

Procesos decisorios y sustentabilidad de la producción agropecuaria



En el último medio siglo el sector agropecuario argentino experimentó un impresionante aumento de producción. Se discute, sin embargo, si los aumentos pasados podrán mantenerse en las próximas décadas. Los optimistas opinan que sí: las mejoras en tecnologías y *management* están lejos de alcanzar su techo. Pero otros advierten sobre la existencia de una “sobre-explotación” del recurso suelo, lo cual tendrá consecuencias negativas dentro de no mucho tiempo.

Los “agro-pesimistas” recomiendan distinto tipo de medidas para revertir el proceso que diagnostican: desde subsidiar el uso de fertilizantes, hasta implementar un sistema de control que requiera por parte de los productores la elaboración (y ejecución) de un “plan sustentable”. Algunos también argumentan a favor de introducir legislación que ponga límites al tipo de acuerdos que pueden hacerse entre oferentes y demandantes de tierra agrícola. En general, los “agro-pesimistas” abogan por una mayor participación colectiva (más o menos explícita) en los procesos decisorios del productor. En la práctica, esta participación se efectiviza a través de legislación que pone límites (de distinto tipo) a lo que los empresarios pueden o no hacer.

La legislación es un camino de ida

En el sector agropecuario existe legislación de dudosa conveniencia, y que sin embargo ha podido sobrevivir en el tiempo. Por ejemplo, en la Provincia de Buenos Aires (entre otras) existen restricciones a las posibilidades de subdividir tierra agrícola por debajo de cierta superficie¹. Si, por ejemplo, dos hermanos heredan una parcela de 40 hectáreas no podrán dividirla en dos de 20. Solo podrán venderla a un tercero, o acordar entre ellos para que uno se la venda al otro. Por supuesto, también pueden mantenerla en condominio, pero esto implica riesgos para ambas partes lo cual (especialmente) impactará en forma negativa sobre la decisión de realizar inversiones en la misma. Se justifica la restricción de subdivisión argumentando que no deben permitirse unidades de producción menores a la “unidad económica”, ya que por debajo de este tamaño de empresa no existen posibilidades de utilizar racionalmente el suelo, o de generar ingresos mínimos para una familia.

Pero el concepto de “unidad económica” no tiene sustento: una empresa intensiva hortícola o dedicada a la cría equina puede ser “económica”

aún cuando otra de mayor tamaño no lo es. Pero, además, si una es demasiado pequeña, existen fuertes incentivos para que sea adquirida por un vecino ya que el valor que este vecino puede pagar por ella será mayor que el precio al cual querrán venderla los propietarios.

Lo sorprendente es que una vez pasada la legislación relevante (en este caso en 1977, hace más de 35 años) ésta “queda firme”. Aún cuando resultaría conveniente eliminarla, diversos intereses impiden hacerlo. En el caso mencionado, sospechamos que a muchos municipios les “resulta útil” retener la decisión de autorizar o no subdivisiones, ya que esto es una posible fuente de rentas. En efecto, toda restricción que implica un costo para quien tiene que cumplirla, abre oportunidades de captura de renta para quien tiene poder de levantarla.

La advertencia que debe hacerse entonces es la siguiente: iniciativas legislativas de restringir (o fomentar) determinado comportamiento deben analizarse con extremo cuidado, ya que de tener efectos negativos estos muy posiblemente subsistirán durante lapsos considerables de tiempo. En efecto, el proceso de derogar (o modificar) leyes es lento, y supone un alto costo para los que sufren las consecuencias de ellas. Como han señalado muchos expertos en “elección pública”, cuando los costos de una propuesta legislativa están dispersos, y los beneficios concentrados, bien puede ocurrir que la inercia resulte victoriosa: los intereses concentrados “ganan la pulseada”.

Búsqueda de “sustentabilidad” a través de legislación

Gran parte de la superficie cultivada con granos en la Argentina se realiza a través de diversos acuerdos de alquiler entre propietarios de tierra y arrendatarios. Estos acuerdos son mirados con desconfianza por los “agro-pesimistas”, quienes argumentan que la naturaleza “cortoplacista” de los mismos contribuye a un sistema productivo no sustentable.

El error del razonamiento anterior es suponer que las decisiones las toma el arrendatario, cuando en la práctica surgen de la interacción de voluntades del oferente (propietario de la tierra) y demandante (arrendatario). En última instancia es el propietario quien permite o no que se haga tal o cual cosa en su predio. Y si el primero razona en términos económicos (como puede suponerse) hará un balance

Por **Marcos Gallacher**, profesor de Organización Empresarial, UCEMA.

1) Ver M.Gallacher (2013): Anti-Coase – planificación omnisciente del uso del suelo. Revista de la Universidad del CEMA 23 (noviembre 2013) pag. 26-27.

inter-temporal de costos y beneficios de las decisiones que toma. Si el mercado de alquiler opera razonablemente bien, "explotar" la tierra hoy resulta en un menor valor de alquiler en períodos futuros. Por lo tanto, el productor internaliza en forma plena las consecuencias de las decisiones que toma.

El mercado de alquiler de tierras tiene otra importante ventaja: facilita el ingreso de capital de inversión al sector. Mayor oferta de capital resulta en menores restricciones financieras, y por lo tanto en mayor incentivo para renunciar a ingresos presentes a fin de obtener ingresos futuros – y esto en efecto es uno de los aspectos clave en lo que hace a conservación de recursos.

Pese a lo anterior, políticos de diversos partidos han elaborado propuestas de regular el mercado de alquiler de tierras, argumentando que este tipo de acuerdos resulta contraproducente².

Otra iniciativa que potencialmente puede restringir de forma marcada los procesos decisorios privados es la proyectada "Ley de Suelos" que según trascendidos ha sido elaborada (bajo distintas variantes) y que posiblemente será presentada para trámite legislativo en el futuro próximo. La idea que ronda en algunos ambientes es importar a la Argentina una normativa similar a la que se está implementando en Uruguay, donde el Estado debe aprobar la "sustentabilidad" del plan de producción propuesto por el agricultor³. El justificativo de esta iniciativa es "corregir errores" por parte de empresarios privados, en particular reducir el grado de deterioro que el suelo sufre por agricultura continuada.

De aprobarse una ley de este tipo, puede ocurrir una de tres cosas. La primera es que impedimentos organizativos imposibiliten *enforcement* por parte del Estado: en nuestro país se siembran más de 30 millones de hectáreas de granos, y lograr que agricultores (aún una porción de estos) presenten, logren aprobación y luego cumplan planes, resulta poco probable. En este caso el intento del Estado por controlar decisiones privadas fracasa, y la Ley sólo resulta en aumento de costos tanto para productores (trámites necesarios) como para el Estado mismo (burocracia para procesar estos trámites).

La segunda posibilidad es que el Estado logre, efectivamente, hacer cumplir lo que la Ley dice: que los productores deben lograr aprobación para sus planes. En este caso, el costo que resulta no es sólo el del tiempo necesario (del productor) para elaborar los planes, y del Estado para aprobarlos y controlarlos. En efecto, incluye también el costo que resulta del hecho de que en mayor o menor medida las decisiones de producción migran de la órbita del Estado a la del funcionario. Es de esperar que la calidad decisoria de este último sea inferior que la del primero ya que (a) no asume en su totalidad las consecuencias de las decisiones que toma, y (b) tiene acceso sólo indirecto a la "información local" que es necesaria para decidir. Estos dos aspectos, por supuesto, son los centrales del famoso artículo de Hayek sobre el uso de información en sistemas

sociales⁴. Cumplimiento efectivo de una ley de este tipo significaría, en la práctica, restricción significativa del derecho de propiedad.

La última posibilidad es una variante de la anterior: que el Estado pueda controlar que los productores hagan A o B pero, al mismo tiempo, que estos tengan posibilidad (a través de sobornos) de afectar la decisión que el agente del Estado toma. Esta situación es peor que la primera (pues se transfieren rentas de los productores a los funcionarios), pero bajo el punto de vista de eficiencia económica mejor que la segunda: se implementan los planes que los productores prefieren (los cuales, salvo excepciones, balancearán razonablemente producción presente versus futura). Para hacerlo, sin embargo, deben transferir renta a los que "tienen la llave" de qué puede hacerse y qué no.



Foto: Campo agrícola, partido de General Pueyrredón.

Sustentabilidad de la agricultura argentina

La legislación que limita la capacidad decisoria de los empresarios no parece ser una alternativa adecuada para enfrentar el problema de la sustentabilidad de la producción. Más bien, la sustentabilidad depende en gran medida de la calidad de la información que es puesta a disposición del sector productor. Por ejemplo, un método de diagnóstico que permite evaluar a bajo costo la capacidad productiva de una parcela constituye una poderosa herramienta contra la "sobre-explotación": si esta ocurre, el valor de la parcela en cuestión (valor de arrendamiento, o del stock mismo de la tierra) se reducirá. Y el propietario sufrirá en consecuencia.

El hecho de que la información sobre productividad es valiosa tiene como consecuencia la aparición de mercados de distinto tipo. En el caso del sector agropecuario, el mercado de asesoramiento agronómico, los laboratorios de análisis de suelos y los "drones" para el monitoreo de parcelas. Es esta información, junto con los incentivos a los cuales está sujeto el empresario, lo que en última instancia determina el deterioro o no del recurso suelo utilizado en la producción agropecuaria. El problema de la "sustentabilidad" es, entonces, uno de crear y utilizar conocimiento, y no pretender resolver un complejo problema a través de iniciativas legislativas que en el mejor de los casos serán irrelevantes.

2) Ver M.Gallacher Peligro: Ley de Arrendamientos. Ámbito Financiero, 25 de agosto 2010.

3) Ver decreto 405/2008 "Uso responsable y sostenible de los suelos". <http://www.cebra.com.uy/renare/media/Decreto405008.pdf>

4) Hayek, F.A.(1945). "The Use of Knowledge in Society," American Economic Review, 35(4), pp. 519-530.