insumos. Por un lado tiene protección natural y por otro se favorece con el desarrollo agropecuario.

Un actor del "resto" se refirió al tema e indicó que como los insumos agropecuarios son muy importantes para el desarrollo tecnológico del agro no se debía proteger a los productores domésticos de sus insumos.

### b. Percepciones sobre los Mecanismos de Conducción

Dada la escasez de información con referencia a las relaciones con la industria proveedora de insumos, en este apartado trataremos solo el contexto intersectorial asociado a las relaciones con la agroindustria.

Secretaría. Los tres actores de este grupo incorporaron referencias a este tema. Uno de ellos recordó el deterioro cuantitativo y cualitativo en el personal de la Secretaría y consecuentemente su baja capacidad de análisis y discusión con otros sectores públicos y privados. Estimó que sobre el tema de la política comercial básicamente la secretaría solo opina (retenciones, subsidios, tarifas, etc).

Otro actor indicó que percibe la existencia de una política agroindustrial pero fuertemente influida por intereses sectoriales. Consideró que las coincidencias entre las organizaciones y la agroindustria era más aparente que efectiva.

Estimó que sería conveniente encontrar formas de organización que integren los intereses primarios con los agroindustriales, como por ejemplo empresas procesadoras financiadas por productores primarios.

Se refirió en detalle a los mecanismos de conducción de la secretaría. Afirmó una gran incapacidad de



esta para conducir. Indicó una gran asimetría de información entre la secretaría y otros actores públicos y privados. En el pasado existía en la secretaría una burocracia estable, muy capacitada, y cuyos integrantes gozaban de un alto rango socio-económico y técnico-profesional. Hoy solo existen consultores y asesores ad-hoc, esto es, una burocracia inestable y solo parcialmente comprometida con la conducción de la secretaría.

Un tercer actor indicó la falta de algún sistema de información en la secretaría, con lo cual era imposible una política articulada del organismo.

Equipo Económico. Cuatro actores en este grupo tuvieron algunas opiniones. Estas opiniones se concentraron en las presiones que ejercen los grupos de interés especiales sobre el diseño y ajuste de las políticas.

Dos de ellos, pertenecientes al equipo macroeconómico, se referían explícitamente a los diferenciales arancelarios entre el agropampeano y la agroindustria. Sus opiniones enfatizaban la rigidez de la estructura de diferenciales. Si se cambiaba un arancel en algunos productos, tales cambios se transmitían al resto de los productos, manteniendo los incentivos de tal forma que la posición o status quo del sector no se modificara mucho. Se enfatizaba la importancia de aquellas presiones de los intereses involucrados.

Otro actor opinaba, como se comentó en el capítulo II, sobre la importancia de que el equipo económico actuara como "bloque parlamentario" para poder bloquear las presiones de los intereses sectoriales.

Organizaciones. Tres entrevistados hicieron referencias al tema. Dos de ellos enfatizaron la importancia de los grupos de intereses. En tal sentido indicaron la conveniencia de unificar las acciones de presión entre el agro y la agroindustria. Este grupo se opondría a la industria orientada hacia el mercado interno. Mientras uno de los actores parecía exhortar a los intereses del agro y de la agroindustria a unirse, el otro parecía entender que tal unión se produciría inevitablemente ya que dentro de la industria en su conjunto el conflicto de intereses entre los sectores orientados al mercado externo versus los orientados al mercado interno se iría agudizando en los próximos años al reducirse las posibilidades de crecimiento en base al mercado interno y ampliarse aquellas basadas en las exportaciones.

El tercero de los actores de las



organizaciones indicó la resistencia de la agroindustria hacia los subsidios explícitos y su preferencia hacia aquellos más ocultos, por ejemplo, precios bajos de sus insumos primarios.

Resto. Tres actores en este grupo opinaron. Dos de ellos reconocieron la endeble estabilidad y capacidad técnica de la burocracia de la Secretaría para discutir las políticas agropecuarias, tanto frente a otras áreas del gobierno como frente a sectores privados.

El tercero se refirió con más extensión al tema. Comenzó considerando que no existe una política agroindustrial, ni algún organismo específico encargado de esa política. Lo único que ha existido es el hecho del arancel diferencial. Al igual que los actores de las organizaciones cree que dentro de la industria hay intereses diferenciados entre la agroindustria y el sector sustitutivo de importaciones. Entiende también que deben unirse los intereses del agro y de su sector procesador agregando que la Secretaría de Hacienda también puede formar parte de la unión dado su objetivo de dismantelar el sistema de subsidios y promoción al sector productor de manufacturas de origen industrial. Lo importante será encontrar las formas institucionales que viabilizaran la posibilidad de una maximización conjunta de los intereses entre el agro y la agroindustria. Cree que por el momento la acción conjunta aunque aparente no es tal, ya que la Sociedad Rural y Confederaciones Rurales Argentinas utilizan la idea del complejo agroindustrial solo para dar más fuerza a sus reclamos.

Desde un punto de vista más general, opina que un problema importante de la política económica en Argentina es la obtención de algún consenso básico sobre la distribución del ingreso ya que los diferentes grupos tienen un cierto derecho a veto (los empresarios no invierten, los asalariados provocan inflación, etc.).

### 3. Factores Facilitantes y Limitantes

#### a. Relaciones con los sectores Agroindustriales.

Como se ha visto en el primer punto de este capítulo las relaciones con los sectores agroindustriales son de dos tipos: 1. cuando las producciones primarias son altamente exportables; 2. cuando son producciones domésticas. Trataremos en primer término y con mayor detalle el caso 1 que es el más interesante desde el punto de vista de este estudio.



Como hemos visto en este tipo 1 de relaciones existe una situación de conflicto entre el sector primario y las industrias procesadoras. Este conflicto se concreta en la aceptación o no del diferencial de protección entre los sectores, y en el nivel del mismo. Como hemos visto, el conflicto se hizo perceptible en las respuestas de los entrevistados.

En nuestra opinión los factores que están limitando la resolución correcta del conflicto son los siguientes: a. el desarrollo agroindustrial hasta el presente se ha sostenido con la existencia de un diferencial significativo, y según el entrevistado del sector agroindustrial, este sector defiende la subsistencia del diferencial; b. existen mayores dificultades para utilizar subsidios explícitos a las exportaciones agroindustriales que utilizan un subsidio más oculto como es el de reducir el precio de la producción primaria a través de retenciones; esas mayores dificultades tienen un origen interno como es que los subsidios menos explícitos serían menos contratados por medidas de los países importadores, aunque los recientes presiones de los EEUU para reducir los diferenciales relacionados con el aceite de soja debilitan este último punto; c. insuficiencia fiscal para subsidiar explícitamente al sector agroindustrial; d. falta de acuerdo y ambigüedad entre los dos sectores en el tratamiento del problema del diferencial.

Creemos, a su vez, que existen al menos tres factores facilitantes para resolver el conflicto. Los dos primeros se desprenden de las opiniones de los actores entrevistados. Tales factores son: a. hay bastante conciencia entre los actores privados de que los intereses primarios y los agroindustriales deben tener importantes puntos de encuentro, en especial en cuanto ambos se contraponen a los sectores industriales -exportadores o sustitutivos de importaciones- que no se apoyan en la producción agrícola; b. reconocimiento en varios actores privados ligados al agropampeano de que existen algunas razones válidas para fundamentar un trato diferencial a favor de la agroindustria; c. la existencia de organismos y empresas que llevan a cabo (o están ligados a) producciones primarias y agroindustriales simultáneamente, de lo cual el movimiento cooperativo agrícola puede ser un ejemplo, en especial en cuanto a sus instituciones de segundo y tercer grado.

En cuanto a las relaciones del tipo 2, ya hemos dicho que, básicamente, aquí no aparece una situación sino de compatibilidad de intereses. En realidad esta compatibilidad puede ser considerada como otro factor facilitante del conflicto que se presenta en las relaciones tipo 1.



b. Relaciones con la industria de insumos agropecuarios.

De acuerdo a los datos del problema y a las opiniones de los entrevistados los factores limitantes y facilitantes para el desarrollo agropampeano asociados a las relaciones con la industria de insumos agropecuarios parecen ser los siguientes.

El principal factor limitante es que en una visión de corto plazo el desarrollo de esa industria puede no ser favorable al desarrollo agropampeano. O expresado de otra forma, que una reducción de las restricciones para importar insumos agropecuarios, lo cual puede perjudicar a la industria local de insumos agropecuarios, puede favorecer el desarrollo agrícola. Es probable que parte de este conflicto se origine por un lado en escalas de producción bajas en la industria de insumos agropecuarios, y por otro lado, en sobrepuestos que esta industria paga a su vez por sus propios insumos.

Un factor facilitante es que a largo plazo es probable que exista mayor compatibilidad de intereses entre los dos sectores. Parece razonable pensar que, dado el crecimiento en la demanda de insumos que representaría un sector agrícola en expansión con la cual podrían lograr escalas productivas más eficientes en el sector interno de esos insumos, y dada la conveniencia de que la industria de insumos agropecuarios en cualquier país se adapte a las particulares condiciones ecológicas y económicas de sus sector agropecuario, la producción local de esos insumos tenga ventajas comparativas frente a la importación de los mismos.

El factor facilitante tiende a reforzarse con la reciente suba de los precios internacionales de las producciones agropampeanas. Tal hecho, siempre que no se tienda a neutralizar a través de aumentos en las retenciones, asegura una fuerte expansión del sector agrícola y consecuentemente favorece una aproximación de la industria de insumos a escalas de producción más eficientes.

Desde la óptica de la "economía política" del problema aparece un claro factor facilitante de que el desarrollo de la industria de insumos agropecuarios favorezca el desarrollo agropampeano. Esa industria ejercerá su "influencia política" siempre en favor del desarrollo agropecuario y este apoyo puede ser importante en las decisiones de los gobiernos.



#### 4. Recomendaciones

##### a. Relaciones con los sectores Agroindustriales

Antes de especificar recomendaciones, identificaremos los problemas principales que se desprenden de las tres puntos anteriores. Como lo hicimos previamente, trataremos primero y en detalle las relaciones sectoriales del tipo 1.

Los problemas principales que se presentan son dos. Primero, determinar cual es el nivel del diferencial de protección entre las producciones primarias y las agroindustriales que sería pagado en su totalidad por aquellas producciones, esto es, que significarían una reducción del precio relativo de las producciones primarias con relación a todo el resto de los comerciábiles de la economía. Segundo, el nivel de protección de ambos sectores - primario y agroindustrial - con relación al nivel de protección del resto de los comerciábiles, esto es, básicamente con relación al resto del sector industrial.

Existe un tercer problema que es el nivel de protección diferencial en favor de la agroindustria que en vez de ser soportado solo por la producción primaria exportable lo es por el conjunto de los comerciábiles, como sería por ejemplo un subsidio a la exportación agroindustrial financiado con rentas generales, pero este problema no lo trataremos en lo que sigue.

Nuestra recomendación principal con relación al primer problema es sugerir la discusión abierta entre el agropampeano, la agroindustria y el gobierno de cual debería ser el nivel del diferencial en favor de la agroindustria. Hemos extraído de las entrevistas que a pesar de la alta exportabilidad de las producciones agropampeanas se reconoce que el desarrollo de las industrias procesadoras puede ser favorable para esas producciones. Se indicaron razones de mayor seguridad y estabilidad de demanda (por mayor diversificación de esta en tiempo y espacio) por esas producciones, así como situaciones de precios internos por encima de la "paridad" pagados por la demanda de esas industrias, todo lo cual favorecería el desarrollo de las producciones primarias. Estas razones tienden a ser aceptadas por actores del sector primario, y además resulta equitativo y eficiente tenerlas en cuenta. Por lo tanto sería muy conveniente que ambos sectores y el gobierno acuerden definitivamente el nivel del diferencial, el cual dada su naturaleza sería soportado por las producciones primarias.





El acuerdo tendría beneficios para ambos sectores. Para el agropampeano porque aseguraría el apoyo (o al menos la no oposición) de los sectores agroindustriales en los intentos que haga ese sector agropampeano por mejorar sus niveles de precios, esto es, por sus intentos de reducir los niveles de retenciones, etc. Para el agroindustrial porque se aseguraría un nivel de diferencial, y a su vez que el mismo estaría canalizado por la vía implícita de un menor precio de las producciones primarias. Además ambos sectores se beneficiarían por la posibilidad de concretar sin problemas un frente común ante el resto del sector industrial para intentar reducir el diferencial de protección hoy existente a favor de este último. La falta de acuerdo, planteará las relaciones entre las producciones primarias y la agroindustria sobre la base de un permanente conflicto, y consecuentemente fracasaría cualquier intento de integrar un "complejo agrícola-agroindustrial".

El acuerdo que proponemos resultaría también favorable para el sector público. Hemos dicho que, si está bien planteado resultaría equitativo y dirigido hacia la eficiencia productiva. Además no se canalizaría a través de subsidios explícitos, gravosos para rentas generales, sino a través de menores precios de los productos agrícolas.

Para el segundo problema, esto es, para reducir el nivel de protección diferencial entre las producciones primarias y la agroindustriales por un lado y el resto de las producciones industriales por el otro, nuestra recomendación es que los actores públicos correspondientes alienten un análisis completo del problema. Este análisis debería estar dirigido a lograr dos objetivos principales: por un lado disminuir ese nivel de protección diferencial para alentar más fuertemente a los sectores más eficientes y más orientados hacia mercados externos, y por otro salvaguardar una proporción importante de las inversiones hoy existente en el resto de los sectores industriales.

Este tipo de acuerdo parecería ser fuertemente consistente con los requerimientos de "economía política" del problema. En especial esto es cierto, si pensamos cuales serían las alternativas que se presentarían si el acuerdo no pudiera lograrse. Las alternativas se derivarían de un predominio unilateral de algún sector. En un caso ese predominio significaría el mantenimiento del status-quo de la economía cerrada, sesgo anticomercio y estancamiento. En el otro caso, significaría la posibilidad de una apertura precipitada y forzada, con la posibilidad de fuertes pérdidas para algunos de los sectores industriales no directamente ligados a lo agropecuario. Los beneficios



perdidos y los riesgos para los sectores que no predominan serían muy elevados en cada caso, y por ello un acuerdo lúcido que los evite debería ser considerado como una alternativa posible de lograr.

Sobre los requerimientos de "economía política" de este acuerdo y de la transición hacia un comercio más abierto ya se había adelantado algo en el capítulo anterior. Para explicarlo claramente debemos clarificar primero una explicación de cual creemos que es el problema para reducir la protección al sector sustitutivo de importaciones.

Un primer punto a notar es la necesidad de que el sector agropecuario pampeano comprenda la totalidad de los efectos del sistema de protección sobre la economía y sobre el sector agropampeano en particular, básicamente a través de un menor tipo de cambio real de equilibrio (ver Sturzenegger, 1988).

El segundo punto es comprender como el sector sustitutivo de importaciones logra bloquear los intentos de apertura del comercio exterior, que los suponemos realizados por una coalición del sector macroeconómico mas el sector agropampeano y otros sectores orientados al comercio exterior. Este sector conoce que un proceso de apertura tiene, en el corto plazo, costos derivados fundamentalmente de la especificidad de los recursos. El sector sustitutivo sabe que el gobierno tiene en cuenta estos costos para tomar decisiones -y que además posiblemente una inclinación hacia los sectores urbanos por su sesgo distributivo-. A la vez que tiene en cuenta los beneficios de la apertura en cuanto a mejor asignación de recursos.

Supongamos que teniendo en cuenta esta especificidad de los recursos se anuncia que la apertura se hará de aquí a cierto periodo de tiempo (ver el mecanismo propuesto en Sturzenegger 1986, para lo que sigue, que esta basado en el análisis de inconsistencia temporal, ver de Calvo 1979). Si la coalición que impulsa la apertura no muestra la suficiente convicción, y esto es percibido por el sector sustitutivo, este no adaptará su estructura productiva, y por consiguiente cuando llegue el día de la apertura el gobierno encontrará que los costos derivados de la especificidad de los recursos son muy elevados como para permitir la apertura. Si la colación que promueve la apertura muestra la suficiente convicción de que realizará la apertura el sector sustitutivo se readaptará, pues de otra manera quedaría en peor situación.

En síntesis la característica que tiene que



tener este tipo de apertura es que debe ser una regla fija ("la convicción") y que debe tener en cuenta los costos de corto plazo para evitar que el el sector macroeconomico (como uno de los sectores dentro de la coalición que intenta la apertura) pueda ser "sobornado" por la amenaza de no readaptarse del sector sustitutivo.

Además como esta medida implica una mejora neta para la sociedad, si se ofrece compartir parte de la mejora con el sector sustitutivo, éste puede descartar eventuales estrategias de "loco", en las que aunque observe la convicción de la coalición opositora, no reajusta su estructura tratando de vencer la convicción del grupo macroeconómico dentro de esa coalición (para una análisis de la optimalidad y de las compensaciones posibles de la apertura vease Mantel y Mantel, 1986).

La participación de los actores públicos en tal tipo de acuerdo resulta imprescindible dada la importancia de las tareas y roles que debe cumplir el gobierno en la transición hacia una economía más abierta.

#### b. Relaciones con la industria de insumos agropecuarios.

El hecho facilitante que hemos indicado más arriba sobre la posibilidad de una expansión importante en el sector agrícola dada la suba de precios internacionales, hace que las perspectivas de una compatibilidad de intereses entre ese sector y la industria de insumos agropecuarios sea bastante más posible. Es claro que lo importante es la posibilidad de que esa industria pueda alcanzar niveles de eficiencia compatibles con los internacionales.

Parece importante entonces, dadas las nuevas condiciones, que se estudien en profundidad las posibilidades productivas de la industria de insumos agropecuarios frente a la competencia internacional. Este estudio debería ser promovido por los Secretarios de Industria y Comercio Exterior y/o Planeamiento. La realización del mismo debería permitir detectar cuales son los principales obstáculos para el desarrollo de esa industria, y de que forma - y con que costos - se podría superar los mismos.



## CAPITULO IV. DOS POLITICAS SECTORIALES

Luego de recopilar toda la información sobre políticas sectoriales específicamente dirigidas al agro pampeano proveniente de las entrevistas con los "actores clave", se decidió incluir en este capítulo sólo lo referido a Política Crediticia y Política Tecnológica, por ser éstas de las que se tenía mayor cantidad de impresiones de los entrevistados. También se recibieron percepciones sobre la política de regulaciones, conveniencia y restricciones para la existencia de mercados futuros generalizados, y política de comercialización en general, en ese orden de abundancia. Pero estas percepciones no se incluyeron en este capítulo para no hacer todavía más largo el documento y por no ser tan numerosas y variadas (que es lo que en este contexto hace interesante las opiniones) como las referidas a la política crediticia y tecnológica.

### a. Política Crediticia

#### 1. Planteamiento Conceptual

Argentina tiene un sistema de crédito agropecuario bastante desarrollado donde el Banco de la Nación y los bancos provinciales (principalmente para nuestro caso el Banco de la Provincia de Buenos Aires) juegan un rol muy importante. Las provincias pertenecientes a la región pampeana participan con algo menos del 60% de la cartera de crédito del sector. Hacia fines de la década del 60 más del 80% de la cartera de crédito agropecuario pertenecía a bancos oficiales, con una participación del Banco Nación del 50% aproximadamente y algo más del 10% para el Banco de la Provincia de Buenos Aires. La participación de los bancos oficiales en la cartera de crédito agropecuario cambió, mostrando un "trend" decreciente, a partir de la reforma financiera del año 1977 (en la cual se liberaron las tasas de interés y otras modalidades de las operaciones bancarias, así como se abrió el sector financiero doméstico al internacional). En los últimos años la participación de los bancos oficiales en la cartera de crédito agropecuario fue recuperándose desde el año 1982, para terminar en aproximadamente un 75% del total (ver cuadro 9).

Por otro lado se observa una firme disminución tendencial en la participación de la cartera de créditos agropecuarios respecto de la cartera total (hecho que no parece estar solo influido por la reforma financiera



del año 1977). El volumen total de saldos de crédito al final de cada año se ha movido erráticamente, sin una tendencia definida, siendo en los años 1985 y 1986 aproximadamente igual al del año 1973 (ver cuadro 9).

El volumen de saldos de crédito como porcentaje del valor agregado agropecuario es aproximadamente 20-25 % (según el índice que se elija para deflactar el crédito y compararlo con el producto).

Como ya se mencionó hay que distinguir entre varios momentos distintos; antes de 1977, entre 1977 y 1982, y desde 1983 en adelante. En el primero el crédito, ofrecido fundamentalmente por bancos oficiales, se pactaba con tasas de interés nominales que resultaban ser inferiores a la tasa de inflación. Esta característica es la que hace que la cantidad transada de crédito halla estado determinado principalmente por la oferta de fondos, más que por el resultado conjunto de las disponibilidades de fondos y las necesidades de los mismos. Reca (1980) estima que para el periodo 1950-1974 este efecto (computado como la diferencia entre la tasa nominal y la tasa de inflación) fue aumentar la protección efectiva en aproximadamente un 1.5 %. Luego de 1977 cambió el comportamiento del mercado financiero (tanto público como privado, teniendo los bancos oficiales que funcionar en forma similar a los particulares) y aumentó la tasa de interés real para toda la economía (ver cuadro 8).

Recién a partir del año 1982 luego de una rápida inflación que redujo los tasas de interés reales y que el Banco Central tomara mayor control sobre el sistema financiero, aumentó nuevamente la proporción del sector público en la cartera de créditos, y se comenzó a desarrollar una política de créditos diferenciales para el sector agropecuario (sin que implicara necesariamente subsidios para el sector).

Reca (1980) encuentra que para el periodo 1952-1974 el volumen de crédito como porcentaje del producto es más alto en años de precios bajos (en 68/70 supera el 20 %), y más bajos en años de alta inflación (en 63/64, 11% por ejemplo ). Este comportamiento también se observó, aunque más atenuado, en los últimos años.

Relacionado con este tema otro estudio (Penna y Palazuelos, 1987) estimó el efecto en el producto neto excluidos salarios ( "margen neto" ) de dos situaciones diferentes para producciones típicas del sector agropecuario pampeano. Compararon el efecto de la tasa nominal del Banco Nación para el sector deflactado por un índice de precios agropecuarios con una situación de tasa real de interés igual a cero. Lo que trataron de estimar es si los



"subsidios" recibidos a través del sistema financiero compensan el efecto de las retenciones y el tipo de cambio (ver cuadro 10). Su conclusión es que el subsidio recibido a través del sistema financiero (mas del 3 % sobre el margen neto, en promedio 61/83) fue mucho menor que el efecto de las retenciones (22 % sobre el margen neto).

## 2. Síntesis de las Percepciones de los Entrevistados

Las impresiones recibidas sobre el crédito agropecuario giraron sobre cuatro temas principales: la capacidad financiera del sector, el efecto "compensador" del crédito frente a precios, la conveniencia o posibilidad de programas de crédito supervisado, y los planes de canje y créditos ajustados por índice producto.

Hubo cuatro opiniones sobre la reducción de la capacidad financiera (capital de trabajo, fundamentalmente) del sector, tanto en productores como en intermediarios, ocurrida según la ubicó uno de los actores desde 1984; siendo especialmente fuerte en los primeros cultivos de cada campaña. Esto, según notaron varios entrevistados, reducía la capacidad para arbitrar precios tanto en el mercado interno como externo, como también implicaba una restricción en el nivel de producto (lo cual constituye un hecho novedoso para el sector).

En cuanto al efecto del crédito varios actores reconocieron que éste tradicionalmente había atenuado o compensado el efecto de los bajos precios relativos internos. Al menos tres actores de las organizaciones así lo reconocieron, además de otros actores públicos y privados (la impresión general es que sólo compensaba en parte la política comercial, aunque un actor privado aclaró que el crédito era lo que había permitido sobrevivir al sector). Sin embargo se registraron varias percepciones, al menos tres claramente, en el sentido que preferían precios plenos para los productos en lugar de crédito subsidiado.

En cuanto a las percepciones del sector sobre la conveniencia y factibilidad de la supervisión del crédito hubo pocas opiniones a favor del mismo. Varios entrevistados pertenecientes al sector público que citaron el plan Balcarce como paradigma (un plan de crédito supervisado llevado a cabo en la provincia de Buenos Aires con muy buenos resultados, aunque como comentó algún actor también "obvios") explicaron que veían en la incapacidad de la Secretaría para ejercer el poder de policía, hacer efectivos los incentivos y monitorear los resultados, las



principales dificultades de los programas de crédito supervisado. Se encontraron sólo dos opiniones a favor del crédito supervisado, una proveniente de un actor del propio sector financiero (que aseguraba que las nuevas tecnologías posibilitaban la supervisión y control a bajos costos) y la otra de un actor de las organizaciones, fundamentada en la necesidad de este apoyo a los pequeños productores que de otra manera no recibían crédito y en la definición de prioridades para el uso de los ahorros de la comunidad. El resto de las opiniones de actores privados señalaban la imposibilidad de supervisar el crédito a costos razonables.

Varios actores públicos del sector expresaron que percibían a los planes canje (trueque en una fecha determinada de, por ejemplo, semillas y combustibles por granos en otra fecha) como el sucedáneo más directo para supervisar el crédito y asegurarse de su uso de manera conveniente en el sector. Además observaron que los planes que se habían hecho en la Junta Nacional de Granos con participación de los productores, habían tenido cierto éxito, posiblemente por esta participación de los involucrados en la confección de los mismos (según expresó este entrevistado del sector público la modalidad para la confección de estos programas era exponerles las restricciones a que se enfrentaban a los sectores involucrados, que tienen participación en el directorio de esta junta, y que decidan cual sería la mejor alternativa). Otra opinión de un actor de la Secretaría fue que los planes canje y los créditos ajustados por índice producto constituían una especie de segundo mejor ante las distorsiones observadas en los mercados financieros.

Varios representantes de las organizaciones señalaban que la variabilidad en el corto plazo de los precios relativos era uno de los problemas más grandes que se enfrentaban al tomar créditos, ya que esta volatilidad podía convertir tasas reales de interés negativas en positivas y viceversa, lo que es particularmente importante dado el corto plazo que caracteriza las operaciones en el sistema financiero. Estos argumentos eran los que explicaban la adhesión a sistemas de préstamos indexados por el precio de los productos que financiaban (uno de los actores al explicarlo se refirió a la inestabilidad del mercado financiero como la existencia de "tasas locas", por lo que justificaba alguna modalidad tal como la indexación por producto).

Sin embargo sobre los créditos ajustables según índice producto, los entrevistados del sector financiero hicieron algunos reparos. El primero es que era necesario contar con apoyo fiscal para implementarlos, ya que era muy difícil poder calzar préstamos con depósitos a



ese mismo índice dadas las oportunidades de arbitraje que surgen de la razonablemente previsible variación estacional de los precios de varios productos agropecuarios. En los momentos donde estos precios están altos habría un exceso de demanda de crédito para una tasa real de interés dada; en cambio cuando estén bajos existiría un exceso de colocaciones. Estas características, explicaba, podían implicar movimientos especulativos o desviaciones de fondos hacia otros usos (en realidad según comentó el mismo actor, las primeras experiencias utilizando créditos ajustables con índice producto no fueron del todo analizadas por los productores, y lejos de "especular" tomaron mucha deuda cuando los precios de los productos estaban estacionalmente bajos, mas adelante comprendieron bien el funcionamiento e hicieron un mejor uso del mismo). Además, para productos domésticos, señaló otro de los actores, podía implicar efectos contraproducentes ante eventos no esperados como desastres naturales. Tomemos el ejemplo de una sequía, donde el precio de los productos afectados por ésta tenderían a subir, pero para los productores que hubieran contratado créditos ajustables según el índice de ese producto (entre otros) habría una doble pérdida, una por la pérdida de la cosecha, y otra por el alza en la tasa de interés real.

En cuanto a los créditos externos de corto plazo, actores pertenecientes al sistema financiero público comentaron la dificultad de compatibilizar el programa monetario y fiscal con estas operaciones financieras. Además existía para la Secretaría de Hacienda un riesgo ya que debía asegurar a los acreedores que estos créditos no entrarían en las negociaciones generales de refinanciamiento de la deuda externa para poder conseguir los fondos. Tenemos entonces por un lado la opinión de que es frecuente que estas operaciones impliquen costos fiscales (provenientes del sector financiero público), mientras que actores ligados al sector expresaban que eran operaciones donde (por medio de Junta Nacional de Granos por ejemplo) no se transpasaba ningún costo al resto de la economía, pero si se encontraban inconvenientes dado la compatibilización de estas operaciones financieras internacionales con la política monetaria y financiera general.

Estas circunstancias, según comentó un actor del sector financiero público, hacían que el BCRA tenga que tomar decisiones de política económica que no le competían, tales como distribuciones de partidas entre distintos fines, pero debía hacerlo ante la escasez de fondos y la multiplicidad de demandas que debía cumplir. Como ejemplo específico de este punto citó el caso de las condonaciones de pago de impuesto en casos de emergencia o desastres naturales; en estas circunstancias el BCRA mediante crédito interno debe cubrir el desfase en las



cuentas fiscales. Pero los fondos destinados a este fin son limitados (deben ser consistentes con el programa monetario), y en la declaración de zona de emergencia o desastre, según su punto de vista, no figura la participación de representantes que evalúen los costos de estas medidas, por lo que nadie (ni organizaciones, ni funcionario públicos) se opone a su declaración. El resultado final es la dilusión de las sumas asignadas para tal efecto entre muchos beneficiarios, y consiguientemente un menor monto de ayuda para los más damnificados.

Contrariamente a algunas de las anteriores apreciaciones de los actores del sector financiero público, un actor de la "secretaría" señaló que en su experiencia la escasez de recursos financieros para el sector contrastaba con el apoyo que otros sectores del estado u otras actividades tenían en el programa monetario (citando concretamente el área de empresas públicas).

En cuanto a las modalidades de crédito se recogieron tres percepciones sobre que las instituciones financieras no estaban ofreciendo los servicios "a medida" que demandaba el sector (según especificó uno de los actores era porque para el sector financiero privado no era una gran atracción, y en cuanto a la banca oficial ésta había funcionado, después de la reforma de 1977, en forma análoga a la del sector financiero privado).

### 3. Factores Facilitantes y Limitantes

En el contexto de una economía ordenada y estable, el mercado financiero (quizás con poca ayuda oficial) podría proveer el financiamiento necesario al sector agropecuario. Claro que este no es el caso de Argentina que convive con una tasa muy alta de inflación, una gran variabilidad en el corto plazo de los valores de las variables relevantes (implicando una gran incertidumbre) y graves problemas para financiar su gasto público. En este sentido tanto la política monetaria antinflacionaria como la reacción de los mercados a ésta y a los puntos arriba mencionados, hace que el sector agropecuario se vea especialmente dañado por estas distorsiones. En este sentido es claro que la política macroeconómica es un factor limitante.

Corregir este tipo de problemas mediante programas especiales de crédito (que impliquen subsidios explícitos o implícitos) para el sector puede tener básicamente dos tipos de problemas: dificultades en el diseño de estos programas (de manera que introducen



distorsiones más graves que las que solucionan) y/o dificultades en la implementación (ya que si existe un monto limitado de recursos que impliquen costos menores para los beneficiarios del programa que para el resto, habrá un exceso de demanda por estos programas, y necesidad de establecer mecanismos de racionamiento).

En este caso tanto los actores del sector privado como los actores públicos del sector apoyan este tipo de medidas. Los primeros las apoyan como lo harían con cualquier medida que ayude a los productores agropecuarios, los segundos porque no ven en estas los costos que perciben en el resto de medidas comentadas en los capítulos anteriores (sobre el particular es interesante la observación de Reca 1974, sobre las elasticidades del crédito y precios de la producción agropecuaria).

En el caso de los créditos ajustados por índices específicos de productos (y también para los programas de canje) tanto los productores como la "Secretaría" apoyan las medidas, pero ésta también tiene costos importantes: dificultad de calzar depósitos con préstamos, posibilidad de desvío de fondos de los objetivos elegidos, peligro ante desastres naturales (entre otros ya citados), y una sesgo "anti-eficiencia" o conservador debido a que los productos que bajan su precio reciben la compensación de un menor interés, y los que tienen un precio relativo alto una desprotección relativa. Además si en orden de aminorar este efecto se realizan créditos por lapsos cortos (donde las variaciones de precios de corto plazo no transmitidas pueden no implicar pérdidas de asignación) aumenta el riesgo de manejos especulativos y viceversa.

Sin embargo parece una salida mejor que otros sistemas de racionamiento de los escasos recursos que se dispone, sobre todo si se considera la alta volatilidad en los valores de variables nominales en el corto plazo que enfrenta el productor, y que el estado podría asumir un rol de caja compensadora de estas variaciones.

Se nota en general en los actores privados la percepción de que no existe capacidad suficiente para supervisar créditos; si esto es así no sería conveniente que existan créditos con algún tipo de subsidio (como usualmente se escucha pedir al sector privado) ya que implicaría que fácilmente estos recursos podrían ser derivados a propósitos distintos a los originales. Este sería otro razonamiento que apoya en algún sentido la idea que la política de compensar las discriminaciones de la política comercial puede ser no sólo no eficiente sino que también crea amplias oportunidades para actividades de "rent seeking" 1/.



El caso de las declaraciones de emergencia también parece mostrar algunas inconsistencias en los mecanismos de conducción existentes para efectuar tales declaraciones. Es natural que tanto autoridades locales como miembros del sector privado estén mayormente de acuerdo en hacer estas declaraciones, pero la modalidad actual expone a este instrumento de política a demasiadas demandas desvirtuando su verdadero sentido ya que pierde capacidad para compensar eventos no esperados, que era la finalidad original.

#### 4. Recomendaciones

El mensaje principal respecto a este tema es que sería importante un planteo amplio del problema de tal manera que el crédito no se constituya en una compensación del resto del sistema de desprotección relativa del sector, ya que muy posiblemente tenga un doble efecto negativo: cree distorsiones adicionales en la asignación de recursos, no cumpla con algunos de los objetivos para los que fue creado, y haga lugar a actividades de "rent seeking".

Respecto a la recomendación general de reducir la discrecionalidad y regulación en el otorgamiento de créditos parece oportuno recordar la llamada "ley de Hierro de las regulaciones de la tasa de interés" (Claudio Gonzalez Vega, 1976) que enuncia que al regular la tasa de interés de los préstamos por debajo de la de mercado, existe un exceso de demanda de estos préstamos, lo que implica un racionamiento de cantidades. Este racionamiento, a nivel de los centros operativos que otorgan los créditos, bien puede implicar que los banqueros para asegurar la posibilidad de repago elijan a quienes tienen mayores garantías (muy posiblemente medidas por el tamaño de la explotación); con lo que el efecto de esta medida no solo sería una mala asignación de recursos sino que probablemente no resulte en una distribución más progresiva de los ingresos.

También es necesario insistir en los costos para el Estado de los fondos, tomando como indicador por ejemplo las tasas a que se endeuda el gobierno nacional para tener una idea del costo de oportunidad de estos recursos. Un razonamiento similar se podría aplicar a los costos de los préstamos externos. Es preciso observar que los préstamos tomados de organizaciones internacionales (aunque generalmente en condiciones más favorables que en el mercado, pero igualmente a devolver en monedas duras) también implican costos. De tal manera que si no se



estuviera de acuerdo con la condicionalidad que estos programas generalmente conllevan, no se deberían aceptar, ya que en caso de que se considere que esta condicionalidad tenga efectos negativos, esta medida solo tendría costos para la comunidad.

**Notas:**

1/ Dentro de las actividades de presión directamente no productivas que hacen las firmas para obtener beneficios están las "rent seeking", estas actividades son las que hace una firma para conseguir los beneficios de una regulación existente, sin producir directa ni indirectamente ningún bien y utilizando recursos para esta actividad. Lo que dice la teoría es que si las firmas compiten para obtener este beneficio -que se lo denomina renta por que su monto ya ha sido fijado y es independiente de la acción de la firma-, invertirán recursos hasta igualarlos con el monto de beneficios otorgado por la regulación (ver Krueger, 1974).



## b. Política Tecnológica

### 1. Planteamiento Conceptual

El proceso de generación y transferencia de tecnología, tanto en el sector agrícola como en otros sectores de la economía, presenta problemas especiales que los mercados funcionando espontáneamente no pueden resolver adecuadamente.

Como es bien conocido en la teoría económica ese proceso tiene las características de generar externalidades y de ofrecerse en condiciones cercanas a las de bien público. En primer término existe el problema de la posibilidad de apropiabilidad no completa. Cuando una empresa realiza las investigaciones y ensayos para lograr una nueva tecnología está incurriendo en costos que debe recuperar con los beneficios que esa tecnología genera. Desde el punto de vista de la economía en su conjunto cuando tales beneficios son mayores a aquellos costos esa búsqueda tecnológica resulta justificada. Ahora bien, es probable que la empresa no puede apropiarse de todos los beneficios porque una vez creada la nueva técnica esta puede ser copiada y transmitida por otras, sin mayores costos, y serán estas otras empresas entonces quienes pueden llegar a apropiarse de una proporción importante de los beneficios. Este fenómeno de apropiabilidad incompleta de los beneficios por parte de la empresa que tiene que decidir si incurrir o no en los costos de la búsqueda tecnológica lleva a que el nivel de generación y transferencia de las nuevas tecnologías sea menor al que resultaría óptimo para la economía en su conjunto porque los beneficios que reciben las empresas "buscadoras" de nuevas técnicas son menores a los beneficios que recibe la sociedad en su conjunto.

Este problema de incompleta apropiabilidad se lo trata de resolver a través de la existencia de "patentes"; o procedimientos similares, que aseguran a tales empresas "buscadoras" una completa o una mejor apropiabilidad de los beneficios de las nuevas técnicas. Pero aquí surgió un segundo problema para el funcionamiento espontáneo de los mercados que es que una vez producido el nuevo conocimiento o tecnología, en general es, conveniente que su uso se amplíe al máximo posible, y la existencia de "patentes" o similares puede ser restricción a tal ampliación.

Ante tal situación de fallas en la espontaneidad de los mercados, se justifica teóricamente, y



es práctica común en todos los países de economía mixta, que exista alguna intervención estatal, esto es, que exista una política tecnológica.

En general, las dos formas principales que ha asumido esa intervención son (vease Lopez Murphy, 1988):

a. subsidios a instituciones y empresas privadas que desarrollan las actividades de generación y transferencia de tecnología;

b. desarrollo de esas actividades en organismos estatales como institutos o consejos tecnológicos estatales, universidades, etc.

En el caso de Argentina, en relación al sector agropecuario se ha utilizado principalmente la segunda de esas formas, a través de la acción del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA). El mismo fue creado en la década del cincuenta y lleva a cabo tanto tareas de investigación y generación de nuevas tecnologías, semillas, procedimientos, etc., como tareas de transferir tecnología a través de sus agencias de extensión diseminadas por todo el país.

En consideración de la política tecnológica dirigida al sector pampeano que hacemos en éste y los puntos siguientes esta relacionada exclusivamente con la acción que lleva a cabo el INTA. Obviamente esto no significa considerar todos los aspectos de la política tecnológica agropecuaria pero si una proporción muy grande de ella.

En relación a la acción que desarrolla el INTA y teniendo en cuenta el material que logró reunirse en las entrevistas, aparecieron cinco temas o problemas principales que pasamos brevemente a comentar.

El primero está referido a como se define la política tecnológica que debe desarrollar el INTA. Debe este organismo definirla autónomamente o deben coparticipar otros organismos o entes en esa definición ?

El segundo está relacionado con el tema ya comentado arriba de la mayor o menor apropiabilidad que pueden acompañar a diferentes desarrollos o tareas tecnológicas. En principio se puede afirmar que el INTA debería dirigir su actividad hacia cosas donde la apropiabilidad es baja, en especial si sus recursos resultan muy limitados.



El tercero es el tema del financiamiento de la acción del INTA. Hay dos preguntas principales aquí: a. debe financiarlo los productores agropecuarios, u otros productores, o la economía en su conjunto ? b. una vez aclarado lo anterior, la pregunta que sigue es cómo o qué forma debe asumir ese financiamiento ?

La primera de esas preguntas puede intentar contestarse teniendo en cuenta la distinción entre bienes agropecuarios comerciales y bienes agropecuarios domésticos. Para el caso de aquellos -los comerciales- debe concluirse que deberían ser los propios productores agropecuarios quienes financien las actividades del INTA, y esto por lo siguiente. Las mejoras tecnológicas significan o bien una disminución de costos para una producción dada, o bien un aumento de producción para un nivel de costos. En general, estas mejoras tienden entonces a aumentar la oferta de los productos donde se concretan las mismas. Sin embargo al ser productos comerciables -en el caso pampeano, exportables de un país sin mayor poder monopólico en el comercio- tal aumento de oferta no haría descender los precios, y por ello toda la mayor eficiencia que acompaña a las mejoras tecnológicas se concretará en mayor rentabilidad agropecuaria. Por lo tanto, parece lógico que los propios productores financien ese desarrollo de nuevas tecnologías.

El caso es distinto si los productos son domésticos. Aquí la mayor oferta muy probablemente significará precios más bajos y consecuentemente parte de los beneficios de las mejoras tecnológicas pueden ir a otros productores o a los consumidores. En estos casos dentro de las fuentes de financiamiento del INTA deberían incluirse a esos otros grupos económicos.

La segunda de las preguntas relacionada con el tema del financiamiento del INTA, o sea el cómo de ese financiamiento, presenta diferentes respuestas alternativas. Algunas de las cuales serán brevemente consideradas más abajo. Sin embargo, puede decirse ya que la forma de financiamiento que hoy está utilizando no es adecuada tal cual comentamos en los siguientes párrafos.

Tomando en conjunto las dos preguntas anteriores sobre el tema del financiamiento debe indicarse que la forma actual para resolverlo no es satisfactoria en términos de las preguntas arriba formuladas.

El INTA se financia con una retención a las exportaciones agrícolas, o sea que se financia con el aporte de aquellos productores que ofrecen productos exportables. Como parte de la actividad de desarrollo tecnológico del INTA se relaciona con productos domésticos los grupos beneficiados con este desarrollo no están aportando nada en cuanto no hay exportaciones de estos productos.



A su vez, con relación a la actividad relacionada con los productos exportables debe indicarse que la retención sobre las exportaciones no es, en principio, la forma mas adecuada para cargar sobre los productores agropecuarios de bienes comerciales el financiamiento de las mejoras tecnológicas. Las retenciones, al bajar el precio interno de los productos, implican un subsidio a los consumidores, además del ingreso fiscal que financian las actividades del INTA. Tal subsidio a los consumidores es un exceso de pago que hacen los productores agropecuarios. Más correcto sería un impuesto a la producción agropecuaria, el cual no tendría componentes de subsidio a los consumidores, u otra forma de imposición más directa como una sobretasa sobre impuestos como el de ganancias, o patrimonio, o inmobiliario rural.

El cuarto tema o problema es la forma administrativa que se debe adoptar para el desarrollo de las actividades del INTA. Entre otros problemas de organización, se trata de la mayor o menor centralización con que se deben llevar a cabo esas actividades, y que forma debería tener una organización más descentralizada.

El quinto problema esta referido a la necesidad de evaluar la rentabilidad social de las actividades desarrolladas por el INTA. Se justifican o no esas actividades ? Deben preferirse actividades de generación de nuevas tecnologías ya desarrolladas en otros paises ?

## 2. Síntesis de las Percepciones de los Entrevistados

En la presentación que sigue sobre las opiniones de los entrevistados, agruparemos las mismas según cada uno de los cinco temas o problemas que fueron indicados en el punto anterior, aunque naturalmente indicaremos para cada caso al grupo de actores al cual pertenece.

En relación al primer problema solo un actor se refirió al mismo. El actor pertenecía al sector público y específicamente a las "Juntas".

Consideró que la política tecnológica agropecuaria era básicamente definida por el INTA, y su percepción era que esto implicaba un exceso de autonomía. Estimaba que esta situación se daba principalmente por dos razones: a. por la historia inicial del INTA que se asentó en una autonomía fuerte; y b. por la incapacidad técnica existente en la Secretaría de Agricultura y Ganadería que impedía que emanaran de la misma buenas directrices acerca de la política tecnológica agropecuaria a aplicar.



El mismo actor observó el problema de la mayor o menor autonomía en base a la siguiente pregunta: a quién debe responder la política tecnológica, al gobierno o a los productores ?

Con relación al segundo problema hubo más respuestas, aunque debe indicarse que del grupo "Secretaria" no hubo ninguna. El único actor público que respondió pertenece de nuevo a "Juntas". Indicó que de las actividades que realiza el INTA, la mitad está dirigida a tecnologías que pueden considerarse como apropiables y la otra mitad a las no apropiables. Consideró que había razones para desarrollar las primeras citando la conveniencia de contar con tecnologías testigo y con mayor diversidad tecnológica.

Del grupo de las "Organizaciones" opinó un actor. Consideró que dada la limitación de recursos del INTA, éste debe concentrarse solo en los casos de no apropiabilidad. En particular comentó que en las tareas de extensión no había problemas de apropiabilidad y que por ello deberían ser dejados a cargo del sector privado.

Del grupo "Resto" de actores privados pertenecientes al sector agropecuario, dos de ellos tuvieron una afirmación similar a la anterior: solo ocuparse de los casos de no apropiabilidad -bienes públicos-, y los servicios de extensión pueden ir al sector privado.

Finalmente un actor privado de "otros sectores" también consideró que la acción del INTA debía limitarse a casos de bienes públicos.

En relación al tercer problema -el de financiamiento del INTA- hubo un número importante de respuestas, aunque ninguna de actores públicos.

Dos actores de las "Organizaciones" dieron su opinión. Uno consideró que los productos de bienes domésticos no deben aportar, aunque el INTA debería realizar actividades tecnológicas relacionadas con esos bienes. Otro aclaró que si se trata de bienes exportables deben pagar los productores, y si se trata de bienes domésticos deben pagar o la comunidad o los sectores directamente beneficiados con las mejoras tecnológicas.

Del grupo "Resto" también hubo dos afirmaciones. Una consideró correcta la forma de financiación actual. La otra consideró que solo se debería investigar en relación a los productos exportables ya que son solo éstos los que financian el INTA.

Del grupo de otros actores hubo una sola



opinión indicando que los fondos disponibles para el INTA eran muy escasos.

Con relación al cuarto tema o problema -centralización versus descentralización- también hubo varias respuestas. El único actor de "Secretaría" que contestó sobre actividades del INTA abordó este tema. Consideró que en general la forma de funcionamiento del INTA era adecuada pero que había que corregir un exceso de centralización y una desarticulación con las Universidades. Además que el INTA no debía ser el único proveedor de tecnología agropecuaria.

El actor de "Juntas" que ya opinara sobre temas anteriores también se refirió a este tema. Considero que había que buscar una mayor descentralización, lo llamo "regionalización", con participación activa de todos los sectores locales, tanto oficiales como privados. Considero además que la extensión no debía prestarla a los productores sino preferentemente a los técnicos privados.

Del grupo de las "Organizaciones" hubo tres opiniones. Una indicó que el INTA funcionaba bien salvo la existencia de un sesgo hacia los productores grandes. Otra aprobó también el funcionamiento del INTA a salvo que consideraba que la proporción del gasto en personal era excesiva. La tercera apoyó la posibilidad de una mayor descentralización.

La última opinión perteneció a un actor del grupo "Resto". Si bien opinó favorablemente sobre la acción del INTA consideró que su acción se ha deteriorado en los últimos tiempos. Apoyó una mayor descentralización, indicando que la actividad de extensión debería quedar a cargo del municipio o del sector privado.

Con relación al último tema hubo solo una opinión, del grupo "Juntas". Estimó que no hay una evaluación sobre la rentabilidad social de las tareas que desarrolla el INTA.

Para terminar esta síntesis de percepciones, y como apreciación general se debe indicar lo siguiente: del grupo de actores privados del sector agropecuario hubo seis opiniones: cuatro de "Organizaciones" y dos del "Resto". Las seis opiniones dieron su apoyo claro a la acción que desarrolla el INTA.



### 3. Factores Facilitantes y Limitantes.

Según las percepciones recogidas en las entrevistas y según nuestra propia percepción, el desarrollo de la política tecnológica se enfrenta al menos con dos factores limitantes.

El primero es la escasez de recursos de financiamiento para asignar a ese desarrollo. Esta escasez se origina en dos circunstancias: primero, en los desequilibrios fiscales endémicos de la administración nacional; esto además de constituir una limitante general, constituye una limitante particularmente crítica para el caso de las tecnologías asociadas a los bienes domésticos ya que, como se indicó, el desarrollo de esas tecnologías deberían ser financiados en una proporción importante por rentas generales del Estado; y segundo, porque al existir ya una alta discriminación en contra del sector agropampeano, tal como fue indicado en capítulos anteriores, no es posible extraer muchos más recursos fiscales de ese sector para un mayor desarrollo de la acción tecnológica.

El segundo factor limitante se refiere al deterioro operacional que experimenta el sector público argentino. Como ya se ha comentado en este trabajo, los mecanismos de conducción en ese sector presentan serios problemas: caída del nivel técnico profesional, sistema motivacional muy deteriorado, y fuertes tendencias hacia la burocratización de la gestión.

Sin embargo parecen, existir también varios factores facilitantes. En primer término, el apoyo de todas los actores privados que opinaron sobre el tema o la acción que desarrolla el INTA. En segundo término el apoyo que se encontró al hecho de que la acción tecnológica dirigida a los productos exportables sea financiada por los productores de los mismos.

En tercer término la propia existencia del conflicto ya comentado en el Capítulo I entre las necesidades de equilibrio macroeconómico y desarrollo del sector agropecuario. Es indudable que una forma de debilitar ese conflicto es el avance tecnológico agropecuario. Este avance mejora los niveles de producción y reduce los costos, y esto implica un mayor desarrollo agropecuario. Pero a su vez significa mayor rentabilidad en el sector y mayores ingresos fiscales, sin que haya ninguna presión alcista sobre los precios agropecuarios.



#### 4. Recomendaciones

Lo expresado en los tres puntos anteriores parece indicar con bastante claridad varias recomendaciones acerca de la política tecnológica agropecuaria.

La primera que debería hacerse es definir con la mayor precisión posible cual debería ser el campo o alcance de la acción de desarrollo tecnológico que debe llevar a cabo el INTA. Especialmente debe definirse si es que el INTA desarrollará o no actividades tecnológicas en los casos donde no existen mayores problemas de apropiabilidad.

Es nuestra opinión preliminar que dadas las fuertes limitaciones financieras y operacionales que se han comentado más arriba, el INTA debería casi exclusivamente concentrarse en los casos donde las condiciones de bien público y de externalidades estuvieran fuertemente presentes.

La definición que se sugiere en los párrafos anteriores debería buscarse con participación activa del sector privado productor. También sería conveniente la participación del poderoso equipo macroeconómico, para comprometer al mismo en el otorgamiento del financiamiento que se requiere y para hacerle comprender como el avance tecnológico puede colaborar en el debilitamiento del conflicto ya citado.

Como parte de las cosas a definir se encontraría la determinación de qué parte de las actividades del INTA pasarán a quedar en manos de organismos provinciales o municipales, o en manos del sector privado. Siendo más específico, para llegar a las definiciones anteriores deberían participar los siguientes actores: INTA, Secretaría de Agricultura y Ganadería, Equipo Macroeconómico, gobiernos locales, y sector privado.

Después de lograr las definiciones anteriores deberían determinarse el nivel y la forma de financiamiento, participando los mismos actores citados.

En cuanto al nivel parece claro que el mismo debería ser mayor al actual, en especial si el equipo macroeconómico valora adecuadamente las posibilidades que ofrecen las mejoras tecnológicas para reducir el conflicto entre macroeconomía y agropampeano.

En cuanto a la forma debe ratificarse que en relación a exportables deben ser los productores los que



financien el desarrollo tecnológico relacionado con esos productos. Pero debe rectificarse la forma actual utilizada. Las retenciones son una forma incorrecta de concretar el financiamiento por parte de los productores. Impuestos a la producción o sobretasas en otros impuestos directos serían formas mucho más correctas, tal cual fue comentado anteriormente.

En relación a los productos domésticos habrá que decidir como se distribuye el financiamiento entre productores de los mismos, los otros sectores que se benefician, y el conjunto de la economía que también se beneficia con el avance tecnológico en esos bienes.

En tercer término parece haber una opinión unánime de los actores que opinaron sobre el tema en favor de que la acción del INTA se descentralice sustantivamente, en especial en cuanto a las actividades de extensión, aunque es claro que si estas actividades se privatizan quedarían descentralizadas de hecho.

Por último, parece necesario que el INTA desarrolle sistemas apropiados para tener alguna evaluación de la rentabilidad social de sus propias actividades, y de posibles actividades alternativas a las mismas. La existencia de tales sistemas puede ayudar a dilucidar el complejo problema de encontrar proporciones correctas entre las actividades dirigidas a la creación de nuevas tecnologías y aquellas dirigidas a la adaptación de tecnologías ya desarrolladas en otros países.



## ANEXO 1: METODOLOGIA DEL ESTUDIO

La metodología escogida para realizar el trabajo, como ya se aclaró, consistió en realizar entrevistas con los denominados actores clave debido a la importancia de los conflictos de intereses en los procesos técnicos y políticos relacionados con la definición implementación y ajuste de políticas.

En la confección de la lista de entrevistados se tuvo en cuenta la caracterización de los actores clave presentada en la Introducción como marco teórico, y para la elección en particular de las personas a entrevistar se contó con la valiosa ayuda del Ing. Lucio Reca y del Dr. Julio Pena, con quienes se confeccionó una parte de la lista de actores a entrevistar. Debe hacerse notar que esta ayuda muy probablemente sesgó la elección, sobre todo en el caso de los funcionarios públicos menos obvios a entrevistar, haciendo que sólo los mejores participaran en la muestra. Se tuvieron en cuenta también las sugerencias recibidas de otros actores en las mismas conversaciones para la realización de entrevistas que no figuraban en las primeras listas.

Se trató que las entrevistas fueran lo más espontáneas posible, por lo que no se grabaron ni apuntaron en el momento. Tampoco se hicieron a todos los actores exactamente las mismas preguntas, aunque se confeccionó un cuestionario a pedido de alguno de los actores públicos, y este mismo se ofreció al resto de los actores en el momento de concertar las entrevistas; algunos ni lo aceptaron, otros no lo requirieron y de los que lo tuvieron solo uno lo utilizó activamente.

En el desarrollo de cada entrevista se comenzaba explicando el objetivo del trabajo y su metodología. Se aclaraba que las opiniones no iban a ser nominadas explícitamente, a menos que alguno de los entrevistados expresamente quisiera que sea citado como fuente, sino solo agrupadas según criterios generales; recalquemos que esta característica permitió mayor espontaneidad en varios de los entrevistados algunos de los cuales señalaron en alguna de sus opiniones que eran a título personal más que en virtud de su cargo o posición, y que éstas no eran tan fáciles de expresar si se lo hacía con carácter estrictamente institucional. Una vez hecha esta aclaración se le ofrecía al entrevistado elegir si prefería, antes de comenzar con las primeras preguntas, hacer una síntesis de sus percepciones sobre el tema, modalidad que fue aceptada por la casi totalidad de los entrevistados.



En cada una de las entrevistas no siempre se tocaron los mismos temas, debido en parte a la especialización en las funciones de cada actor, pero también a que como se trató de que estas conversaciones fueran tan naturales e informales como fuera posible, aún entre entrevistados que desarrollaban sus tareas sobre áreas similares, los respectivos encuentros pueden haber girado más o menos intensamente sobre distintos temas. Esto se debió a que se consideró mejor privilegiar la calidad de las respuestas en término de la espontaneidad de las impresiones de los actores, en lugar de la cantidad de respuestas sobre temas predeterminados. Por tanto las referencias que se hacen en el texto sobre el número de actores que respondieron sobre algún tema en particular deben tomarse con la precaución que implica haber seguido esta metodología. Luego de cada entrevista se confeccionaba un resumen con todos los temas tocados y al finalizar la serie de entrevistas se trató de elegir de entre todos los temas disponibles aquellos sobre los que se tuviera o bien mayor información o bien un caudal menor de información, pero un interés especial en su contenido.

El total de las entrevistas, veinticinco, fue realizado en unos veinte días. El orden en que se hicieron fue aleatorio (no relacionado con la tipología de actores clave), y la duración de las mismas osciló entre una y dos horas. A medida que se desarrollaban nuevas entrevistas las preguntas en que se hacía mayor hincapié fueron cambiando como resultado de las experiencias recogidas, sin embargo se piensa que estos cambios no fueron tan significativos como para no poder comparar las opiniones de distintas entrevistas entre sí.



## LISTA DE ACTORES ENTREVISTADOS

En esta lista se incluyen los nombres y funciones que desempeñaban los actores entrevistados, aproximadamente hacia fines del año 1987.

### ACTORES PUBLICOS

#### SECRETARIA DE AGRICULTURA GANADERIA Y PESCA

Lic. Ruy de Villalobos.	Subsecretario de Economía Agraria.
Ing. Fidel Braceras.	Subsecretario de Agricultura.
Dr. Roberto Ronchietto.	A.T.P. Proyecto ARG/85/019

#### "JUNTAS"

Dr. Nestor Niell	Pte JUNTA NACIONAL GRANOS
Lic. Carlos Ingaramo	JUNTA NACIONAL DE GRANOS
Dr. Alfredo Bigatti	Pte JUNTA NACIONAL DE CARNES
Ing. Edgardo Moscardi	Dtor Nacional INTA

#### SECTOR FINANCIERO PUBLICO

Sr. Raiteri	Director BANCO PROVINCIA BA
Sr. E. Castro	Subgte BANCO CENTRAL

#### EQUIPO ECONOMICO

Ing. Eduardo Manciana	Asesor Subsec Coordinación Econom.
Dr. Andrés Abramovich	Ex-Subsecretario Economía Agraria actualmente asesor Sec Ind y Com Exterior



Cr. Evangelino Gomez	Subsecretario de Planificación.
Lic. Jorge Eluztondo	Subsecretario Analisis de Largo Plazo.
Ing. Eugenio Kelleman	Asesor Mrio. Economía (Dccion de Financiamiento Externo).
Lic. Viviana Durán	Ex func Sec Hac, actualmente proyecto tributación BM
Lic A. Rodriguez	Ex funcionario Sec Hacienda

#### ACTORES PRIVADOS

##### ORGANIZACIONES

Sr. Humberto Volando	Titular FEDERACION AGRARIA
Sr. Juan Carlos Basañes	Gte CONINAGRO
Dr. Miguel Martinez Prieto	Presidente de FACA
Dr. Eduardo De Zavalía	Vice presidente SRA
Dr. Mario Abelardo del Campo	Ex titular de CRA
Sr. Manuel Candia	Ex titular ACREA

##### OTROS ACTORES PRIVADOS DEL SECTOR

Cr. Daniel Miró	Gte Estudios Económicos de la Bolsa de Cereales
Ing. Jorge Casenave	Estudio Casenave
Ing. Eduardo Garat	Ex titular JNC, actualmente consultor privado
Lic. Eduardo Jacobs	Investigador CICEA

##### ACTORES PRIVADOS DE OTROS SECTORES

Lic. Ernesto Liboreiro	Asesor Cámara Industria Aceitera
------------------------	----------------------------------



## BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

\* CALVO, GUILLERMO. 1979. Los Límites del Pragmatismo. En Inflación y Estabilidad, Roque Fernandez y Carlos Rodriguez, Ed. Macchi.

\* CANAVESE, ALFREDO. 1987. Estancamiento e Inflación en un modelo de crecimiento desequilibrado, Económica, La Plata, vol XXX, No 1.

\* CAVALLO, DOMINGO F. Y MUNDLAK, YAIR, 1982. Agricultural and Economic Growth in an Open Economy: the case of Argentina, International Food Policy Research Institute, Research Report No. 36.

\* ----- . 1985. Exchange rate overvaluation and agriculture (The case of Argentina), Background Paper for WDR 86, Primer Borrador.

\* DE JANVRY ,A. Y NUÑEZ, A. 1971. Análisis de la Demanda para productos agropecuarios en Argentina, Económica, La Plata, Año XVII, No 3.

\* ----- . 1983. Why do go goverments do what they do?: the case of food policy, en Johnson y Schuh The Role of Markets in the World food Economy, USA, Westview Press.

\* DE LAS CASAS LIZARDO. 1987. La Crisis, el Papel del Estado y la Planificación en la conducción del Desarrollo Agrícola y rural, un nuevo enfoque y guía para la acción bajo condiciones de poder compartido, Documento PROPLAN 50, IICA.

\* DIAZ ALEJANDRO, CARLOS F. 1975. Ensayos sobre la Historia Económica Argentina. Amorrortu Eds.

\* FERRER A. 1985. La Economía Argentina, México.

\* FULGINITI, L. E. 1986. The Structure of Agricultural Technology: The Case of Argentina. Mimeo

\* GONZALEZ VEGA, CLAUDIO. 1976. On the Iron Law of Interest Rate Restruction: Agricultural Credit Policies in Costa Rica and in Other Less Developed Countries. Ph D. thesis, stanford University.

\* HEYMAN, DANIEL, NAVAJAS, FERNANDO Y WARNES, IGNACIO. 1988. Conflicto Distributivo y Deficit Fiscal: Algunos Juegos Inflacionarios. Anales de la XXIII Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política.



- \* KRUEGER, ANNE. 1974. The Economy of the Rent Seeking Society. American Economic Review, Junio 1974.
- \* LOPEZ MURPHY, RICARDO H., AVILA JORGE C., ZORGNO ROBERTO L., 1988. Crecimiento Económico, Política Públicas y Reforma Fiscal, ADEBA,
- \* MANTEL, ROLF R Y MARTIERENA MATEL ANA MARIA, 1986. Liberalización del Crecimiento y Equidad en la Economía Abierta. Anales de la Asociación Argentina de Economía Política, XXI Reunión Anual.
- \* MIRO DANIEL. 1982. Políticas de Precios Efectivas para Inducir el Aumento de la Oferta Agrícola. Bolsa de Cereales de Buenos Aires, mimeo.
- \* NOGUES, J.J. 1982. Política Comercial y Cambiaria: una interpretación de la experiencia argentina durante 1976-1981, BCRA, Serie de Estudios Técnicos, No 52.
- \* PENNA, JULIO ,Y PALAZUELOS, RAMON. 1987. La Desprotección del Sector Agrícola Argentino en las Ultimas Décadas, Centro de Investigaciones sobre Política Agropecuaria, Documento No 7.
- \* RECA, LUCIO G. 1967. The Price and Production Duality within Argentine Agriculture, 1923-65", Ph. D. Thesis University of Chicago.
- \* ----- . 1974 .El Sector Agrícola y los Incentivos Económicos: en torno a la experiencia Argentina en las últimas dos décadas, Banco Ganadero Argentino, Temas de Economía Argentina: El Sector Agropecuario 1964/73.
- \* ----- . 1980 Argentina: Country Case of Agricultural Prices and Subsidies, World Bank Staff Working Paper No 386, Abril 1980.
- \* SOCIEDAD RURAL ARGENTINA. 1987. Cuaderno Especial No 1 "Complejo Agro-Industrial", Indicadores, Instituto de Estudios Económicos, SRA.
- \* STURZENEGGER, ADOLFO C. 1978. Multiplicidad Tecnológica, intensidad en el uso de la tierra y política económica agropecuaria en el sector pampeano argentino, Económica, La Plata, vol XXIX, No 1, 2 Y 3.
- \* ----- . 1986. Comercio Exterior, Crecimiento Económico y Política Comercial: Interrelaciones, Efectos y Esquemas alternativos para la Argentina. En 4ta Convención de Bancos Privados Nacionales, Estrategias para el Crecimiento Económico", ADEBA.



\* ----- Y MARTINEZ MOSQUERA ,BEATRIZ.  
1988. A Comparative Study of the Political Economy of  
Agricultural Pricing Policies, Argentina, Banco Mundial.

\* VILLANUEVA, JAVIER. 1987. Crecimiento y Coyuntura en  
América Latina, Económica, La Plata, vol XXX, No 1.

\* WORLD BANK. 1987. World Development Report 1987, Barriers  
to Adjustment and Growth in the World Economy,  
Industrialization and Foreign Trade.



MATRIZ DE POLITICAS: RELACIONADAS CON EL AGRO PAMPEANO CONSIDERADAS EN ESTE TRABAJO

TIPOS DE POLITICAS	POSIBLES OBJETIVOS	MEDIOS	ACTORES
POLITICA GLOBAL SECTORIAL AGROPECUARIA	PROVEER DIVISAS	FIJACION TIPO Y REGIMEN DE CAMBIO	MIN ECONOMIA
	FINANCIAMIENTO ACTIVIDADES PUBLICAS	RETENCIONES, SUBSIDIOS Y RESTRICCIONES CUANTITATIVAS A LA EXPORTACION	SEC AGR-GAN SEC HACIENDA BANCO CENTRAL ORGANIZACIONES
POLITICA MACROECONOMICA	FINANCIAMIENTO SECTOR INDUSTRIAL URBANO	IMPOSICION DIRECTA E INDIRECTA AL SECTOR	
	ESTABILIZACION	FIJACION TIPO Y REGIMEN DE CAMBIO	MIN ECONOMIA
	EQUILIBRIO EXTERNO	RETENCIONES, SUBSIDIOS Y RESTRICCIONES CUANTITATIVAS A LA EXPORTACION	SEC AGR-GAN SEC COM INTERIOR SEC HACIENDA
	EMPLEO	IMPOSICION DIRECTA E INDIRECTA AL SECTOR	BANCO CENTRAL ORGANIZACIONES
POLITICAS SECTORIALES (INDUSTRIALES) AFINES	DISTRIBUCION DEL INGRESO	TARIFAS PUBLICAS	
	DESARROLLO INDUSTRIA INCIPIENTE	FIJACION TIPO Y REGIMEN DE CAMBIO	MIN ECONOMIA SEC AGR-GAN SEC COM EXTERIOR
	AUMENTAR Y DIVERSIFICAR EXPORTACIONES	RETENCIONES, SUBSIDIOS Y RESTRICCIONES CUANTITATIVAS A LA EXPORTACION	SEC HACIENDA SEC INDUSTRIA BANCO CENTRAL ORGANIZACIONES
POLITICA ESPECIFICA TECNOLOGICA	PROVEER BIENES PUBLICOS	DESARROLLO Y DIFUSION DE TECNOLOGIAS NO APROPIABLES, REGULACIONES E INCENTIVOS SOBRE EXTERNALIDADES	SEC AGR-GAN INTA ORGANIZACIONES
	AUMENTAR RENTABILIDAD Y PRODUCCION	EXTENSION Y DESARROLLO DE NUEVAS VARIETADES	
	ASEGURAR COMPETENCIA EN MERCADOS	ASEGURAR PRECIOS "TESTIGOS" EN MERCADO	
POLITICA ESPECIFICA CREDITICIA	AUMENTAR PRODUCCION	CREDITOS ORIENTADOS	BANCO CENTRAL BANCO NACION
	DISTRIBUCION DEL INGRESO	CREDITOS DIFERENCIALES PARA PRODUCTOR PEQUEÑO	BANCO PROVINCIA SEC AGR-GAN ORGANIZACIONES
	IMPEDIR DISCONTINUIDADES EN LA PRODUCCION	CREDITOS CON MODALIDADES ESPECIALES DE AJUSTE	



CUADRO No 1

## VALOR AGREGADO DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS Y SUBPRODUCTOS

	1960/64		1970/74		1980/84	
	Millones de US\$	%	Millones de US\$	%	Millones de US\$	%
<b>CEREALES</b>						
Trigo	368	10,78%	543	7,75%	1656	9,91%
Maiz	241	7,06%	751	10,72%	1266	7,58%
Sorgo	48	1,41%	319	4,55%	762	4,56%
Otros	135	3,96%	199	2,84%	190	1,14%
Subtotal	792	23,21%	1812	25,86%	3874	23,19%
<b>ACEITES</b>						
Soya	0	0,00%	67	0,96%	1087	6,51%
Girasol	70	2,05%	153	2,18%	388	2,32%
Otros	130	3,81%	120	1,71%	186	1,11%
Subtotal	200	5,86%	340	4,85%	1661	9,94%
<b>SEMILLAS OLEAG.</b>						
Subtotal	69	2,02%	184	2,63%	582	3,48%
<b>SUBPRODUCTOS DE TRIGO Y OLEAGINOSOS</b>						
Subtotal	209	6,12%	270	3,85%	1169	7,00%
<b>FRUTAS Y VEGETALES</b>						
Subtotal	208	6,09%	387	5,52%	772	4,62%
<b>CULTIVOS INDUSTRIALE</b>						
Algodon	47	1,38%	110	1,57%	113	0,68%
Caña de Azucar	94	2,75%	175	2,50%	325	1,95%
Tabaco	17	0,50%	54	0,77%	82	0,49%
Subtotal	158	4,63%	339	4,84%	520	3,11%
<b>SECTOR AGRICOLA</b>						
Total	1636	47,93%	3332	47,55%	8578	51,35%



CUADRO No 1 (Cont)

VALOR AGREGADO DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS Y SUBPRODUCTOS

<b>CARNE Y SUBPRODUCTOS</b>						
Vacuna	1038	30,41%	2137	30,49%	4132	24,74%
Cordero	56	1,64%	95	1,36%	123	0,74%
Cerdo	68	1,99%	103	1,47%	400	2,39%
Cuero	NA	NA	338	4,82%	1320	7,90%
Subtotal	1162	34,05%	2673	38,14%	5975	35,77%
<b>OTROS PRODUCTOS</b>						
<b>ANIMALES</b>						
Lana	189	5,54%	250	3,57%	370	2,22%
Productos Lacteos	426	12,48%	753	10,74%	1781	10,66%
Subtotal	615	18,02%	1003	14,31%	2151	12,88%
<b>SECTOR PECUARIO</b>						
-----						
Total	1777	52,07%	3676	52,45%	8126	48,65%
<b>TOTAL AGRICULTURA</b>						
-----						
	3413	100,00%	7008	100,00%	16704	100,00%

FUENTE: Estimacion Propia, Sturzenegger 1988.



CUADRO No 2

P.B.I., CAPITAL Y PRODUCTIVIDAD  
Tasas Anuales de Crecimiento, 1950-1984

PERIODO	$\hat{P.B.I.}$	$\hat{K}$	$\hat{O}$
1950-55	3,2	2,4	0,8
1955-60	3,4	2,9	0,5
1960-65	4,6	3,3	1,3
1965-70	3,0	4,1	-1,1
1970-75	3,8	4,5	-0,7
1975-80	1,8	4,1	-2,3
1980-84	-1,6	2,2	-3,8
1970-84	1,2	3,7	-2,5

$$P.B.I. = K \cdot O$$

$$\hat{P.B.I.} = \hat{K} + \hat{O}$$

$$\hat{X} = \frac{dX}{dt} * \frac{1}{X}$$

FUENTE: Elias (1982) y nuestras estimaciones



CUADRO No 3

## RELACION PRODUCTO-FACTOR, COMO NUMERO INDICE 1950

AÑOS	G O B I E R N O		PRIVADO NO AGROPECUARIO		A G R O P E C U A R I O		
	PRODUCTO A CAPITAL	PRODUCTO A MANO DE OBRA	PRODUCTO A CAPITAL	PRODUCTO A MANO DE OBRA	PRODUCTO A CAPITAL	PRODUCTO A MANO DE OBRA	PRODUCTO A TIERRA
1950	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
1951	98,07	100,00	101,68	99,15	105,44	108,32	113,47
1952	93,82	99,99	95,44	91,38	88,99	97,15	88,48
1953	91,49	100,00	92,94	87,79	113,63	134,11	115,74
1954	92,79	100,01	96,15	91,67	110,87	142,78	117,65
1955	92,40	99,99	101,35	93,85	113,05	153,42	121,48
1956	97,52	100,00	102,13	95,70	107,95	149,62	109,25
1957	100,17	100,00	104,97	100,09	105,61	148,40	105,67
1958	96,17	100,00	109,21	103,59	109,43	153,53	110,41
1959	101,11	100,00	95,86	95,53	106,15	155,61	112,20
1960	101,74	100,00	103,54	99,95	103,30	157,63	115,25
1961	108,83	99,99	106,41	102,71	99,89	157,11	111,51
1962	101,28	85,18	97,93	98,80	103,18	167,58	118,00
1963	94,63	99,99	90,95	95,73	105,88	163,38	112,53
1964	88,77	100,00	99,98	104,03	110,76	170,61	118,64
1965	87,70	99,99	107,75	113,05	114,24	182,48	130,35
1966	89,92	100,00	104,58	113,93	108,31	172,53	121,89
1967	85,04	100,00	102,90	116,01	112,64	173,47	124,50
1968	76,60	100,00	106,58	120,81	106,52	162,55	112,34
1969	70,75	99,99	112,22	128,76	112,26	173,52	116,83
1970	64,59	100,00	112,75	133,29	118,48	188,89	128,25
1971	58,54	100,00	114,41	151,21	109,40	181,66	125,79
1972	53,61	99,99	114,42	155,12	98,17	170,42	111,59
1973	47,36	99,99	115,84	158,45	111,63	203,14	134,06
1974	55,56	100,00	113,74	170,75	112,91	215,07	134,77
1975	55,78	99,99	107,09	171,10	107,87	211,61	133,91
1976	54,51	100,00	100,07	166,79	110,50	219,03	125,41
1977	50,84	100,00	101,58	165,47	111,90	230,16	125,53
1978	46,75	100,00	89,81	151,98	114,11	246,32	129,76
1979	44,75	100,00	92,52	161,64	120,80	267,92	138,97
1980	43,08	100,00	90,22	163,66	113,88	242,38	135,87
1981	42,00	100,56	81,03	154,22	119,32	240,05	136,86
1982	40,87	100,00	73,64	142,45	127,11	244,15	138,66
1983	40,45	100,00	75,90	144,01	127,72	241,26	132,11
1984	40,55	100,00	78,18	146,46	127,25	257,62	128,72

FUENTE: ESTUDIOS No 39



CUADRO No 4

## IMPORTANCIA DE LA AGRICULTURA EN P.B.I., EXPORTACIONES E IMPORTACIONES

	PARTICIPACION DE LA AGRICULTURA EN		IMPORTACIONES AGRICOLAS (3)		EXPORTACIONES AGRICOLAS (3)		
	P.B.I. NOMINAL	P.B.I. REAL	NIVEL Miles US\$	PARTICIP TOTAL IMPO.	NIVEL Miles US\$	PARTICIP TOTAL EXPO.	PARTICIP PRODUCTO AGRICOLA
	(1)	(2)					
1960	15,35	15,87	40	3,20	600	55,60	15,80
1961	12,55	14,71	40	2,74	470	48,75	27,37
1962	13,72	15,56	43	3,17	728	59,87	42,45
1963	15,75	16,25	36	3,67	742	54,36	37,44
1964	17,30	17,76	59	5,48	937	66,44	31,25
1965	15,05	15,29	74	6,17	1062	71,11	34,19
1966	13,06	14,63	66	5,87	1064	66,78	38,05
1967	12,53	14,86	64	5,84	916	62,55	41,49
1968	11,49	13,48	53	4,53	756	55,27	36,08
1969	11,68	13,09	94	5,96	956	59,30	38,10
1970	12,17	13,12	83	4,90	1051	59,27	35,88
1971	14,35	12,95	77	4,12	1056	60,68	26,68
1972	14,84	12,93	113	5,93	1127	58,06	28,87
1973	15,83	13,81	191	8,57	1836	56,22	28,99
1974	13,60	13,47	151	4,15	2098	53,38	28,06
1975	8,09	13,06	158	4,00	1616	54,57	29,29
1976	11,00	13,73	128	4,22	2119	54,11	46,92
1977	10,98	13,24	191	4,59	3062	54,18	45,88
1978	10,16	14,10	178	4,64	3388	52,82	50,20
1979	10,57	13,61	337	5,03	4469	57,22	38,92
1980	8,62	12,72	437	4,14	4103	51,15	30,71
1981	9,02	13,86	315	3,34	5083	55,59	42,16
1982	11,82	15,63	191	3,58	3923	51,54	41,28
1983	12,65	15,41	155	3,44	4578	60,72	50,22
1984	11,28	15,62	167	3,64	4865	60,01	45,88
1985	NA	15,79	151	3,96	4724	56,26	NA

(1) Participacion del Producto Agricola en PBI, ambos valuados a precios corrientes de mercado.

(2) Participacion del Producto Agricola en el PBI. ambos a precios de 1970, netos de impuestos indirectos.

(3) Incluye Secciones I, II y III de NADI y NADE.

FUENTE: STURZENEGGER, 1988



CUADRO No 5

## ALGUNAS RELACIONES FISCALES RELEVANTES

	INGRESOS	GASTOS	RESULTADO	DEFICIT	PORCENTAJE EN			PRECIOS
	GOBIERNO	GOBIERNO	FISCAL	CUASIFISCAL	P. B. I. DE			IMPLICITOS
	En	En	En	En	RESULTADO	RESULTADO	RESULTADO	Tasa Anual
	Millones de \$a	Millones de \$a	Millones de \$a	Millones de \$a	PRESUPUES.	CUASIFISC.	FISCAL + CUASIFISC.	de Incremento
1960	0,31795	0,35294	-0,03499	-0,01795	-3,72%	-1,91%	-5,63%	NA
1961	0,41009	0,45161	-0,04152	0,00533	-3,70%	0,47%	-3,23%	11,66
1962	0,48196	0,5771	-0,09514	0,04086	-6,86%	2,95%	-3,91%	25,28
1963	0,59444	0,71278	-0,11834	-0,00127	-6,83%	-0,07%	-6,90%	28,07
1964	0,78695	0,92345	-0,13650	0,03464	-5,65%	1,43%	-4,22%	26,37
1965	1,08360	1,17734	-0,09374	-0,01428	-2,77%	-0,42%	-3,19%	28,29
1966	1,43570	1,58615	-0,15045	0,02511	-3,57%	0,60%	-2,97%	24,1
1967	2,14850	2,21140	-0,06290	-0,08440	-1,14%	-1,53%	-2,67%	27,77
1968	2,43050	2,54473	-0,11423	0,01150	-1,79%	0,18%	-1,61%	10,53
1969	2,82370	2,90979	-0,08609	0,03160	-1,14%	0,42%	-0,72%	8,57
1970	3,28897	3,38971	-0,10074	0,00560	-1,15%	0,06%	-1,09%	11,14
1971	4,26219	4,72775	-0,46556	0,13690	-3,72%	1,09%	-2,63%	37,64
1972	6,61020	7,65533	-1,04513	-0,37100	-5,05%	-1,79%	-6,84%	62,01
1973	11,67070	14,38030	-2,70960	0,37540	-7,65%	1,06%	-6,59%	65,58
1974	19,42900	22,89500	-3,46600	1,91140	-7,14%	3,94%	-3,20%	29,66
1975	45,62500	66,35400	-20,72900	4,87970	-14,52%	3,42%	-11,10%	195,16
1976	264,61800	329,72600	-65,10800	-17,04000	-8,59%	-2,25%	-10,84%	433,13
1977	832,39100	900,65700	-68,26600	8,85000	-3,27%	0,42%	-2,85%	159,14
1978	2351,95800	2561,30300	-209,34500	-122,43600	-4,01%	-2,35%	-6,36%	158,81
1979	5987,30200	6539,64300	-552,34100	-403,81300	-3,88%	-2,84%	-6,72%	155,2
1980	12583,16600	13903,59500	-1320,42900	246,06700	-4,67%	0,87%	-3,80%	97,26
1981	25705,00000	29188,00000	-3483,00000	-1238,00000	-6,36%	-2,26%	-8,62%	106,54
1982	64264,00000	72517,00000	-8253,00000	-37563,00000	-5,55%	-25,26%	-30,81%	186,76
1983	307816,00000	380802,00000	-72986,00000	-33259,00000	-9,93%	-4,53%	-14,46%	379,04
1984	2334535,00000	2738676,00000	-404141,00000	-927395,00000	-7,52%	-17,26%	-24,78%	614,06
1985	19762824,00000	20624448,00000	-861624,00000	-2930952,00000	-2,17%	-7,38%	-9,55%	672,09

FUENTE: FIEL y Sturzenegger 1988.



CUADRO No 6

EFFECTO DE LA INTERVENCION DIRECTA SOBRE PRECIOS RELATIVOS

AÑO	TRIGO /NA	MAIZ /NA	SORGO /NA	SOJA /NA	GIRASOL /NA	CARNE /NA
1960	-37,29%	-31,29%	-30,29%			-37,89%
1961	-23,47%	-16,30%	-36,24%			-38,20%
1962	-21,78%	-2,27%	-6,72%			-40,39%
1963	-13,29%	4,72%	-7,29%			-32,16%
1964	-1,79%	1,02%	-19,19%			-17,71%
1965	-18,74%	-8,73%	-6,95%			-30,66%
1966	-6,88%	10,57%	-22,19%			-17,88%
1967	8,29%	-34,50%	-28,80%			-31,13%
1968	-27,00%	-20,39%	-19,41%			-31,31%
1969	-17,78%	-0,98%	-4,20%			-30,43%
1970	-18,33%	-15,10%	-21,96%			-11,26%
1971	-12,23%	-17,15%	-26,00%			-1,58%
1972	-49,23%	-28,65%	-37,91%			-23,17%
1973	-43,11%	-24,91%	-28,55%			-29,17%
1974	-64,25%	-27,74%	-19,92%			-29,18%
1975	-60,18%	-45,56%	-35,16%			-36,55%
1976	-40,55%	-58,32%	-53,38%			-1,81%
1977	-13,12%	-20,21%	-24,65%	-17,61%	-23,15%	-22,76%
1978	-19,43%	-10,02%	-12,34%	-15,35%	-33,33%	-2,99%
1979	-12,16%	-12,08%	27,63%	-12,11%	-21,76%	11,92%
1980	-9,74%	6,19%	-9,18%	-4,76%	-24,26%	1,99%
1981	-3,09%	-15,98%	-19,39%	-11,60%	-9,05%	-33,07%
1982	-14,54%	-15,86%	-17,35%	-16,35%	-27,82%	-27,40%
1983	-28,72%	-29,13%	-28,40%	-30,23%	-37,80%	-27,95%
1984	-24,88%	-23,92%	-30,72%	-26,15%	-24,24%	-14,26%
1985	-29,79%	-22,66%	-31,22%	-27,02%	-26,64%	-9,89%

Variacion porcentual en los precios debido a la intervencion directa

FUENTE: Sturzenegger 1988.



CUADRO No 7

## EFECTO DE LA INTERVENCION INDIRECTA EN LOS PRECIOS RELATIVOS

AÑO	TRIGO /NA	MAIZ /NA	SORGO /NA	SOJA /NA	GIRASOL /NA	CARNE /NA
1960	-17,72%	-17,54%	-17,65%			-17,16%
1961	-28,84%	-29,75%	-30,56%			-27,00%
1962	-22,29%	-22,49%	-23,15%			-21,32%
1963	-14,69%	-14,75%	-15,14%			-14,44%
1964	-18,30%	-19,00%	-19,68%			-17,60%
1965	-31,57%	-31,39%	-32,45%			-29,58%
1966	-34,97%	-35,14%	-35,42%			-32,95%
1967	-21,41%	-20,98%	-21,23%			-20,68%
1968	-25,37%	-26,01%	-26,49%			-25,30%
1969	-29,32%	-30,02%	-30,99%			-29,61%
1970	-22,39%	-22,71%	-23,51%			-23,05%
1971	-20,28%	-20,49%	-20,94%			-20,12%
1972	2,25%	2,00%	2,48%			1,90%
1973	-4,78%	-5,06%	-4,72%			-4,81%
1974	-5,77%	-5,28%	-4,94%			-6,22%
1975	-20,01%	-20,55%	-20,89%			-20,64%
1976	4,40%	3,90%	4,47%			7,76%
1977	-5,17%	-4,75%	-4,53%	-5,42%	-5,29%	-4,43%
1978	-24,69%	-24,59%	-25,49%	-23,48%	-23,66%	-24,69%
1979	-36,37%	-37,92%	-39,54%	-34,67%	-34,77%	-36,12%
1980	-53,53%	-55,95%	-57,17%	-54,23%	-54,02%	-52,54%
1981	-53,64%	-54,74%	-55,71%	-51,75%	-51,41%	-49,91%
1982	-27,39%	-28,26%	-28,99%	-27,02%	-26,84%	-28,21%
1983	-22,74%	-22,79%	-23,05%	-22,23%	-22,22%	-22,07%
1984	-32,21%	-32,71%	-33,45%	-31,33%	-31,03%	-31,31%
1985	-30,94%	-30,70%	-31,13%	-29,50%	-29,36%	-29,42%

Variación porcentual en los precios debido a la  
intervención indirecta



CUADRO No 8

T A S A S   D E   I N T E R E S

AÑO	TASA ACTIVA NOMINAL *	SECTOR AGROPEC.	TOTAL DE MERCANCIAS	DIFERENCIA (2) - (1)
1970	15,62	-14,5	-9,0	5,5
1971	17,73	-26,5	-20,5	6,0
1972	25,58	-33,0	-20,4	12,6
1973	22,54	5,0	-5,7	-10,7
1974	22,67	1,0	-9,7	-10,7
1975	40,89	-75,4	-67,8	7,6
1976	70,02	-69,6	-65,0	4,6
1977	145,5	6,5	-1,3	-7,8
1978	172,4	6,5	9,2	2,7
1979	134,6	8,7	2,0	-6,7
1980	98,26	45,7	26,0	-19,7
1981	244,8	10,2	24,3	14,1
1982	240,9	-17,7	-15,0	2,7
1983	682,4	58,9	51,3	-7,6
1984	748	17,8	17,4	-0,4
1985	621,4	65,3	56,8	-8,5
1986	105,8	18,0	29,9	11,9
1987	227,6	29,2	17,7	-11,5

\* 1970-82 Tasa Promedio de Mercado,  
1983-1987 interempresaria c/cheque.

FUENTE: FIDE



ESTIMACIONES DEL CREDITO AL SECTOR AGROPECUARIO

Años	% CREDITO AGROPECUARIO EN TOTAL DE CARTERA	% CREDITO PRIVADO EN LA CARTERA AGROP.	SALDOS AL FINAL C/A/O EN A 1970	SALDOS COMO PORCENTAJE DEL PBI AGROP.
1972	16,4%	14,1%	31,31	18,4%
1973	16,3%	13,2%	45,96	23,2%
1974	15,4%	14,4%	56,37	27,4%
1975	12,5%	14,3%	24,74	12,4%
1976	14,9%	14,5%	23,15	11,1%
1977	14,7%	26,3%	34,38	16,0%
1978	13,6%	30,7%	37,80	17,3%
1979	12,3%	42,7%	52,19	23,0%
1980	12,0%	38,3%	81,07	38,0%
1981	NA	NA	NA	NA
1982	10,3%	43,5%	58,51	25,5%
1983	11,6%	39,6%	53,15	23,0%
1984	11,6%	38,5%	50,14	21,6%
1985	9,6%	34,4%	45,50	19,8%
1986	9,0%	36,8%	45,14	20,3%

FUENTE: BCRA, FINANCIAMIENTO POR ACTIVIDADES Y  
NUESTRAS ESTIMACIONES



EFFECTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS SOBRE EL MARGEN NETO DEBIDOS A LA POLITICA COMERCIAL EXTERNA Y A LA POLITICA CREDITICIA  
(Coeficiente de Desproteccion del Margen Neto, y de Participacion del cada Efecto)

AÑO	ZONA SANTA FE SUR						ZONA BUENOS AIRES NORTE						PROMEDIO SIMPLE AMBAS ZONAS					
	E F E C T O S D E			EFFECTO PROM. 3 AÑOS	E F E C T O S D E			EFFECTO PROM. 3 AÑOS	E F E C T O S D E			EFFECTO TOTAL 3 AÑOS	E F E C T O S D E			EFFECTO TOTAL 3 AÑOS		
	TASA DE INTERES	TIPO DE CAMBIO	RETENCIONES		TASA DE INTERES	TIPO DE CAMBIO	RETENCIONES		TASA DE INTERES	TIPO DE CAMBIO	RETENCIONES							
62	-2,35	1,35	-16,16	-17,16	-3,05	1,68	-17,17	-18,54	-5,4	3,03	-33,33	-35,7						
63	5,75	29,39	-17,57	17,57	5,65	30,9	-19,27	17,28	11,4	60,29	-36,84	34,85						
64	6,41	-6,09	0,00	0,32	7	-6,05	0	0,95	13,41	-12,14	0	1,27						
65	4,78	-17,06	0,00	-12,28	4,33	-17	0	-12,67	9,11	-34,06	0	-24,95						
66	-0,73	-15,27	-1,09	-17,09	-2,92	-13,96	-0,974	-17,85	-3,65	-29,23	-2,064	-34,944						
67	1,41	-0,28	-13,24	-12,11	0,79	-0,26	-12,34	-11,81	2,2	-0,54	-25,58	-23,92						
68	2,78	14,93	-28,12	-10,41	2,98	15,67	-29,83	-11,18	5,76	30,6	-57,95	-21,59						
69	-2,45	6,73	-34,25	-29,97	-1,96	9,8	-30,81	-22,97	-4,41	16,53	-65,06	-52,94						
70	-2,47	4,24	-10,95	-9,18	-2,06	3,78	-10,31	-8,59	-4,53	8,02	-21,26	-17,77						
71	0,44	8,88	-12,00	-2,68	0,43	8,66	-11,69	-2,60	0,87	17,54	-23,69	-5,28						
72	9,73	-15,34	-31,85	-37,46	7,53	-14,25	-29,3	-36,02	17,26	-29,59	-61,15	-73,48						
73	9,58	-4,67	-44,86	-39,95	8,76	-4,49	-42,92	-38,65	18,34	-9,16	-87,78	-78,6						
74	5,68	-24,83	-38,42	-57,57	3,79	-24,12	-36,61	-56,94	9,47	-48,95	-75,03	-114,51						
75	0,72	-25,54	-41,20	-66,02	-1,96	-24,21	-36,19	-62,36	-1,24	-49,75	-77,39	-128,38						
76	14,26	-20,12	-45,28	-51,14	10,17	-9,93	-52,54	-52,30	24,43	-30,05	-97,82	-103,44						
77	16,45	14,12	-64,35	-33,78	15,14	13,88	-64,98	-35,96	31,59	28	-129,33	-69,74						
78	0,72	5,28	-20,38	-14,38	-0,53	5,26	-19,21	-14,48	0,19	10,54	-39,59	-28,86						
79	5,88	-16,54	-10,66	-21,32	6,99	-16,16	-10,48	-19,65	12,87	-32,7	-21,14	-40,97						
80	-4,19	-41,93	-6,13	-52,25	-1,62	-41,75	-5,83	-49,20	-5,81	-83,68	-11,96	-101,45						
81	-2,24	-49,30	-5,04	-56,58	-2,34	-46,61	-4,17	-53,12	-4,58	-95,91	-9,21	-109,7						
82	0,00	-30,08	-4,36	-34,44	0	-30,2	-4,5	-34,70	0	-60,28	-8,86	-69,14						
83	3,40	8,01	-26,30	-14,89	5,5	8,01	-26,2	-12,69	8,9	16,02	-52,5	-27,58						
84	2,40	18,90	-53,50	-32,20	1,1	16,7	-42,8	-25,00	3,5	35,6	-96,3	-57,2						
PROM.	3,30	-6,75	-22,86	-26,30	2,77	-5,85	-22,09	-25,18	6,07	-12,60	-44,95	-51,48						
				-25,21				-24,13				-49,33						

