

“Política agropecuaria. Un análisis histórico; énfasis en “protección”

Mesa Redonda: Progresos en Economía Agropecuaria

Dr. Rinaldo Colomé

I. INTRODUCCIÓN

- ◆ Importantes progresos ha habido en el conocimiento del desarrollo del sector agropecuario, sus causas, y el comportamiento de los productores:
 - Reca, Lucio (2007) "Cambios en el sector agropecuario argentino 1950-2005" en Medio Siglo de Economía, Cincuenta Aniversario de la AAEP, Editorial Temas, Buenos Aires.
 - Colomé, Rinaldo A. (2008), "Sobre política agraria argentina en el período 1933-2007", Revista de Economía y Estadística, Vol. XLVI – Número 1, Córdoba.
 - Piffano, Horacio (2009), "Imposición al Sector Rural: Presión Tributaria, Valor de la Tierra y Derecho de Propiedad", XLIV Reunión Anual de la AAEP, Mendoza, 18 al 20 de Noviembre de 2009; Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas (JIFP), Córdoba, Septiembre, 17 al 19 de Septiembre de 2009.
 - Reca, Lucio, Daniel Lema y Carlos Flood (2010) El Crecimiento de la agricultura argentina. Medio siglo de logros y desafíos. Editorial de la Facultad de Agronomía. UBA, Buenos Aires, abril.
 - Nogués, Julio, J. (2011), AGRO E INDUSTRIA. Del Centenario al Bicentenario, Ciudad Argentina – Hispania Libros, Buenos Aires.

II. MIRADA HISTÓRICA

- ◆ Tesis de inicios de 1960: Aldo Ferrer y Horacio Giberti sostenían que los productores no respondían a los incentivos económicos. Ello explicaba el bajo crecimiento del sector en la década del 30, estancamiento en las del 40 y 50 (profundo descenso en el sub-sector agrícola).
- ◆ Tesis refutada, fundamentalmente, a través de dos trabajos:
 - Colomé, Rinaldo A. (1.966) La Oferta Agropecuaria de la Región Pampeana, Tesis Doctoral, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba.
 - Reca, Lucio (1967), "The Price and Production Duality within Argentine Agriculture 1923-1965", University of Chicago, USA.
- ◆ Que comprueban la respuesta de los productores, sobre todo a los cambios en los precios relativos. La explicación de la baja performance estaba en los des-incentivos económicos que enfrentaban los productores.

- ◆ La política agrícola explica buena parte de ello; resto la política económica general:
 - Ausencia de oferta de nueva tecnología durante las décadas del 40 y del 50.
 - Éxodo rural (mano de obra) desde mediados de los años 40 por salarios urbanos más altos; además, burocratización en la contratación de peones.

III. POLÍTICA AGRARIA

- ◆ **Fecha de inicio:** Noviembre de 1933; *Plan de Acción Económica Nacional*.
- ◆ **Hipótesis** (confirmada): En general la política económica y, especialmente, la política agrícola de Argentina ha discriminado al sector (Colomé, R. A. (2008), op. cit.).

Desarrollo de la política agrícola, según períodos:

Primer período (1933-1945) Dos políticas clave:

- Directa. Política de precios:** “precios básicos” para trigo, maíz y lino (precios sostén).
- Indirecta. Política cambiaria:** inicio del “control de cambios”. Devaluación del 20 % y doble mercado de cambios.

Se crean: Oficina de Control de Cambios.

Fondo de Cambios: se debía invertir en beneficio del productor, luego de resarcir al gobierno el mayor costo de los servicios de la deuda pública. No fue así:

Consecuencia: inicio del uso del tipo de cambio como uno de los dos instrumentos fundamentales de la política económica para la desprotección del sector.

Prebisch dirá: “cambio radical” en la política económica argentina. Sin embargo, los fundamentos del período 1.933-1.945 son para mantener la economía tal como venía funcionando.

Segundo período (1.946-1.955). Dirigismo económico y estatización.

- ◆ **Política comercial externa**, el 28 de Mayo de 1.946, a través de la creación IAPI, (monopolio).

Quedaban así definidas las dos políticas agrícolas claves:

- **Política cambiaria (1933).**
- **Política comercial externa (1946).**

- ◆ **Del juego de ambas determinaba la política de precios.**

Tercer período (1.956-1.989). Comienza en Noviembre de 1955.

- ◆ Reversión de políticas de comercialización interna en base al "Plan Prebisch"; y disolución del IAPI.
- ◆ Nuevo instrumento de la política comercial externa: "Retenciones", temporarias y móviles. Sin embargo, a partir de su creación se aplican con cada devaluación

Prebisch dice, "la política de cambios y precios han privado al campo de los incentivos y recursos para su tecnificación".

- ◆ Se crea el Fondo de Restablecimiento Económico Nacional: se destinará exclusivamente al adelanto tecnológico y económico de la producción agropecuaria, y al pago de subsidios transitorios".
- ◆ Se cierra el período de generación de políticas.

Cuarto periodo (1990-2001). Convertibilidad.

- ◆ Reglas de juego similares a las del más largo período de crecimiento de la economía argentina (1880-1930).
- ◆ En sector agropecuario: ausencia de instituciones que regularen el comercio y de políticas específicas, ya sea de sostén o discriminatorias. Eliminación de retenciones.

Quinto período (2002 al presente) Se restablecen las retenciones.

- ◆ Intervención en los mercados: (“Acuerdos” con productores y/o cámaras).
- ◆ Subsidios a algunas ramas de la producción, para contrarrestar (parcial y discriminatoriamente) los efectos del control de los precios.
- ◆ Control de las exportaciones.

Resumen: políticas clave generadas

- ◆ 1933: política de precios y la política cambiaria.
- ◆ 1946: política comercial externa (versión IAPI).
- ◆ 1955: política comercial externa (versión Retenciones).
- ◆ Del juego de ambas surge la política de precios.

IV. PRINCIPALES CONSECUENCIAS DE LA POLÍTICA AGRARIA; análisis a través de tasas de “protección”.

◆ Dos trabajos pioneros:

- Reca, Lucio (1980) “Argentina Country Case Study of Agricultural Prices and Subsidies”, World Bank Staff Working Papers N° 386, B.C..R.A. N° 31, 1ª parte.
- Sturzenegger, A.C. y Martínez Mosquera, B. (1986), “Incidencia de las Políticas Comercial y Cambiaria sobre Precios Agrícolas: Argentina 1960-85”, Anales de la AAEP , XXI Reunión Anual, Salta.

◆ Dos trabajos recientes:

- Sturzenegger, Adolfo C (2007). “Discriminación al agro en Argentina 1960-2005”, Anales AAEP, XLII Reunión Anual, Bahía Blanca.
- Colomé, Rinaldo A., Darío Freitag y Germán Fusta (2010), “Tipos de cambio real y tasas de “protección” a la agricultura argentina en el período 1930-1959”, ANALES AAEP, XLV Reunión Anual, Buenos Aires, Noviembre de 2010; ANALES (CD) de XLI Reunión Anual de la AAEA, Potrero de los Funes, San Luis, 6 al 8 de octubre de 2010 (admitido para publicación en *Económica*. La Plata).

Primer período (1933-1945), dos sub-períodos:

1. (1933-1940): La Política de “precios básicos”, cumplió su objetivo: TPNDs cercanas al 10 %, en promedio. Política cambiaria: TPNI: - 20 %. TPNTs cercana al - 10%.
2. (1941-1945) Política de precios: trigo, TPNDs cercanas a cero; muy negativas para lino y maíz, debido a los efectos de la Guerra (cierre de los mercados externos).
 - ◆ TPNI acrecientan su negatividad, superando el 40 % para los tres granos.
 - ◆ TPNTs acrecientan también su negatividad, llegando al -43 % en promedio.

Segundo período (1946-1955), dos sub-períodos:

1. (1946-1952), Fuerte desprotección tanto directa (precios) como indirecta (política cambiaria). TPNTs): trigo -66 %; maíz -62 % (la mayor hasta 1985).
 2. (1953-55) Atenuación de las políticas: TPNDs altamente positivas, pero TPNIIs altamente negativas, próximas al 60 %,
- ◆ TPNTs en promedio negativas del -33 % para trigo y del -24 % para maíz.

Tercer período (1956-1989), "Retenciones"

- ◆ TPNDs negativas, excepto en 1966 para maíz y 1967 para trigo.
- ◆ TPNIs levemente negativas en 1956, levemente positivas en 1957 y, altamente positivas en 1959, luego de la maxi devaluación Frondizzi. Luego siempre negativas y, altamente negativas en el período de "La Tablita Cambiaria" de Martínez de Hoz.
- ◆ 1960. Se incorporan estimaciones para ganado, siempre negativas.
- ◆ 1977. Se incorporan estimaciones para girasol y soja, siempre negativas.
- ◆ TPNTs del orden del -44 %.

Cuarto período (1.990-2.001) Convertibilidad. Eliminación de retenciones.

- ◆ TPNDs: prácticamente 0 (cero), (no habiendo estimaciones de TPNIs ni TPNTs).

Quinto período (del 2002 al presente). Restablecimiento de retenciones.

- ◆ Fuerte desprotección:
- ◆ TPNDs negativas; se incrementan a medida que avanza el período.

Resumen 1933 al 2005

- ◆ TPNDs: positivas en promedio entre los años 1933-40; negativas entre 1941 y 1952; altamente positivas entre 1953 y 1955 para trigo y maíz; negativas entre 1956 a 1989, nulas en el período 1990-2001, y nuevamente negativas desde el año 2002.
- ◆ A partir del año 1956, estimaciones para ganado, siempre negativas.
- ◆ TPNI: Siempre negativas, excepto año 1959 (maxi devaluación Frondizi)
- ◆ TPNTs: Siempre negativas, excepto años 1934 y 1935 (trigo y lino; y lino 1936 y 1939).

Tasas nominal promedio de protección Directa

Período	Trigo	Maíz	Soja	Girasol	Ganado	Lino
1933-1940	0,12	0,08	Nd	Nd	Nd	0,13
1941-1945	-0,01	-0,26	Nd	Nd	Nd	-0,35
1946-1952	-0,39	-0,33	Nd	Nd	Nd	Nd
1953-1955	0,51	0,79	Nd	Nd	Nd	Nd
1956-1976	-0,27	-0,20	Nd	Nd	-0,33	Nd
1977-1989	-0,16	-0,18	-0,21	-0,25	-0,19	Nd
1990-2001	-0,04	-0,04	-0,06	-0,12	0,00	Nd
2002-2005	-0,20	-0,25	-0,29	-0,32	-0,05	Nd

Tasas nominal promedio de protección Indirecta

Período	Trigo	Maíz	Soja	Girasol	Ganado	Lino
1933-1940	-0,20	-0,18	Nd	Nd	Nd	-0,18
1941-1945	-0,43	-0,43	Nd	Nd	Nd	-0,41
1946-1952	-0,43	-0,44	Nd	Nd	Nd	Nd
1953-1955	-0,55	-0,57	Nd	Nd	Nd	Nd
1956-1976	-0,18	-0,18	Nd	Nd	-0,24	Nd
1977-1985	-0,32	-0,33	-0,31	-0,31	-0,29	Nd

Tasas nominal promedio de protección Total

Período	Trigo	Maíz	Soja	Girasol	Ganado	Lino
1933-1940	-0,10	-0,13	Nd	Nd	Nd	-0,08
1941-1945	-0,43	-0,60	Nd	Nd	Nd	-0,62
1946-1952	-0,66	-0,62	Nd	Nd	Nd	Nd
1953-1955	-0,33	-0,24	Nd	Nd	Nd	Nd
1956-1976	-0,42	-0,36	Nd	Nd	-0,43	Nd
1977-1985	-0,44	-0,44	-0,44	-0,49	-0,41	Nd

V. PRINCIPALES CONCLUSIONES Y PROPUESTA

- ◆ La política agraria logró su objetivo al comienzo, luego fue altamente discriminatoria.

- ◆ El sector ha podido sobreponerse a la desprotección fundamentalmente por:
 1. Capacidad de los productores. Teoría del “reto-respuesta” de Arnold Toynbee.
 2. Oferta de tecnología en crecimiento
 3. Precios relativos favorables en los últimos años.

- ◆ Ello ha posibilitado las altas tasas de crecimiento y la recuperación de la rentabilidad para la agricultura.

- ◆ Pero, las retenciones discriminan fuertemente contra:
 - pequeños productores;
 - productores marginales (por fertilidad y distancia al puerto).Contradicción con los planes del Ministerio de Agricultura a favor de los pequeños productores.

- ◆ las retenciones deberían ser eliminadas:
 - sobre trigo y maíz en forma inmediata;
 - sobre soja y girasol en un proceso (no desfinanciación del gobierno, y rentabilidad fábricas de aceite).

La eliminación no debe ser sustituida por otro impuesto (Piffano, 2009), op. cit..

Los beneficios –como cualquier otro beneficio- deben ser gravados por el Impuesto a las Ganancias.