

Notas Sobre Economía Política y Sector Agropecuario

Daniel Lema

I. Introducción

En muchos países existen intervenciones públicas sobre el sector agropecuario. Un hecho relativamente estilizado es la presencia de protección en los sectores agrícolas en los países desarrollados y una desprotección relativa en los países en vías de desarrollo (Johnson 1973).

En los países industrializados estas políticas resultan en una transferencia de ingresos desde los consumidores hacia los productores agropecuarios. En los países menos desarrollados, por el contrario, se discrimina en contra de la agricultura porque los gobiernos tratan de favorecer a la población urbana abaratando relativamente a los alimentos. Esto se fundamenta en la creencia de que los agricultores tienen una oferta inelástica y responden muy poco a los incentivos económicos por razones culturales. Además generalmente se considera que el progreso consiste en una rápida industrialización para lo cual hace falta proteger a los sectores sustitutivos de importaciones y proveer alimentos baratos a los trabajadores urbanos (Schultz, 1981)

El caso de la Argentina se enmarca dentro de este último tipo de experiencias. Desde mediados de la década del cuarenta se verifica un alto grado de intervención en contra del sector agropecuario que se ha manifestado a través de políticas impositivas (retenciones o impuestos sobre las exportaciones), comerciales (aranceles y cuotas) y de políticas cambiarias (tipos de cambio diferenciales). El objetivo de este trabajo es, primero, presentar una breve descripción de la situación del sector agropecuario en cuanto a las políticas aplicadas

II. La Política Económica y el Sector Agropecuario en Argentina

Desde fines de la Segunda Guerra Mundial la Argentina mantuvo, con diferentes matices, una política comercial, fiscal y cambiaria que discriminó contra los bienes exportables (agrícolas) frente a los importables (industriales). Esta política se implementó en base a aranceles altos, cuotas de importación, prohibiciones de importar e impuestos a la exportación de los principales productos agrícolas y agroindustriales. Múltiples combinaciones de instrumentos se verificaron a lo largo de los años, con variaciones en el énfasis en cada uno de ellos y con marcados ciclos.

Pudieron observarse tipos de cambio efectivos para los exportables que eran alternativamente altos o bajos, estables o inestables con alta o mediana imposición, dependiendo de la orientación del gobierno y de la situación macroeconómica general. Sin embargo, en promedio existió un importante sesgo anticomercio y particularmente antipampeano en la política.

Sturzenegger (1990) estima que el impuesto general a los exportables fue durante el período 1960-1985 entre un 44% y un 60%. Es decir, los productores locales recibieron en promedio entre el 66% y el 40% del precio internacional de los productos. Este impuesto estuvo compuesto por dos partes:

- i) la protección industrial medida por el arancel implícito que fluctuó entre un 50 y un 95% y
- ii) el impuesto sobre los exportables que fue entre un 8 y un 23%.

Las consecuencias negativas de este tipo de políticas fueron importantes. En términos de asignación de recursos, generaron menores niveles de producción de bienes exportables. De acuerdo con las estimaciones del autor, en ausencia de intervenciones, el nivel de producción de granos (trigo, maíz, soja, sorgo y girasol) habría alcanzado en el quinquenio 1981-85 los 64 millones de toneladas. El nivel de producción observado en ese período fue de 40 millones de toneladas, superando los 60 millones recién hacia 1995-96, esto da una idea acerca de los costos productivos asociados con las distorsiones de precios.

Por otra parte, las intervenciones de precios implicaron menores tasas de crecimiento de largo plazo para la agricultura y la economía en general (Mundlak et.al. 1989). El retraso relativo de la Argentina con respecto a los países desarrollados luego de la II Guerra Mundial puede estar explicado en buena parte por estas medidas.

Los resultados presentados son consistentes con las predicciones de la teoría del comercio internacional. Está claro desde el punto de vista teórico que un país pequeño no puede protegerse completamente de la competencia internacional (excepto que decida vivir en autarquía total o “vivir con lo nuestro”). Sólo puede proteger a un sector (el sustitutivo de importaciones), y en ese caso, necesariamente, debe desproteger a otro (el productor de exportables) que paga el costo a través del encarecimiento de sus insumos o la disminución del precio doméstico de sus productos. Esto incrementa los costos de producción, desalienta la producción de exportables y determina una asignación ineficiente de recursos que disminuye el bienestar.

Una aspecto importante a considerar, además de las pérdidas de bienestar asociadas, son las transferencias de recursos que se generan a partir de este tipo de políticas. Dado que en equilibrio general no existe una protección total “efectiva” para un país pequeño, el resultado más claro de las políticas comerciales resulta en transferencias de ingresos (Medina, 1988). Estas transferencias se producen a nivel intersectorial y también tienen dimensiones geográficas asociadas.

En un trabajo editado por la SAGPyA (Medina 2000) se muestra que de acuerdo con el régimen arancelario vigente en octubre del año 2000 las transferencias de ingresos derivadas de la protección alcanzaron en ese año los 7248 millones de dólares, de los cuales el 60% fue soportado por el agro y las industrias derivadas. Estas transferencias son en beneficio de los sectores sustitutivos de importaciones (automotores, autopartes, siderurgia, etc.) que en conjunto reciben 5138 millones de pesos, que representan el 70% del total de transferencias. Los resultados del estudio sugieren también una transferencia neta de ingresos desde las zonas rurales a las urbanas y desde las zonas donde la economía se vincula con la producción de bienes agropecuarios y agroindustriales hacia regiones donde se concentran las industrias sustitutivas de importaciones. Asimismo el trabajo muestra que los sectores agropecuario y agroindustrial, si bien soportan el 60% del costo de la protección dan empleo en total a 1.7 millones personas, mientras que los sectores que reciben más del 70% de la protección emplean a unas 450 mil personas.

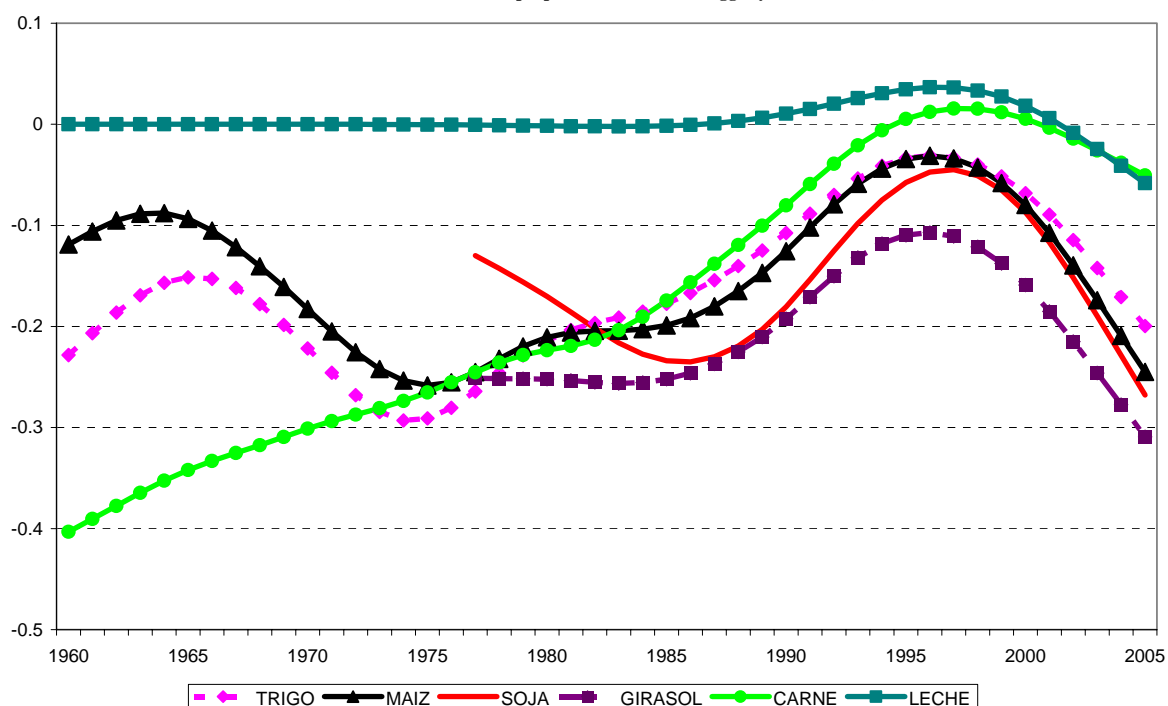
En el año 2006 Sturzenegger realiza una actualización y ampliación de su trabajo previo, señalando a modo de síntesis que el nivel de desprotección (impuestos) al sector agropecuario:

- a) Se correlaciona positivamente con el nivel de precios internacionales
- b) Se correlaciona positivamente con el tipo de cambio real
- c) Se correlaciona positivamente con la evolución de la productividad relativa de cada actividad

El siguiente gráfico, realizado con datos del trabajo de Sturzenegger, presenta la evolución de las tasas de protección nominal directa calculadas como $(\text{precio interno} - \text{precio internacional})/\text{precio internacional}$. Un valor negativo indica la proporción de descuento sobre el precio internacional que tiene el precio interno. Se observa en la evolución de las series (suavizadas para captar la evolución de la tendencia) que los tres aspectos mencionados se presentan claramente. La imposición siempre tiende a ser más alta en períodos de precios y tipo de cambio alto (principios de los años 70 y año 2002 en adelante, por ejemplo). Al mismo tiempo que descienden los impuestos en carne y trigo y aumentan en soja que tuvo un crecimiento de productividad relativamente superior

Tasas Nominales de Protección Directa - Tendencia/Ciclo $[(Pd-Ps)/Ps]$

(Fuente: Elaboración propia en base a Sturzenegger y Salzani 2006)



III. La Economía Política del Sesgo Antiagrario

Surgen, a partir de lo anterior, algunos interrogantes. En principio los motivos de la implementación de este tipo de políticas que a todas luces generan ineficiencias y pérdidas de bienestar. Luego, una vez implementadas y visto sus efectos negativos la razón de su persistencia a lo largo del tiempo.

Un primer punto que puede ser considerado es la importancia dada por el gobierno a los objetivos de desarrollo de un sector industrial. Una vez iniciada la política de protección, y a pesar de sus evidentes ineficiencias, las transferencias generadas alientan la formación de grupos en el sector industrial con importante poder económico y que pueden bloquear con facilidad los intentos de reforma de la política comercial. En este sentido, los sectores desprotegidos pueden encontrar difícil modificar este tipo de políticas una vez implementadas.

Es habitual que los grupos desfavorecidos concentren sus esfuerzos en obtener mejoras en términos de subsidios explícitos tales como créditos a tasas preferenciales, reducción de precios de insumos o reducción de impuestos directos pero que sean poco eficaces para retornar a una situación de libre comercio. El resultado global dependerá seguramente de la acción estratégica y del peso relativo de estos jugadores en la política económica.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que el gobierno tiene además objetivos de recaudación vinculados con las políticas comerciales. De hecho los impuestos a la exportación e importación constituyeron, en diferentes etapas, una sustantiva parte de la recaudación fiscal. La interacción de los sectores industriales protegidos, del sector agropecuario y del gobierno debería contemplarse explícitamente para encontrar una explicación de los patrones descriptos.

La acción de los grupos de interés y el gobierno

Sturzenegger (1990) analiza la economía política de las intervenciones partir de un modelo intuitivo basado en la idea del rent seeking y de la acción de grupos de presión (Becker 1983). Según este autor, las fuerzas que determinaron la intervención en la política fueron el gobierno, la presión de los agricultores y la de los industriales. El gobierno hace referencia a la rama ejecutiva y se supone que sus integrantes buscan servir sus intereses particulares. Se supone que existen grupos que ejercen presión para mejorar su posición relativa y en consecuencia esto reduce la autonomía del ejecutivo en la toma de decisiones. Adicionalmente debe tenerse en cuenta que los gobiernos en Argentina, salvo excepciones, han sido bastante inestables durante mucho tiempo. Las administraciones inestables tienen a buscar resultados de corto plazo e intentan evitar conflictos cediendo a las presiones más fácilmente.

En este contexto, no fue difícil para los grupos de interés del sector industrial evitar la disminución de aranceles y restricciones y para los grupos agrarios bloquear una estructura impositiva más eficiente que propiciara impuestos directos que reemplazaran los impuestos sobre las exportaciones. Con gobiernos que poseen fuertes intereses particulares centrados en los objetivos de corto plazo y además una autonomía limitada, el resultado previsible es observar una gran intervención para conciliar los objetivos de los diferentes grupos de presión con los objetivos del gobierno.

Los “policy makers” en Argentina tradicionalmente tenían tres objetivos: la estabilidad de precios, el equilibrio fiscal y la corrección de la escasez de divisas. En general los dos primeros fueron los predominantes en la decisión de fijar la política comercial y el tercero en la fijación de las políticas cambiarias. Los impuestos sobre la exportación son una forma efectiva para manejar los dos primeros objetivos en el corto plazo, dado que reducen los precios de los bienes salario e incrementan los ingresos fiscales con facilidad de recaudación.

Los impuestos variaron en muchas ocasiones siguiendo un patrón de correlación positiva con los precios mundiales y el tipo de cambio. Es decir, en caso de disminuciones de precios en los mercados internacionales el nivel de imposición también tendía a disminuir y viceversa, lo que implícitamente determina un efecto de estabilización de ingresos de los agricultores que es en cierta medida contradictorio con el objetivo de reducir déficits e inflación. Si los “*policy makers*” aceptaron en ocasiones reducciones de ingresos fiscales fue porque también intervinieron las fuerzas de presión del sector agrícola para lograr este resultado.

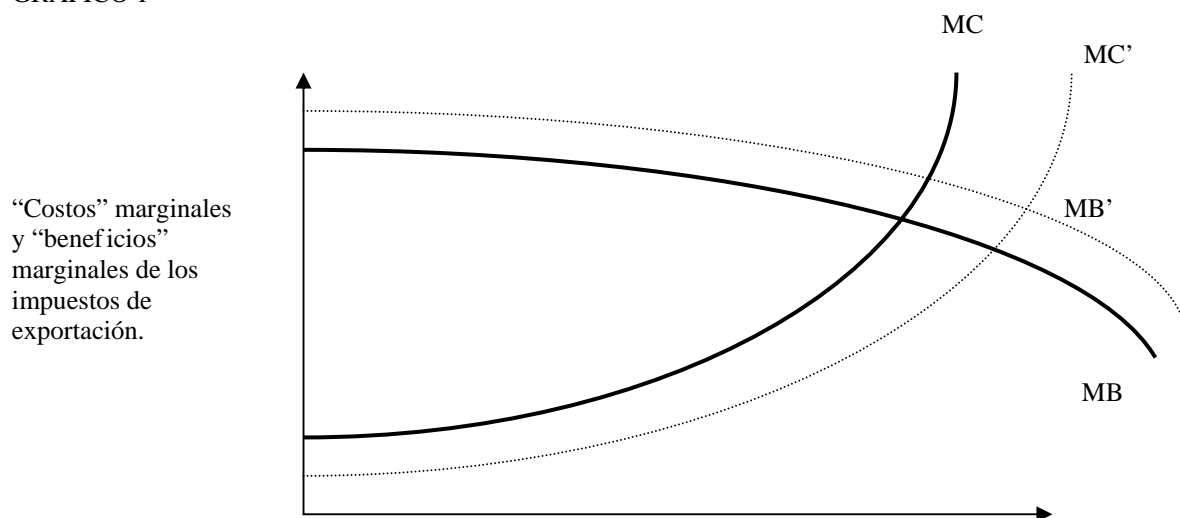
El sector rural de Argentina está formado por miles de productores dispersos a lo largo del territorio nacional. Según Olson (1965), para grupos con estas características resulta difícil mantener un nivel de presión política alta dados los costos de transacción. Existen problemas de “*free riding*” derivado del elevado número de miembros del grupo. Todos quisieran obtener los beneficios derivados de la presión política pero nadie está dispuesto a pagar los costos marginales. Todos esperan que otros incurran en los costos y luego recoger los beneficios.

Dados estas características, puede suponerse que existe una asimetría de respuesta del grupo ante diferentes políticas. Cuando la posición del grupo se ve perjudicada por las políticas de manera importante y los beneficios caen por debajo de un determinado umbral sus miembros se activan, tratan de recuperar la pérdida y el nivel de presión política se torna muy alto. Por el contrario, si los beneficios del grupo están por encima del umbral su nivel de presión tiende a disminuir. Es decir, una crisis exógena (caídas de precios internacionales, eventos climáticos) puede estimular a los integrantes a organizarse o incrementar sus aportes a la organización. A su vez son mucho menos activos cuando los precios y los ingresos son altos.

La política es afectada también por el grupo de presión de los industriales que trata de reducir los precios de los bienes agrícolas. Por una parte para tratar de redistribuir el ingreso desde la tierra al capital industrial y por otra para tratar de bajar el precio de los bienes salario (alimentos) que son insumos para el sector. En este sentido el sector industrial tiene intereses alineados con los de los trabajadores urbanos. En el sector industrial existe una mayor concentración y menores costos de transacción asociados para la organización con lo cual la asimetría de respuesta puede también suponerse menor en relación al agropecuario, lo que determinaría una mayor presión relativa de este grupo.

Las políticas observadas se suponen entonces el resultado de equilibrio de las acciones de los distintos jugadores. Por un lado están los interesados en la reducción de los impuestos a la exportación y de las tarifas de importación (grupos de presión agrícolas) y por otro los interesados en incrementar la tributación: el gobierno y los grupos industriales. El gráfico 1 describe el equilibrio supuesto en el proceso. El eje de abscisas mide la tasa de impuestos (protección efectiva negativa) sobre los exportables. En el eje de ordenadas se presentan los beneficios marginales (para el gobierno y los industriales) y los costos marginales (para los agricultores) de los impuestos.

GRAFICO 1



Tasa de impuestos a las exportaciones para los productos agropecuarios

La curva MC representa el costo marginal de los impuestos para el sector agropecuario dados los precios relativos y el nivel de productividad de la actividad sin haber ejercido presión sobre el gobierno. A medida que el nivel de tributación crece por encima de un determinado nivel los costos marginales para el sector agropecuario crecen rápidamente.

Los beneficios marginales (de la industria y el gobierno) son una medida del incentivo para presionar adicionalmente dados la inflación y el resultado fiscal. Estos beneficios disminuyen lentamente debido a la coincidencia de objetivos y baja asimetría de los miembros del grupo. Si el equilibrio se da, como se supone, en la parte vertical de la curva de costos marginales, entonces cambios en la inflación o el déficit tendrán efectos relativamente pequeños sobre la tributación. Es decir el nivel de discriminación será relativamente estable y alto.

En cambio, una modificación de la curva MC generará cambios importantes en el nivel de tributación. Por ejemplo, una mejora exógena de la productividad o un incremento de los precios internacionales de los productos agrícolas desplazará la curva MC hacia la derecha, reduciendo los costos de los impuestos y desactivará la presión agropecuaria lo que determinará una mayor imposición.

En términos del análisis de las políticas de discriminación en contra del sector agropecuario este modelo permite racionalizar los resultados observados. Tal como se señaló anteriormente, los sectores industriales son mucho más homogéneos y han podido controlar el problema de free riding y los costos de transacción en forma mucho más eficiente que los grupos agrarios, determinando un mayor nivel eficiencia en la presión ejercida para recibir transferencias. Básicamente el hecho de ser un grupo relativamente más pequeño otorga ventajas en el control del free riding.

Un incremento marginal de los costos por distorsión general de las políticas reducirá las transferencias de equilibrio. Este efecto es probable que haya operado en alguna

medida hacia fines de la década de los ochenta en Argentina, cuando los costos marginales por las distorsiones de política se hicieron tan grandes (la producción agropecuaria se estancó por casi diez años) que finalmente se disminuyó la imposición sobre el sector agropecuario al eliminarse los impuestos sobre exportaciones mientras que al mismo tiempo que se redujeron los aranceles a la importación.

Una conclusión general de este enfoque de *lobby* y búsqueda de rentas es que los grupos políticamente exitosos tienden a ser pequeños en relación a aquellos que pagan los subsidios. Becker (1983) señala que esta afirmación es consistente con la evidencia acerca de los fuertes subsidios a la agricultura en los países industrializados (donde generalmente se trata de un sector pequeño). También parece consistente con la evidencia en Argentina donde el agropecuario es el sector impuesto y tiene una participación baja en el PBI. Sin embargo, al tratarse del principal sector exportador posee potencialmente importantes ingresos para redistribuir al mismo tiempo que se compone de un gran número de productores con altos costos de transacción en la organización de sus intereses.

El análisis de Becker sugiere también que un cambio exógeno puede hacer que un grupo se vuelva más eficiente en la producción de presión. Por ejemplo, un cambio en tecnologías de comunicación puede hacer que se pueda controlar mejor el free riding o coordinar las acciones de presión o mejorar la difusión de propuestas. La presión política óptima del grupo relativamente más eficiente se incrementará y seguramente (como reacción) también la de grupos opositores, pero esta última lo hará en menor medida. Entonces, es probable que el grupo más eficiente mejore su situación relativa.

Los grupos de interés y los votantes

En el caso de Argentina, una dimensión interesante del problema es el soporte por parte de los votantes para la implementación de las políticas que discriminan en contra del sector agropecuario. En principio parece haber cierta coincidencia de intereses entre los sectores industriales y los votantes urbanos que podrían sostener un alto nivel de discriminación contra la agricultura dado que esto asegura un bajo precio para los bienes salario. No obstante este tipo política impone fuertes costos de eficiencia asociados con la protección. Si bien los alimentos tienden a ser relativamente más baratos, los bienes industriales tienen precios claramente superiores a los internacionales (en particular automotores, vehículos de carga, electrónica) y estos altos precios se transmiten también hacia los servicios. El resultado neto es seguramente negativo y esto debería ser considerado en el momento de votar u otorgar apoyo político a uno u otro grupo.

Persson y Tabellini (2000) analizan el problema con un modelo donde los grupos de interés se organizan para realizar aportes con el objetivo de influenciar las políticas a adoptar. Estos grupos, en su condición de votantes, son igualmente atractivos para los políticos que buscan maximizar sus rentas. Es decir, no tienen preferencias particulares por ninguno de ellos. En este caso, si todos los grupos están organizados (o ningún grupo está organizado) y aportan en proporción a los costos y beneficios de obtener un mayor nivel de gasto público (o menores impuestos) en su favor, en equilibrio se eligen las políticas óptimas socialmente. El resultado es equivalente a un modelo con voto probabilístico donde el votante pivote define la política óptima. Esto es consecuencia de que los candidatos internalizan los intereses de los grupos (a través de las contribuciones) con el peso relativo apropiado y sólo atendiendo al tamaño del grupo.

Una desviación de este tipo de equilibrio se da cuando sólo un subconjunto de los grupos de interés está organizado. En este caso, el subconjunto organizado recibe una mayor ponderación en la definición de las políticas y se sesgan a su favor las decisiones de gasto. Si se supone que los candidatos son oportunistas y buscan solamente la victoria electoral (o permanecer en el poder), los grupos organizados pueden ayudarlos en este objetivo financiando campañas. Entonces todos los candidatos sesgan sus plataformas políticas hacia la dirección deseada por los *lobbies*. Este enfoque es consistente con el punto ya mencionado de la literatura de elección pública. Es decir, los grupos que superan el problema de la acción colectiva y están organizados tienen más influencia que los grupos no organizados.

Asimismo, los grupos con mayores intereses en una política particular tienden a organizarse. Aplicando esta lógica, podría pensarse que los sectores industriales y los sectores urbanos más pobres (consumidores de bienes salario) tienen mayores incentivos para organizarse y luego para hacer presión que los sectores agrarios y los sectores medios urbanos. El caso Argentino puede ilustrar en este sentido, dada la persistencia de políticas ineficientes de discriminación en contra de la agricultura y en muchos casos el importante soporte de votantes a políticas proteccionistas.

Es importante notar que este tipo de modelos no racionalizan el proceso mismo por el cual algunos grupos se organizan y otros no. Sin embargo, puede conjeturarse que muchos grupos se organizan y superan el problema del free riding gracias justamente a la acción de las políticas del gobierno. En la medida en que se otorgan privilegios, esto preserva y promueve al mismo tiempo la creación de grupos de interés de los cuales los políticos a su vez obtienen rentas (el crecimiento de los grupos piqueteros y sus organizaciones pueden ser un ejemplo de esta dinámica).

Becker también sugiere que para determinar el apoyo a políticas o grupos, no sólo las preferencias racionales deben ser consideradas. Destaca que las preferencias pueden ser manipuladas y creadas endógenamente por los grupos de presión a través de información o desinformación. Esto puede hacer que los costos marginales de convencer votantes para una determinada coalición no sean los mismos para los distintos grupos de presión otorgando ventajas relativas a los grupos con menores costos marginales, lo que hará que no siempre las políticas más eficientes socialmente sean las preferidas.

Referencias

- Becker, G. (1983) "A Theory of Competition among Interest Groups for Political Influence", *Quarterly Journal of Economics* 98, 371-400.
- Barro, R and D. Gordon (1983) "Rules Discretion and Reputation in a Model of Monetary Policy" *Journal of Monetary Economics* 12:101-121
- Drazen, A. (2000) "Political Economy in Macroeconomics" Princeton University Press

- Fischer, S. (1980) "Dynamic Inconsistency, Cooperation and the Benevolent Disassembling Government", *Journal of Economic Dynamics and Control* 2, 93-107
- Johnson, D.G. (1973) "World Agriculture in Desarray" New York, St. Martin's.
- Medina, J.J. (1988) "Protection, True Protection and Aggregate Protection" Ph.D. Thesis, University of Chicago.
- Medina, J.J. y Soto, L. (2000) Política Comercial y Política Fiscal: Efectos Sobre el Sector Agropecuario Argentino" *Anales de la Reunión Anual de la AAEP*.
- Mundlak, Y. , Cavallo, D. y Domenech, (1989) "Agriculture and Economic Growth in an Open Economy: The Case of Argentina 1913-1984" Research Report, International Food Policy Research Institute
- Olson, M. (1965) "The Logic of Collective Action: Public Goods and The Theory of Groups" Harvard University Press.
- Persson, T. y Tabellini G. (2000) "Political Economics. Explaining Economic Policy" MIT Press
- Schultz, T. W. (1981) "Investing in People: The Economics of Population Quality" University of California Press.
- Sturzenegger, A. (1990) "Trade, Exchange Rate and Agricultural Pricing Policies in Argentina" World Bank Comparative Studies, Washington D.C
- Sturzenegger, Adolfo and Mariana Salzano. 2006. Distortions to Agricultural Incentives in Argentina. Agricultural Distortions Research Project. Working Paper. World Bank.