

330.1
Krue

Ej. 2.

Economía Política

INTA. INSTITUTO DE ESTUDIOS Y SOCIOLOGIA RURAL	
Nº INVENTARIO: 2335	330.1 Krue Ej. 2
FECHA:	
INGRESO POR:	
PRECIO:	

ECONOMIA POLITICA DE LAS INTERVENCIONES DE PRECIOS AGRICOLAS EN AMERICA LATINA

ANNE O. KRUEGER
MAURICE SCHIFF
ALBERTO VALDES

EDITORES

BANCO MUNDIAL
CENTRO INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO ECONOMICO



Afiliado al Instituto de Estudios Contemporáneos
San Francisco, California

VIII	ECONOMIA POLITICA DE LOS PRECIOS AGRICOLAS
ΔQ_1	Déficit en la cuenta corriente que se produciría debido a la eliminación de las intervenciones sobre las importaciones t_M y las exportaciones t_x al tipo de cambio E_0 .
es	Elasticidad de la oferta de divisas con respecto al tipo de cambio real e .
η_D	Elasticidad de la demanda de divisas con respecto al tipo de cambio real e (definido como positivo).
TPN_D	Tasa de protección nominal, debido a las políticas de intervención directa de los precios.
TPN_I	Tasa de protección nominal, debido a las políticas de intervención indirecta de los precios.
TPN_T	Tasa de protección nominal, debido a las políticas de intervención total de los precios.
t_{NA}	Efecto de las políticas comerciales sobre el precio de los productos transables no agrícolas.
TPE	Tasa de protección efectiva.
VA	Valor agregado.
IPC	Indice de precios al consumidor.
IPC'	Indice de precios al consumidor en ausencia de políticas de intervención directa sobre los precios.
IPC*	Indice de precios al consumidor en ausencia de políticas de intervención total sobre los precios.

Indice

PROLOGO	1
PRIMERA PARTE	
INTRODUCCION	9
SEGUNDA PARTE	
SINTESIS POR PAISES	
CAPITULO I	
ARGENTINA	29
Adolfo C. Sturzenegger	
CAPITULO II	
BRASIL	81
Antonio Salazar P. Brandao, José L. Carvalho	
CAPITULO III	
CHILE	145
Alberto Valdés, Hernán Hurtado y Eugenia Muchnik	
CAPITULO IV	
COLOMBIA	205
Jorge García García	

X	ECONOMIA POLITICA DE LOS PRECIOS AGRICOLAS	
CAPITULO V		
REPUBLICA DOMINICANA		271
Duty D. Greene y Terry L. Roe		
APENDICE METODOLOGICO		343
TERCERA PARTE		
SINTESIS DE LOS RESULTADOS Y UN ESFUERZO DE INTERPRETACION		
Anne O. Krueger, Maurice Schiff y Alberto Valdés (en colaboración con Jorge Quiroz)		
CAPITULO VI		
PATRONES DE LAS INTERVENCIONES DE PRECIOS		363
CAPITULO VII		
INTERVENCIONES DE PRECIOS Y CRECIMIENTO AGRICOLA		383
CAPITULO VIII		
TRANSFERENCIA DE RECURSOS: EFECTOS SOBRE LA RECAUDACION FISCAL Y SOBRE LA DISTRIBUCION DEL INGRESO		407
CAPITULO IX		
LA ECONOMIA POLITICA DE LAS INTERVENCIONES DE PRECIOS: UN ESFUERZO DE INTERPRETACION		435
APENDICE I (al Capítulo VII)		449
APENDICE II (al Capítulo VIII)		455
APENDICE III (al Capítulo VIII)		459
APENDICE IV (al Capítulo IX)		460

Prólogo

Este es uno de los cinco volúmenes que presentan los principales resultados del proyecto de investigación del Banco Mundial titulado "Un estudio comparativo de la economía política de las intervenciones de precios agrícolas". El volumen contiene estudios de las políticas de precios agrícolas en cinco países de América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Colombia y República Dominicana, y un análisis comparativo de los cinco casos. Estos cinco estudios, junto a trece más sobre países subdesarrollados en Asia, África y Medio Oriente, se realizaron dentro de un marco analítico común diseñado por los codirectores del proyecto e implicaron un intenso proceso de interacción entre los autores de los capítulos y los tres codirectores.

El proyecto consistió en analizar las políticas económicas de 18 países en desarrollo, con el propósito de lograr avances en su comprensión; primero, con el fin de proporcionar estimaciones sistemáticas del grado de intervención de precios agrícolas y cómo éste cambió a través del tiempo en cada uno de los países; segundo, para producir estimaciones de los efectos de esta intervención en variables claves como, por ejemplo, los ingresos y gastos del gobierno, la producción agrícola y la distribución del ingreso; y tercero, para ofrecer un análisis de la economía política de la intervención de precios agrícolas. Este tercer esfuerzo se realizó con el objetivo de proporcionar evidencia con respecto a las motivaciones de las personas que elaboran las políticas económicas, las determinantes políticas y económicas del grado de intervención que afecta a la agricultura y los intentos de reformas de políticas económicas para el sector.

La mayoría de los análisis anteriores de las políticas de precios agrícolas se han centrado, principalmente, en las políti-

cas que afectan directamente a los productos agrícolas y a los precios de los insumos. Sin embargo, con base en la teoría del comercio internacional y el análisis de equilibrio general, sabemos que: (1) la protección de un sector de la economía en particular (en este caso, la industria) equivale a fijar un impuesto a otros sectores de la economía (la agricultura); (2) más aún, es probable que este impuesto se refleje en una apreciación del tipo de cambio real, el que luego produce una utilidad real menor para los exportables y para los sectores no protegidos que compiten con las importaciones (que incluye a la mayor parte de la agricultura). Estos efectos indirectos sobre los incentivos agrícolas, consecuencia de las políticas que afectan a la economía como un todo, pueden ser tan importantes, o incluso más importantes, que las políticas directas de precios o aquellas específicas para la agricultura. No obstante, estas últimas no se han incorporado sistemáticamente al análisis de la intervención estatal sobre los precios agrícolas.

Las estimaciones de la importancia relativa de la intervención directa o indirecta, en sí misma, entregan una perspectiva útil del impacto de las políticas económicas de los países en vías de desarrollo. Más aún, el hecho de que estas estimaciones sean comparables a través de los cinco países analizados aquí (y de los otros trece países) permite realizar una evaluación sistemática de la economía política de la intervención de precios agrícolas, tema de este volumen.

El análisis sistemático del impacto de estas políticas sobre la producción, el consumo, los gastos e ingresos del gobierno, el comercio exterior, las transferencias de ingreso intersectoriales y la distribución del ingreso, como tal, constituye una contribución a nuestra comprensión del funcionamiento de estas políticas en los países latinoamericanos y en los países en desarrollo en general.

La experiencia de cualquier país es siempre difícil de interpretar cuando se observa en forma aislada. Existen tantos fenómenos que están cambiando simultáneamente en el proceso de crecimiento económico que resulta difícil aislar los efectos de políticas determinadas, especialmente aquellas que se han estado aplicando durante varias décadas. Por lo tanto, al comienzo del proyecto se plantearon varias hipótesis a los investigadores y en este prólogo mencionamos algunas de ellas, con el fin de que el lector las tenga presentes cuando lea los capítulos de cada

uno de los países. Ellas son (1) una vez iniciadas, las políticas de precios agrícolas generan respuestas económicas (mercado) y políticas (grupos de presión, organizaciones burocráticas, bloques de votantes) que afectan su evolución; (2) el grado en el cual las políticas logran los objetivos propuestos pueden diferir significativamente de lo que se esperaba cuando se adoptaron inicialmente y en algunos casos pueden producir resultados opuestos a los deseados; y (3) los costos de la intervención de precios habitualmente se subestiman y tienden a elevarse con el tiempo.

La selección de los dieciocho países que se incluyeron en el proyecto dependió de varios factores. Obviamente, se esperaba que se presentara la experiencia de una gama razonable de ellos. Se deseaba incluir países que fueran exportadores de alimentos o de productos agrícolas (no alimentarios), y países que fueran importadores de alimentos. Más aún, se consideraba deseable que existiese algún grado de equilibrio entre los países de bajo ingreso y los de mediano ingreso, como también entre las regiones geográficas. Finalmente, era crucial identificar investigadores capacitados y dispuestos a realizar la investigación y redactar los informes sobre el país y los capítulos de resumen a partir de estos estudios¹. Los países incluidos en el proyecto, los autores de los informes completos al Banco Mundial, y sus afiliaciones, son los siguientes:

Argentina

: Adolfo Sturzenegger y Wylían Otrera (con la ayuda de Beatriz Mosquera), Fundación Mediterránea, Buenos Aires.

Brasil

: José Luis Carvalho, Universidad Santa Ursula, Río de Janeiro; y Antonio Brandao, Fundación Getúlio Vargas, Río de Janeiro.

Chile

: Alberto Valdés, International Food Policy Research Institute (IFPRI), Washington D.C., Hernán Hurtado

¹ El Banco Mundial está publicando los informes de los países en volúmenes individuales en la serie llamada Estudios Comparativos del Banco Mundial.

- Colombia : Eugenia Muchnik, Universidad Católica de Chile, Santiago.
- Corea : Jorge García García, Banco Mundial, Washington D.C.; y Gabriel Montes, ICA, Bogotá.
- Costa de Marfil : Pal Yong Moon, Universidad de Kon Kuk, Seúl; y Bong Soon Kang, Universidad Nacional de Seúl, Suwon.
- Costa de Marfil : Achi Atsain, Ministerio de Industria; y Allechi M'Bet, CIRES, Universidad de Abidjan, Abidjan.
- República Dominicana : Duty Greene, Sigma One Corporation, Quito, y Terry Roe, University of Minnesota, St. Paul.
- Egipto : Jean-Jacques Dethier, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Filipinas : Ponciano Intal, Universidad de las Filipinas, Los Baños, Filipinas, y John Powers, Universidad de Hawai.
- Ghana : Dirck Stryker, Associates for International Resource and Development (AIRD), Somerville, Mass.
- Malasia : Glenn Jenkins y Andrew Lai, Harvard Institute for International Development, Cambridge, Mass.
- Marruecos : Lynn Salinger, AIRD, Somerville, Mass.; y Hasan Tuluy, Banco Mundial, Washington D.C.
- Pakistán : Naved Hamid, Banco Asiático de Desarrollo, Manila, Filipinas, e Ijaz Nabi, Banco Mundial, Washington D.C.
- Portugal : Francisco Avillez, Instituto Superior de Agronomía, Lisboa; Timothy Finan, University of Arizona, Tucson; y Timothy Josling, Food Research Institute, Stanford University, Stanford, California.

- Sri Lanka : Surjit Bhalla, The Policy Group, Nueva Delhi, India.
- Tailandia : Ammar Siamwalla y Sutahd Setboonsang, Thailand Development Research Institute, Bangkok.
- Turquía : Hasan Olgün y Haluk Kasnakoglu (con la cooperación de Arslan Gurkan), Middle East Technical University, Ankara.
- Zambia : Doris Jansen, Development Technologies Inc., Larkspur, California.

Además de reclutar autores de los diferentes países, se estimó conveniente contar con un comité asesor del proyecto. Los miembros de este comité se eligieron en base al conocimiento de los temas y a la amplia experiencia en analizar políticas de precios. Se les solicitó que realizaran comentarios sobre todos los aspectos del proyecto y, además, que se responsabilizaran de la lectura y comentarios de los estudios de los diferentes países. Los miembros del comité, sus afiliaciones y los países de los cuales se hicieron responsables principalmente fueron los siguientes:

- Romeo Bautista, IFPRI: Filipinas, Malasia, Corea.
- Hans Binswanger, Banco Mundial: Pakistán, Sri Lanka.
- Vinod Dubey, Banco Mundial: Marruecos, Costa de Marfil.
- Peter Hopcraft, Banco Mundial: Ghana, Zambia.
- D. Gale Johnson, University of Chicago: Portugal, Turquía.
- Yair Mundlak, Hebrew University, University of Chicago e IFPRI: Argentina, Chile, Tailandia.
- Edward Schuh, University of Minnesota: Brasil, Egipto.
- Marcelo Selowsky, Banco Mundial: Colombia, República Dominicana.

Muchas otras personas contribuyeron a que el proyecto fuese exitoso y aprovechamos la oportunidad para agradecerles su valiosa ayuda. Agradecemos especialmente a la administradora del proyecto Cecilia Bermúdez y a su predecesora Rosario Seoane, quienes manejaron un flujo interminable de asuntos de personal y de comunicación; Anne Muhtasib, secretaria del proyecto, quien se hizo cargo de la gran cantidad de correspon-

dencia y realizó el procesamiento de muchos de los manuscritos editados; y las procesadoras de texto Myriam Bailey y Estela Zamora. Nuestros asistentes de investigación, Jorge Quiroz, Lilian Fulginiti, Emmanuel Skoufias y Pierre Nadj, revisaron los resultados obtenidos en los muchos informes de los países y capítulos de resumen y contribuyeron con información y análisis estadísticos. Agradecemos a Ana María Aguirre por su colaboración en la edición de este libro. Su publicación fue posible gracias al apoyo de Rolf Lüders y al financiamiento del CINDE.

A.O. Krueger, M. Schiff y A. Valdés*

Diciembre de 1989.

PRIMERA PARTE

* Duke University, Banco Mundial e IFPRI, respectivamente.

Introducción

En la mayoría de los países en vías de desarrollo los gobiernos han intervenido en los precios agrícolas, ya sea directamente a través de políticas económicas dirigidas en forma específica al sector agrícola, o indirectamente, mediante la protección industrial y las políticas macroeconómicas. Estas intervenciones han afectado los incentivos a la producción agrícola con respecto a los de otros sectores de la economía.

Con frecuencia las medidas directas, específicas al sector, han sido equivalentes a una tributación directa, ya que han mantenido los precios recibidos por los productores agrícolas por debajo de los niveles que habrían imperado en su ausencia. Las intervenciones más importantes de este tipo han sido la adquisición de la producción agrícola por parte de las empresas de comercialización del Estado (a menudo los únicos compradores legales), el establecimiento de cuotas a la exportación de alimentos y otros productos agrícolas y la aplicación directa de impuestos a dichas exportaciones.

Mientras que algunos tipos de intervención directa han mantenido los precios al productor a niveles inferiores que aquellos que hubiesen existido sin intervención, otros tipos de intervención directa han beneficiado a los productores agrícolas; por ejemplo, los productores nacionales de alimentos que compiten con productos de importación, a menudo han sido protegidos por restricciones cuantitativas o aranceles sobre los productos básicos importados. Además, el gobierno ha subsidiado los costos del crédito agrícola y de importantes insumos, como los fertilizantes. La protección de los productores de alimentos ha sido un objetivo explícito en muchos países en vías de desarrollo, que han buscado elevar su nivel de autosuficiencia en res-

puesta a la falta de confiabilidad con respecto a los mercados mundiales (ver Valdés, 1981, Capítulo 1). La intervención directa se ha utilizado frecuentemente para estabilizar los precios al productor interno con respecto a los precios de los mercados mundiales.

En algunos países en vías de desarrollo el gobierno también ha intervenido en los mercados agrícolas, subsidiando los alimentos para los consumidores urbanos. Los precios al detalle de los alimentos han sido fijados algunas veces por decreto estatal o se han impuesto topes máximos a los precios recibidos por el productor. Otra estrategia ha consistido en establecer sistemas de precios "duals" que mantienen altos los precios al productor y bajos los precios al consumidor, en que el gobierno absorbe la diferencia con sus propios recursos presupuestarios.

Sin embargo, el subsidio de los precios de los alimentos al consumidor a menudo ha demostrado ser insostenible por las presiones presupuestarias y de balanza de pagos, que luego han obligado a los gobiernos a gravar directamente a los productores agrícolas. En principio, los costos fiscales de las políticas de alimentos baratos se pueden reducir canalizando los subsidios a grupos específicos, como los consumidores con ingresos inferiores a cierto nivel. Sin embargo, la efectividad de estos programas muchas veces ha sido limitada por la complejidad de las estructuras institucionales necesarias para llevarlos a la práctica, y por el hecho de que los grupos objetivo con frecuencia han constituido grandes segmentos de la población.

Además de los tipos de intervención directa de los precios analizados anteriormente, los efectos indirectos de las políticas económicas globales han influido significativamente en la estructura de incentivos para los productores agrícolas. Los principales efectos indirectos han sido: 1) la sobrevaluación del tipo de cambio causada por las políticas macroeconómicas, que reduce el poder de compra real del ingreso por las ventas de exportaciones y productos que compiten con importaciones; 2) la protección industrial, que obliga a los agricultores a pagar más por los insumos agrícolas que lo que habrían pagado por los mismos bienes importados a precios mundiales y que, además, reduce el poder de compra de los hogares agrícolas, como consumidores de bienes manufacturados, y 3) la sobrevaluación del tipo de cambio debido a políticas de protección industrial,

que equivalen a la aplicación de un impuesto adicional a los productores agrícolas.

Nuestro análisis comparativo de los efectos de las intervenciones de precios (directa e indirecta) en dieciocho de los países seleccionados indicó que los efectos fueron similares en la mayoría de ellos. La intervención generalmente redujo la participación de la agricultura en el producto interno bruto y determinó el crecimiento más lento de la producción y las exportaciones agrícolas. A la vez, la complejidad administrativa de la intervención aumentó, así como también las actividades ilegales como el contrabando, a medida que los productores y comerciantes buscaron formas de evadir los costos impuestos por la intervención de los precios.

Otro resultado particularmente significativo fue el efecto de la intervención directa e indirecta que, en conjunto, constituyó una tributación neta para los productores agrícolas. Incluso en los países en que la intervención directa por sí sola tendió a beneficiar a los productores, ese efecto positivo fue contrarrestado por los efectos negativos de la intervención indirecta.

También se observó que las condiciones cambiantes con frecuencia obligaron a los formuladores de políticas económicas a modificar aquellas bajo las cuales se producían las intervenciones. Además de las dificultades inherentes para prevenir los grandes cambios de precios en los productos agrícolas, los gobernantes de entonces no fueron siempre capaces de medir los efectos de las intervenciones de los precios en aspectos tales como la producción agrícola, el presupuesto fiscal y la balanza de pagos. Más aún, aquellos que diseñan las políticas de precios agrícolas no lograron muchas veces anticipar las reacciones de grupos específicos a esta intervención de los precios, lo que motivó cambios y ajustes en las políticas existentes.

Se han dado varias razones para gravar la agricultura, ya sea directa o indirectamente. Ellas incluyen las siguientes:

- 1) que los impuestos al comercio agrícola son relativamente fáciles de recaudar en países que tienen una base tributaria débil y en que los costos de recaudar otros tipos de impuestos son prohibitivos por las limitadas capacidades institucionales;
- 2) que la agricultura es un sector inherentemente estático en términos de respuesta a los incentivos, y que puede ser gravada con el fin de reducir el precio de los alimentos en las áreas

urbanas a un costo social bajo en términos de lo que se dejó de producir, beneficiando el crecimiento del sector no-agrícola; 3) el pesimismo respecto a las exportaciones, por la percepción de términos de intercambio decrecientes para los productos primarios a lo largo del tiempo. Mientras que el pesimismo anterior se basó en las oscuras perspectivas para las exportaciones de los productos primarios y constituyó el argumento para la industrialización dirigida a sustituir las importaciones, un argumento más reciente afirma que los mercados para los bienes agrícolas están limitados no sólo por el nivel de la demanda final, sino por las políticas proteccionistas adoptadas por los países industrializados.

Estos argumentos actualmente han sido reevaluados. Se ha reunido evidencia que sugiere que la agricultura es un sector dinámico que presenta respuestas positivas a los incentivos de precio¹, y que "las políticas que gravan la agricultura reducen la inversión, aumentan la migración desde el sector y reducen la puesta en marcha de técnicas nuevas"². Gran parte del pesimismo anterior con respecto a las perspectivas comerciales de la agricultura se debió a que no se consideraron las innovaciones tecnológicas, que reducen los costos, y las perspectivas de expansión de las exportaciones de productos agrícolas no-tradicionales, otorgando así a los países en vías de desarrollo un mayor grado de flexibilidad frente a condiciones cambiantes en el medio económico internacional.

Alcance del proyecto

Desde principios de los años 70 se han realizado numerosas investigaciones sobre las estrategias de desarrollo y los regímenes de intercambio de los países en vías de desarrollo³. En estos estudios se observa en forma recurrente que los países

¹ La contribución fundamental fue la de Schultz (1964). Para análisis más recientes ver Mundlak (1985); Mundlak, Cavallo y Domenech (apareció publicado como Research Report de IFPRI en diciembre de 1989), y Coeymans y Mundlak (de próxima publicación).

² Mundlak (1985).

³ Ver, por ejemplo, Little, Scitovsky y Scott (1970); Balassa *et al.* (1971); Bhagwati (1978); Krueger (1978; 1983), y Krueger *et al.* (1981).

que intentaron construir su sector industrial mediante una estrategia de sustitución de importaciones orientada hacia el interior han obtenido menos éxito que aquellos que adoptaron estrategias orientadas hacia el exterior.

En todo caso, ninguno de los estudios comparativos mencionados anteriormente aborda explícitamente el sector agrícola. Por lo tanto, aún no se ha analizado en forma sistemática el impacto de los regímenes de intercambio y balanza de pagos (y otros tipos de intervención indirecta) sobre los incentivos agrícolas.

Existen, por supuesto, conocidos estudios comparativos sobre las políticas de precios agrícolas, tales como el análisis de las políticas arroceras en Asia (1975), realizado por el Stanford Food Research Institute y "Estudios de caso de países con respecto a políticas de precios, impuestos y subsidios aplicados" (1976), del Banco Mundial. Sin embargo, estos estudios abordan esencialmente la producción sectorial y las políticas de precios de los insumos. Por otra parte, el International Food Policy Research Institute (IFPRI) ha conducido una serie de estudios sobre la interacción entre la protección industrial y los incentivos agrícolas (Bautista y Valdés, de próxima publicación).

Existen muchos estudios sobre países individuales que estiman los efectos en el corto plazo de las políticas específicas para el sector sobre aspectos tales como la producción agrícola, el consumo de alimentos y los flujos de intercambio. También han habido algunos intentos ocasionales por determinar los factores políticos subyacentes a la selección de las políticas de precios agrícolas en países individuales. Sin embargo, estos estudios no utilizan la misma metodología ni cubren el mismo período de tiempo y los cambios concomitantes que se producen en medidas importantes, tales como los términos de intercambio, el tipo de cambio, las tasas de interés real, los cambios tecnológicos y la inversión estatal en la infraestructura agrícola varían en los diferentes países y a lo largo del tiempo. Por lo tanto, estos estudios no se prestan para realizar comparaciones útiles de sus efectos, ya sea de la intervención directa o indirecta, entre los países. Los estudios realizados por el IFPRI, mencionados anteriormente, abordan el impacto de las políticas de protección industrial sobre la agricultura pero no analizan los

efectos indirectos de otras políticas macroeconómicas, como tampoco la economía política de las intervenciones.

El proyecto sobre políticas de precios agrícolas del Banco Mundial se diseñó para llenar este vacío de la literatura, evaluando los efectos tanto de la intervención directa como de la intervención indirecta de los precios agrícolas a lo largo de un período prolongado de tiempo en dieciocho países en vías de desarrollo, utilizando un marco conceptual y una metodología común y analizando la política económica de estas intervenciones. El primer paso en el proceso fue medir el impacto de la intervención directa e indirecta sobre los precios relativos dentro de la agricultura durante el período 1960-84 y luego medir el impacto sobre los precios agrícolas frente a los precios del resto de la economía, es decir, del sector no-agrícola. El paso siguiente consistió en estimar los efectos de las intervenciones directa e indirecta en los precios agrícolas durante el mismo período sobre: 1) la producción agrícola, 2) el consumo de productos agrícolas, 3) los ingresos de divisas, 4) el presupuesto estatal, 5) las transferencias de ingreso entre la agricultura y el sector no-agrícola y 6) la distribución del ingreso entre los diversos grupos de ingresos. Luego se utilizaron estas estimaciones, junto con la historia de las intervenciones de precios agrícolas de cada país, como base para el análisis de la evolución de la economía política del país en lo referente a políticas de precios.

La provisión de bienes públicos (regadío, caminos rurales, investigación y extensión, electrificación rural) es, por supuesto, muy importante para el progreso del sector agrícola. A pesar de que el análisis de la provisión de bienes públicos a la agricultura no constituía una parte fundamental del proyecto, se solicitó a los autores que calcularan el costo fiscal de las transferencias vía inversión del sector público hacia la agricultura, como asimismo la recaudación tributaria desde la agricultura y sus impactos netos sobre el ingreso agrícola.

El proyecto analizó, además, la llamada hipótesis de "compensación": el argumento de que el impuesto implícito a la agricultura resultante de las políticas de precios no necesariamente perjudica al sector, porque los ingresos obtenidos por concepto de dicha tributación se tienden a reinvertir en él. La hipótesis fue verificada por dos métodos alternativos (ver

volumen 4 del proyecto, síntesis). Cuando se analizó la hipótesis mediante el primer método, ésta fue rechazada para la mayoría de los países estudiados. En muchos de los casos, o no se observó una relación entre la provisión de bienes públicos al sector agrícola (es decir, inversión) y la intervención de los precios, o se observó una relación positiva. En otras palabras, la aplicación de impuestos al sector agrícola en la mayoría de los casos fue acompañada de una reducción de la inversión en el sector o no tuvo ningún impacto sobre la inversión. Al contrario, cuando se analizó la hipótesis mediante el segundo método, no fue rechazada, pero se observó que la inversión fiscal compensaba sólo una pequeña fracción del ingreso no percibido debido a la intervención de los precios.

Es importante aclarar, sin embargo, que el objetivo de este proyecto no fue el de abordar temas como la inversión óptima del sector público en la agricultura, la tributación óptima de la agricultura, o el rol del sector en la estrategia global de desarrollo. A pesar de la importancia de estos aspectos, no se pueden incluir en un análisis como éste, que se concentra sólo en un sector de la economía. Para ello es necesario un marco analítico más amplio⁴.

Evaluación del impacto de las políticas de precios agrícolas

Las políticas de precios de los países en desarrollo a menudo son distintas para los diversos productos agrícolas. Los alimentos habitualmente son tratados en forma diferente que los productos no-alimentarios, y lo mismo es válido para los exportables y los productos que compiten con importaciones. Por lo tanto, se solicitó a los autores de este estudio que identificaran aquellos productos agrícolas que en su opinión fueran lo suficientemente representativos de la categoría de productos básicos en sus países. El Cuadro 1 presenta los productos seleccionados, los cuales fueron clasificados como productos de consumo habitual, de consumo no-habitual, importables, exportables y no-transables. Se analizó un total de veintiséis productos agrícolas.

⁴ El Informe sobre Desarrollo Mundial 1988, Banco Mundial, y Ioye (1989) constituyen buenos materiales de referencia sobre tributación y finanzas públicas en países en vías de desarrollo, y sobre la relación existente entre las finanzas públicas y el desarrollo económico.

las en los dieciocho estudios, de los cuales la mitad eran productos de consumo habitual. Los estudiados más frecuentemente fueron: el arroz, el trigo, el maíz, el azúcar y el algodón.

CUADRO 1

CLASIFICACION DE LOS PRODUCTOS

	MANZANAS	CEBADA	CARNE DE VACUNO	CAFE	COPRA	MAIZ	ALGODON	UVA	AVELLANAS	LECHE	ACEITE DE PALMA	CERDO	PARAS	ARROZ	CAUCHO	CORDERO*	SORGO	SOYA	AZUCAR	GRASOL	TE	TABACO	TOMATE	TRIGO	VINO
Argentina			X			X	X	X									X	X					X	X	
Brasil																									
Chile	X		M							M														M	M
Colombia																									
Rep Dominicana				X																					
Egipto				X																					M
Ghana			X																						
Costa de Marfil			X	X																					
Corea		M	M															M							
Malasia																									
Marruecos																									M
Pakistan		X																							M
Filipinas																									
Portugal																									X
Sri Lanka			M																						M
Tailandia																									
Turquia																									
Zambia																									M

Notas:

M Importable X Exportable
* Formado por borregos y corderos

Con el fin de estimar los efectos de la intervención de precios fue necesario tener un precio de referencia. Con este propósito se utilizaron los precios de frontera, con la ventaja de que éstos se pueden medir fácilmente y proporcionan un indicador uniforme de comparación para todos los estudios. Más aún, estos precios representan el costo de oportunidad de los productos transables (considerando, por supuesto, los costos

de procesamiento, almacenaje, comercialización y transporte) para los países que son "tomadores de precios" en el mercado mundial. Es evidente que una objeción al uso de los precios mundiales como precios de referencia consiste en que ellos están sujetos a un alto grado de inestabilidad en el corto plazo. Sin embargo, no se discute que la asignación óptima de recursos requiere que los precios internos varíen en forma paralela a los precios mundiales, especialmente en los países en vías de desarrollo, cuya habilidad para protegerse contra las fluctuaciones de los precios de los productos mundiales son, con frecuencia, limitadas⁵. Por el contrario, simplemente se afirma que una forma razonable de analizar la intervención de los precios es comparar los precios internos relativos con las tendencias de los precios frontera en el largo plazo. En estos estudios los autores presentan las desviaciones promedio de los precios internos con respecto a los precios frontera durante períodos de cinco años y a lo largo de todo el período cubierto por los estudios. En los casos en que existía esta desviación, se consideró el poder de los países subdesarrollados para influir en los precios en el mercado mundial (por ejemplo, el cacao en Ghana)⁶.

⁵ Valdés y Siamwalla (1988) examinan este aspecto y sostienen que una solución óptima podría ser transferir parte del riesgo al gobierno, ya que éste puede tener una mayor capacidad para absorber los riesgos de una variedad de actividades que los agricultores individuales.

⁶ En general, los precios mundiales de los productos agrícolas están altamente distorsionados como consecuencia de las intervenciones de los precios por parte de la CE, los EE.UU., Japón y otros países. Sin embargo, para los formuladores de la política económica en la mayoría de las economías pequeñas y medianas, y en la mayoría de los productos, el costo de oportunidad mundial de producir estos bienes es irrelevante. Se sugiere que el precio mundial refleja las oportunidades económicas que enfrenta un país y, por lo tanto, debería utilizarse como referencia. No obstante, es evidente que pueden existir circunstancias en que sea necesaria una divergencia entre los precios internos y externos, como por ejemplo cuando se desea proteger a los consumidores de bajos ingresos contra la inestabilidad del precio mundial en el corto plazo, o cuando existe poder monopolístico sobre los mercados mundiales, o en el caso de que se deba proteger a los productores contra los subsidios temporales de las exportaciones externas, lo suficientemente fuertes como para paralizar el sector que compete con las importaciones (Valdés y Siamwalla, 1988).

Utilizando los precios frontera como el punto de referencia, los autores luego identificaron los diversos tipos de intervención tanto en los precios al productor como en los precios de los insumos y cuantificaron sus efectos en el ingreso de los productores. En el caso de los productos transables, que incluían la mayoría de los considerados, estas estimaciones fueron conceptualmente claras. Ellas se presentan como los efectos de la intervención directa y constituyen las estimaciones de los autores del porcentaje en el cual el precio al productor (valor agregado) de cada cultivo sobrepasó o quedó por debajo del precio frontera ajustado (valor agregado) al tipo de cambio oficial.

El paso siguiente fue estimar el impacto de la intervención indirecta sobre los precios relativos agrícolas. Aquí los fundamentos analíticos fueron más complejos. De hecho, los autores primero debieron estimar cuál habría sido el tipo de cambio si el país en cuestión hubiese eliminado los aranceles y las restricciones cuantitativas, a la vez que incurría en un déficit sostenido de su cuenta corriente; es decir, un déficit lo suficientemente pequeño como para ser financiado mediante la ayuda externa y el ingreso de capital en el largo plazo. Estos supuestos permitieron a los autores estimar el tipo de cambio de equilibrio que habría imperado en la ausencia de intervención y 'desequilibrio'. Como se apreciará, algunos autores consideraron necesario adaptar la metodología del proyecto a sus situaciones específicas.

Con el fin de medir el efecto de la intervención indirecta se debió estimar cuánto habrían variado los precios de los bienes adquiridos por los productores agrícolas si no hubiese existido intervención. Por lo tanto, un índice de los precios no-agrícolas fue ajustado de acuerdo a la diferencia producida en ese índice si los agricultores hubiesen enfrentado precios frontera al tipo de cambio de equilibrio para los bienes transables que adquirieron.⁸

⁷ Ver el anexo de este volumen para una discusión de los métodos utilizados para estimar el tipo de cambio de equilibrio.

⁸ Ver el anexo con respecto a la metodología utilizada.

Efectos cuantitativos de la intervención de los precios agrícolas

A priori existen buenas razones para pensar que la producción de cultivos individuales responde en el corto plazo a las variaciones de los precios relativos entre los cultivos, como también a los cambios en las diferencias relativas entre los precios de los insumos y la producción. Las estimaciones de las elasticidades de la oferta disponibles para muchos productos agrícolas en varios países en vías de desarrollo confirman esta creencia. En base a estas estimaciones de las elasticidades precio se solicitó a los autores que estimaran los efectos a corto plazo de la intervención de los precios. También se les solicitó que estimaran los efectos a largo plazo; es decir, aquellos que se producirían después de que los productores se ajustaran totalmente a los nuevos precios. Además de determinar los efectos de la intervención de precios sobre la producción agrícola, los autores evaluaron los impactos de la intervención sobre el consumo, las divisas, el gasto estatal, las transferencias intersectoriales de ingresos y la distribución del ingreso.⁹⁻¹⁰

⁹ Para varios de los dieciocho países incluidos en el proyecto, hay disponibles estimaciones modelos de equilibrio general computable (ECG). Estos fueron considerados por los autores de los países, quienes decidieron no utilizarlos porque consideraron que los ECGs específicos para sus países no eran satisfactorios para los propósitos de estos estudios.

¹⁰ Un análisis más completo habría incluido la medición de los efectos de la intervención de los precios agrícolas sobre la migración rural-urbana, los salarios y los flujos de inversión. A pesar de que se reconoció que estos efectos a largo plazo eran importantes, no se exigió a los autores que los realizaran debido a que dichas mediciones habrían alargado significativamente el tiempo requerido para completar los estudios. Sin embargo, varios autores evaluaron el impacto de la intervención de los precios agrícolas sobre los salarios rurales a lo largo del tiempo. Ver el anexo para mayor información sobre el método utilizado. Más aún, en el caso de Chile, se estimó el impacto de la política económica sobre la migración intersectorial y los flujos de inversión. Ver Mundlak, Cavallo y Domenech, y Coeymans y Mundlak, para mayor información sobre el análisis que incorpora dichas mediciones.

Economía política de las políticas de precios agrícolas

Este proyecto fue diseñado no sólo para medir los efectos de las políticas de precios agrícolas sobre los precios agrícolas, la producción y otras variables importantes, sino también para explicar cómo la intervención del Estado en los precios agrícolas fue afectada por las fuerzas del mercado y los factores políticos.

Se puede proponer una serie de hipótesis como posibles explicaciones de las políticas que se adoptaron en los dieciocho países. Es probable, por ejemplo, que gran parte del efecto discriminatorio de la intervención en los precios agrícolas, y especialmente la intervención indirecta, haya sido un subproducto de la posición ideológica que afirmaba que la mejor manera de lograr la industrialización era adoptar una estrategia de sustitución de importaciones. Por lo tanto, la discriminación de precios contra la agricultura puede haber sido no intencional. Como se mencionó anteriormente, uno de los resultados del proyecto fue la magnitud sorprendente de la discriminación contra la agricultura y el volumen de las transferencias de ingreso desde la agricultura al resto de la economía, consecuencia de las políticas de protección industrial y de la sobrevaluación del tipo de cambio asociada con los regímenes de sustitución de importaciones.

Un segundo argumento es que la intervención de precios que discrimina contra los productores agrícolas es una consecuencia natural del hecho de que las poblaciones urbanas constituyen las agrupaciones más influyentes políticamente, presionando el diseño de las políticas económicas de manera que las beneficien.¹¹

Sin embargo, la discriminación contra los precios agrícolas también tiene otras causas. Se puede observar, por ejemplo, que dicha discriminación es un subproducto no deseado de las transferencias de ingresos a los sectores urbanos pobres cuando el presupuesto fiscal no permite absorber el subsidio. También se puede observar que un gobierno originalmente interviene los precios agrícolas internos motivado por el deseo de prote-

¹¹ El análisis de las políticas relacionadas se puede encontrar en Bates (1981; 1983)

ger a los productores de la inestabilidad de los precios mundiales y que esta intervención bien intencionada se convierte en una discriminación en contra de la agricultura al cambiar las circunstancias. Otra hipótesis plausible es que la intervención que originalmente discriminaba contra la agricultura, con posterioridad desarrolla vida propia a medida que las reacciones del mercado y las presiones políticas incitan a una mayor intervención.

Con el fin de probar estas hipótesis se solicitó a los autores que proporcionaran una historia analítica de las políticas de precios. Un aspecto de esta tarea fue evaluar el grado en que las políticas anunciadas lograron los objetivos perseguidos; otro fue identificar a los que se beneficiaron y a los que se perjudicaron con la intervención de los precios. En muchos países se observó un grado importante de inconsistencia entre los resultados deseados y los reales. Como se demostrará en el volumen de síntesis, esto determinó que la economía de la política de precios agrícolas resultase una tarea muy compleja.

Se solicitó, además, a los autores de los estudios de los países que analizaran las reformas de las políticas de precios agrícolas que se produjeron durante el período estudiado. Esto implicó, entre otras cosas, identificar grupos que apoyaban o se oponían al sistema existente, como también reseñar las posiciones adoptadas por los partidos políticos nacionales. En muchos de los países el tema de las reformas desempeñó un papel fundamental en el análisis.

El medio económico internacional

El medio económico internacional tuvo un desempeño significativo en la determinación de las políticas de precios en los dieciocho países. El análisis cubrió, en la mayoría de los estudios, el período comprendido entre principios de los años 60 y mediados de los años 80, período marcado por una importante volatilidad de los precios de los principales productos agrícolas.

Hasta 1970 el período se caracterizó por un crecimiento rápido de la economía internacional bajo condiciones relativamente estables. Lo siguió el auge de los precios de los productos básicos en la primera mitad de los años setenta, auge que afectó tanto a los productos agrícolas como no-agrícolas. A pesar

de que los precios de los productos agrícolas y no-agrícolas fueron afectados en forma diferente, los precios de muchos de los productos agrícolas estudiados alcanzaron cifras máximas históricas durante la primera mitad de la década, con frecuencia seguidas de caídas bruscas. Por otra parte, la crisis de los precios del petróleo en 1973 desempeñó un papel importante en muchos de los mercados internacionales durante este período.

La segunda mitad de los años setenta fue un período de creciente inflación mundial y los precios internacionales nuevamente fueron afectados en forma diferente. Entre 1977-78, por ejemplo, se produjo un auge en el precio del café, que con posterioridad cayó bruscamente.

En una versión retrospectiva se puede describir la segunda mitad de la década del setenta como un período muy tolerante de la economía mundial. A pesar de que las tasas de inflación se elevaron bruscamente, las tasas de interés internacionales permanecieron en el rango de 6 a 8%. Por este motivo, el valor real de las deudas de los países en vías de desarrollo no aumentó a pesar de los incrementos significativos de sus niveles de endeudamiento, y las obligaciones del servicio de la deuda no subieron con la misma rapidez que los ingresos por concepto de importaciones y los ingresos reales.

Con la segunda crisis de los precios del petróleo en 1979, y la consiguiente recesión mundial de principios de los años ochenta, la economía mundial sufrió una transformación. Entre otras cosas se produjo la caída de la mayoría de los precios de los productos básicos, que alcanzaron precios mínimos que no se habían presentado desde los años treinta. Esta importante baja de los precios coincidió con que los países en vías de desarrollo comenzaron a sufrir grandes dificultades en el servicio de su deuda externa por las alzas experimentadas por las tasas de interés y la caída de las entradas de capital, fenómenos que ocurrieron bruscamente. En resumen, el ambiente tolerante de los años setenta se transformó en el difícil ambiente de los años ochenta. Las políticas que parecieron razonables en la década anterior fueron repudiadas en los años ochenta. Este estudio comparativo permite al lector evaluar la importancia relativa de los factores internos y externos y cómo son gestadas las políticas de precios agrícolas. El estudio indica, además, cómo responde una muestra representativa de

países en vías de desarrollo ante el mismo estímulo externo y las mismas dificultades.

Resultados regionales

Este volumen sobre América Latina es parte de una colección de tres volúmenes de países agrupados por región. Este, sobre América Latina, el segundo sobre Asia y el tercero sobre África y el Mediterráneo.

Las políticas de precios agrícolas, sus causas, su puesta en práctica y sus efectos presentan similitudes y diferencias a través de los países y las regiones. Esto se revisa en detalle en los volúmenes 4 y 5: la síntesis del proyecto, en que se analizan algunos de los resultados regionales en cuanto al impacto de las políticas de precios sobre los incentivos agrícolas, según se refleja en las tasas de protección nominal directa, indirecta y total.

La muestra está formada por dieciocho países que tienen la siguiente distribución regional: Asia: Corea, Malasia, Pakistán, Filipinas, Sri Lanka y Tailandia; América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Colombia y la República Dominicana; el Mediterráneo: Egipto, Marruecos, Portugal y Turquía, y África al sur del Sahara: Costa de Marfil, Ghana y Zambia.

En el Cuadro 2 se presentan las medidas promedio de la intervención de los precios de los productos seleccionados. Se aprecia inmediatamente una serie de similitudes a través de las regiones. Primero, en el período estudiado, en general, la intervención directa sobre los importables fue positiva en las cuatro regiones y aquella sobre los exportables fue negativa en todas las regiones. Segundo, la intervención directa sobre todos los productos seleccionados fue negativa en todas ellas, indicando que el impuesto directo sobre las exportaciones determinó la protección de los importables. Tercero, la tasa de impuestos indirectos (debido a la política de protección industrial y a la sobrevaluación del tipo de cambio real) fue significativa en todas las regiones (habitualmente superando el 20%), y determinó la tasa de tributación directa en todas ellas. Cuarto, la tributación total fue significativa, superando el 25% en todas las regiones.

El impacto de las intervenciones de los precios sobre los incentivos agrícolas también presenta una serie de diferencias

entre las regiones. Primero, la tributación indirecta a lo largo del período estudiado fue mayor en el Africa al sur del Sahara, alcanzando un 28,6% (fue más de 30% en Ghana), a continuación le siguieron: Asia y América Latina (entre 21 y 23%), y la región del Mediterráneo presentó el porcentaje más bajo (alrededor de 19%).

CUADRO 2
TASAS DE PROTECCION NOMINAL DIRECTA,
INDIRECTA Y TOTAL, 1960-1984¹
(Promedio regional, por ciento)

Regiones ²	Indirecta	Directa	Total	Importables directos	Exportables directos
Asia	-22,9 ³	-2,5	-25,2	22,4	-14,6
América Latina	-21,3	-6,4	-27,8	13,2	-6,4
Mediterráneo	-18,9	-6,4	-25,2	3,2	-11,8
África del Sur del Sahara	-28,6	-23,0	-51,6	17,6	-20,5

1. El período cubierto generalmente abarca desde 1960 hasta 1984, pero varía en algunos países.
2. Países: Asia: Corea, Malasia, Pakistán, Filipinas, Sri Lanka, Tailandia. América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, República Dominicana. Mediterráneo: Egipto, Marruecos, Portugal, Turquía; África al sur del Sahara: Costa de Marfil, Ghana, Zambia.
3. En Asia del Sur (Pakistán, Sri Lanka) la tasa de protección nominal indirecta fue de -32,1%, mientras que en Asia Oriental (Corea, Malasia, Filipinas, Tailandia) fue de -18,1%.

En América Latina la tasa de tributación indirecta de cada país fue bastante cercana al promedio de la región, que era de 21,3%. En Asia hubo una diferencia significativa entre el Asia del Sur (Pakistán y Sri Lanka) y el Asia Oriental (Corea, Malasia, Filipinas y Tailandia). La tasa de tributación indirecta por región fue mayor en el Asia del Sur (32,1%) y menor en el Asia Oriental (18,1%). En la región del Mediterráneo la tasa de tributación indirecta fue cercana al promedio de la región en Egipto y Marruecos, mientras que en Turquía la tasa fue la más alta de la muestra y en Portugal fue la menor.

Al igual que la tributación indirecta, la tributación directa también fue mayor en el Africa al sur del Sahara (donde la agri-

cultura en nuestra muestra es dominada por cultivos de exportación), alcanzando un 23%. Esa región fue seguida por América Latina y el Mediterráneo, con 6,4% cada uno, y Asia con 2,5%. La tasa de tributación directa promedio en Asia fue baja debido a la alta protección directa en Corea (39%). Sin Corea, la tasa de tributación directa promedio en Asia fue alrededor de 11% (con una tasa de 25% en Tailandia). En América Latina las tasas de tributación directa más altas se observaron en Argentina y en la República Dominicana (alrededor de 18%), mientras que en la región del Mediterráneo la tasa de tributación directa más alta se observó en Egipto (aproximadamente 25%).

Finalmente, la tasa de tributación total fue superior a 25% en todas las regiones; sin embargo, ésta fue de aproximadamente el doble en el Africa al sur del Sahara.

Los cinco próximos capítulos de este volumen presentan un resumen del estudio de las políticas de precios agrícolas durante el período 1960-84 en Argentina, Brasil, Chile, Colombia y República Dominicana. En todos los casos, los capítulos se basan en informes más largos y detallados de los países, publicados en la serie de Estudios Comparativos del Banco Mundial, *La economía política de las políticas de precios agrícolas*.

La tercera parte de este volumen presenta una síntesis de los principales resultados obtenidos en los cinco países, como asimismo adelanta diversas hipótesis que surgen de la comparación de las experiencias de los cinco países. Finalmente, los apéndices en las partes segunda y tercera presentan diversos aspectos metodológicos.

Referencias

- Balassa, Bela (1971). *The Structure of Protection in Developing Countries*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Bates, Robert H. (1983). *Essays on the Political Economy of Rural Africa*, University of California Press, Berkeley.
- (1981). *Markets and States in Tropical Africa*, University of California Press, Berkeley.
- Bautista, R y Valdés, A. (eds.) *Trade and Macroeconomic Policies in Developing Countries: Impact on Agriculture*, IFPRI, en prensa.
- Bhagwati, Jagdish, N. (1978). *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Anatomy and Consequences of Exchange Control*

- Regimes*, Ballinger Press for the National Bureau of Economic Research, Lexington.
- Coeymans, Juan Eduardo y Mundlak, Yair. "Crecimiento agrícola y sectorial: Chile", en R. Bautista y A. Valdés (eds.) *Trade and Macroeconomic Policies in Developing Countries: Impact of Agriculture*, en prensa.
- Krueger, Anne O. (1983). *Trade and Employment in Developing Countries: Vol. 3 Synthesis*, University of Chicago Press, Chicago.
- (1978). *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Liberalization Attempts and Consequences*, Ballinger Press for the National Bureau of Economic Research, Lexington.
- Krueger, Anne O.; Lary, Hal B. and Akasane, Narongchai (1981). *Trade and Employment in Developing Countries, Vol. 1* ("El comercio y el empleo en países en vías de desarrollo", Vol. 1), University of Chicago Press, Chicago.
- Little, I.M.D.; Scitovsky, T. y Scott, M. (1970). *Industry and Trade in Some Developing Countries*, Oxford University Press, London.
- Mundlak, Yair (1985). "The Aggregate Agricultural Supply", Center for Agricultural Economic Research, Documento de Trabajo No 8.511, Rehovot, Israel.
- Mundlak, Y.; Cavallo, D. y Domenech, R. "Agricultura y crecimiento: La experiencia de Argentina", 1913-84, en R. Bautista y A. Valdés (eds.) *Trade and Macroeconomic Policies in Developing Countries: Impact on Agriculture*, en prensa, y Research Report No 76, International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.
- Schultz, T.W. (1964). *Transforming Traditional Agriculture*, Yale University Press, New Haven.
- Timmer, C.P. y Falcon, W. (1975). "La economía política de la producción de arroz y del comercio en Asia", en I.G. Reynolds (ed.) *Agriculture in Development Theory*, New Haven, Yale University Press.
- Toye, J.F.J. (ed.) (1979). *Taxation and Economic Development*, Londres: Frank Cass.
- Valdés, A. (ed.) (1981). *Food Security for Developing Countries*, Westview Press, Boulder, Colorado.
- Valdés, A. y Siamwalla, A. (1988). Capítulo 7 en J.W. Mellor y R. Ahmed (eds.) *Agricultural Price Policy for Developing Countries*, Baltimore, Md., Johns Hopkins University Press.

SEGUNDA PARTE

Síntesis por países

CAPITULO I

Argentina

Adolfo C. Sturzenegger

INDICE

LA ECONOMIA DE ARGENTINA	31
— El sector agrícola	35
— Crecimiento y estancamiento en las pampas	37
 EL PATRON DE INTERVENCION DE LOS PRECIOS AGRICOLAS	38
— Metodología para medir las intervención de los precios	39
 CONSECUENCIAS DE LAS INTERVENCIONES DE PRECIOS	46
— Efecto sobre la producción agrícola	46
— Efecto sobre el consumo	50
— Efecto sobre los ingresos netos de divisas	50
— Efecto sobre el presupuesto fiscal	52
— Efecto sobre las transferencias de ingresos	53
 ECONOMIA POLITICA DE LAS INTERVENCIONES DE PRECIOS EN LAS PAMPAS	55
— Tres factores que requieren explicación	55
— Impuesto estabilizador sobre las exportaciones	56
— Variaciones en el largo plazo	60
— Las fuerzas subyacentes a la tributación sobre las exportaciones	63

- Los objetivos del equipo económico y el conflicto con la agricultura	65
- Grupos de presión del sector agrícola	68
- Grupos de presión del sector industrial	69
- Equilibrio entre los diversos intereses: consecuencias sobre la política de precios agrícolas	70
- Una breve revisión histórica de la política comercial de Argentina	73

RESUMEN Y CONCLUSIONES

76

REFERENCIAS

78

LA ECONOMIA POLITICA DE LAS INTERVENCIONES DE PRECIOS

127

- La formulación de las políticas económicas	130
- Objetivo y resultados de las políticas económicas	136
- Objetivos de las intervenciones de precios: un enfoque econométrico	138

RESUMEN Y CONCLUSIONES

141

REFERENCIAS

142

Desde fines de la Segunda Guerra Mundial, la intervención estatal de los precios agrícolas ha conducido a un alto grado de discriminación de precios contra los principales productos agrícolas de Argentina. Este capítulo tratará las razones y efectos de esta intervención¹

El trabajo comienza con una visión general de la economía argentina y del sector agrícola del país, seguida de una explicación de los métodos utilizados para evaluar la intervención de precios agrícolas entre 1960 y 1985. Como la intervención se llevó a cabo principalmente a través de políticas cambiarias y comerciales, el análisis se centra en las tasas de protección efectiva y nominal, ajustando por tipo de cambio real de los seis productos principales de las pampas argentinas: trigo, maíz, sorgo, soya, girasol y carne de vacuno. La sección siguiente presenta los resultados de los análisis de simulación diseñados para medir los efectos de la intervención de los precios y luego se relaciona la discriminación de los precios con la economía política de Argentina.

La economía de Argentina

Argentina, el segundo país más grande de América del Sur, tiene una superficie de 2.797.000 kilómetros cuadrados. En 1980, el número de habitantes era de 28 millones y la tasa de crecimiento anual de la población en los últimos años ha sido aproxima-

¹ Este trabajo es una versión resumida de *Trade, Exchange Rate, and Agricultural Pricing Policies in Argentina* (Comercio, Tipo de Cambio y Políticas de Precios Agrícolas en Argentina) Banco Mundial, 1989

damente 1,8 %. En 1980, alrededor de un 83 % de la población vivía en zonas urbanas, es decir, ciudades de 2 000 habitantes o más.

La tierra más fértil y productiva de Argentina se encuentra dentro del radio de 500 km de Buenos Aires, la capital. Esta zona, conocida como las pampas, es responsable de más del 50 % de la producción agrícola del país y de la mayor parte de sus tres productos principales: cereales, oleaginosas y ganado.

En vista del tamaño de su población y de su PIB per cápita (alrededor de US\$ 2 300), Argentina puede ser considerada una economía de tamaño mediano. Su PIB anual es de US\$ 70 mil millones.

Hace poco más de un siglo, Argentina tenía un bajo nivel de desarrollo, pero luego, a fines del siglo diecinueve, ocurrieron varios hechos de importancia. En lo interno, el país logró la estabilidad política y en lo externo, las reducciones significativas de los costos de transporte de ultramar de los productos agrícolas y los importantes aumentos de la demanda mundial de estos productos mejoraron significativamente las posibilidades de exportación de Argentina. Por consiguiente, las tierras de las pampas comenzaron a disponer de grandes cantidades de dinero, que originaron una especie de esquema de desarrollo de "salida para el excedente" (Di Tella y Zymelmann, 1967) que atrajo grandes flujos de inmigrantes europeos y capital extranjero. Dicho capital se invirtió principalmente en infraestructura económica (ferrocarriles, puertos, energía eléctrica, etc.), y en los años siguientes Argentina presentó un crecimiento alto y sostenido, caracterizado por una rápida expansión de la cantidad de tierra cultivada y un crecimiento acelerado de las exportaciones y del PIB (Díaz Alejandro, 1975; Cavallo y Mundlak, 1982). La depresión de los años 30 alteró las condiciones para el crecimiento. Los términos externos de intercambio agrícola empeoraron, y esto, junto a la menor disponibilidad de tierra a causa del crecimiento de la población, determinó una disminución de la ventaja interna de la agricultura. A medida que disminuyó el crecimiento de las exportaciones, los componentes internos de la demanda agregada comenzaron a desempeñar un papel más importante en la economía (Ferrer, 1980), la que además se vio afectada por una serie de cambios de las políticas económicas generales. Hubo un aumento moderado de los aran-

celes (Díaz Alejandro, 1975) y se implantaron restricciones cambiarias en respuesta a los problemas de la balanza de pagos (Macario, 1964). Estos cambios mejoraron las condiciones para el crecimiento de la producción industrial. Los precios industriales relativos aumentaron bruscamente durante la Segunda Guerra Mundial, pero inmediatamente después los precios internacionales de los productos agrícolas tradicionales comenzaron a subir. Sin embargo, los impuestos a las exportaciones agrícolas en Argentina neutralizaron cualquier efecto beneficioso de los nuevos términos de intercambio sobre los precios agrícolas internos. Además, se implantaron aranceles altos y restricciones a las importaciones con el fin de proteger a los productores internos de la competencia externa. Esto tuvo como consecuencia el estancamiento de la agricultura y el rápido crecimiento de la industria de sustitución de importaciones. Se comenzaron a dar, entonces, las condiciones para la situación de inestabilidad que ha caracterizado a la economía argentina durante la mayor parte de las últimas cuatro décadas (Berlinski y Schydowsky, 1977).

En general, la experiencia de postguerra consistió en un período de crecimiento moderado seguido de un estancamiento. Entre 1950 y 1974, el PIB per cápita aumentó a una tasa anual promedio de alrededor de 2,3 % mientras que el PIB total se elevó aproximadamente un 4 % anual. Sin embargo, entre 1975 y 1985 el PIB total permaneció estacionario y el PIB per cápita se redujo considerablemente. El cambio desde un crecimiento moderado a un estancamiento parece tener relación en gran medida con la reducción de la productividad más que con la cantidad de recursos disponibles. Estas tendencias se reflejan en el Cuadro 1, que muestra las tasas anuales de crecimiento del PIB total, el capital físico reproducible y la relación promedio producto/capital entre 1960 y 1984.

En la última columna del Cuadro 2 se presentan las tasas anuales de inflación medidas por el deflactor implícito del PIB. Se logró manejar la inflación hasta 1970, pero a principios de la década ésta se aceleró y luego despegó después de 1974, cuando no se logró controlar el presupuesto público. En los últimos años la inflación se ha transformado en un proceso autoperpetuante en que los precios ascendentes conducen a un mayor déficit presupuestario y a un menor saldo efectivo de caja, lo que a su vez determina que los precios suban aún más. Además

El Cuadro 2 proporciona datos sobre el ingreso, el gasto y los saldos presupuestarios del Estado para el período 1960-85. El Gobierno se define en sentido amplio e incluye el gobierno en los niveles nacional y provincial, las diversas empresas públicas autónomas y el sistema de seguro social. El resultado cuasifiscal es el saldo de las cuentas del Banco Central, que consiste principalmente en subsidios al sistema financiero. Del Cuadro 2 surgen tres puntos importantes: (a) la relación del gasto público con respecto al PIB es alta; (b) esa relación aumentó en la segunda mitad del período; y (c) el déficit ha sido crónico (el balance presupuestario pareció razonable sólo entre 1967 y 1970).

El sector agrícola

A pesar de que la agricultura se ha visto opacada por el sector industrial desde fines de la Segunda Guerra Mundial, ella contribuye en forma importante al PIB de Argentina. En la primera columna del Cuadro 3 se puede apreciar la participación de la agricultura en el PIB entre 1960 y 1985. Dicha participación presenta una tendencia descendente y un aumento entre 1970 y 1974.

La participación de las importaciones agrícolas en el total de importaciones era muy baja, mientras que la de las exportaciones agrícolas en el total de exportaciones era considerable y no mostraba una tendencia definida (ver Cuadro 3). La última columna del Cuadro 3 presenta una tendencia positiva de la participación de las exportaciones agrícolas en la producción agrícola total. Esto se puede atribuir a dos factores: (a) algunos productos nuevos, altamente exportables (por ejemplo, la soya), aparecieron más adelante en el período bajo análisis, y (b) la producción de granos (exportada en su mayor parte) aumentó en forma significativa en la segunda mitad del período.

Los agricultores de las pampas se especializan en la producción de soya, maíz, trigo y carne de vacuno, que son responsables del grueso del ingreso de Argentina por concepto de exportaciones. Sólo la soya —exportada como frejol, aceite comestible y pellets de soya molida— representa un cuarto de las exportaciones totales. La región también constituye la principal fuente de alimentos para la población argentina, ya que produce más del 85% de los granos y oleaginosas consumidos internamente y al-

el reajuste de los precios generales ha dado origen a un alto nivel de inflación por inercia.

CUADRO 1

TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL PROMEDIO DEL PIB, EL CAPITAL Y LA PRODUCTIVIDAD PROMEDIO DEL CAPITAL, 1960-84 (POR CIENTO)

Período	PIB (1)	Capital (2)	Productividad promedio del capital (3)
1960-64	4,6	3,3	1,3
1965-69	3,0	4,1	-1,1
1970-74	3,8	4,5	-0,7
1975-79	1,8	4,1	-2,3
1980-84	-1,6	2,2	-3,8
1980-84	2,3	3,6	-1,3

Fuentes: Sturzenegger y Mosquera, 1988.
Elias, 1982.

Nota: (3) = (1) - (2)

CUADRO 2

CUENTAS DEL SECTOR PÚBLICO Y TASA DE INFLACIÓN, 1961-85

Período	Porcentaje de participación del PIB				Tasa de inflación anual a/	
	Ingreso estatal (1)	Gasto estatal (2)	Ingreso neto (3)	Déficit cuasifiscal (4)	Ingresos netos consolidados (5)	(6)
1961-65	34,1	39,2	-5,2	0,9	-4,3	23,9
1966-70	37,2	39,0	-1,8	-0,1	-1,8	16,4
1971-75	34,2	41,8	-7,6	1,9	-5,7	78,0
1976-80	41,3	46,2	-4,9	-1,2	-6,1	200,7
1981-85	43,9	51,3	-6,3	-11,3	-17,6	391,7

Fuente: Sturzenegger y Mosquera, 1988.

Notas: (3) = (1) - (2)

(5) = (3) + (4)

a/ La tasa de inflación anual corresponde a un promedio simple de cinco años (no acumulativo).

CUADRO 3
EL SECTOR AGRICOLA, 1961-85

Periodo	Participación de la agricultura en el PIB	Valor (millones de US\$)	Participación en las importaciones totales (Por ciento)	Valor (millones de US\$)	Participación en las exportaciones totales (Por ciento)	Participación en la producción agrícola total (Por ciento)
1961-65	14,9	50,4	4,2	787,8	60,1	34,5
1966-70	12,2	72,0	5,4	948,6	60,6	37,9
1971-75	13,5	138,0	5,4	1.546,6	56,6	28,4
1976-80	10,3	254,2	4,5	3.428,2	53,9	42,5
1981-85	11,2 a/	195,8	3,6	4.670,6	56,8	44,9 a/

Fuente: Sturzenegger y Mosquera, 1988.
* / Incluye las secciones I, II y III de NADE.

Nota: a/ No se incluye 1985.

rededor del 90% del ganado. La producción agrícola en otras zonas del país abastece principalmente el mercado interno y representa un 80% de los cultivos industriales de Argentina y más de la mitad de la producción de hortalizas y frutas.

La tierra fértil y el clima favorable de las pampas han permitido a los agricultores rotar cultivos y ganado y poner en práctica el sistema de doble cultivo. La alta calidad del suelo también les permite cambiar rápidamente de trigo a cultivos forrajeros y a oleaginosas, según la rentabilidad que se espera obtener de cada uno.

Crecimiento y estancamiento en las pampas

Una de las características sobresalientes de la agricultura de las pampas consiste en los constantes cambios entre crecimiento y estancamiento. Hasta principios de los años 40, la producción mantuvo un ritmo ascendente que introdujo a Argentina en los mercados mundiales, convirtiéndola en uno de los principales abastecedores de alimentos y de granos forrajeros, lo que fue seguido de más de dos décadas ininterrumpidas de estancamiento después de la Segunda Guerra Mundial.

Entre 1909 y 1939 el rendimiento anual promedio de Argentina para cereales y oleaginosas fue de 13,2 millones de toneladas, pero esa cifra aumentó a sólo 16 millones de toneladas entre 1946 y 1976 (Miró, 1982). La situación fue aún más desfavorable en el caso de la producción de trigo, que alcanzó el mismo nivel en el período 1960-64 que en el de 1925-1929. La producción de maíz en el último período fue 33% menor que en el anterior (Díaz Alejandro, 1975). El estancamiento es particularmente evidente en el comportamiento de las exportaciones agrícolas. Las exportaciones anuales promedio de cereales y oleaginosas alcanzaron a sólo 7,3 millones de toneladas entre 1945 y 1976, en contraste con un promedio de 9,5 millones de toneladas al año entre 1909 y 1939 (Miró, 1982).

Más aún, la participación de Argentina en las exportaciones mundiales de trigo se redujo de 19,3% entre 1934 y 1938 a sólo 2,8% por ciento entre 1971 y 1975. Mientras que las exportaciones mundiales de trigo aumentaron más de 300%, las exportaciones de trigo de Argentina disminuyeron en 42%. En el caso de los granos forrajeros (maíz, sorgo, cebada, etc.), las exportaciones argentinas decrecieron desde el 48,1% de las

exportaciones mundiales en el período 1934-38 a sólo 9,5% en el período 1971-75. El ejemplo que se cita con más frecuencia es el del maíz. Entre 1934 y 1938 este cereal proveniente de Argentina representaba dos tercios de todas las exportaciones mundiales, mientras que los Estados Unidos contribuían con sólo el 8%. Sin embargo, entre 1976 y 1980 la situación se invirtió; las exportaciones de maíz de Argentina disminuyeron a menos del 8% de las exportaciones mundiales y las exportaciones de los EE.UU. aumentaron a 74% (Miró, 1982). Las exportaciones de carne de vacuno experimentaron una reducción aún mayor, cayendo desde 56,0% de las exportaciones mundiales, inmediatamente antes de la Segunda Guerra Mundial (Díaz Alejandro, 1975), a prácticamente nada en la actualidad. La carne de vacuno hoy día es principalmente un producto destinado a abastecer el mercado interno.

El patrón de intervención de los precios agrícolas

La política comercial entre 1960 y 1985 se diseñó para discriminar contra la mayoría de los exportables frente a los importables. Esta política se puso en práctica a través de aranceles altos, restricciones cuantitativas para los productos de importación que competían con aquellos del sector industrial, e impuestos de exportación a los principales productos agrícolas y agroindustriales de exportación.

Estas políticas elevaron los precios relativos de los productos importables y determinaron una revaluación real de la moneda, lo que tuvo como consecuencia una discriminación contra los exportables tradicionales (productos agrícolas y agroindustriales).

Los productos exportables no tradicionales pudieron eludir en parte los efectos de la protección para los productos de sustitución de importaciones a través de los subsidios a las exportaciones.

De los productos exportables tradicionales de Argentina, aquellos de las pampas fueron los más afectados por la política comercial. De hecho, los exportables agroindustriales fueron protegidos ya que se beneficiaron de los subsidios a los insumos agrícolas. Más aún, los impuestos fijados a las exportaciones agroindustriales fueron significativamente menores que aquellos

para las exportaciones agrícolas. El gobierno subsidió algunos de los insumos utilizados en la producción agrícola para compensar en parte el menor precio relativo de ésta. Específicamente, permitió el acceso a un crédito a tasas de interés subsidiadas, ofreció exenciones de impuestos por la compra de maquinaria agrícola y proporcionó apoyo financiero para investigación tecnológica. Se esperaba que estas políticas elevaran el nivel de los incentivos del sector, aumentando así la producción agrícola sin elevar los precios.

Metodología utilizada para medir la intervención de los precios

En este estudio se analizan las políticas de precios de Argentina entre 1960 y 1985. Los productos de interés fueron: trigo maíz, sorgo, soya, girasol y carne de vacuno. Las participaciones promedio de cada uno de los productos en valor agregado agrícola total durante el período fueron: trigo, 7,9%; maíz 7,2%; sorgo, 2,6%; soya, 5,6%; girasol, 2,9%, y carne de vacuno, 28,9%. Todos estos productos son transables y, como se señaló, se discriminó contra ellos principalmente mediante restricciones al comercio exterior y un tipo de cambio sobrevaluado. Por lo tanto, la intervención de precios se midió determinando las tasas de protección nominal directa (TPN_D), protección nominal indirecta (TPN_I), protección nominal total (TPN_T) y protección efectiva total (TPE_I).

PROTECCION NOMINAL DIRECTA (TPN_D)

Las tasas de protección se estimaron a nivel del productor. En el caso de los cultivos, los precios al productor utilizados fueron aquellos que imperaron en el principal mes de cosecha: enero en el caso del trigo y mayo para los cultivos de verano. En el caso de la carne de vacuno, se utilizaron los precios anuales promedio. Los precios relativos imperantes (es decir, p_i/P_{na}) de los productos seleccionados fueron volátiles durante el período en estudio, y aquellos de la mayoría de los productos llegaron a sus niveles más bajos entre 1979 y 1981. En general, los precios relativos imperantes parecieron sufrir una pequeña tendencia descendente. Si esta tendencia hubiese ido acompañada de un aumento positivo equivalente en la productividad agrícola, y si

el sector agrícola se hubiese apropiado de las variaciones de la productividad, los arriendos de tierra habrían permanecido relativamente constantes. Si esto último no hubiese sucedido, se podría deducir que las variaciones en la productividad fueron transferidas al resto de la economía. Estas relaciones se analizan en mayor detalle en la sección de economía política.

Los precios relativos no sujetos a intervención directa (es decir P_i/P_{na}) fueron mucho más volátiles que los precios relativos imperantes. La débil tendencia descendente de esos precios refleja básicamente una tendencia similar en el tipo de cambio real.

En el Cuadro 4 se puede observar que las tasas de protección nominal directa son negativas para casi todos los años y para todos los productos. En general, la protección nominal directa negativa fue alta en valor absoluto cuando los precios relativos sin intervención directa fueron altos, y viceversa. Como consecuencia de esto, los precios imperantes variaron algo menos que los precios no sujetos a intervención directa. Por ejemplo, cuando el tipo de cambio real imperante o los precios internacionales de los seis productos eran altos, el nivel de desprotección (es decir, la fijación de impuestos) también era alto. Por lo tanto, las variaciones de la protección nominal directa tendieron a compensar las variaciones del tipo de cambio real o de los precios internacionales. En el análisis de la economía política también se analizan en detalle estas relaciones.

CUADRO 4

EFFECTOS DE LA INTERVENCION DIRECTA DE
PRECIOS SOBRE LOS PRECIOS RELATIVOS
AL PRODUCTOR (TPN_D), 1961-85

Período	Trigo	Maíz	Sorgo	Soya	Girasol	Carne de vacuno
1961-85	-15,8	-4,3	-12,6	n.d.	n.d.	-31,8
1966-70	-12,3	-12,1	-19,3	n.d.	n.d.	-24,4
1971-75	-45,8	-28,8	-29,5	n.d.	n.d.	-23,9
1976-80	-19,0	-18,9	-14,4	-12,5 a/	-25,6 a/	-2,7
1981-85	-20,2	-21,5	-25,4	-22,3	-24,5	-22,5

Fuente: Sturzenegger y Mosquera, 1988.

Nota: a/ No se incluye 1976

PROTECCION NOMINAL INDIRECTA (TPN_I)

La protección nominal total TPN_T es la suma de la protección nominal directa (TPN_D) e indirecta (TPN_I). En contraste con la intervención directa, que afecta los precios internos de los productos agrícolas, la intervención indirecta afecta estos precios a través de políticas que influyen en el tipo de cambio y en los precios no-agrícolas.

Para calcular la TPN_I, estimamos el tipo de cambio de equilibrio de libre comercio e^* y el arancel implícito (o equivalente) para el sector importable t_M . Se utilizó una versión ampliada del enfoque de Díaz Alejandro (1981) para calcular t_M .

Este autor define CP como:

$$(1) \quad CP = \frac{P_x/P_m}{P_f_x/P_f_m}$$

donde

CP = "sesgo anticomercio" en la política de intercambio externo²

P_x, P_m = índice de precios internos de los sectores exportable e importable, respectivamente, y

P_f_x, P_f_m = índice de precios internacionales de los sectores exportable e importable, respectivamente.

Como se aprecia en la ecuación (1), CP proporciona la relación entre los términos de intercambio interno y externo. Un valor no distorsionado equivale a 1. Un valor de CP inferior a 1 significa que existe discriminación en contra de los exportables frente a los importables. Cuando CP es superior a 1, significa que la política comercial determina que aumente la

² Díaz Alejandro denomina CP al "sesgo proteccionista de la política comercial" (coeficiente de protección), lo que no parece una definición adecuada, porque cualquier protección implica desprotección. En Argentina, habitualmente se habla de "sesgo antiimportación", pero esta definición no es precisa, porque el coeficiente simultáneamente refleja un "sesgo antiexportación". Cuando el CP es inferior a 1, la denominación "anticomercio" es adecuada; el comercio será menor y la economía más cerrada.

capacidad de intercambio y, por lo tanto, que tiene un sesgo pro-comercio. En Argentina, el CP fue inferior a 1, por lo tanto la política comercial redujo la capacidad de intercambio produciéndose un sesgo anticomercio.

Como x y m son sectores transables, se puede afirmar que

$$(2) \quad P_x = P_f^x E(1-t_x)$$

$$(3) \quad P_m = P_f^m E(1+t_m)$$

donde

E = tipo de cambio nominal

t_x = protección directa implícita por unidad para el sector exportable, y

t_m = arancel implícito por unidad para el sector importable.

Ahora se pueden utilizar las ecuaciones (1), (2) y (3) para obtener otra expresión para CP:

$$(4) \quad CP = \frac{1-t_x}{1+t_m}$$

Se puede calcular CP a partir de la ecuación (1) utilizando los índices de los cuatro precios, P_x , P_m , P_x^f y P_m^f . Sin embargo, el nivel de CP a partir de la ecuación (1) depende del año base elegido para calcular esos índices de precios. Por consiguiente, necesitamos una observación independiente del CP para determinar toda la serie CP. Esto se realiza utilizando la ecuación (4) para un año en que se dispuso de los valores de t_x y t_m . Se eligió el año 1969 debido a que existe una estimación de t_m para ese año. Se consideró la industria, excluyendo la agroindustria, como el sector importable. Un conocido estudio sobre protección implícita en Argentina (Berlinski y Schydrowsky, 1977) proporcionó el valor de t_m para 1969.

Se consideró la producción agrícola y agroindustrial como el componente del sector exportable. En el caso de este sector, se estimó t_x utilizando los impuestos explícitos a las exportaciones. Luego, utilizando el valor calculado de CP para 1969 como base para las series de índice de precios internos y externos de ambos sectores transables, estimamos los CPs para todo el período

mediante la ecuación (1). Finalmente, estimamos t_m para todo el período utilizando la siguiente ecuación:

$$(5) \quad t_m = \frac{1-t_x-1}{CP}$$

donde t_x indica los impuestos explícitos de exportación estimados para todo el período de acuerdo a lo descrito anteriormente. En el Cuadro 5 se entregan los valores de $(1-t_x)$, CP, y $(1+t_m)$ correspondientes al período.

El Cuadro 5 indica que se gravó fuertemente el sector exportable (agricultura y agroindustria) en relación al sector importable (industria no relacionada a la agricultura). El valor de CP implica que se aplicó un impuesto general a los exportables de aproximadamente 44 a 47% desde 1961 hasta 1980, el cual aumentó a 55% entre 1981 y 1984 (y llegó a 60% en 1985). Esta aplicación de impuestos tuvo dos componentes: (1) la protección industrial medida por el arancel implícito t_m , que fluctuó entre alrededor de 50% (desde 1971 a 1975) y 95% (desde 1981 a 1985), con una variación anual significativa; y (2) el impuesto t_x sobre los exportables, que fluctuó entre alrededor de 8% (desde 1976 a 1981) y 18% (desde 1971 a 1979), con el impuesto más alto de 23% en 1973.

CUADRO 5

IMPUESTO EXPLICITO SOBRE LAS EXPORTACIONES, ARANCEL IMPLICITO Y SESGO ANTICOMERCIO, 1961-1985

Período	(1- t_x) a/	(1 + t_m) b/	CP c/
1961-65	0,88	1,60	0,56
1966-70	0,87	1,61	0,55
1971-75	0,82	1,51	0,55
1976-80	0,92	1,64	0,56
1981-85	0,87	1,95	0,45

Fuente: Sturzenegger y Mosquera, 1988.

Notas: Las cifras anteriores corresponden a promedios anuales.

a/ El impuesto explícito a las exportaciones, t_x , es la relación de los ingresos fiscales del total de exportaciones sobre el valor total de las exportaciones agrícolas y agroindustriales.

b/ El arancel implícito a las importaciones, t_m , se obtiene a partir de información sobre CP y t_x .

c/ $CP = (P_x/P_m) / (P_x^f/P_m^f) = (1-t_x) / (1+t_m)$, donde P_x y P_m son las exportaciones internas y los precios de importación, respectivamente; y f corresponde a su equivalente en el extranjero.

Por lo tanto, el factor principal del bajo valor de CP parece haber sido la política de protección industrial. Sin embargo, se debe recordar que t_x mide tanto el impuesto sobre la agricultura como sobre la agroindustria. Cuando sólo se consideran productos agrícolas, el impuesto a las exportaciones es mucho mayor, como se observa en los cálculos de la TPN_p del Cuadro 4. Por ejemplo, entre 1971 y 1975, el impuesto sobre todos los exportables fue de 18%, mientras que los impuestos directos para la carne de vacuno, maíz, sorgo y trigo fueron de 24, 29, 30 y 46%, respectivamente.

La ecuación (4) demuestra que no hay necesidad de calcular el tipo de cambio de equilibrio de libre comercio e^* para obtener CP, el impuesto de los exportables con respecto a los importables. Sin embargo, el sector no-agrícola también incluye los productos no transables. Para estimar el grado total de intervención en la agricultura en comparación al sector no-agrícola, necesitamos estimar e^* . Esto se realizó utilizando el "enfoque de elasticidad" de acuerdo a la revisión de Dornbusch (1975) que consiste en un modelo de tres sectores: exportable, importable y hogar. Los tres sectores podían sustituirse mutuamente.

Antes de que se obruviera el tipo de cambio de equilibrio de libre comercio, hubo que ajustar los valores del tipo de cambio observado con el fin de (a) eliminar los efectos de los factores de desequilibrio temporal; (b) corregir de acuerdo a la diferencia entre los saldos comerciales mantenidos y observados; y (c) eliminar los efectos de la política comercial observada. Estos ajustes se realizaron utilizando el modelo Dornbusch³. Debido a estas correcciones definimos e^* (ver Cuadro 6) como el tipo de cambio real "de equilibrio sostenido bajo libre comercio". Es interesante destacar que la aplicación de impuestos directos e indirectos tendió a correlacionarse en forma negativa. Por ejemplo, cuando el tipo de cambio fue bajo y la aplicación de impuestos indirectos fue alta, los impuestos directos sobre las exportaciones agrícolas bajaron. Por otro lado, después de una devaluación significativa y una caída de los impuestos indirectos, los impuestos a las exportaciones generalmente se elevaron.

3 Este modelo es bastante similar al que se usa en otros estudios de este volumen.

CUADRO 6

TIPO DE CAMBIO OBSERVADO Y DE EQUILIBRIO
CON LIBRE COMERCIO, 1961-85

Período	Tipo de cambio nominal observado (1)	Tipo de cambio real		Grado de divergencia entre (2) y (3) porcentaje (4)
		Observado (2)	Equilibrio con libre comercio (3)	
1961-65	0,13	0,43	0,50	-14
1966-70	0,32	0,36	0,46	-20
1971-75	1,13	0,39	0,39	1
1976-80	90,95	0,34	0,39	-13
1981-85	136 408,22	0,31	0,41	-24

Fuente: Sturzenegger y Mosquera, 1988.

Notas: (1) En \$a/miles de US\$.

(2) y (3) En \$a de 1969/miles de US\$ de 1969.

(4) = ((2) - (3)) / (3)

PROTECCION NOMINAL TOTAL

El Cuadro 7 presenta los cálculos del nivel de protección nominal total (TPN_T).

El patrón general se caracterizó por una fuerte protección nominal negativa durante todo el período para todos los productos seleccionados. La volatilidad fue menos pronunciada que en el caso de la protección nominal directa por sí sola por causa de la correlación negativa entre la protección directa e indirecta.

Hubo una tendencia creciente a lo largo del tiempo a gravar los granos, mientras que el impuesto sobre la carne de vacuno disminuyó a lo largo del tiempo. Estas tendencias se analizan en detalle en el análisis sobre economía política. Pareciera que se hubiese discriminado en contra de (es decir, gravado) los precios relativos de los productos agrícolas de las pampas en aproximadamente 40 a 50% en promedio durante el período 1960-85. En otras palabras, en general, los precios relativos no distorsionados habrían sido alrededor de 70 a 100% mayores que aquellos que imperaron realmente durante el período.

CUADRO 7

EFECTO DE LA INTERVENCIÓN TOTAL DE PRECIOS
SOBRE LOS PRECIOS RELATIVOS AL PRODUCTOR(TPN_T), 1961-85

(%)

Período	Trigo	Maíz	Sorgo	Soya	Semilla de girasol	Carne de vacuno
1961-65	-35,0	-26,3	-33,5	n.d.	n.d.	-46,7
1966-70	-35,7	-36,5	-41,7	n.d.	n.d.	-44,3
1971-75	-51,7	-35,7	-36,5	n.d.	n.d.	-31,8
1976-80	-39,4	-42,3	-39,6	-39,1 a/	-47,6 a/	-25,5
1981-85	-47,7	-48,4	-51,4	-48,0	-49,7	-47,1

Fuente: Sturzenegger y Mosquera, 1988.

Nota: a/ No se incluye 1976.

PROTECCIÓN EFECTIVA TOTAL

Los incentivos para los productores pueden cambiar no sólo debido a variaciones en los precios al productor, sino también por variaciones en los precios de los insumos. Por lo tanto, es útil estimar las tasas de protección efectiva y comparar el valor agregado relativo con y sin intervención. No fue posible calcular el valor agregado relativo para la producción de carne de vacuno. En el caso de los granos se utilizaron tres insumos: semillas, combustible y un insumo compuesto que consistía en fertilizantes, herbicidas e insecticidas. La importancia de estos insumos ha ido en aumento. Como porcentaje de los precios al productor, subieron de 10% en 1960 a más de 20% en 1985.

Sólo se estimó la tasa de protección efectiva total (TPE_T). Una comparación de los Cuadros 7 y 8 demuestra que estos efectos fueron muy similares a los obtenidos para la protección nominal total.

Consecuencias de las intervenciones de precios

Efecto sobre la producción agrícola

Los cálculos realizados para la intervención total se utilizaron con las elasticidades precio para obtener una estimación de los

efectos de la intervención de los precios sobre la producción (ver Sturzenegger y Martínez Mosquera, 1988). Las elasticidades precio en la agricultura han recibido mucha atención por parte de los economistas, tanto en Argentina como en el extranjero. La mayoría de los estudios anteriores sobre la situación en Argentina concuerdan en que los precios han constituido una variable significativa para determinar la producción agrícola de las pampas (ver, por ejemplo, Reca, 1967; Gluck, 1979; Ferrer, 1980; Cavallo, 1985; Fulginiti, 1986).

CUADRO 8

EFECTO DE LA INTERVENCIÓN TOTAL SOBRE EL
VALOR AGREGADO RELATIVO (ERP_T), 1961-85
(%)

Período	Trigo	Maíz	Sorgo	Soya	Semilla de girasol
1961-65	-36,0	-27,6	n.d.	n.d.	n.d.
1966-70	-37,6	-39,0	n.d.	n.d.	n.d.
1971-75	-51,0	-33,8	-34,8	n.d.	n.d.
1976-80	-38,7	-42,5	-40,0	-41,4 a/	-51,2 a/
1981-85	-48,3	-49,3	-51,9	-48,6	-49,7

Fuente: Sturzenegger y Mosquera, 1988.

Nota: a/ No se incluye 1976.

La mayoría de los estudios econométricos sobre oferta agrícola en la región han concluido que las respuestas de los precios al nivel del producto son muy fuertes. Cuando los precios relativos cambian dentro del sector agrícola, se presentan variaciones significativas en la estructura de la producción agrícola (ver, por ejemplo, Reca, 1974). Estos resultados sugieren que el comportamiento del sector también es sumamente sensible a los precios y ello se hace más evidente en el cambio de las proporciones de mano de obra y maquinaria utilizadas cuando varían los precios relativos de esos insumos en los años 50. La respuesta a los precios también ha sido fuerte en los últimos 15 años, período durante el cual casi todo el sector ha estado expuesto a tecnologías más rentables (como semillas híbridas de

maíz, sorgo y girasol, y nuevas variedades de trigo) y se introdujo un producto nuevo, la soya.

Al mismo tiempo, algunos estudios han demostrado que la producción total no se ve afectada particularmente por la variación de los precios agrícolas con respecto a los precios del resto de la economía, especialmente cuando estas variaciones son de corto plazo. Este resultado no parece concordar con aquel que se ha descrito. Una explicación consistente para ambos resultados se puede encontrar en el argumento de "activo fijos" planteado por Johnson (ver Hathaway, 1963). Estos se analizan en detalle en Sturzenegger y Martínez Mosquera (1988).

En resumen, se puede afirmar que la producción agrícola en las pampas es altamente sensible a las variaciones de los precios. Por lo tanto, las respuestas cruzadas frente a los precios relativos dentro del sector agrícola son fuertes. El argumento de los "insumos fijos" contribuye a explicar las respuestas algo más débiles de los precios para la producción global en el corto plazo, pero esto no implica que las respuestas de los precios en el corto plazo no tengan consecuencias, porque ciertos insumos son variables para el sector incluso en el corto plazo, o sólo han sido débilmente "fijados". Estos insumos incluyen los fertilizantes, agroquímicos, insumos de energía, tierra marginal (con una rentabilidad de prácticamente 0), horas tractor y mano de obra contratada. En situaciones de equilibrio en que los precios son relativamente estables, se puede esperar que los aumentos de precios generen respuestas agregadas normales, incluso en el corto plazo.

Se utilizaron nuestros cálculos sobre los ERP totales para estimar los efectos de la producción de los granos. En el caso de la carne de vacuno, para la que sólo se estimaron cambios proporcionales en los precios, se usaron estas TPN en lugar de los ERP.

La mayoría de los principales valores de elasticidad se obtuvieron de estudios anteriores, particularmente de Gluck (1979) y Cavallo y Mundlak (1982). Se completó la matriz de elasticidad con la ayuda de una aproximación "calibrada" que tomó en cuenta las relaciones agronómicas de sustitución y de complementación entre los seis productos, como también las condiciones de homogeneidad y simetría. Para los cálculos de efectos de producción acumulativos, utilizamos coeficientes de ajuste del tipo Nerlove. La revisión de Gluck proporcionó información importante al respecto.

El Cuadro 9 muestra los cambios acumulativos en la producción de cada bien, a intervalos de cinco años, que se habrían producido como consecuencia de la eliminación de la intervención de los precios. El patrón que surge es claro. La eliminación de la intervención habría determinado el aumento significativo de la producción de todos los bienes: 57% el trigo, 40% el maíz, 59% el sorgo, 38% la soya, 98% el girasol y 57% la carne de vacuno. Este patrón también indica que la intervención discriminó, principalmente, entre el sector agrícola y no-agrícola, siendo la discriminación entre los diferentes productos agrícolas mucho menor.

El Cuadro 10 presenta los niveles de producción que se habrían alcanzado en ausencia de intervención. El total más alto para todos los cultivos habría sido 69 millones de toneladas en 1982 y el de la producción de carne de vacuno, 5 millones de toneladas en 1969⁴.

CUADRO 9

CAMBIO ACUMULATIVO EN LA PRODUCCION COMO CONSECUENCIA DE LA ELIMINACION DE LA INTERVENCION TOTAL, 1961-85 (%)

Período	Trigo	Maíz	Sorgo	Soya	Semilla de girasol	Carne de vacuno
1961-65	42	13	73	n.d.	n.d.	77
1966-70	30	24	76	n.d.	n.d.	76
1971-75	68	22	48	n.d.	n.d.	38
1976-80	83	66	-4	13 a/	54 a/	21
1981-85	60	75	104	56	122	70

Fuente: Sturzenegger y Mosquera, 1988

Nota: a/ No se incluye 1976.

⁴ Para obtener una idea de si estos resultados fueron razonables, se compararon con los resultados de un estudio detallado del potencial para aumentar la producción agrícola en las pampas (Oris de Roa, 1984). Se observaron efectos algo menores que los de Oris de Roa para el período 1977-81, pero efectos mayores (14%) para el período 1980-85. Esta última comparación tiene probablemente mayor validez que la anterior, ya que la producción potencial fue subestimada en el estudio de Oris de Roa porque no se incluyó el uso de fertilizante en los cálculos. Esto nos hace pensar que los resultados obtenidos en nuestras estimaciones son razonables.

CUADRO 10
VOLUMEN DE PRODUCCION EN AUSENCIA DE
INTERVENCION TOTAL, 1961-85
(MILLONES DE TONELADAS)

Período	Trigo	Maíz	Sorgo	Soya	Semilla de girasol	Cultivos totales	Carne de vacuno
1961-65	9,8	5,6	2,0	0,0	0,6	18,0	4,0
1966-70	8,4	9,4	3,9	0,0	1,0	22,7	4,5
1971-75	10,4	10,5	6,6	0,3	0,8	28,6	3,0
1976-80	15,4	12,8	5,8	2,7	2,1	38,9	3,6
1981-85	17,9	18,3	15,3	7,8	4,6	63,9	4,4

Fuente: Sturzenegger y Mosquera, 1988

Efecto sobre el consumo

Al calcular los efectos de la intervención de los precios sobre el consumo, utilizamos la elasticidad precio de De Janvry y Núñez (1971) para la carne de vacuno, cuyos valores son similares a aquellos informados en otros estudios. También asignamos un valor bajo a la elasticidad precio del trigo (De Janvry y Núñez la estimaron en -0,015) y a las elasticidades precio y elasticidades precio cruzadas del maíz y del sorgo, debido a la competencia entre estos dos productos como insumos en la producción de carne. Todos los demás valores de las elasticidades se fijaron en cero. El Cuadro 11 muestra los efectos sobre el consumo al eliminar la intervención total. El efecto sobre el consumo de trigo y sorgo habría sido relativamente menor e insignificante para el maíz, salvo entre 1975 y 1979, en que el consumo se habría reducido en 8%. Esta disminución experimentada en ambos productos habría alcanzado 10% o más en el período 1980-85. La reducción en el consumo de carne de vacuno habría sido mucho mayor: sobre 30% en 1960-69 y 1980-84, y 14% entre 1970 y 1979, en que el total de los impuestos para la carne de vacuno fue más bajo.

Efecto sobre los ingresos netos de divisas

El aumento de divisas como consecuencia de la eliminación de la intervención total para cada producto tiene tres aspectos.

Es la consecuencia del aumento del valor de la producción, de la disminución del valor del consumo y del aumento del valor de insumos importados utilizados en la producción agregada. Los resultados se presentan en el Cuadro 12, por producto, para los seis productos en conjunto.

CUADRO 11
EFECTOS SOBRE EL CONSUMO DEBIDO A LA
ELIMINACION DE LA INTERVENCION TOTAL, 1961-85
(%)

Período	Trigo	Maíz	Sorgo	Carne de vacuno
1961-65	-6	2	-8	-32
1966-70	-6	-0	-8	-29
1971-75	-13	-3	-3	-18
1976-80	-7	-5	-2	-15
1981-85	-9	-2	-10	-35

Fuente: Sturzenegger y Mosquera, 1988.

CUADRO 12
VARIACION EN LOS INGRESOS NETOS DE DIVISAS
COMO CONSECUENCIA DE LA INTERVENCION
TOTAL, 1961-85
(MILLONES DE US\$)

Período	Trigo	Maíz	Sorgo	Soya	Semilla de girasol	Carne de vacuno	Productos totales
1961-65	167	24	33	n.d.	n.d.	1.099	1.323
1966-70	112	84	66	n.d.	n.d.	1.326	1.588
1971-75	622	150	146	n.d.	n.d.	1.151	2.070
1976-80	877	537	-1	97 a/	271 b/	1.277	3.058
1981-85	867	843	723	541	515	3.453	6.940

Fuente: Sturzenegger y Mosquera, 1988.

Notas: a/ No se incluye 1976.
b/ No se incluye 1976 ni 1977.

Sin embargo, se debe hacer una advertencia importante. Es probable que los resultados del Cuadro 12 sobreestimen el aumento de ingresos netos de divisas, principalmente porque no se incluyó el aumento de las importaciones no-agrícolas que se habría producido al eliminar los aranceles y cuotas de importación. Dada nuestra estimación de t_m en el Cuadro 5, suponemos que la sobreestimación puede ser importante, a pesar de que las exportaciones industriales hubiesen sido mayores por causa de la devaluación de la moneda local (Cuadro 6).

Las cifras del Cuadro 12 indican que el aumento de los ingresos netos de divisas habría sido mayor para la carne de vacuno (porque su consumo habría caído mucho más que el de los cultivos, como se indica en el Cuadro 11), y luego para el trigo, maíz y sorgo. El efecto para la soya y el girasol habría sido significativo en los años 80. El efecto para la carne de vacuno habría sido igual o más importante que para los cinco cultivos en todos los períodos, salvo entre 1976 y 1980.

El aumento anual total de ingresos netos de divisas para los seis productos habría sido de más de un mil millones de dólares de los EE.UU. por año, pudiendo haber alcanzado un promedio de 2,7 mil millones de dólares por año entre 1961 y 1985, aumentado a lo largo del tiempo y llegado a más de 6 mil millones de dólares entre 1981 y 1985. Asimismo, habría alcanzado un monto de más de 100% del valor de las exportaciones agrícolas totales en cada período, salvo entre 1976 y 1980.

Efecto sobre el presupuesto fiscal

El Cuadro 13 presenta la pérdida de ingresos fiscales en ausencia de intervención. Esta pérdida habría sido consecuencia de la eliminación de los impuestos de exportación y de los aranceles de importación. Los resultados se presentan como un porcentaje de los ingresos totales por concepto de impuestos⁵.

Del Cuadro 13 se pueden extraer dos conclusiones. Primero, los ingresos por concepto de impuestos de exportación (principalmente impuestos sobre exportaciones agrícolas) se convirtieron en un importante medio para financiar el gasto público, ya

⁵ Esta es una estimación parcial simple del equilibrio, en que las pérdidas consiguientes de ingresos tendrían que ser compensadas por otros impuestos o por otros medios para financiar el gasto público.

que se elevaron desde el 6,6% de los recursos fiscales nacionales entre 1960 y 1962 al 13,0% entre 1983 y 1985. Segundo, los ingresos por concepto de impuestos de importación se transformaron en una fuente menos importante de financiamiento estatal, reduciéndose desde 31,7% entre 1960 y 1962 hasta sólo 7,1% entre 1983 y 1985. Sin embargo, esta disminución no implica, necesariamente, una reducción de la protección. Sólo indica una reducción de la protección explícita; la protección implícita, en la forma de restricciones cuantitativas, permaneció muy alta (ver Cuadro 5).

CUADRO 13

PERDIDA DE INGRESO FISCAL POR LA ELIMINACION DE LA INTERVENCION TOTAL (como porcentaje de la recaudación tributaria total) - 1961-85

Período	Pérdida en impuestos de exportación	Pérdida en aranceles de importación	Pérdida total de ingresos
1961-65	12	23	34
1966-70	9	17	26
1971-75	13	13	25
1976-80	7	15	22
1981-85	10	11	22

Fuente: Sturzenegger y Mosquera, 1988.

Efecto sobre las transferencias de ingresos

La intervención relacionada y no relacionada con los precios está influida por las transferencias de recursos entre la agricultura de las pampas y el resto de la economía. Se calcularon sólo las transferencias relacionadas con la intervención de los precios, cuyos efectos fueron predominantes. Las transferencias producidas por la inversión estatal en agricultura fueron moderadas. A pesar de que es obvio que las transferencias desde y hacia la agricultura se relacionan con el sistema tributario general (impuestos a la tierra, impuestos a la producción, impuestos al ingreso, etc.), no conocemos ningún estudio en que se haya encontrado un sesgo significativo a favor o en contra de la agri-

cultura en el sistema tributario. La política de créditos es otro instrumento utilizado para transferir recursos entre la agricultura y el resto de la economía. A pesar de que esto generalmente ha producido transferencias a favor de la agricultura, éstas tuvieron una importancia mínima en comparación con aquellas producidas por la intervención de los precios.

Las transferencias reales se estimaron como el efecto de la intervención de los precios sobre el ingreso real de las pampas, debido a que ella afecta tanto el ingreso nominal (a través del cambio en el excedente del productor) como los precios al consumidor de los productos agrícolas y no-agrícolas.

Las transferencias reales totales desde la agricultura que se presentan en el Cuadro 14 son significativamente altas (40% en promedio). Las transferencias más importantes, 56 y 91%, se llevaron a cabo en 1980 y 1981, respectivamente, en relación con el mayor grado de sobrevaluación de la moneda local. De hecho, estos porcentajes subestiman el grado de discriminación contra el sector agrícola de las pampas, porque sólo reflejan las transferencias asociadas con los seis productos analizados en este trabajo.

CUADRO 14

TRANSFERENCIAS REALES TOTALES HACIA LA AGRICULTURA DEBIDO A LA ELIMINACION DE LA INTERVENCION TOTAL, 1961-85 (PORCENTAJE DEL PIB AGRICOLA)

Período	Todos los cultivos a/	Carne de vacuno	Total
1961-65	8,5	32,7	41,2
1966-70	11,5	30,7	42,2
1971-75	15,4	12,3	27,7
1976-80	18,8	12,2	31,0
1981-85	31,1	30,1	61,2

Fuente: Sturzenegger y Mosquera, 1988.

Nota: a/ El encabezamiento "Todos los cultivos" incluye: trigo, maíz, sorgo, soya y girasol

Economía política de las intervenciones de precios en las pampas

Para comprender cómo operan las principales fuerzas que han afectado las políticas de precios en las pampas, primero debemos obtener algunos indicadores cuantitativos de intervención, que se pueden considerar como un mecanismo sociopolítico. Los indicadores cuantitativos de interés en este trabajo son las tasas de protección nominal total y directa (Cuadros 4 y 7). Se utiliza la protección nominal en lugar de la efectiva, porque no se midió la protección efectiva directa y las tasas de protección efectiva total se aproximaron a aquellas de la protección nominal total, como se puede apreciar al comparar los Cuadros 7 y 8.

Este análisis cubre sólo cuatro de los productos (trigo, maíz, sorgo y carne de vacuno), porque la información referente a los otros dos (soya y semilla de girasol) era incompleta. Las medidas disponibles para estos dos productos eran prácticamente similares a aquellas para los otros cereales (ver Cuadros 4 y 7). Nos centraremos en explicar el nivel de la protección nominal directa, porque ésta es la variable relevante para comprobar cualquier hipótesis relativa a economía política. Los resultados de la regresión presentados a continuación permitirán aclarar el papel que desempeñó la intervención directa (tributación sobre importaciones) en la estabilización de los ingresos y los precios relativos.

Tres factores que requieren explicación

Existen tres factores que es preciso explicar en relación a los indicadores cuantitativos de intervención y, en particular, a la tasa de protección nominal directa TPN_D:

1. Las variaciones anuales o de corto plazo de la TPN_D (impuestos sobre exportaciones) durante el período de análisis. Los coeficientes de variación fueron 0,31 para el trigo, 0,25 para el maíz, 0,20 para el sorgo y 0,20 para la carne de vacuno.

2. Las variaciones o tendencias en el largo plazo para las mismas tasas TPN_D. Por ejemplo, existen tendencias negativas importantes en la TPN_D para los granos, mientras que no hay una tendencia para la carne de vacuno (ver Cuadro 16). Las

tasas de porcentaje anuales fueron -1,4 para el trigo, -1,8 para el maíz y -1,2 para el sorgo. Estas tasas indican que los impuestos sobre los granos aumentaron durante el período de análisis.

3. En promedio, la TPN_D negativa en comparación a los productos de las pampas fue alta al comienzo del período analizado y permaneció alta durante ese tiempo (ver Cuadro 4). Ese punto de inicio y este patrón general no se pueden explicar sin referirse a las décadas que preceden inmediatamente a nuestro período de análisis.

Se determinará si las diversas hipótesis que han surgido explican estos tres hechos, y luego se sugerirá una hipótesis para explicarlos.

Impuesto estabilizador sobre las exportaciones

Comenzaremos con la tasa de protección nominal directa (TPN_D) estimada en el Cuadro 4. Para cualquier producto i , la relación entre el precio relativo al productor, el precio frontera y la tasa de protección TPN_D es:

$$(6) \quad 1 + TPN_D = \frac{P_i/P_{na}}{P_i/P_n}$$

donde $P_i(P_i')$ es el precio (frontera) real del producto agrícola i , y P_{na} es el índice de precios no-agrícolas.

Ordenando los términos, y observando que $P_i' = P_n E$ (ley de un precio, donde P_n es el precio internacional del producto i), tenemos

$$(7) \quad \frac{P_i}{P_{na}} = \frac{P_{fi} E}{P_{na}} (1 + TPN_D)$$

y ordenando nuevamente, tenemos

$$(8) \quad \frac{P_i}{P_{na}} = \frac{P_{fi}}{P_f} \cdot \frac{E \cdot P_f}{P_h} \cdot \frac{P_h}{P_{na}} (1 + TPN_D)$$

donde P_f es el precio mundial de los exportables de Argentina y P_h es el precio de los bienes domésticos.

Es importante observar que P_i/P_{na} (precios relativos sin intervención directa) varió más que P_i/P_n (precios relativos observados). Los coeficientes de variación en estos dos casos fueron:

0,39 y 0,20 para el trigo; 0,27 y 0,24 para el maíz, 0,27 y 0,23 para el sorgo y 0,27 y 0,23 para la carne de vacuno.

Estos valores sugieren que los impuestos de exportación pueden haber ayudado a estabilizar los precios relativos internos observados de los productos provenientes de las pampas. Si hubiesen desempeñado dicho papel, debería existir una correlación negativa entre P_i/P_{na} y la TPN_D .

En el Cuadro 15 estudiamos la posibilidad de un rol estabilizador. Utilizamos la ecuación (8), que separa P_i/P_{na} en tres componentes: el precio mundial del producto en relación a los precios mundiales de los productos exportables de Argentina (P_{fi}/P_f); el tipo de cambio real observado ($e = E_{pf}/P_h$); y el precio interno relativo de los bienes domésticos y los bienes no-agrícolas (P_h/p_{na}), que depende de las políticas comerciales que afectan a los aranceles, los impuestos de exportación y los subsidios sobre los productos transables que provengan de otras regiones que no sean las pampas, y sobre e . También utilizamos una variable de tendencia para captar los cambios de largo plazo en la aplicación de impuestos a las exportaciones; en el caso de la carne de vacuno, se incluyó una variable ficticia para contrarrestar las sobre-reacciones periódicas de los precios observados para la carne de vacuno, causadas por lo que ha sido denominado el "ciclo del ganado".

Los resultados son satisfactorios. Se debe observar la estabilidad de los coeficientes de los precios mundiales relativos de los productos (excepto para el sorgo) y del tipo de cambio real observado entre ellos. Ambas variables son también sumamente significativas. En los dos casos la elasticidad de la tributación sobre las exportaciones es aproximadamente -0,70.

También es preciso advertir que la variable explicativa e en las regresiones del Cuadro 15 es aquella observada y no el tipo de cambio real de equilibrio. En el corto plazo, e es muy volátil, (Sturzenegger y Martínez Mosquera, 1988) y esta volatilidad se debe principalmente a las modificaciones, en el corto plazo, de las condiciones monetarias y macroeconómicas y a las variaciones de la política cambiaria. Por lo tanto, e se puede considerar independiente de la tributación de exportaciones en el corto plazo y se puede probar como una de las variables explicativas de la tributación sobre exportaciones.

El Cuadro 16 presenta las regresiones adicionales, utilizando nuevamente los precios relativos sin intervención directa como

CUADRO 15
REGRESION DE IMPUESTOS SOBRE EXPORTACIONES

(1 + TPND) a/	C	(Pi/Pi) a/	e a/	(Ph/Pna) a/	Tendencia	DUMCAR	AR (1)	R ²	D.W.
Trigo	-0,49 (-0,86)	-0,70 (-2,66)	-0,66 (-2,10)	-1,08 (-0,58)	-0,014 (-1,34)	0,31 (1,22)	0,62	1,93	
Maíz	-0,79 (-2,48)	-0,67 (2,13)	-0,83 (-4,66)	-2,19 (-3,18)	-0,018 (-3,23)		0,66	2,06	
Sorgo	-0,64 (-2,43)	-1,12 (-4,53)	-0,68 (-4,26)	-0,98 (-1,08)	-0,015 (-3,05)		0,68	2,00	
Carne de vacuno	0,30 (0,75)	-0,64 (-5,82)	-0,84 (-4,10)	-3,05 (-2,70)	0,002 (0,14)	0,19 (6,84)	0,83 (5,05)	0,85	1,71

Fuente: Sturzenegger y Mosquera, 1988.
Notas: Las variables se definen como: C constante; Pi/Pi, precios mundiales del producto i en relación a los precios mundiales de los productos transables de Argentina; e, el tipo de cambio real observado; Ph/Pna, la relación entre bienes internos y bienes no agrícolas; DUMCAR, variable ficticia para la carne de vacuno; AR (1), variable dependiente retrasada.
a/ Variables logarítmicas.

CUADRO 16

FACTORES DETERMINANTES DE LA INTERVENCIÓN DIRECTA Y DE LOS PRECIOS AL PRODUCTOR

(1 + IPND) a/	C	(Pi/Pna) a/	Tendencia	DUMCAR	AR (1)	R ²	D.W.
Trigo	-0,07 (-1,15)	-0,67 (9,02)	-0,014 (-3,97)			0,79	1,84
Maíz	-0,05 (-0,87)	-0,52 (-5,15)	-0,018 (-4,16)			0,59	1,79
Sorgo	-0,30 (-4,75)	-0,49 (-5,32)	-0,012 (-2,98)			0,57	1,98
Carne de vacuno	0,36 (2,01)	-0,39 (-4,76)	0,003 (0,72)	0,21 (7,24)	0,46 (2,06)	0,82	1,80
Precios al productor relativos a Pna a/							
Trigo	-0,07 (-1,15)	0,33 (4,41)	-0,014 (-3,97)			0,70	1,84
Maíz	-0,05 (-0,87)	0,48 (4,72)	-0,018 (-4,16)			0,75	1,79
Sorgo	-0,30 (-4,75)	0,51 (5,52)	-0,012 (-2,98)			0,74	1,98
Carne de vacuno	0,36 (2,01)	0,61 (7,60)	0,003 (0,72)	0,21 (7,24)	0,46 (2,06)	0,90	1,80

Fuente: Sturzenegger y Mosquera, 1988

Notas: Pi/Pna se define como precios relativos sin intervención directa; para las demás variables, ver Cuadro 15
a/ Variables logarítmicas

la variable explicativa principal, pero ahora en su forma compacta, Pi/Pna. En la sección superior del Cuadro 16, la variable que se explica es nuevamente el coeficiente de protección directa para cualquiera de los cuatro productos y en la parte inferior, las variables son los precios relativos internos. Existe una relación algebraica entre los coeficientes de Pi/Pna en cualquier par de regresiones (ver Sturzenegger y Martínez Mosquera, 1988)

A partir de los resultados de los Cuadros 15 y 16, sabemos que Pi/Pna es la principal variable explicativa de los cambios a

CUADRO 15
REGRESION DE IMPUESTOS SOBRE EXPORTACIONES

(1 + TPN) ^{a/} D	C	(Ph/Pf) ^{a/}	e ^{a/}	(Ph/Pna) ^{a/}	Tendencia	DUMCAR	AR (1)	R ²	D.W.
Trigo	-0,49 (-0,86)	-0,70 (-2,66)	-0,66 (-2,10)	-1,08 (-0,58)	-0,014 (-1,34)			0,62	1,93
Maíz	-0,79 (-2,48)	-0,67 (2,13)	-0,83 (-4,66)	-2,19 (-3,18)	-0,018 (-3,23)			0,66	2,06
Sorgo	-0,64 (-2,43)	-1,12 (-4,53)	-0,68 (-4,26)	-0,98 (-1,08)	-0,015 (-3,05)			0,68	2,00
Carne de vacuno	0,30 (0,75)	-0,64 (-5,82)	-0,84 (-4,10)	-3,05 (-2,70)	0,002 (0,14)	0,19 (6,84)		0,85	1,71

Fuente: Sturzenegger y Mosquera, 1988.
Notas: Las variables se definen como: C constante; Ph/Pf, precios mundiales del producto i en relación a los precios mundiales de los productos transables de Argentina; e, el tipo de cambio real observado; Ph/Pna, la relación entre bienes internos y bienes no agrícolas; DUMCAR, variable ficticia para la carne de vacuno; AR (1), variable dependiente retrasada.
a/ Variables logarítmicas.

CUADRO 16

FACTORES DETERMINANTES DE LA INTERVENCION DIRECTA Y DE LOS PRECIOS AL PRODUCTOR

(1 + IPN) ^{a/} D	C	(Pi/Pna) ^{a/}	Tendencia	DUMCAR	AR (1)	R ²	D.W.
Trigo	-0,07 (-1,15)	-0,67 (9,02)	-0,014 (-3,97)			0,79	1,84
Maíz	-0,05 (-0,87)	-0,52 (-5,15)	-0,018 (-4,16)			0,59	1,79
Sorgo	-0,30 (-4,75)	-0,49 (-5,32)	-0,012 (-2,98)			0,57	1,98
Carne de vacuno	0,36 (2,01)	-0,39 (-4,76)	0,003 (0,72)	0,21 (7,24)	0,46 (2,06)	0,82	1,80
Precios al productor relativos a Pna a/							
Trigo	-0,07 (-1,15)	0,33 (4,41)	-0,014 (-3,97)			0,70	1,84
Maíz	-0,05 (-0,87)	0,48 (4,72)	-0,018 (-4,16)			0,75	1,79
Sorgo	-0,30 (-4,75)	0,51 (5,52)	-0,012 (-2,98)			0,74	1,98
Carne de vacuno	0,36 (2,01)	0,61 (7,60)	0,003 (0,72)	0,21 (7,24)	0,46 (2,06)	0,90	1,80

Fuente: Sturzenegger y Mosquera, 1988.

Notas: Pi/Pna se define como precios relativos sin intervención directa; para las demás variables, ver Cuadro 15.
a/ Variables logarítmicas.

la variable explicativa principal, pero ahora en su forma compacta, Pi/Pna. En la sección superior del Cuadro 16, la variable que se explica es nuevamente el coeficiente de protección directa para cualquiera de los cuatro productos y en la parte inferior, las variables son los precios relativos internos. Existe una relación algebraica entre los coeficientes de Pi/Pna en cualquier par de regresiones (ver Sturzenegger y Martínez Mosquera, 1988).

A partir de los resultados de los Cuadros 15 y 16, sabemos que Pi/Pna es la principal variable explicativa de los cambios a

corto plazo de los impuestos sobre las exportaciones. La protección nominal directa reacciona negativamente a los cambios de P_i/P_{na} . Cuando P_i/P_{na} mejora, la protección disminuye (es decir, los impuestos de exportación aumentan), y viceversa. Por lo tanto, la tributación sobre las exportaciones estabiliza los precios relativos internos de los productos en cuestión y su función consiste en mantenerlos. Las modificaciones de estos precios no son completamente neutralizadas en el corto plazo. Cualquier cambio de P_i/P_{na} en el corto plazo se transmite a los precios relativos internos reales P_i/P_{na} , como se indica en la parte inferior del Cuadro 16. Es punto cobrará más importancia cuando se analice la economía política de Argentina.

Variaciones en el largo plazo

Las variaciones en el largo plazo proporcionan evidencia adicional del papel estabilizador desempeñado por los impuestos sobre las exportaciones y también ayudan a aclarar su naturaleza específica. Para explicar las tendencias de las TPN_p para cada producto y el comportamiento en el largo plazo de la tributación sobre exportaciones en general, se analizó el comportamiento a largo plazo de los precios relativos internos y de los cambios en la productividad de los factores variables (ver Cuadros 17 y 18).

CUADRO 17

TENDENCIAS EN LOS PRECIOS RELATIVOS AL PRODUCTOR

Precios relativos al productor a/	C	Tendencia	AR (1)	R ²	D.W.
Trigo	0,02 (0,20)	-0,020 (-3,19)	0,24 (1,13)	0,45	1,75
Maíz	-0,016 (-0,13)	-0,027 (-3,45)	0,32 (1,60)	0,55	1,84
Sorgo	-0,40 (-3,23)	-0,021 (-2,75)	0,27 (1,33)	0,42	1,86
Carne de vacuno	1,63 (9,70)	-0,012 (-1,12)	0,42	0,25	1,57

Fuente: Sturzenegger y Mosquera, 1988.

Nota: a/ Variable logarítmica.

CUADRO 18 TENDENCIAS EN LA PRODUCTIVIDAD EXOGENA

Producción (en logaritmo)	C	$(P_i/P_{na})_{t-1}$	Sup	Tendencia	AR (1)	R ²	D.W.
Trigo	-7,80 (-5,25)	0,36 (1,84)	1,13 (6,40)	0,020 (3,29)	0,00 (0,02)	0,83	1,43
Maíz	-6,86 (-4,07)	0,17 (1,20)	1,05 (5,03)	0,035 (6,43)		0,80	2,00
Sorgo	-6,87 (8,52)	-0,03 (0,21)	1,06 (8,71)	0,023 (2,23)		0,96	1,66
Carne de vacuno	-4,28 (-1,20)	0,06 (0,55)	0,53 (1,58)	0,00 (0,02)	0,04 (0,13)	0,62	2,01

Fuente: Sturzenegger y Mosquera.

Notas: $(P_i/P_{na})_{t-1}$ se define como precios relativos al productor en el tiempo $t-1$; $(P_i/P_{na})_{t-2}$, son los precios relativos de la carne al productor en el tiempo $t-2$, respectivamente.

Sup corresponde a la superficie cosechada por producto P.

Se observaron tendencias negativas significativas en los precios relativos de los granos: trigo -2%, maíz -2,7% y sorgo -2,1% (ver Cuadro 17). Esta tendencia negativa también es evidente en el caso de la carne de vacuno (-1,2%), aunque no es estadísticamente significativa. Este patrón de los precios relativos se debe a tendencias negativas en la protección nominal directa (aumento de la tributación) y al hecho de que los precios relativos sin intervención directa (P_i/P_{na}) también demostraron tendencias negativas, a pesar de que fueron más bien débiles.

A primera vista, estos resultados parecen sugerir que los impuestos sobre las exportaciones no desempeñaron un papel estabilizador en el largo plazo. Aunque los precios frontera en ausencia de intervención presentaron tendencias negativas, las tasas de protección nominal directa también lo hicieron. Por lo tanto, en vez de jugar un papel estabilizador, estos impuestos parecen haberse desempeñado como desestabilizadores en el largo plazo. Sin embargo, la hipótesis de estabilización obtiene apoyo adicional de los resultados de la regresión que indican que se producen grandes aumentos en la productividad de los insumos variables (ver Cuadro 18). Los niveles de producción para cada ítem son regresados en tres variables: precios relativos retrasados en un período, superficie cosechada y una variable de tendencia. Estas regresiones se utilizaron para estimar la tasa de variación en el largo plazo de la productividad de los insumos, independientemente de las variaciones de los precios. También se puede observar que se produjeron aumentos importantes en la productividad exógena de la producción de granos: trigo, 2%, maíz 3,5% y sorgo, 2,3%, los cuales fueron algo mayores que la tendencia negativa de los precios. En el caso de la carne de vacuno, no se detectaron aumentos de productividad. Se observó una tendencia negativa en los precios relativos, pero esto no tuvo importancia estadística.

Estos resultados indican que la intervención tenía un efecto algo estabilizador, en cuanto a que los bienes más productivos estaban afectos a mayores impuestos. En el caso del maíz, los grandes aumentos de productividad fueron seguidos de alzas significativas en la tasa de tributación de 1,8% anual (ver Cuadro 16); en el caso de la carne de vacuno, no se produjo aumento de la productividad ni de la tributación.

Los resultados sugieren que los impuestos sobre las exportaciones tendieron a estabilizar el ingreso agrícola en mayor medida que los precios agrícolas en el largo plazo. Sin embargo, parece que el ingreso agrícola relativo hubiese disminuido por que el cambio neto entre los aumentos de la productividad exógena y las reducciones de los precios relativos (cero para el trigo, 0,8% para el maíz, 0,2% para el sorgo, y probablemente negativos para la carne de vacuno) fueron aparentemente menores que el aumento de la productividad de Argentina como un todo.

A pesar de que los resultados anteriores son muy satisfactorios, también se probaron otras variables explicativas. Estas incluían la tasa de inflación anual medida por el IPC, el nivel del déficit fiscal medido como participación del PIB, el subsidio crediticio anual a los productos de las pampas según las mediciones de Penna y Palazuelos (1987), y una variable ficticia utilizada para analizar la naturaleza pro populista de los gobiernos de Illía y Perón. Ninguno de los resultados fueron significativos desde el punto de vista estadístico (ver Sturzenegger y Martínez Mosquera, 1988).

Las fuerzas subyacentes a la tributación sobre las exportaciones

Hasta este momento, nuestro análisis ha demostrado que los impuestos sobre las exportaciones contribuyeron a estabilizar los precios internos y el ingreso en las pampas, entre 1960 y 1985. Las fuerzas que generaron este tipo de intervención en los precios fueron el gobierno, la presión de los agricultores y la de los industriales.

EL GOBIERNO

En este caso, la palabra "gobierno" se refiere principalmente a la rama ejecutiva. La política de comercio exterior, incluyendo los impuestos sobre las exportaciones, cae bajo la tutela del Presidente y su equipo económico, formado por el Ministro de Economía y los secretarios de Hacienda, Comercio Interno, Industria, Agricultura, Comercio Exterior y Planificación. Todas las administraciones del período en estudio debieron actuar dentro de un contexto conflictivo para ejecutar sus polí-

ticas agrarias, debido a diferencias de opinión entre el equipo económico y el sector agrícola.

Argentina contó con dos tipos de secretarios de agricultura durante el período de la investigación. Uno, que tenía una orientación más técnica que el otro, se resistió en cierta medida a las presiones del sector agrícola y estuvo más motivado a buscar formas de reducir el conflicto entre el equipo económico y el sector pampino. El otro tendió a otorgar más atención a los intereses del sector.

En este trabajo no se adoptó el enfoque estándar de economía para el bienestar, que supone que los gobiernos están orientados en forma altruista hacia el interés público. Por el contrario, creemos que los gobiernos están compuestos principalmente por diferentes grupos e individuos que buscan mejorar sus intereses particulares. No se excluyen los intentos por servir el interés público; sin embargo, se consideran relativamente poco importantes.

También se supone que los agentes privados de las sociedades pluralistas intentan maximizar su bienestar de diversas maneras, de las cuales sólo una es la producción de bienes o servicios útiles. Otra actividad es la de "presionar", que se ha definido como:

"el uso de recursos para obtener reglamentación estatal que aumente el ingreso de los miembros de algún grupo en particular de la sociedad, incrementando los precios de los bienes que venden, o disminuyendo aquellos de los bienes que compran." (Wellisz y Findlay, 1986).

Cuando se reconoce la existencia de grupos y actividades que ejercen presión, también se debe rechazar la suposición de la autonomía de las personas que toman las decisiones. En nuestro caso, esto se puede afirmar con más certeza por tres razones.

Primero, los gobiernos de Argentina fueron muy inestables durante el período bajo análisis. Ningún presidente electo permaneció en el poder por un período completo, y durante los períodos de gobierno inconstitucional, las fuerzas armadas constantemente amenazaron con cambiar el liderazgo. Los equipos económicos fueron aún más inestables que los presidentes. Las administraciones inestables son débiles, buscan resultados a corto plazo, temen a la inestabilidad social e intentan evitar conflictos accediendo a las presiones políticas.

En segundo lugar, durante todo el período hubo un modelo claro y permanente de intervención estatal en los precios agrícolas. Si se hubiese aceptado el supuesto de gobiernos autónomos, habría sido difícil reconciliar este modelo permanente con el hecho de que diferentes tipos de gobiernos hayan ocupado el poder desde 1960. Por otro lado, los grupos de presión económica estuvieron activos constantemente en Argentina (ver, por ejemplo, Díaz Alejandro, 1975; Imaz, 1964). La persistencia del modelo de intervención no parece coincidir con el supuesto de la autonomía total de los diferentes gobiernos para determinar las políticas económicas, pero puede concordar con gobiernos limitados por las acciones de los grupos de presión.

En tercer lugar, no fue difícil para los grupos de interés específicos impedir que se llevaran a cabo las políticas estatales. Los intereses del sector agrario, por ejemplo, bloquearon la introducción de impuestos a la tierra. Los intereses del sector industrial rechazaron los subsidios explícitos e insistieron en tipos de protección implícita, tales como aranceles y restricciones cuantitativas.

Cuando los gobiernos tienen sus propios intereses especiales y una autonomía limitada, es habitual observar una gran intervención estatal para conciliar las metas de los diferentes grupos de presión con las del gobierno. Este concepto también se puede utilizar para explicar la intervención de los precios de los productos de las pampas.

Los objetivos del equipo económico y el conflicto con la agricultura

Hemos mencionado que los formuladores de las políticas económicas en Argentina continuamente buscaban conseguir objetivos a corto plazo. Predominaron tres de estos objetivos: la estabilidad general de los precios, el equilibrio fiscal y la corrección de la escasez de divisas.

Parece claro que la modificación del nivel de los impuestos sobre las exportaciones agrícolas no se consideró como un instrumento de corto plazo, apropiado para lograr el tercer objetivo, en vista de que la variable principal para las correcciones de escasez de divisas en el corto plazo fue el tipo de cambio. La elasticidad de los precios de la producción de granos de las pampas, en el corto plazo, se consideró muy baja, y en el caso de la carne de vacuno existían posibles efectos negativos en este

mismo plazo (elasticidad negativa en el corto plazo, debido al ciclo ganadero). Los antiguos miembros de la Asociación Nacional de la Carne citaron varias situaciones, en las cuales no lograron convencer al Ministro de Economía para que redujera la tributación sobre las exportaciones de carne de vacuno. Los ministros, claramente estaban más interesados en la estabilización o el equilibrio fiscal que en aumentar las exportaciones de carne de vacuno.

Por lo tanto, nuestra sugerencia es que, durante gran parte del período bajo análisis, la intervención de los precios fue guiada por dos objetivos: la estabilidad general de los precios y la reducción del déficit. La tributación sobre las exportaciones de productos de las pampas, aparentemente, constituía una buena forma para manejar esos dos problemas en el corto plazo. Dichos impuestos reducían los precios, y al mismo tiempo aumentaban los ingresos fiscales. Más aún, pueden ser recaudados rápidamente y con mayor facilidad que otros impuestos. Además, la reducción del precio de los bienes salariales implica, entre otras cosas, una reducción de los salarios del sector público.

Si Argentina hubiese tenido un sistema tributario bien desarrollado, habría sido posible reducir el déficit y las presiones inflacionarias con menos costos de distribución que aquellos que se hubiesen producido como resultado de la tributación sobre las exportaciones (ver, por ejemplo, Llach y Fernández Pol, 1985). Sin embargo, el sistema de recaudación de impuestos es ineficiente, y el déficit es crónico. Debido a que los impuestos sobre las exportaciones estaban al servicio de los objetivos a corto plazo de quienes formulaban las políticas económicas, ellos originaron un conflicto permanente entre el gobierno, que prefería impuestos de exportación altos, y los intereses del sector agrícola, que preferían impuestos de exportación más bajos.

Sin embargo, un impuesto estabilizador sobre las exportaciones, que varía con los precios mundiales de los productos o con los tipos de cambio real, no se puede explicar completamente con la existencia de gobiernos, cuyo primer y principal objetivo es la estabilidad general de los precios y el equilibrio fiscal. Las reducciones de los impuestos sobre las exportaciones aumentarían el déficit fiscal y serían inflacionarias. Se indicó anteriormente que se analizaron las relaciones empíricas entre

los impuestos de exportación y esos dos problemas macroeconómicos, y no se obtuvieron resultados satisfactorios. Por lo tanto, la existencia de ambos objetivos no fue suficiente para explicar los niveles de los impuestos de exportación para los productos agrícolas.

De hecho, es difícil encontrar un objetivo del gobierno que explique el impuesto de exportación estabilizador. La industrialización o el alza de los salarios urbanos reales sólo puede explicar los aumentos de los impuestos de exportación, no así sus reducciones. Un objetivo compatible con este impuesto es el deseo de estabilizar el ingreso entre los sectores rural y urbano. Sin embargo, ¿habría permitido el gobierno reducciones en los impuestos a las exportaciones sólo para estabilizar los ingresos agrícolas cuando dichas reducciones entraban en pugna con la imperiosa y constante necesidad de reducir la inflación y obtener un equilibrio fiscal? Las siguientes referencias a esta pregunta son explicativas. El Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional (1974), por ejemplo, afirma que los precios agrícolas:

“deberían mantener una relación estable con los precios no-agrícolas, evitando las transferencias de ingresos repentinas entre sectores, que afectan el desarrollo industrial y el nivel de bienestar de las personas.”

y también afirma que:

“la estabilidad de los precios es un objetivo clave de esta política económica. Se realizará un intento para desvincular los precios internos de las variaciones de los precios mundiales” (Miró, 1982).

El programa agrícola para 1985 afirma:

“En este sentido, la estabilización de los precios agrícolas será incentivada a través de una política flexible de impuestos a las exportaciones, con el fin de regular las variaciones que el país, como agente económico sin influencia en los precios, no puede controlar. El uso flexible de impuestos a las exportaciones significa utilizarlos como un instrumento de políticas de ingresos para el sector y evitar su uso sólo con fines fiscales” (Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca, 1985).

Puede que sea imposible encontrar una definición mejor del impuesto de exportación estabilizador. Estas definiciones sugie-

ren que dichos impuestos fueron aplicados por personas totalmente autónomas encargadas de formular políticas económicas, quienes buscaron estabilizar los precios relativos de las pampas. Nosotros estamos en desacuerdo con esta conclusión porque, dada la existencia de un conflicto crónico entre los principales asesores económicos del gobierno y el sector agrícola, los objetivos prioritarios de esos asesores siempre fueron el equilibrio fiscal y la estabilización general de los precios. Si ellos hubiesen sido totalmente autónomos, no habrían reducido los impuestos de exportación. Si aceptaron estas reducciones, fue porque intervinieron otras fuerzas.

Grupos de presión del sector agrícola

Las actividades de los grupos de interés en Argentina adquieren diversas formas: reuniones y actividades sociales con legisladores, políticos y burócratas, financiamiento de estudios que respaldan la legislación favorables a sus intereses; aportes monetarios a las campañas electorales; dinero u otras recompensas para los legisladores y reguladores; campañas de opinión pública; participación directa en el gobierno de los miembros de los grupos, y amenazas de distintos tipos.

Uno de esos grupos de interés, el sector rural de Argentina, está formado por varios cientos de agricultores dispersos a lo largo del país. La literatura sobre la teoría económica de la regulación (Olson, 1965, Baldwin, 1982) sugiere que un grupo de este tipo encuentra difícil mantener un alto nivel de presión. El *free riding* constituye un grave problema, y otro es que el beneficio que cada miembro de un gran grupo obtiene de una acción favorable generalmente es muy pequeño. Además, es difícil coordinar y controlar a un grupo muy grande. Tal vez no todos los miembros valoren la importancia de los costos y beneficios de la intervención y, por lo tanto, pueden no desear apoyarla.

Dados los costos de organizar un grupo de presión rural eficaz, suponemos que existe una asimetría en el grado de actividad de éste. Cuando la posición del grupo está bajo cierto nivel de "paridad", sus miembros toman conciencia de la necesidad de volver a captar la pérdida sufrida, y el nivel de presión se torna muy alto. Por el contrario, cuando la posición del grupo es mejor que la "paridad", su nivel de presión tiende a disminuir.

La posibilidad de dichas asimetrías, que es una suposición clave en la explicación del rol estabilizador de los impuestos sobre las exportaciones, generalmente es una consideración importante en los estudios relacionados con la teoría económica de la regulación.

Baldwin (1982), refiriéndose al trabajo de Olson, ha destacado que:

generalmente una organización de presión no se forma inmediatamente y, si ya existe, los miembros no ofrecen gran cantidad de recursos frente al surgimiento de un nuevo interés común para un grupo. Puede ser necesaria una crisis o una serie de crisis repetidas para estimular a los individuos del grupo a establecer la organización o aumentar sus aportes a ella.

Además, Posner (1974) ha observado:

Coase, sin embargo, sugiere la interesante posibilidad de que cuando el negocio esté decayendo, los empresarios puedan considerar ventajoso desviar su atención desde el perfeccionamiento de sus operaciones comerciales hacia la mejora del ambiente político, otra fuente potencial de utilidades. Existe aún otro punto: los costos de mantenerse informado acerca de las oportunidades para aumentar las utilidades a través de la reglamentación estatal pueden ser mayores que los costos incurridos por pérdidas, que la reglamentación podría reducir.

Específicamente, suponemos que los grupos de presión del sector agrícola se tornan muy activos al enfrentar reducciones significativas del ingreso o al enfrentar la posibilidad de ser gravados a través de impuestos directos (por ejemplo, sobre la tierra) en el agro. A la vez, son mucho menos activos cuando los precios y el ingreso son altos.

Grupos de presión del sector industrial

La política de precios también se ve afectada por un segundo grupo de presión, aquel de los industriales, que actúa para disminuir los precios agrícolas relativos en dos formas diferentes (Brock y Magee, 1978). Primero, el sector industrial como un todo actúa en una dirección "Stolper-Samuelson", intentando mejorar sus precios con respecto a los precios agrícolas con el

fin de inducir una redistribución funcional del ingreso desde la tierra al capital industrial (teorema de Stolper-Samuelson). Además, a través de la mano de obra industrial, los bienes salariales (principalmente trigo y carne de vacuno) se transforman en insumos para la producción industrial. Por lo tanto, debería ser beneficioso reducir el costo de dichos insumos tan importantes para la industria. En todo caso, cuando actuaron los grupos de presión formados por industriales, sus intereses fueron compatibles con aquellos del sector de los trabajadores urbanos.

Segundo, dicha actividad de presión también se realizó en una "dirección Cairnes" para obtener redistribuciones específicas del sector con respecto al ingreso, aumentando las utilidades de aquellos factores que son relativamente específicos a algunos sectores industriales.

Los factores que dificultan la organización de los grupos rurales de presión son mucho menos complicados en el sector industrial. Por lo tanto, se supuso un bajo nivel de asimetría en el grado de actividad de los grupos de presión del sector industrial.

El sector agrícola en las pampas está involucrado en otro conflicto, esta vez con los intereses industriales. Un aspecto del conflicto es del tipo Cairnes. Debido a que muchos productos de las pampas son bienes exportables *small country*, los productores no se benefician en forma significativa con el desarrollo de las industrias de procesamiento. Sin embargo, estas industrias se benefician considerablemente de los bajos precios de los insumos. El otro aspecto del conflicto es del tipo Stolper-Samuelson. La industria como un todo se beneficia de los bajos precios de los productos de las pampas porque estos precios implican menores costos en salarios y un tipo de cambio real más alto. El único sector industrial interesado en precios agrícolas altos, o en una alta producción en las pampas, era el sector que proporcionaba insumos de producción, tales como maquinaria agrícola o agroquímicos.

Equilibrio entre los diversos intereses: consecuencias sobre la política de precios agrícolas

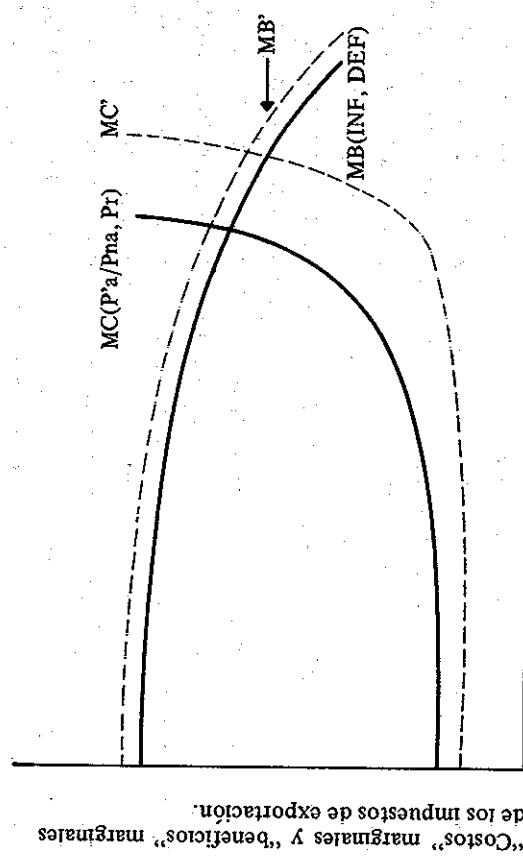
En este trabajo se postula que las políticas de precios de las pampas fueron un resultado de equilibrio de las acciones competitivas. Por un lado, estaban aquellos interesados en reducir los

impuestos de exportación de los productos de las pampas (grupos de presión del sector agrícola); y por otro, aquellos interesados en aumentar dichos impuestos (el equipo económico y los grupos de presión del sector industrial).

El Gráfico 1 presenta el proceso de la economía política de la intervención de los precios en las pampas. En el eje horizontal se representa la tasa del impuesto de exportación. El eje vertical indica los "beneficios" marginales BM y los "costos" marginales CM de los impuestos de exportación. El gobierno y los industriales fueron los beneficiados, mientras que los costos fueron absorbidos por los productores de las pampas.

GRAFICO 1

EL "MERCADO" DE LA ECONOMIA POLITICA PARA LOS IMPUESTOS DE EXPORTACION SOBRE LOS PRODUCTOS DE LAS PAMPAS



Tasa de impuestos a las exportaciones para los productos de las pampas.

La curva CM, para los intereses agrarios, indica el costo marginal de los impuestos de exportación adicionales, dado P^a/Pna y dado el nivel de productividad (Pr). La curva indica los costos, sin haber ejercido presión ante las autoridades, en la forma en que se percibieron esos intereses agrarios. Por lo tanto, la curva MC también se puede considerar como el nivel de actividad del

grupo de presión del sector agrícola. Dichos costos aumentan a medida que suben los impuestos a las exportaciones por causa de la asimetría en la actividad de dichos grupos de presión. En otras palabras, a medida que la tributación alcanza un nivel que reduce los ingresos rurales por debajo de su nivel de paridad, el costo marginal de no ejercer presión para reducir los impuestos aumenta rápidamente.

La curva BM indica los beneficios marginales de los impuestos sobre las exportaciones y es una medida del incentivo para presionar por impuestos adicionales, dados los niveles predeterminados de inflación (INF) y los déficit fiscales (DEF). También es una medida del incentivo para ejercer presión con el fin de lograr que se apliquen impuestos adicionales al sector industrial. Estos beneficios disminuyen muy lentamente debido a que existe poca o ninguna asimetría en las motivaciones y en los niveles de presión de ambos actores.

Dada la forma predeterminada de las curvas, las soluciones de equilibrio están situadas en la sección superior de la curva CM. Por consiguiente, el desplazamiento de la curva BM a BM' por causa de los cambios en las variables INF y DEF no altera significativamente los niveles de equilibrio de los impuestos a las exportaciones. Por lo tanto, estos últimos no son particularmente sensibles a los cambios de estas dos variables. Este hallazgo concuerda con los malos resultados de la regresión obtenidos al utilizar esas dos variables.

Al mismo tiempo, los desplazamientos de la curva CM producirán cambios importantes en los impuestos sobre las exportaciones, como lo indica la curva punteada CM'. La curva CM se desplaza cuando cambian los precios relativos sin intervención directa y productividad exógena. Cuando estas dos variables aumentan, la curva CM se desplazará a la derecha y el nivel de equilibrio de los impuestos sobre las exportaciones aumentará. Por ejemplo, si P^a/P_{na} es más alto para el mismo nivel de impuestos sobre las exportaciones, los precios observados (P^a/P_{na}) y el ingreso observado serán mayores. Esto reducirá los "costos" de los impuestos a las exportaciones y desactivará la presión agraria. La curva CM se desplazará a la derecha y los impuestos sobre las exportaciones aumentarán.

Esta es nuestra hipótesis de política económica en cuanto a la variación de la intervención directa de los precios en las pampas, la que concuerda con las variaciones a corto y largo plazo

descritas en la primera parte del análisis. Sin embargo, aún queda un aspecto por explicar: el alto nivel de la intervención de los precios (tanto directa como total) en el primer año del período en análisis. Debido al efecto estabilizador de la intervención y a la falta de una tendencia significativa en los precios relativos sin intervención, el nivel no cayó durante el período.

Se ha intentado explicar los cambios a corto y largo plazo de la discriminación de precios. Con el fin de explicar el alto nivel promedio de dicha discriminación, se volverá a analizar los orígenes de la actual política comercial.

Una breve revisión histórica de la política comercial de Argentina

Durante las tres últimas décadas de este siglo, los productos agrícolas estuvieron libres de discriminación directa y sólo experimentaron una débil discriminación indirecta, a través de una tarifa de aproximadamente 20 por ciento sobre las importaciones (Díaz Alejandro, 1975). Se produjeron entonces diversos hechos importantes que modificaron la situación. Primero, los precios internacionales relativos comenzaron a favorecer a los productos industriales. Segundo, surgieron problemas en la balanza de pagos. En respuesta a esto, el gobierno impuso restricciones a las divisas que, a su vez, protegían la industria (Macario, 1964). Tercero, el nivel previo de tarifas sólo sufrió un leve aumento de los aranceles (Díaz Alejandro, 1975). Este conjunto de factores, junto a los cambios internos de los precios relativos de los factores, que también favorecieron a la industria, facilitó la industrialización adicional.

Aparentemente la intervención no desempeñó un papel estabilizador en ese momento, ya que, a pesar de la reducción de los precios agrícolas (relativos) internacionales, la intervención cambió a favor de la producción industrial. Esto no significa que no se estuviera desarrollando un mecanismo de presión por parte de grupos rurales. Estos grupos, todavía principalmente formados por ganaderos, estaban preocupados de la amenaza a sus mercados externos si Inglaterra decidía importar el ganado que necesitaba de los países de la Comunidad Británica de Naciones. El tratado Roca-Runciman puso fin a dicha amenaza.

Durante la Segunda Guerra Mundial existía un fuerte impulso externo a aumentar la industrialización. Las exportaciones industriales se elevaron significativamente (Díaz Alejandro,

1975), la guerra impidió las importaciones y los importables alcanzaron un alto nivel de protección de facto. Según Cavallo y Mundlak (1982), los precios relativos entre la agricultura y los productos importados disminuyeron en un 9,2 por ciento al año durante la guerra. También se produjeron cambios significativos en la distribución de ingresos, pero todos ellos se relacionaban con las circunstancias externas y no con la política comercial externa.

Los ajustes de los precios relativos se pueden observar en el Cuadro 19, que presenta la relación entre los precios de los exportables agrícolas y los de los productos industriales. Durante la guerra se produjo un ajuste hacia abajo de un 30%, debido a la reducción de los precios relativos de los productos de las pampas. Estos precios no cambiaron durante diez años después de la guerra.

CUADRO 19

INDICE DE PRECIOS DE PRODUCTOS AGRICOLAS E INDUSTRIALES INTERNOS Y EXTERNOS - 1935-54

Período	Precios relativos internos (1)	Precios relativos externos (2)	Relación entre ambos precios relativos (3)
1935-39	100	100	100
1940-44	70	77	91
1945-49	68	114	62
1950-54	70	88	81

Fuente: Naciones Unidas, 1957

Nota: (3) = (1)/(2).

Como lo indica el Cuadro 19, los precios relativos internos declinaron principalmente por causa de la reducción del 23 por ciento en los precios relativos externos. Por lo tanto, los precios relativos de los productos de las pampas disminuyeron ante todo por causa de la guerra y no de las modificaciones de la política comercial.

Después de la guerra, el sector industrial consideró necesario usar estímulos económicos internos (Llach, 1984) como res-

puesta a la normalización de la economía mundial. Esta normalización condujo a un aumento de los precios relativos externos de la agricultura en más de 45% en los cinco años posteriores a la Segunda Guerra Mundial (ver columna 2 del Cuadro 19). Además, las exportaciones industriales disminuyeron y los flujos de importaciones industriales se restablecieron gradualmente. El sector industrial, que había prosperado a partir de la protección de facto proporcionada por la guerra, ahora debía mantener su expansión a través del crecimiento de la demanda interna y de la protección de su política comercial. Para estimular la demanda, era necesario aumentar los salarios reales, lo que se lograría mediante una transferencia de las alzas de las rentas de la tierra que se esperaba se produjesen en el sector rural después de que los altos precios agrícolas internacionales se transmitiesen a los precios internos. La transferencia desde las pampas se ejecutó principalmente por medio de la gran discriminación directa de precios contra los productos agrícolas de la región. En segundo lugar, Argentina consideró necesario proteger los importables producidos internamente, para lo cual introdujo tarifas altas y restricciones cuantitativas a las importaciones.

Esta intervención, llevada a cabo durante la administración de Juan Domingo Perón, discriminaba contra las pampas y favorecía al sector importador, y fue un excelente ejemplo de la intervención estabilizadora. A pesar de que esta política estatal favorecía indudablemente el desarrollo industrial inmediato, no lo hacía a través de la intervención que impediría cualquier cambio importante de los altos precios industriales relativos imperantes antes de que finalizara la guerra. Sin dicha política, los precios relativos habrían cambiado drásticamente a favor del sector rural.

La información del Cuadro 19 respalda este punto de vista. Se debe observar que, a pesar de que los precios relativos externos para los productos de las pampas aumentaron en 48% en el período 1945-49, los precios relativos internos permanecieron estacionarios. Esta situación fue consecuencia de una política comercial estabilizadora que perjudicó significativamente a las pampas.

El mismo patrón estabilizador puede verificarse para el siguiente período de cinco años, 1950-54, a pesar de que en este caso sus resultados fueron opuestos. A medida que los precios relativos disminuían, la discriminación de los precios contra las

pampas se redujo, de manera que los precios relativos internos permanecieron iguales.

Nuestras hipótesis de economía política concuerdan con la política comercial externa de los años anteriores a la postguerra. La presión de los grupos industriales ya era muy fuerte. Esta presión debería haber sido muy efectiva, a la Stolper-Samuelson, por las amenazas a su supervivencia en el corto plazo asociada al debilitamiento de los incentivos externos y a los efectos del tipo de cambio real que se habrían producido si se hubiese permitido que los precios agrícolas subieran a los altos niveles imperantes en los mercados mundiales. Si no se hubiesen neutralizado ambos factores, habría desaparecido una parte importante del sector industrial.

Aparentemente, durante los años de la guerra las fuerzas agrarias aceptaban los precios relativos más bajos o no lograban oponerse con éxito a ellos, sin duda porque eran producto de las circunstancias externas e incontrolables. Después de la guerra, los grupos de presión del sector agrario aceptaron la nueva estructura de precios relativos, la que se convirtió en la base para los niveles de paridad que imperaron después de la guerra.

Finalizada la guerra el gobierno decidió apoyar a los grupos de presión del sector industrial, ya que deseaba evitar el desempleo en el corto plazo y así mejorar el nivel de vida de los trabajadores urbanos, que habían formado la base popular del movimiento peronista.

Resumen y Conclusiones

La discriminación de precios contra la producción agrícola en las pampas fue extraordinariamente alta durante el período de postguerra y afectó en forma importante su crecimiento en el largo plazo. La tributación implícita como consecuencia de la intervención total de los precios de los seis productos de la región fue de aproximadamente 45% en 1960, y se mantuvo alrededor de ese nivel hasta 1985. Esta tasa de impuestos implica que los precios relativos al productor sólo correspondieron a un 55% de aquellos que habrían predominado en ausencia de intervención. Cuando se utiliza el valor agregado relativo en vez de los precios relativos, el panorama es más o menos similar

La economía alcanzó este punto en dos etapas. La primera se produjo antes de la guerra. Los impuestos sobre las importaciones, que incentivaban la sustitución de importaciones y por lo tanto protegían la industrialización, sometieron a las pampas a la tributación indirecta de alrededor de un 20%. Este se puede considerar un nivel moderado de protección, ya que aparentemente no frenó el gran crecimiento del sector agrícola en esos años.

La segunda etapa comenzó durante la Segunda Guerra Mundial, cuando los precios agrícolas relativos internos entre los productos transables cayeron en un 30%, hasta un nivel que favoreció a la industria en forma importante. Sin embargo, este cambio no fue inducido por la política económica sino que fue consecuencia de las circunstancias de la guerra. Inmediatamente después de ella, cuando los precios relativos externos mejoraron para la agricultura, el gobierno adoptó una política de sustitución pro-importaciones que perjudicaba muchísimo a los productos agrícolas. Esta política mantuvo la estructura de los precios relativos correspondiente a los tiempos de guerra. La discriminación de precios que se llevó a cabo durante esas dos etapas fue responsable del alto nivel de tributación total a comienzos del período de análisis. La segunda etapa, en particular, produjo efectos adversos sobre la producción agrícola en las pampas. Sólo dentro de las últimas dos décadas se ha reanudado el crecimiento, principalmente como resultado de los importantes avances técnicos. Durante el período de análisis, el nivel de ingreso de las pampas permaneció más o menos constante, y se produjo una caída de los precios relativos internos y un aumento de la productividad.

Con el tiempo, la tributación de Argentina para la agricultura probablemente se modificará. Los grupos de presión del sector agrario están comenzando a comprender las consecuencias de este comportamiento asimétrico. Además, si Argentina puede reforzar su sistema de impuestos y reducir la inflación y el déficit fiscal, ya no se sentirá presionada a utilizar impuestos sobre las exportaciones agrícolas para estabilizar la economía.

Referencias

- Baldwin, Robert E. (1982). "The Political Economy of Protectionism" En *Import Competition and Response* Editado por Jagdish Bhagwati. University of Chicago Press.
- Berlinski, J. y Schydrowsky, D.M. (1977). *Incentives for Industrialization in Argentina*, IBRD.
- Brock, William A. y Magee, Stephen P. (1968). "The Economics of Special Interest Politics: The Case of the Tariff" *American Economic Review*, Vol. 68, No 2.
- Cavallo, D.F. (1985). "Exchange Rate Overvaluation and Agriculture (The Case of Argentina)" Trabajo de base para *World Development Report*, 1986. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Cavallo, D.F. y Mundlak, Y. (1982). *Agriculture and Economic Growth in an Open Economy: The Case of Argentina*. IFPRI, Trabajo de Investigación No 36.
- De Janvry, A. y Núñez, A. (1971). "Análisis de Demanda para productos agropecuarios en Argentina" *Económica*, Vol. 17, No 3.
- Díaz Alejandro, C.F. (1975). *Ensayos sobre la historia económica argentina*. Amorrotu Eds.
- (1981). *Tipo de cambio y términos de intercambio en la República Argentina 1913-1976*. C.E.M.A., Documentos de Trabajo No 22, Buenos Aires.
- Di Tella, G. y Zymelmann, M. (1967). *Las Etapas del Desarrollo Económico Argentino*. Buenos Aires.
- Dornbusch, R. (1975). "Exchange Rates and Fiscal Policy in a Popular Model of International Trade" *American Economic Review*. Diciembre.
- Elias, V. (1982). "El crecimiento económico argentino y sus determinantes: 1970-1980". *Ensayos Económicos*, BCRA No 21.
- Ferrer, A. (1980). *La Economía Argentina*. México.
- Fulginiti, L.E. (1986). *The Structure of Agricultural Technology: The Case of Argentina*.
- Gluck, S. (1979). "Reseña de estimaciones de oferta agrícola pampeana" *Ensayos económicos* Junio.
- Hathaway, D.E. (1963). *Government and Agriculture*. Nueva York.
- Imaz, J.L. (1964). *Los que mandan*. Buenos Aires.
- Johnson, H.G. (1969). "The Theory of Effective Protection and Tariffs" *Económica* Mayo.
- Llach J.J. (1984). "El Plan Pinedo de 1940, su significado histórico y los orígenes de la economía política del peronismo" *Desarrollo Económico*, Vol. 23, No 92. Febrero-marzo.
- Llach, J.J. y Fernández Pol, J. (1985). "Sustitución de las retenciones a las exportaciones agropecuarias por un impuesto a la tierra libre de mejoras y subsidios explícitos al consumo de alimentos" *Estudio*, Vol. 8, No 34.
- Macario, S. (1964). "Proteccionismo e industrialización en América Latina" *Boletín Económico de América Latina*, Vol. 9, No 1. Marzo.

- Miró, D. (1982). "Políticas de Precios Efectivas para Inducir el Aumento de la Oferta Agrícola" Bolsa de Cereales de Buenos Aires.
- Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina (1957). *El Desarrollo Económico de Argentina*.
- Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action*. Harvard University Press.
- Oris de Roa, C. (1984). *El despertar de los granos. Evaluación del potencial de producción y sus limitantes en la Argentina*. Buenos Aires.
- Penna, J.A. y Palazuelos, R. (1987). *La desprotección del sector agrícola argentino en las últimas décadas*. Centro de Investigaciones sobre Políticas Agropecuarias (CISPA), Documento de Investigación No 7.
- Posner, R.A. (1974). "Theories of Economic Regulation" *Bell Journal*, Vol. 5, No 2. Otoño.
- Reca, I.G. (1967). *The Price and Production Duality within Argentine Agriculture, 1923-65*, Tesis de Doctorado, Universidad de Chicago, diciembre.
- (1974). *El Sector Agropecuario 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. Buenos Aires.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (1985). *Pronagro*.
- Sturzenegger, A.C. y Martínez Mosquera, B. (1988). *A Comparative Study of the Political Economy of Agricultural Pricing Policies. Informe de Argentina*. Banco Mundial, Documento de Trabajo, Washington, D.C.
- Valdés, A. (1973). "Trade policy and its effect on the external agricultural trade of Chile, 1945-1965" *American Journal of Agricultural Economics*. Mayo.
- Wellisz, S. y Findlay R. (1982). *Income Appropriation and Rent-Seeking*

CAPITULO II

Brasil

Antonio Salazar P. Brandao

José L. Carvalho

INDICE

INTRODUCCION 84

- Crecimiento económico del Brasil 86

EL SECTOR AGRICOLA 88

- Los instrumentos de las políticas agrarias 93
- Comercialización y controles de precios 96
- Extensión rural e investigación agrícola 98

LOS EFECTOS DE LAS POLITICAS DE PRECIOS AGRICOLAS 99

- Efectos de la intervención directa sobre los precios al productor 100
- Efectos de la intervención directa e indirecta 103
- Efectos de la intervención directa e indirecta sobre los precios al productor 104

CONSECUENCIAS DE LAS POLITICAS DE PRECIOS AGRICOLAS 107

- Efectos sobre la producción agrícola 108
- Efectos sobre el consumo 110
- Efectos sobre el ingreso de divisas 112
- Efectos sobre el presupuesto del Gobierno 112
- Transferencia de ingresos hacia y desde la agricultura 114
- Índice de sesgo del gasto público 118
- Impacto sobre la distribución del ingreso 119

LA ECONOMIA POLITICA DE LAS INTERVENCIONES DE PRECIOS

127

- La formulación de las políticas económicas
- Objetivo y resultados de las políticas económicas
- Objetivos de las intervenciones de precios: un enfoque econométrico

130

136

138

RESUMEN Y CONCLUSIONES

141

REFERENCIAS

142

A pesar de que la época de postguerra en Brasil ha estado marcada por una gran industrialización, que transformó al país en un factor significativo del comercio mundial, la agricultura aún constituye un elemento importante de la economía brasileña. Este capítulo analiza la considerable intervención del gobierno en los precios agrícolas entre 1966-83, dando especial atención al arroz y trigo, y a tres exportables: maíz, algodón y soya. En conjunto, estos cinco productos ocupan el 60% de la tierra cultivable de Brasil.

Aun cuando Brasil ha sido el productor mundial líder de café durante muchos años, en este capítulo se ha dado poca importancia a este hecho. Una de las razones de esto es que la importancia del café para la economía brasileña ha disminuido significativamente durante los últimos treinta años. Otra es que el sector del café en Brasil ha constituido el tema de innumerables estudios (ver, por ejemplo, Instituto Brasileiro do Café, 1973; Carvalho Filho, 1977; Delfim Netto, 1979; Malta, 1985). Por lo tanto, parecía más conveniente concentrarse en los cinco productos indicados anteriormente, ya que sus perspectivas futuras son las que dominan la discusión acerca de la agricultura brasileña de hoy.

La primera sección de este capítulo presenta una visión general de Brasil, incluyendo aspectos físicos, instituciones políticas y características socioeconómicas. La descripción sobre la economía abarca los aspectos más importantes del reciente crecimiento económico de Brasil.

En la segunda sección se describe el sector agrícola. También se presenta una amplia visión de la intervención estatal en

el sistema económico, que cubre principalmente las acciones que han afectado al sector agrícola.

Las medidas de protección relativa se calculan en la tercera sección. Por tanto, se calcula la evaluación de los efectos de la intervención estatal directa e indirecta sobre los precios agrícolas a nivel de productor y consumidor.

En la cuarta sección se estiman las principales consecuencias de estas intervenciones, en términos de su impacto sobre la producción, el consumo y las divisas. Puesto que el gobierno también interviene en la agricultura por medio de sus gastos, se ha intentado estimar el efecto de estas intervenciones sobre el presupuesto estatal. Además, como algunas de las transferencias hacia y desde la agricultura no aparecen en el presupuesto estatal, se estiman las transferencias netas. Con el fin de obtener estas estimaciones, hubo que efectuar ciertos supuestos, ya que los productos considerados no incluyen todo el PIB agrícola. También se consideraron las implicaciones principales de la distribución del ingreso.

Finalmente, en la quinta sección se analiza la economía política de los precios. Se entrega una visión general de los principales grupos de interés involucrados en cada producto considerado y se intenta relacionar los resultados de las políticas con el comportamiento de estos grupos. A través de un análisis de regresión, se examina la relación entre los objetivos de las políticas económicas y los efectos de los precios agrícolas.

Introducción

Brasil, que ocupa prácticamente la mitad del continente sudamericano, está situado principalmente entre la línea ecuatorial y el Trópico de Capricornio. Sus características geológicas incluyen montañas pequeñas y mesetas rocosas a lo largo de la costa, las regiones forestales lluviosas del Amazonas y una sabana selvática conocida como Campo Cerrado, que cubre gran parte de la zona sur al interior del Amazonas. El clima de Brasil es esencialmente tropical, con temperaturas promedio que varían entre 16 y 28 grados centígrados. La pluviometría generalmente es superior a 1.000 milímetros por año, excepto en el noreste, región generalmente árida.

En 1970, alrededor de la tercera parte del país (es decir, 248 millones de hectáreas) fue clasificada como agrícola. Aproximadamente 30 millones de hectáreas se utilizaron para cultivos y gran parte del resto para rebaños de ganado, que sumaban alrededor de 217 millones de animales, e incluían 98 millones de cabezas de ganado vacuno.

La población de Brasil se distribuye en forma desigual a través de los 8,5 millones de kilómetros cuadrados del país. Alrededor del 80% de los habitantes se concentra en el sudeste (45%) y en el noreste (35%). En 1985 la población total estimada era de 135 millones, de los cuales el 57% tenía 24 años o menos. La tasa de crecimiento poblacional es de 2,49% anual. En los años 40, alrededor del 30% de la población era urbana, pero ya en 1980 ésta había aumentado a 67%. Con una densidad poblacional promedio de algo menos de 16 habitantes por kilómetro cuadrado, Brasil no se puede considerar un país populoso.

La tasa de expectativa de vida es de 63 años en promedio. La mortalidad infantil es de alrededor de 100 por mil nacidos vivos. La tasa de analfabetismo es aproximadamente 33 por ciento entre niños de 7 a 14 años y 26% para la población sobre 15 años. Sólo el 37% de aquellos que ingresan a la educación básica completan su segundo año. El 12% completa el 8º año de educación, el 4% la secundaria y sólo el 2% obtiene un título universitario.

El Presidente de Brasil es elegido en forma indirecta por delegados de los Estados y del Congreso Nacional. El período presidencial en el cargo es de seis años. El Congreso Nacional es bicameral, y está formado por un Senado y una Cámara de Diputados. Los senadores se eligen en los estados por un período de ocho años, y existen dos senadores para cada estado o territorio federal. El número de diputados federales por estado depende del número de votantes inscritos.

Históricamente, el Presidente ha sido el poder dominante porque la ley otorga gran autoridad a la presidencia y a la organización de la política brasileña en numerosas clientelas. Estas características han dado origen a las instituciones autárquicas creadas para desempeñar tareas específicas para el Poder Ejecutivo.

En 1964 el gobierno civil de Brasil, legalmente constituido, fue desplazado por los militares, cuyos candidatos sucesivos

bastante concentrada, tendencia que se ha acentuado durante los últimos 25 años. De acuerdo a las regiones, el ingreso de Brasil se concentra en el sudeste.

CUADRO 1

TASAS DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB) Y DE LOS SECTORES ECONOMICOS, Y PARTICIPACION DEL SECTOR EN EL PIB

Período	PIB	Tasa de crecimiento anual promedio (Por ciento)			Participación del sector en PIB nominal Promedio anual (Por ciento)		
		Agricultura	Industria	Servicios	Agricultura	Industria	Servicios
1960-64	5,9	4,1	6,7	6,6	21,6	25,5	52,8
1965-69	6,5	3,3	6,7	6,9	13,0	33,8	53,3
1970-74	9,8	5,6	12,2	11,5	12,0	36,0	52,0
1975-79	6,4	4,4	7,2	4,9	13,1	34,3	52,6
1980-83	0,9	3,1	-1,0	0,4	12,4	33,1	54,5

Fuente: Fundación Getulio Vargas, Conjuntura Económica.

Sin embargo, el sudeste ha perdido importancia con respecto al ingreso agrícola y su participación en dicho ingreso ha caído desde alrededor de 55% en 1949 a cerca del 32% en 1980. Por otro lado, el así denominado centro-sur, que incluye las regiones del sudeste, sur y oeste central, ha mantenido su participación de alrededor de 76% del ingreso general de la agricultura durante los últimos 25 años.

Brasil ha sufrido de la inflación desde comienzos de siglo, problema que empeoró considerablemente después de la Segunda Guerra Mundial. La tasa de inflación anual alcanzó 90% en 1964, cuando los militares tomaron el poder. Entre 1964-67, con la implantación de un programa de estabilización comenzó a declinar la inflación. A fines de 1973, cuando la inflación era

permanecieron en la presidencia desde 1964 hasta 1985. Durante la época militar se impidió que el Congreso Nacional funcionara eficazmente. Los diversos presidentes elegidos por los militares gobernaron mediante decretos presidenciales.

Crecimiento económico del Brasil

Brasil ha experimentado un rápido crecimiento económico durante muchos años, especialmente después de la Segunda Guerra Mundial. Desde 1952 hasta 1973 la tasa anual promedio de crecimiento industrial fue de alrededor de 9%, mientras que la de crecimiento agrícola fue de aproximadamente 5%.

Durante la primera crisis del precio del petróleo en 1973, el gobierno de Brasil no logró aislar al país de la crisis energética mediante políticas económicas internas. No obstante, la tasa de crecimiento del PIB disminuyó a 7% al año entre 1974 y 1979. Cuando el mundo sufrió el impacto de la segunda crisis del precio del petróleo, en 1979, seguida de un brusco aumento de las tasas de interés internacionales, Brasil no logró aplazar el ajuste de los nuevos precios relativos. En 1981 Brasil presentó una tasa negativa de crecimiento del PIB (-1,5%). En 1982, la tasa de crecimiento fue levemente inferior al 1%, mientras que en 1983 se tornó negativa nuevamente (-3,2%).

En los años 60, el volumen comercial anual total correspondía, en promedio, al 13,3% del PIB, mientras que en los años 70 este porcentaje subió a 16,5% del PIB. Sin embargo, después de la primera crisis del petróleo este volumen cayó a aproximadamente 6,5% del PIB (ver Cuadros 1 y 2).

Brasil importa principalmente maquinaria y equipo de alta tecnología, petróleo, metales no-ferrosos, carbón y trigo. Prácticamente todos los bienes de consumo durables se producen internamente. Alrededor del 35% de sus exportaciones son productos manufacturados: automóviles y repuestos, maquinaria liviana, textiles, muebles, zapatos y alimentos procesados (que incluyen café y jugo de naranja). Las principales exportaciones agrícolas del país son soya, azúcar, café y frejoles. En 1983 las exportaciones totales alcanzaron aproximadamente US\$ 22 mil millones.

El ingreso real per cápita ha aumentado continuamente desde la Segunda Guerra Mundial, excepto en los períodos 1964-66 y 1980-83. A pesar de que Brasil está clasificado como un país de ingresos medianos, la distribución del ingreso está

de aproximadamente 15%, la primera crisis del petróleo revirtió esta declinación. Sin embargo, la aceleración de la inflación en los años 70 no puede atribuirse solamente a la crisis del petróleo. Tanto la política fiscal como la monetaria se tornaron más expansivas después de 1974 y la tasa de inflación aumentó a un 110% en 1980, después de la crisis del precio del petróleo de 1979. Este límite se quebró en 1983, cuando la inflación alcanzó un 200%.

CUADRO 2

PRODUCTO GEOGRAFICO BRUTO (PIB) Y SUS COMPONENTES

Período	PIB real (US\$ millones 1970)	PIB real per cápita (US\$ millones 1970)	Participación del PIB (Por ciento)		
			Inversión total	Ahorros privados	Export. Import
1960-64	27 574	372	19,1	11,1	7,1 7,6
1965-69	34 082	397	22,0	12,7	6,2 5,8
1970-74	54 039	550	27,1	18,4	7,4 9,6
1975-79	80 568	727	26,5	21,4	7,0 9,0
1980-83	95 528	774	21,6	15,7	6,9 7,8

Fuente: Fundación Getúlio Vargas, Centro de Cuentas Nacionales

El sector agrícola

Durante el período de postguerra el papel de la agricultura consistía en producir "alimentos baratos" y materias primas para el mercado interno, y generar divisas. Schuh (1975) destacó que la disponibilidad relativamente abundante de tierra y mano de obra eliminaba el estímulo a la modernización técnica de la agricultura que se presentaba en otros países. Brasil, en vez de

destinar recursos al aumento de la productividad del sector, impuso controles de precios y restricciones cuantitativas a las exportaciones con el fin de reducir los precios para los consumidores urbanos. Además, la política comercial favorecía a los consumidores urbanos porque aplicaba impuestos implícitos y explícitos sobre la agricultura.

De acuerdo a un censo agrícola efectuado en 1980, el sector agrícola de Brasil representaba aproximadamente el 55% del valor de toda la producción del sector primario. Durante ese año, los productos mas importantes del sector de cultivos fueron: soya (13,5% del valor total de los cultivos), caña de azúcar (13%), maíz (12%), café (10,5%), arroz (9,8%), frejoles comestibles (8,7%), mandioca (5%), algodón, cacao y trigo (3% cada uno), y naranjas (2,5%). En conjunto, estos productos representaron el 83,5% del valor de la producción de cultivos. En 1980, cuando el área cosechada de Brasil era de 48,7 millones de hectáreas, el 23,5% de ellas era destinado al maíz, 18% a la soya, 12% al arroz, 9,5% a los frejoles, 7,6% al algodón, 6% al arroz, 5% a la caña de azúcar y café, 4% a la mandioca y naranjas, y 1% al cacao, lo que corresponde a un total de 97,6%.

La producción de alimentos aumentó constantemente durante el período 1966-83, alcanzando en 1983 aproximadamente el doble del nivel de 1966. Tanto las legumbres como los cultivos raíces presentaron poco desarrollo durante el período; sin embargo, sus niveles de producción fueron similares para 1983 y 1966. Se observa también una inestabilidad en la producción de frejoles comestibles, como consecuencia de la escasa base tecnológica para el cultivo. Los cereales y aceites comestibles presentaron un mejor comportamiento, ya que entre 1966 y 1983 se duplicó la producción.

Después de 1973 se estabilizó la cantidad de tierra destinada al arroz, café y mandioca, pero la superficie para el algodón disminuyó en un 42%. El trigo presentó un alto grado de inestabilidad y una tendencia descendente en su área entre 1960 y 1983. Dos tipos de cultivo (frejoles comestibles y maíz) mostraron un crecimiento moderado en cuanto a superficie, mientras que el cacao, la caña de azúcar, las naranjas y la soya crecieron en forma significativa.

Los niveles de producción del algodón, café, frejoles comestibles y trigo no presentaron una tendencia definida. La produc-

ción de café permaneció constante después de 1964, considerando la característica de variación bianual de este cultivo. La producción de frejoles comestibles aumentó durante los años 60; sin embargo, este crecimiento no se mantuvo después del año 1973. La mandioca presentó una tendencia descendente luego de una gran expansión en los años 60.

El alza de la producción agrícola bastó para impedir una mayor escasez en el mercado interno. Los términos de intercambio entre la agricultura y la industria fueron más o menos constantes hasta fines de los años 60. Sin embargo, hubo frecuentes variaciones a corto plazo de estos términos de intercambio, reflejando problemas específicos en el abastecimiento interno.

Durante los años 70 la tasa de crecimiento de la producción se mantuvo a niveles elevados. Sin embargo, los términos de intercambio comenzaron a favorecer nuevamente a la agricultura, tanto a nivel de los alimentos como de los productos agrícolas de exportación (Homem de Melo, 1979).

La alta tasa de crecimiento promedio, característica de la agricultura brasilera, ha sido fruto de la expansión de la superficie destinada a la agricultura más que de la modernización del sector. En 1940 existían 2,30 hectáreas de tierra cultivable por trabajador en el sector agrícola, que aumentaron a 3,95 hectáreas en 1980 (alrededor de 70% y más) a pesar del incremento del 85% en el número de trabajadores del sector.

La participación de la agricultura en el PIB del Brasil ha presentado una tendencia descendente, al igual que la participación del empleo agrícola en el empleo total. A pesar de la gran migración de trabajadores, aún existen grandes diferencias entre los ingresos en el campo y en los sectores no-agrícolas. Según el censo de 1980, el ingreso promedio en la agricultura era de Cr\$ 6.668 por mes (cruzeiros de agosto 1980), mientras en el sector no-agrícola era de Cr\$ 13.912. La propiedad de la tierra se encuentra bastante concentrada y no se han producido cambios importantes desde 1940.

Durante el período de postguerra predominaron en el desarrollo económico del país el crecimiento industrial y las estrategias para desarrollar el sector agrícola. Sin embargo, las exportaciones de productos agrícolas han representado una gran parte del valor de las exportaciones. De hecho, con el fin de financiar

su estrategia de desarrollo, el país ha recurrido en gran medida a la tributación de las exportaciones agrícolas. Es de conocimiento general que los impuestos sobre el café financiaron la infraestructura necesaria para construir el complejo industrial de Sao Paulo. Debido a que Brasil es el mayor exportador de café del mundo, su tributación sobre los ingresos del café se justificó como una forma de mantener el precio mundial. La tributación sobre los ingresos de los exportadores de azúcar también ha constituido una fuente de ingresos significativa para el gobierno.

Para lograr sus objetivos agrícolas para el país —alimentos baratos y materia prima adecuada— el gobierno se ha basado principalmente en el control de la comercialización de los productos agrícolas, el control de los precios y las restricciones cuantitativas de las exportaciones agrícolas. A medida que la economía se ha tornado más compleja han entrado en juego otros mecanismos tales como el mayor control de los precios (generalmente precios máximos a nivel minorista, pero en algunas oportunidades a nivel mayorista), la expansión del crédito (especialmente para actividades de comercialización), la creación de reservas de entradas del gobierno y las mayores importaciones de alimentos y materia prima para impedir el aumento de los precios al consumidor. En Brasil, las importaciones deben ser autorizadas por CACEX (agencia del Banco do Brasil), que emite un documento que permite a los importadores obtener divisas.

En algunos casos, el gobierno ha decidido controlar los márgenes de utilidad de los minoristas sin afectar directamente el nivel de los precios agrícolas. En otros casos se ha utilizado la prohibición de exportaciones para mantener el abastecimiento interno o —como es frecuente en el caso de la soya— para contrarrestar (o aprovechar) alguna situación del mercado mundial. Otro mecanismo utilizado con frecuencia es el establecimiento de proporciones fijas de ventas en los mercados internos y de exportación.

Se pueden identificar tres períodos distintos en la historia reciente de las políticas agrícolas de Brasil. El primero incluye principalmente la década del 50, marcada por la preocupación por las pérdidas de producción así como por las recomendaciones para efectuar inversiones en infraestructura. El estudio más conocido de este período identificó la falta de infraestructura

de comercialización como el mayor cuello de botella de la agricultura (ver Smith, 1969). En ese entonces se realizaron grandes inversiones en carreteras e instalaciones para almacenaje y, en vista de la gran disponibilidad de tierra de alta calidad, la respuesta del sector productivo fue bastante buena. Sin embargo, aparentemente, esas fueron las únicas medidas favorables para la agricultura durante ese período. Cualquiera otra medida constituía una respuesta a algún problema específico, habitualmente una crisis en el suministro de alimentos a los centros urbanos (Smith, 1969; Homem de Melo, 1979).

CUADRO 3

IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES AGRICOLAS

Período	Importaciones agrícolas a/		Exportaciones agrícolas b/	
	Valor (US\$ millones)	Participación de importaciones (por ciento)	Valor (US\$ millones)	Participación de exportaciones (por ciento)
1960-64	265	18,7	1.150	85,7
1965-69	290	18,4	1.439	78,4
1970-74	571	9,1	3.146	67,3
1975-79	1.363	8,7	6.471	55,7
1980-83	2.039	9,6	7.126	41,7

Fuentes: a/ Fundación Getúlio Vargas.
b/ FAO, Anuario de Producción.

Durante gran parte de los años 60 persistió la discriminación contra el sector agrícola a través de la política comercial. En este período no se implantó ninguna política agrícola (en el sentido de un conjunto coherente de mecanismos con metas

claras). Como en los años 50, en algunas oportunidades se presentaron problemas para abastecer de alimentos a los centros urbanos, pero la preocupación por la infraestructura ocupaba un segundo lugar. Las autoridades interpretaron la persistencia de los problemas de suministro de alimentos a las zonas urbanas como la indicación de un monopolio en el proceso de comercialización, pero esta interpretación fue reemplazada a mediados de los años 60 por la idea de que la falta de incentivos para aumentar la producción agrícola constituía la fuente del problema. Sin embargo, la reacción inmediata fue aumentar el papel del gobierno en la comercialización, creando empresas estatales y promulgando nuevas leyes que permitieran a SUNAB, una nueva agencia, controlar los precios, confiscar las existencias y determinar márgenes de utilidades en los mercados agrícolas.

La percepción de que podían surgir restricciones a la expansión de la producción sólo comenzó a tomar forma a mediados de la segunda mitad de los años 60. En esa oportunidad se utilizaron por primera vez el crédito subsidiado y la política de precios agrícolas mínimos y se tomaron las principales medidas para la liberalización. Estas incluyeron la reducción de los aranceles y un cambio de la política cambiaria, que consistía en abandonar los tipos de cambio fijo y adoptar minidevaluaciones de acuerdo a la norma de los PPP.

La política agrícola más global sólo comenzó a tomar forma en Brasil durante los años 70. Los dos mecanismos nuevos más utilizados fueron el crédito agrícola a tasas concesionarias y la política de precios mínimos (PPM). En este período surge un especial interés por la investigación y la tecnología agrícolas. En 1973 se creó EMBRAPA, empresa federal para la investigación agrícola.

Los instrumentos de las políticas agrarias

Los mecanismos de políticas agrarias en Brasil son básicamente precios mínimos, crédito, comercialización y control de precios, incentivos para el uso de fertilizantes, extensión e investigación básica. Así, por ejemplo, cuando el gobierno está interesado en el abastecimiento de alimentos, tiende a fijar precios mínimos más altos para los cultivos alimentarios y a facilitar el acceso al crédito a los productores de dichos bienes.

Precios mínimos. El precio mínimo constituye un seguro de precios para el agricultor. Al fijarse un precio mínimo, la probabilidad de distribución de los precios se ve truncada de tal forma que la parte del área por debajo de la curva pierde importancia, debido a que el precio no puede estar (en principio) por debajo del mínimo. En el caso de los agricultores que no desean correr riesgos, esto implicará un desplazamiento a la derecha en la curva de oferta, que a su vez se traducirá en mayores niveles de producción (Carvalho, 1978). Se debe destacar que ésta no es una política de existencias reguladoras; el precio mínimo se fija en o cerca del punto de equilibrio. Debido a que esto involucra las estimaciones de los futuros precios de mercado, a menudo sucede que el precio mínimo es muy alto (lo que obliga al gobierno a comprar una parte importante de la cosecha) o muy bajo (lo que reduce la efectividad de la política). El organismo estatal a cargo de esta política económica es la Companhia de Financiamento da Produção (CFP).

La política de precios mínimos consiste en fijar precios mínimos a los productos principales como maíz, algodón, arroz y soya. El gobierno está dispuesto a comprar cualquier cantidad a ese precio, y también otorga créditos (a tasas concesionarias) para facilitar la formación de existencias.

Una de las características claves de esta política está dada por la oportunidad con que es aplicada. En el centro-sur el año agrícola comienza en el tercer trimestre y termina a fines del segundo trimestre del año siguiente. Por lo tanto, el grueso de la producción se cosecha entre abril y junio, y entre junio y noviembre se toman las decisiones en cuanto a las plantaciones. En julio se anuncian los precios mínimos al productor.

Los dos mecanismos utilizados bajo la política de precios mínimos son: las Adquisiciones del Gobierno Federal (AGF), y los Préstamos del Gobierno Federal (PGF). En caso necesario, el gobierno compra a los productores mediante el primer mecanismo, lo que sucede con mayor frecuencia en los años de cosechas inesperadamente malas, o cuando el precio mínimo se fija a niveles altos.

El PGF es un programa de crédito abierto a cualquier agricultor calificado. Su acceso está limitado por las normas bancarias corrientes y por el monto de recursos financieros asignados al programa. El agente financiero es el Banco do Brasil.

Política de Crédito. A mediados de los años 1960 se creó el Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), en respuesta a los problemas internos de abastecimiento. Este nuevo sistema reemplazó a CREA, Oficina de Crédito Hipotecario del Brasil, creada en 1937. Una de las innovaciones más importantes introducidas por el SNCR fue la inclusión de todos los bancos como proveedores de crédito para la agricultura. Esta "participación" se obtuvo por medio de normas especiales que exigían a los bancos asignar una parte específica de sus depósitos al sistema de crédito rural. Además, una fracción de las reservas bancarias podía utilizarse para préstamos agrícolas. En los últimos años ha aumentado la proporción de los depósitos que se destina a la agricultura.

Junto con los ajustes que se efectuaron en la economía después de que México no pagó en 1982, también se cambió la política de crédito agrícola de Brasil. El subsidio de la tasa de interés, que había formado parte de la política desde un comienzo, se redujo en forma importante.

Durante la mayor parte de los años 70 existieron tasas de interés fijas sobre el crédito agrícola, independientes de la tasa de inflación. Dichas tasas fueron diferentes según el objetivo y los programas, pero su promedio fue de 15%. Las tasas de interés real fueron negativas durante toda la década del 70 (da Mata, 1982). Cuando la tasa de inflación se niveló a fines de esa década, las tasas de interés nominal se ajustaron pero las de interés real continuaron siendo negativas. En el año agrícola 1983-84 el subsidio se redujo y la tasa de interés nominal se igualó a la corrección monetaria del período, más un 3% anual.

La política crediticia de Brasil ha sido criticada por muchos economistas dentro y fuera del gobierno. El interés principal se ha centrado en el incentivo otorgado a los agricultores para sustituir sus recursos personales por préstamos bancarios (Sayad, 1977), de manera que el aumento neto de la producción ha sido mucho menor que el deseado. Debido a que el riesgo es un aspecto importante dentro de la agricultura, se podría argumentar que un subsidio compensaría al sector por el exceso de riesgo y acercaría la curva de oferta a la curva de costo marginal. Sin embargo, esto no ha sucedido en Brasil, donde los subsidios son mayores que lo necesario para alcanzar esa meta y es obvio que se produce una distorsión en la asignación de recursos.