

Argentina: el alza de las materias primas agrícolas, ¿una oportunidad?

PIERRE SALAMA*

En los años ochenta, el producto interno bruto (PIB) de Argentina sufrió una caída significativa. Aumentó, pero de manera muy irregular, en los años noventa. Desde finales de ese decenio, Argentina entró en una profunda crisis, y al cabo de cuatro años experimentó una recuperación de su crecimiento a un ritmo excepcionalmente alto. Sin embargo, en el curso del segundo trimestre de 2008, el crecimiento ha disminuido. En general, el ingreso por habitante en Argentina sigue siendo el más elevado de América Latina; pero su crecimiento en los últimos 20 años ha sido débil y, sobre todo, volátil.

Siendo un país ante todo urbano, Argentina cuenta con un tejido industrial relativamente complejo. Al contrario de lo que se ha afirmado, la economía argentina no se ha “primarizado”¹ y sus exportaciones industriales son las más importantes. El saldo positivo de su balanza comercial no se explica sólo por el vigor de sus exportaciones de productos primarios y de bienes manufacturados de origen agrícola, aunque éstos contribuyen de manera importante a ello.

La estructura y la evolución de sus exportaciones son testigo de lo anterior. En 1997, en vísperas del inicio de la gran crisis (1998-2002), que conduciría al abandono del plan de convertibilidad a finales de 2001 y, por tan-

* Profesor del Centro de Economía de la Universidad de Paris Norte-Centro Nacional de la Investigación Científica, UMR 7115. El autor agradece a Jorge Schvarzer, Beatriz David, Marcel Burstin y a una persona, que deja en el anonimato, a quien quiere.

1. No hay una definición científica de la primarización; sin embargo, se puede decir que una economía es primarizada si sus exportaciones de productos primarios predominan en las totales, y que está en curso de primarización si este segmento tiende a aumentar de manera significativa.

to, al fin de la paridad dólar-peso, las exportaciones de productos manufacturados de origen industrial constituían 31% de las totales; las de productos primarios, salvo combustibles, 24%, y las de los productos manufacturados de origen agrícola, entre 34 y 35 por ciento; el resto estaba constituido por combustibles. Diez años más tarde, las exportaciones totales se duplicaron en valor, pasando de 26 400 millones de pesos en 1997 a 55 700 millones en 2007. Su composición permaneció estable: 31% de manufacturas de origen industrial, 22% de productos primarios, excepto combustibles, y 34 o 35 por ciento de manufacturas de origen agrícola. En general, durante el periodo 2002-2007, 40% del aumento de las exportaciones se debió al precio, aproximadamente 40% al volumen y 20% a la combinación de estos dos factores. El factor del precio se concentra sobre todo en los productos primarios (+21%) y en los bienes manufacturados de origen agrícola (+24%), y es menor en los de origen industrial (+3% de 2006 a 2007, por ejemplo).² Con base en estas estadísticas, se puede llegar a la conclusión de que el volumen de los productos manufacturados de origen industrial habría aumentado y el de las otras exportaciones habría disminuido. Este avance relativo corresponde también a un crecimiento significativo en términos absolutos, ya que las exportaciones totales han aumentado, como se señaló.

Por lo anterior, caracterizar a la Argentina actual como una economía primarizada es un tanto reduccionista. La tendencia hacia la primarización ya se había iniciado desde 1976, con la llegada de la dictadura y la implantación de una política liberal, y continuó en los años noventa con los gobiernos de Menem, y en paralelo con un tejido industrial muy afectado por los años de hiperinflación y crisis crónica. Se vio frenada después del abandono del plan de convertibilidad, en 2002. El tejido industrial debilitado se consolidó de nuevo gracias a la importante devaluación de la moneda, al relativo mantenimiento de una moneda depreciada y a la inversión creciente. Esto explica el relevante aumento del empleo. Sin embargo, con el alza de los precios de las materias primas, el peso de los productos primarios y de los bienes manufacturados de origen agrícola debería aumentar en las exportaciones argentinas. De este

2. El conjunto de estos datos proviene de un estudio elaborado por J. Schvarzer y su equipo del Centro de Estudios de la Situación y Perspectivas de Argentina, de la Universidad de Buenos Aires, a partir de las estadísticas del Instituto Nacional de Estadística y Censos, *Cuentas y cuentas sobre el negocio de la soja*, 2008.

modo, la presencia de un tejido industrial relativamente importante es una oportunidad si se desarrolla, ya que puede disminuir la vulnerabilidad externa de Argentina, haciéndola menos dependiente de la cotización de las materias primas.

En este contexto, el tema agrario resurge con fuerza en Argentina con los conflictos que se presentaron en 2008 entre el gobierno, que desea instaurar una *retención variable*³ sobre los precios de la soja y del girasol, y por el sector rural, que rechaza esta propuesta.

En la primera parte de este artículo se trata el alza de las cotizaciones de las materias primas de origen agrícola y se analizan sus efectos en la especialización, la concentración de las tierras y los ingresos reales de las empresas. Se muestra que el enriquecimiento de unos, diferenciado según el tamaño de las explotaciones agrícolas y el bien producido, y el empobrecimiento de la mayor parte de la población es el motivo de las medidas redistributivas decretadas por el gobierno. En la segunda parte se analizan las políticas establecidas y se muestra que si bien la redistribución es necesaria, la política económica no deberá limitarse a subsidios que reduzcan los efectos del alza de los precios de la energía y de los productos alimenticios, sino que deberá apoyar el surgimiento de industrias en nichos de alto potencial de desarrollo y así consolidar la participación de Argentina en la economía mundial: apostar por nuevas estructuras y, con ello, disminuir su vulnerabilidad externa.

EFFECTOS DEL ALZA DE LAS MATERIAS PRIMAS

El alza de las cotizaciones de las materias primas de origen agrícola en los mercados internacionales se ha contagiado a los precios en el ámbito interno de numerosos países. En 2007, los precios de los productos alimenticios aumentaron 15.2% frente a 7.8% del incremento general de los precios en Chile; 8.4 y 4.4

3. Aquí se utiliza el término *retención* en lugar de impuesto, porque es el usado en Argentina. Se trata de hecho de un impuesto calculado sobre los precios de las exportaciones de algunos productos primarios. Este impuesto lo había restaurado el presidente Duhalde desde 2002, con la finalidad de ayudar a los sectores de la población más afectados por la larga y grave crisis (1998-2002). Después de haber aumentado varias veces durante los gobiernos de Kirchner, se tomó la decisión de hacerlo variable; es decir, progresivo, en el primer trimestre de 2008, mediante un simple decreto. Ante la intensidad de las manifestaciones del sector rural y la caída de la popularidad de la Presidenta de la República, se tomó la decisión de presentar ante el Congreso un proyecto de ley, que fue rechazado por el Senado en julio de 2008.

por ciento, respectivamente, en México; 30.9 y 22.5 por ciento en Venezuela, y 10.8 y 4.5 por ciento en Brasil.⁴ Las estadísticas oficiales argentinas indican que esas tasas serían de 8.6 y 8.5 por ciento, pero subvaloran la inflación y están en proceso de revisión.⁵

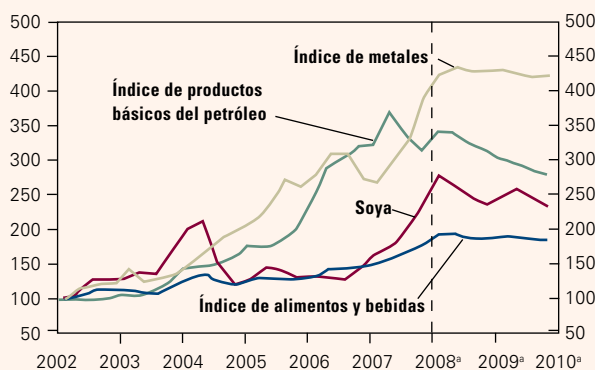
Con el alza actual de las cotizaciones de las materias primas, el aumento de los precios tiende a acelerarse y se disminuye el poder de compra de las poblaciones más vulnerables a la inflación,⁶ sobre todo de los sectores con ingresos modestos. Esta inflación, cuyos efectos son diferenciados según el nivel de los ingresos, provoca un *proceso de concentración de los ingresos*. A pesar del aumento del PIB más o menos significativo durante este decenio en la mayoría de las economías latinoamericanas, el riesgo de incremento de la pobreza permanece latente en el futuro cercano, así como en varios países desarrollados.

EL ALZA DE LAS COTIZACIONES DE LAS MATERIAS PRIMAS

Desde principios del milenio, y sobre todo desde 2006 y 2007, las cotizaciones de las materias primas agrícolas y mineras resintieron una fuerte alza y una importante volatilidad, como se puede comprobar en la gráfica 1.

Si se tienen en cuenta las exportaciones netas de las materias primas, no todos los países están en la misma situación, como se muestra en la gráfica 2. Las economías latinoamericanas se pueden clasificar en tres categorías de acuerdo con lo que exportan: materias primas mineras (por ejemplo, Venezuela, Bolivia, Chile, Perú, Brasil), combustibles (Venezuela, México, Bolivia) y materias primas agrícolas (Argentina, Brasil, Paraguay). Si se considera el conjunto de los productos exportados relacionados con la agroindustria, Brasil exportó en 2007 casi 40 000 millones de dólares de estos bienes; es decir, alrededor de una cuarta parte de sus ventas al mundo, y Argentina, poco más de 20 000 millones de dólares. La tasa anual de crecimiento de estas exportaciones de 1966 a 2006 fue de 9.4% en promedio en Brasil y de 4.5%

EVOLUCIÓN DEL PRECIO INTERNACIONAL DE LAS MATERIAS PRIMAS, 2002-2010 (PRIMER TRIMESTRE DE 2002 = 100)



a. Estimaciones

Fuente: *Perspectivas de la economía mundial* y cálculos del personal técnico del FMI.

en Argentina, frente a 1.4% en Estados Unidos y 3.4% en Europa.⁷ Las exportaciones de las economías semindustrializadas (Brasil, México y Argentina, principalmente) están diversificadas, las de las menos desarrolladas (Bolivia y Perú, por ejemplo) se concentran en algunos productos poco elaborados y las exportaciones de las que no disponen de materias primas (Centroamérica) consisten, en general, en productos ensamblados.⁸

Según las previsiones del Fondo Monetario Internacional (FMI), el índice de precios de los "productos alimenticios"⁹ debería estabilizarse en 2008 en 149.9 y en 2009 en 147.1 (base 100 en 2005), en tanto que en 2001 se encontraba en su nivel más bajo desde 1980: 79. El alza de los precios se aceleró en el curso de estos últimos años en algunos productos: de marzo de 2006 al mismo mes de 2008, la cotización del trigo aumentó 152%; la del maíz, 122%; en tanto que la carne de res aumentó 20% y el plátano, 24%. En este mismo periodo, el índice de los precios de los productos alimenticios aumentó 82%

4. Instituto de Estudios para el Desarrollo Industrial, *Carta IEDI*, núm. 308, 2008.

5. Argentina resiente en realidad un alza de los precios mucho mayor, como lo muestran diferentes encuestas; sería del orden de 20% en 2007. Con el incremento aún más importante de los precios de los productos alimenticios en 2008, el alza general de los precios *debería* situarse en alrededor de 30%.

6. La inflación produce pobreza, ya que, al modificar la distribución de los ingresos en perjuicio de los sectores más vulnerables, se disminuye su poder de compra. Se dice que genera un *impuesto inflacionario* que, como se ha podido demostrar en el pasado reciente, es inversamente proporcional al nivel de ingresos.

7. Véase el *Anuario Exame*, 2008-2009. *Agronegocio*, São Paulo, 2008.

8. Los países de Centroamérica son importadores netos. El alza de las cotizaciones de las materias primas representa una carga adicional al costo de sus importaciones, y podría dar como resultado, como en algunos países africanos, una dependencia alimentaria cada vez más difícil de sostener.

9. Se trata de un índice sintético compuesto por las ponderaciones de los índices de los precios de los cereales, los aceites, las verduras, la carne, el pescado, el azúcar, la naranja, el café y algunos otros productos.

EXPORTACIONES NETAS DE MATERIAS PRIMAS POR PAÍS, 2006 (PORCENTAJE DEL PIB)



1. Total para 17 países.

Fuente: *Perspectivas de la economía mundial*, base de datos de la Uncomtrade y cálculos del personal técnico del FMI.

en términos nominales, aunque el nivel de las cotizaciones, en términos reales, se sitúa ligeramente por debajo (-10%) del de los años sesenta y setenta.¹⁰

El alza de los precios internacionales de las materias primas tiende a repercutir en los mercados nacionales, incluyendo a los países que adquieren poco o nada del exterior, como Argentina en numerosos productos agrícolas, destinados al consumo humano o animal. La evolución de la cotización de las materias primas no se refleja de modo íntegro en los precios de esos productos, vendidos en los mercados internos. En efecto, si por un lado se presenta un contagio de los precios de exportación (o de importación para los países importadores) en los precios en el mercado interno, por el otro los gobiernos intervienen en ocasiones para limitar los efectos del alza de las cotizaciones internacionales de los precios nacionales, ya sea por medio de subsidios, restringiendo las exportaciones o con menores aranceles. Sin embargo, aun limitada, esta alza repercute en el aumento del nivel general de los precios. La parte de los gastos globales que

10. Banco Mundial, *What Are the Facts about Rising Food Prices and their Effect on the Region?*, mayo de 2008.

los hogares dedican a los productos alimenticios no es la misma en cada uno de los estratos de la población, y por tanto la inflación real que resiente cada uno tampoco es la misma. Mientras menor sea el nivel de ingresos, la parte dedicada a los productos alimenticios es más importante, y mayor es la inflación.

EL ENTORNO INTERNACIONAL PREVIO DE BAJA INFLACIÓN

En el marco macroeconómico de contención del alza del nivel general de los precios y de “moderación” de los salarios, se presenta la pronunciada alza de los precios de las materias primas. La reactivación de la inflación suscitada por este incremento reduce con más o menos intensidad el poder de compra de la mayor parte de la población en los países desarrollados, en las economías semindustrializadas latinoamericanas y en los países en desarrollo, excepto las llamadas economías emergentes de Asia, donde la inflación aumenta con menor rapidez. En efecto, la inflación es un fuerte impulsor de la concentración de los ingresos. La tasa de inflación es más alta cuando el ingreso es bajo.¹¹

En los países desarrollados, la tasa de inflación se sitúa por lo general en alrededor de 2 a 5 por ciento anual. La búsqueda de la competitividad y las exigencias más rigurosas del sector financiero explican a la vez la desaceleración del alza de los precios y la baja de la participación de los salarios en el valor agregado (véase el recuadro 1).

En las economías semindustrializadas latinoamericanas, la inflación se alejó de los niveles estratosféricos que presentaba. En los años noventa, con la aplicación de las medidas liberales inspiradas en el Consenso de Washington, que puso fin a un largo periodo hiperinflacionario, las economías latinoamericanas se abrieron y fueron más sensibles a los procesos de mundialización comercial y financiera en curso. La situación es menos “lineal” en Argentina. Se pueden distinguir dos fases: una caracterizada por la brusca caída de la tasa de inflación en el decenio de los noventa (algunos años se acerca a 0%) y una segunda fase, que se inicia al día siguiente de la crisis del plan de convertibilidad, marcada por un retorno de la inflación que se origina en la política del tipo de cambio depreciado y la enorme presión sobre

11. Al respecto y en torno a los debates suscitados por la tasa inflacionaria y la acumulación de tierras, véase P. Salama y J. Valier, *L'économie gangrenée: essai sur l'hyperinflation*, La Découverte, París 1990 (*La economía gangrenada. Ensayo sobre la hiperinflación*, Siglo XXI Editores, México, 2002; *A Economia em descomposição: ensaio sobre a hiperinflação*, Nobel, São Paulo, 1992).

MUNDIALIZACIÓN, INFLACIÓN Y SALARIO EN LOS PAÍSES DESARROLLADOS

En el marco de la mundialización, tanto comercial como financiera, en los países desarrollados el aumento de la productividad no ha apoyado un alza de los ingresos y de los salarios (el famoso “reparto de los frutos del crecimiento”), como ocurrió después del periodo llamado fordista en los países desarrollados. Sirvió en parte para inducir una relativa desaceleración del alza de los precios, incluso una disminución absoluta en algunos productos desde los años noventa, debido a las presiones de la competitividad en las economías emergentes asiáticas, en particular sobre algunos productos manufacturados. Este aumento de la productividad también fue acaparado por el sector financiero en plena expansión en los países desarrollados y en las economías latinoamericanas.¹

En los países desarrollados, el salario real promedio ha aumentado muy poco durante un largo periodo, incluso se ha estancado, si se tiene en cuenta la multiplicación de los empleos de tiempo parcial; al mismo tiempo, la curva de Lorente mostró una deformación más o menos importante en favor de los estratos con ingresos más elevados (de tres a cinco por ciento de los más ricos) y en detrimento de las capas llamadas medias. Se ha observado también una ruptura en la evolución de los ingresos reales del trabajo en relación con el aumento de la productividad. La participación de los salarios en el valor agregado de las empresas no financieras disminuyó, en ocasiones de manera pronunciada, en beneficio de la parte de las ganancias, en particular de la de las financieras.

1. Lo anterior se expone en el primer capítulo de Pierre Salama, *Le défi des inégalités. Amérique Latine/Asie: une comparaison économique*, La Découverte, París, 2006 (*El desafío de las desigualdades. América Latina/Asia: una comparación económica*, Siglo XXI Editores, México, 2008). Se puede encontrar un análisis similar enfocado a los países desarrollados en el libro de M. Aglietta y L. Berrebi, *Désordres dans le capitalisme mondial*, Odile Jacob, París, 2007.

las capacidades de producción del país después de un crecimiento vigoroso.

La evolución de los salarios y de su participación en el valor agregado en América Latina fue durante un largo periodo similar a la observada en los países desarrollados, pero de manera más irregular y mucho más volátil.¹² En Argentina, desde finales de 2005, el nivel promedio de los salarios reales en los empleos formales privados regresó al punto anterior a la crisis de 1998-2002, periodo durante el cual cayó drásticamente; pero ése no fue el caso en los empleos informales y del sector público.¹³ Sin embargo, estos datos deben revisarse, ya que el índice de precios elaborado por el Indec subvalora de manera

sistemática la inflación,¹⁴ hasta el punto de requerir la elaboración de nuevos indicadores. Por lo anterior, la recuperación del poder de compra de los sectores más modestos se subvaloró, al igual que la disminución de la pobreza (véase el recuadro 2).

En este marco de inflación reducida en numerosos países pero al alza en Argentina, de un bajo nivel de desarrollo—estancamiento—del poder de compra promedio de los salarios, así como de la caída en las bolsas de valores mundiales y de la desaceleración del crecimiento de los países desarrollados, se presentan las alzas de los precios de las materias primas.

Efectos del alza de los precios en el poder de compra

El alza en las cotizaciones de las materias primas obedece a una *escasez relativa de la oferta* de productos agrícolas. Ésta tiene diferentes orígenes según los productos. Para algunos, el alza reciente de los precios se explica por su nuevo uso: antes se destinaban sobre todo al consumo humano, en los últimos tiempos se han dedicado cada vez más a la producción de etanol, sustituto del petróleo. Éste es el caso del maíz: Estados Unidos produce cerca de 40% del total mundial de este cultivo; en febrero de 2003, 11.1% de la producción de maíz se destinaba a producir etanol en Estados Unidos; en julio de 2008, esta proporción aumentó a 24.5%, según datos del Departamento de Agricultura de Estados Unidos (USDA, por sus siglas en inglés). En Brasil, el etanol se produce a partir de la caña de azúcar. Una hectárea dedicada al cultivo de caña de azúcar rinde poco más del doble de etanol que una hectárea de maíz, y consume siete veces menos energía. En la actualidad, la superficie destinada a la caña de azúcar corresponde a 11 o 12 por ciento del total de las tierras cultivadas en Brasil, es decir, tres veces menos que la dedicada a la soya, y podrá aumentar en los próximos años.¹⁵ Con ello puede afectarse, cuando menos en parte, de modo directo o indirecto, la porción de las tierras cultivables destinadas a productos comestibles y estimular una mayor deforestación de los bosques amazónicos. Las políticas preconizadas por las instituciones internacionales para algunos países en de-

12. Acerca de este punto véase J.E.D. Alvez y M. Bruno, *Dinámica demográfica e desenvolvimiento económico na América Latina: as lições do caso brasileiro*, mimeo., Coloquio de Río, UFRJ, Río de Janeiro, 2006.

13. Acerca del carácter excluyente, en términos de distribución de los ingresos, de la crisis económica en Argentina, véase P. Salama, “Crecimiento asiático y excluyente en Argentina”, *Oikos*, 2006.

14. La razón oficial es que el indicador se calculó cuando el peso valía un dólar en la época de la convertibilidad, y que no se modificó desde entonces, lo que significa que el valor de los bienes se midió a un tipo de cambio de un peso en lugar de los tres, que es el que rige en la actualidad, lo que subvalora el índice de inflación.

15. Véase, por ejemplo, el artículo de C. Ford Runge y B. Stenauer, “How Biofuels Could Starve the Poor”, *Foreign Affairs*, mayo-junio de 2007.

LA EVOLUCIÓN DE LAS ECONOMÍAS ASIÁTICAS

sarrollo muy endeudados recomiendan la eliminación de los subsidios gubernamentales para el cultivo de productos comestibles, y por esta razón limitan su oferta. En paralelo, en numerosos países la inversión y la búsqueda de medios para mejorar los rendimientos no se han sostenido.¹⁶ Sin entrar en un análisis detallado de la evolución de las superficies cultivadas y de los rendimientos, producto por producto, se puede considerar que el alza de los precios de algunos cereales, como el trigo, puede atribuirse en gran parte a los cambios climáticos en Australia y Canadá¹⁷ y a la disminución de las reservas, pero también a las modificaciones de los hábitos alimenticios.

En particular por el lado de la demanda, el alza de los precios de las oleaginosas y de algunos cereales se explica por la mejora del nivel de vida de las poblaciones de Asia, en particular de China, e incluso de la India. China experimenta cambios importantes en el consumo de los hogares: se favorece el de carne,¹⁸ que a su vez genera grandes consumos animales de cereales y sobre todo de productos oleaginosos.¹⁹ Sin embargo, es importante señalar que el hecho de atribuir la responsabilidad de las alzas de los precios a las fuertes demandas es una exageración.²⁰ La agricultura china presentó un fuerte crecimiento y satisface alrededor de 90% de las necesidades de su población, con excepción de algunos productos como la soya destinada al consumo animal.

El crecimiento económico tan notable de algunos países con ingresos promedio bajos, sobre todo asiáticos, ha permitido desde hace algunos decenios una mejora del poder de compra de los más desprotegidos, así como la disminución rápida y significativa de la pobreza, aunque a una menor velocidad de lo que hubiera sido posible si el crecimiento no hubiera estado acompañado también por una ampliación de las desigualdades. A pesar del aumento del poder de compra de los más desprotegidos, la brecha de los salarios por hora en el sector manufacturero es notable respecto a los países desarrollados y de las economías semindustrializadas latinoamericanas. Debido a que esta brecha es todavía muy amplia, la presión de la competitividad aún no influye en los salarios de la manera como sucede en las naciones avanzadas y en las economías semindustrializadas de América Latina, de modo que se presenten márgenes de crecimiento del poder de compra para los más desprotegidos. Sin embargo, la aceleración del aumento de los precios suscitado por el alza de las cotizaciones de las materias primas acentúa el proceso de concentración de los ingresos en los más ricos y las clases medias. Esto da como resultado que para un nivel de crecimiento determinado, aunque éste sea alto, el aumento del poder de compra de la mitad de la población es más reducido.

El alza de las cotizaciones de las materias primas, sean de origen agrícola o no, es también producto de la especulación. Ésta se explica por dos factores; el primero consiste en la volatilidad de las bolsas de valores en el mundo en 2007 y 2008, en específico por la crisis de las hipotecas de baja calidad, exceptuando algunas como la de São Paulo, y la incorporación de nuevos terrenos para la especulación, como las materias primas. La concentración de la propiedad de la tierra, la presencia de compañías transnacionales en la producción de materias primas de origen agrícola, así como el predominio de aquéllas en fertilizantes, plaguicidas, organismos genéticamente modificados, y en la distribución, favorecen las actividades especulativas. En algunos productos agrícolas, el número de convenios de compraventa de productos derivados ha aumentado de manera notable. De acuerdo con el Instituto de Estudios para el Desarrollo Industrial (IEDI), “los recursos asignados por los inversionistas institucionales a los mercados de futuros han pasado de 13 000 millones de dólares a finales de 2003, a 260 000 millones de dólares en marzo de 2008”.²¹ El avance es considerable, pero las cantidades aún son bajas si se comparan con las sumas invertidas en otras áreas por estos inversionistas. Aprovechando el incremento de

16. Según información del USDA, publicada por el *Financial Times* el 2 de junio de 2008, el aumento de la productividad se redujo a la mitad de 1990 a 2007, respecto al período de 1970 a 1990. Sin embargo, no es el caso de Brasil y de Argentina.

17. Sería erróneo atribuir al factor climático el alza de los precios de las materias primas de origen agrícola. Sin embargo, puede ser un factor importante para ciertos productos. De igual manera, la aparición de algunas enfermedades, como en el caso de los porcinos en China en 2006, puede ser efecto del cambio climático. La caída de la producción local ocasionó un importante aumento de las importaciones de puerco y de alimentos para su crianza, lo que redundó en una significativa alza de los precios.

18. En 1985, el consumo de carne por habitante en China era de 20 kg y en la actualidad llega a los 50 kg (véase *Clarín*, 20 de abril de 2008). En Francia, el consumo de carne era de 50 kg por habitante en 1950, y actualmente llega a 85 kg. Debido a la disminución del nivel de pobreza y el aumento del nivel de vida, se puede considerar que la diversificación de la alimentación en los países asiáticos está apenas comenzando, y que una mayor demanda potencial tiene grandes probabilidades.

19. Las tasas de transformación son muy elevadas: en efecto, para producir una caloría de origen animal (carne y leche) se requieren cuatro de origen vegetal (cereales y oleaginosas) para el pollo y el cerdo, y alrededor de 10 para la res y el borrego, teniendo en cuenta su consumo a partir de las pasturas. Véase B. Parmentier, *Nourrir l'humanité, les grands problèmes de l'agriculture mondiale au XXIe siècle*, La Découverte, París, 2008.

20. Véase la conferencia de J. Ghosh, llevada a cabo en Turín el 21 de mayo de 2008, titulada “The Global Food Crisis”.

21. Instituto de Estudios para el Desarrollo Industrial, *Análisis IEDI*, 19 de junio de 2008.



los precios, la especulación ha estimulado el alza de las cotizaciones de algunas materias primas.²² Sin embargo, es difícil saber con exactitud qué parte es responsabilidad de la especulación internacional.

Finalmente, el alza considerable de los precios del petróleo y la potasa, entre otros bienes, pesa de manera significativa sobre los costos de producción de las explotaciones agrícolas más mecanizadas, que son las que utilizan más plaguicidas y fertilizantes.²³ Este aumento de los costos repercutió más en los precios cuando estaban al alza, por las razones que se acaban de exponer.

El conjunto de estos factores afectó los precios en el ámbito mundial. No todos influyeron de la misma manera en Argentina. Otros factores, subproductos de algunas de estas causas, intervienen y explican el alza de las cotizaciones en los precios internos.

Peculiaridades de Argentina

La importante aunque diferenciada alza de las cotizaciones de las materias primas de origen agrícola suscita el aumento de las rentas que beneficia, sobre todo, a las grandes explotaciones en Argentina y la concentración de las producciones en algunos productos cuya rentabi-

lidad es más elevada. De esta manera, el cultivo de soja ocupaba 37 000 hectáreas en 1971, 8.3 millones de hectáreas en 2000 y 16 millones en 2007; es decir, 60% de las tierras cultivadas frente a 34% en Brasil. Este trastorno del paisaje agrícola ha permitido una expansión muy rápida de la producción y de las exportaciones de la soja en cuanto a su volumen. De manera específica, en cuanto a granos de soja, Argentina ocupó el tercer lugar mundial en 2000-2001 y en 2006-2007, tanto por su producción como por las exportaciones. La producción de granos aumentó 58% y las exportaciones retrocedieron ligeramente entre esas dos fechas. La relación entre las exportaciones y la producción disminuye, pasando de 26% a menos de 15%. La producción de aceite ocupa el tercer lugar mundial y las exportaciones el primero, y sus avances respectivos son igualmente importantes, ya que durante ese periodo aumentaron más del doble y la relación entre las exportaciones y la producción fue muy elevada (cerca de 95%), pues la producción se destina en lo fundamental a los mercados internacionales. La producción de torta oleaginosa ocupa igualmente el tercer lugar mundial y las exportaciones el primero. El volumen de producción de la torta oleaginosa aumentó 80% y las exportaciones 61% entre las mismas fechas. La relación entre las exportaciones y la producción es igualmente alta y se coloca alrededor de 98%.²⁴ Así, con excepción de los granos de soja, la producción de soja

22. Varios periódicos han destacado este punto, pero sin poder ofrecer datos precisos debido a la opacidad de las cuentas de los fondos de inversión. Sin embargo, es interesante consultar D.B. Henriques, "Food is Gold, and Investors Pour Billions into Farming", *New York Times*, 5 de junio de 2008.

23. El FMI calcula que 25% del aumento de las principales materias primas agrícolas se debe al alza de los precios del petróleo en los últimos dos años. Véase F. Stefano y E. Salgado, "O desafio de alimentar 6 bilhões de pessoas", *Exame*, 20 de mayo de 2008.

24. Phillipe Chalmin, *Cyclope: les marchés mondiaux 2008*, Económica, París, 2008 (datos tomados de *Oil World*).



(aceite y torta oleaginoso) se destina casi en exclusiva a la exportación. Esto es lo que hace excepcional a Argentina en relación con Estados Unidos y Brasil.

Esta expansión “fulminante” del cultivo de la soya en Argentina fue en detrimento de los productos alimenticios. Se optó por la *sustitución* de los cultivos en lugar de ampliar la frontera agrícola mediante el aumento de las tierras cultivables. En numerosos productos como el trigo, la disminución consecutiva de las tierras cultivables reduce relativamente su oferta frente a una demanda en expansión. La producción de arroz se redujo 44% de 1997 a 2002; la de maíz, 26%; la de girasol, 34%, y la de carne de puerco, 36%. Estas tendencias continuaron²⁵ y, al igual que las exportaciones, aumentaron ligeramente.²⁶

La expansión de la producción de soya y de algunas otras materias primas, como el girasol destinado a la exportación, representa un costo ecológico, porque utiliza organismos genéticamente modificados (OGM) sobre los que no es posible extenderse en este artículo.²⁷ Implica un costo social importante, ya que los asalariados de esas explotaciones se ocupan, más que en la

25. Horacio Verbitsky, “Punto de inflexión”, *Página 12*, 13 de abril de 2008.

26. Las exportaciones de maíz pasaron de 9.2 millones de toneladas en 2001 a 11 millones en 2006-2007. Argentina ocupa el segundo lugar mundial, pero exporta cinco veces menos que Estados Unidos. Véase Phillipe Chalmin, *op. cit.*

27. M.M. Robin, *Le monde selon Monsanto, de la dioxine aux OGM, une multinationale qui vous veut du bien*, La Découverte, Paris, 2008.

Una especialización en productos básicos puede aumentar la vulnerabilidad cuando los precios cambien su tendencia

industria y el comercio, en empleos informales. Sus ingresos son más bajos que los de la industria y el comercio. En efecto, en 2006, el porcentaje de trabajadores informales en el conjunto de la economía argentina era de 38.3%; en la agricultura (ganadería y silvicultura) este porcentaje alcanzaba 62.5%. Tomando como 100 el ingreso promedio de los asalariados en la economía, formales e informales, el índice de los salarios en la industria manufacturera era 132.9, el del comercio 68.3 y el de la agricultura (ganadería y silvicultura) 59.4, en la misma fecha. Los asalariados que cuentan con empleos formales en el sector reciben una remuneración muy inferior (60.6) al promedio de los asalariados formales en Argentina (100).²⁸ Por último, tiene un costo humano considerable: según B. Parmentier, “Argentina produce seis veces más productos alimentarios de los que necesita para alimentar a su población, en tanto que miles de niños sufren de desnutrición”.²⁹

Los efectos del contagio de los precios en el poder de compra en Argentina

La aceleración del alza de las cotizaciones de las materias primas es reciente, de los primeros años del decenio. Con excepción del incremento de los precios del petróleo, los efectos del alza de las materias primas de origen minero sobre los precios de los productos indus-

28. Instituto Nacional de Estadística y Censos de Argentina, Sirinivasa, “El reparto del campo” <<http://datosduros.blogspot.com/2008/06>>.

29. B. Parmentier, *op. cit.*, p. 236.

triales están por resentirse.³⁰ El alza de las cotizaciones de las materias primas de origen agrícola y del petróleo repercute en los precios internos, a veces de modo un poco menos evidente gracias a las políticas que intentan frenar el efecto del contagio de los precios externos en los internos (subsidios diversos, limitaciones de las exportaciones). El alza de los precios de los productos alimenticios reduce el poder de compra de la mayor parte de la población, y en particular de aquella con bajos ingresos.

El alza de los precios de los productos alimentarios afecta más el poder de compra cuando los ingresos son modestos, en la medida en que la proporción del ingreso destinado a la adquisición de esos productos es inversamente proporcional al nivel del ingreso. Para tener idea de los efectos diferenciados del alza de los precios de los productos alimenticios en el poder de compra según el nivel de ingresos, es importante consultar estudios realizados en Brasil, donde los índices de precios son más numerosos, precisos y sobre todo más confiables que los disponibles en Argentina. El índice de precios para cada gran categoría de ingreso, medido en múltiplos de salarios mínimos, depende del peso específico de las compras de productos alimenticios en relación con el conjunto de las compras. Según la Fundación Getulio Vargas, el índice de los precios al consumidor para ingresos de hasta 2.5 salarios mínimos aumentó 3.19% de enero a abril de 2008, lo que anualizado correspondería a una tasa de 6.84%. Durante el mismo periodo del año anterior, se incrementó en 2.26%. Por tanto, se presentó una aceleración de la inflación. Calculado para los ingresos de hasta 33 salarios mínimos, el índice de precios aumentó 2.16% de enero a abril de 2008. La diferencia entre los dos índices de inflación en este periodo, 3.19% contra 2.16%, es del orden de 50%. Es una cifra importante. El aumento de los precios de los productos alimenticios afecta más el poder de compra cuando los ingresos son modestos. Se presenta un proceso de concentración de los ingresos y se hace más difícil reducir la pobreza, a pesar del alto crecimiento, salvo si los ingresos de los sectores más pobres aumentaran ya fuera mediante una mejora de los salarios o por medidas correctivas, redistributivas, en su favor.

Debido a los índices de urbanización cercanos a 80% en América Latina, el debate sobre la insuficiencia alimentaria no puede entablarse en los mismos términos que en el pasado, cuando la participación de la población del sector rural y su nivel de monetarización eran menores. Amartya

Sen demostró que más allá de los aspectos coyunturales, la causa más importante de las hambrunas en el medio rural reside no en las peculiaridades climáticas, como era correcto suponer, sino en las insuficientes capacidades de los agricultores, explicadas por las particularidades de la propiedad de la tierra. En la actualidad, el origen del alza de los precios está menos relacionado con la propiedad de la tierra que con la sumisión a las leyes del mercado, que hacen del producto agrícola una mercancía en el estricto sentido de la palabra. El problema alimentario surgió de nuevo con gran fuerza, y no se debe al campo, sitio en el que por lo común han ocurrido las grandes hambrunas de otros tiempos, sino a las ciudades, cuyo desarrollo se sustenta en parte en los campesinos expulsados de sus tierras debido a la violencia económica inherente a la mercantilización de los productos agrícolas, y que viven en ciudades perdidas, en busca de actividades para sobrevivir. Con la creciente urbanización, el fantasma de la hambruna amenaza sobre todo a los habitantes de estas zonas. No sólo en Argentina, sino también en numerosos países, la seguridad alimentaria es un problema fundamental.

DIFERENCIACIÓN DE LAS POLÍTICAS

EFFECTOS EN CASCADA

Aun si los bienes agrícolas se han transformado en mercancías, cuya producción obedece cada vez más a las leyes del mercado,³¹ no se puede aplicar a la agricultura el mismo razonamiento que a la industria. Esto, primero, porque el capital es móvil y la tierra por definición no lo es; asimismo, en la industria las presiones de la competitividad tienen un papel más intenso a medida que cobra importancia la mundialización comercial y de ellas se deriva la rentabilidad del capital invertido. En la agricultura, las rentas y los costos de producción afectan la competitividad. De manera general, mientras las cotizaciones de las materias primas agrícolas aumentan, se presenta un desfase entre los costos de producción y los precios en los mercados externos. La renta aumenta, pero de manera diferenciada, según sea la dimensión de las explotaciones, el tipo de producción y la forma de la producción. La cuantía de la

30. Véase N. Krichene, *Recent Inflationary Trends in World Commodity Markets*, IMF Working Paper, núm. 08/130, 2008.

31. La generación de los bienes agrícolas no obedece de manera estricta a las leyes del mercado. Pueden incidir ciertas consideraciones no mercantilistas, como el peso que ejercen los grupos de presión, la búsqueda de la seguridad alimentaria, los subsidios que permiten producir bienes cuyos costos unitarios de producción ya no superan los precios mundiales.

renta depende de los costos de cada explotación agrícola, en función desde luego de la fertilidad natural de la tierra, pero también y cada vez más de la utilización de insumos de alta tecnología, así como del grado de mecanización y de la evolución de sus precios.

Debido a que las presiones de la rentabilidad tienen cada vez más importancia en el mundo agrícola con la mercantilización de los productos de la tierra, se pueden aplicar a la agricultura numerosas enseñanzas derivadas de la valoración del capital en la industria. Además, la falta de competitividad se traduce en la desaparición de la explotación agrícola, la expulsión del campesino de sus tierras y la transformación de su explotación por el *juego* de la concentración, de la especialización de nuevos productos que requieren de capitales que el anterior trabajador no poseía y la dependencia de redes que no dominaba.

La insuficiente relación entre la productividad del trabajo y su remuneración —sea o no bajo la forma salarial— es lo que llamamos *costo unitario del trabajo*, que explica en gran parte la eliminación masiva de pequeños productores y el encadenamiento del proceso que se describe en el párrafo anterior: expulsión, concentración, sustitución de cultivos. Bruno Parmentier ofrece varios ejemplos a cual más elocuentes. La brecha de la productividad entre el campesino de Burkina Faso y el agricultor de la Beauce en Francia es de 1 a 500 en la producción de cereales. Si se considera que en su única hectárea de tierra el campesino africano produce 10 quintales de cereales y gana el equivalente a un dólar por día, su ingreso será de 36 dólares por cada quintal producido. El trabajador agrícola de la Beauce, gracias a las técnicas utilizadas (tractores, semillas, plaguicidas, fertilizantes), produce en 100 hectáreas entre 8 000 y 10 000 quintales. Los gastos correspondientes a la utilización de estas técnicas y a su remuneración pueden evaluarse en 15 dólares por quintal. La brecha de los costos unitarios del trabajo entre el campesino africano y el trabajador agrícola de la Beauce es considerable. Si a lo anterior se agrega que los gastos del campesino francés disminuyen por los subsidios que obtiene gracias a la política agrícola y que son similares a los del trabajador agrícola australiano (8 dólares en lugar de 15), se puede entender que el trigo francés llegue a los puertos africanos a alrededor de 8 a 10 dólares el quintal. Por tanto, “los campesinos senegaleses y nigerianos se ven de esta manera debilitados”.³²

32. B. Parmentier, *op. cit.*, p. 185.





La comparación entre los costos unitarios del trabajo permite medir la brecha de competitividad que hay entre dos explotaciones agrícolas. Ello es más o menos importante según sea la naturaleza del bien producido. De manera general se puede considerar que el tamaño constituye un indicador del grado de refinamiento de las técnicas utilizadas (insumos y equipo). Ya que el costo unitario del trabajo es alto en las pequeñas explotaciones en relación con las grandes, y aquéllas carecen de subsidios o de subsidios suficientes de los que podrían beneficiarse, la supervivencia de las pequeñas explotaciones se vuelve cada vez más difícil. También se puede considerar que estas dificultades aumentan con el tiempo y con el mejoramiento de las técnicas agrícolas.³³ El agricultor entonces deja la tierra, la vende si es su propietario, o la renta, y ya sea que se opte por otras producciones, como la soya, o bien que se cultiven las mismas, la manera de producirlas cambia gracias a una mayor refinamiento en la utilización de los insumos y el nivel de mecanización.

El caso del maíz en Estados Unidos es un ejemplo. Producido a partir de tecnologías de punta (organismos genéticamente modificados, entre otras), el maíz tiene un rendimiento cuatro veces superior por hectárea al de México. El maíz recibe grandes subsidios (27 dólares por cada tonelada de maíz exportada, es decir, un total de 10 000 millones de dólares, equivalente al presupuesto de México para el campo), lo que ensancha la brecha entre el costo de producción y el precio en una época de debilidad en los mercados internacionales. Con los tratados de libre comercio y la importación de maíz libre de aranceles de Estados Unidos para el mercado mexicano, los pequeños productores locales han sido eliminados y los precios aumentaron por el encarecimiento de la oferta, ya que una producción cada vez más grande de maíz se destina a la generación de etanol, lo que agrava a su vez la dependencia alimentaria de México y los bienes de primera necesidad de los sectores más modestos.³⁴

33. Bruno Parmentier señala que "en Asia o en África un campesino produce en promedio dos toneladas de cereales por hectárea, cultiva 0.8 hectáreas y produce un total de 1.6 toneladas al año. En Francia, ese mismo campesino produce 8 t/ha en 100 hectáreas, es decir, 800 toneladas al año" (*op. cit.*, p. 20), o sea, una brecha de productividad de 500, cuando en 1900 era de 1 a 10, es decir, 50 veces más en un siglo. La brecha de productividad es todavía más importante si, dejando a un lado los promedios, se tienen en cuenta las brechas tipo, más importantes en general en los países en desarrollo que en los más avanzados. Esto señala la dificultad de los pequeños agricultores para resistir las presiones de la competitividad de la mundialización.

34. B. Parmentier, *op. cit.*, p. 186 y siguientes.

A fin de cuentas, la competencia se da en los costos (técnicas modernas frente a más antiguas) y en los subsidios (muy altos en Estados Unidos y en Europa, muy bajos en los países en desarrollo y en las economías semindustrializadas).

El alza de las cotizaciones de las materias primas de origen agrícola, al suscitar un desfase entre los costos y el ingreso, atenúa de modo relativo la presión de rentabilidad para las pequeñas explotaciones: las rentas en aumento permiten que las explotaciones menos competitivas lo sean menos. Pero esta alza también es el origen de una serie de efectos en cascada. En particular, en Argentina, el alza de los precios de las materias primas de origen agrícola, destinadas ya sea al consumo humano o al animal, ha tenido varios efectos: 1) el precio de la tierra se cuadruplicó en un decenio en Argentina; 2) la concentración de las tierras, ya elevada, aumentó;³⁵ 3) en busca de mayor rentabilidad, el pequeño propietario puede abandonar la explotación de su tierra, venderla o rentarla;³⁶ 4) las explotaciones agrícolas cuyas técnicas de producción no son muy complejas, pueden beneficiarse con esta alza de los precios, repercutiendo en los precios al consumo destinado al mercado interno sus costos unitarios elevados, como es el caso de la carne en Argentina; 5) por último, el entorno del alza de las cotizaciones de las materias primas puede estimular a los productores agrícolas a subir los precios de sus productos vendidos en el mercado interno, amenazando, en caso de no poder hacerlo, con destinarlos al más favorable mercado externo.

El gobierno argentino busca limitar este contagio mediante medidas administrativas —como la que tiende a limitar las exportaciones de carne, decretada en marzo de 2006—, que concitan la hostilidad de los agricultores y en parte explican la participación de pequeños y medianos productores en las manifestaciones contra la política de las *retenciones móviles*, cuando incluso varios de ellos —los que no producen soja— no estaban incluidos en esta medida.

De igual manera, hay una serie de efectos indirectos derivados del alza de las cotizaciones de las materias primas:

1) Sustituir la producción de un producto destina-

35. La superficie promedio aumentó en la pampa, pasando de 250 a 538 hectáreas, lo que provocó una sensible disminución de la población campesina en los últimos 10 años.

36. Más de 50% de las tierras cultivadas en Argentina está rentado. Véase R. Navarro, "En la mira están los pools de siembra", *Página 12*, 27 de junio de 2008.



do al mercado interno por la de un producto para exportar, como la soja, es rentable cuando se prevé que sea difícil aumentar el precio de los productos alimenticios en el mercado interno de manera suficiente. Debido a que las explotaciones agrícolas buscan obtener rentas comparables con las que tendrían al destinar sus producciones a la exportación (a riesgo de cambiar de especialización), tiende a haber un contagio de los precios externos en los internos. Esto es lo que explica a su vez en gran parte el alza de esos precios³⁷ en el mercado interno y la reducción de las tierras destinadas al suministro del mercado interno.

2) Los canales de distribución de los bienes, de la producción a la venta final, destinada ya sea a la exportación o bien al mercado interno, son diferentes según los productos, y a veces complicados. La influencia de los agricultores y ganaderos en la determinación de los precios en el mercado interno depende sobre todo de su tamaño y de su capacidad organizativa. Entre más débil sea ésta, los costos unitarios en general son más elevados y la rentabilidad baja. Se comprende que en esas condiciones los intermediarios de la distribución pueden tener un papel importante en la determinación de los precios en el mercado interno, y ser los principales responsables del alza de los precios de los productos alimenticios (trigo, carne, leche, por ejemplo) en el mercado interno.

37. No lo explica completamente. En Brasil, por ejemplo, los estudios realizados por el Banco Central muestran que el alza de los precios se puede atribuir al de las materias primas en general, a la repercusión del aumento de los precios del grueso de estos bienes en los precios de venta al público con mayor rapidez que antes y a una aceleración del crecimiento de los precios no relacionados con las materias primas, como los de los servicios. Véase Bradesco, "Deterioração dos núcleos de inflação deverá mudar foco de preocupação do BC", *Destaque Diário*, 27 de junio de 2008.

3) La complejidad de estas redes de intermediarios, a la que cabe añadir el poder de las centrales de venta de los supermercados, y sobre todo su capacidad de imponer bajos precios de compra, constituye un obstáculo para la modernización de las pequeñas explotaciones agrícolas al reducir sus ingresos netos a pesar del alza de las cotizaciones de las materias primas.

LA RENTA, ¿UNA OPORTUNIDAD?

LA SEGURIDAD ALIMENTARIA AMENAZADA

Numerosos países han suspendido sus exportaciones de arroz con el objeto de limitar el alza de los precios en los mercados internos, lo que podría propiciar la búsqueda de las exportaciones de este producto a precios cada vez más altos. Es el caso de Vietnam (5.6% de la producción mundial entre 1999 y 2003), segundo exportador mundial (4.3 millones de toneladas en 2007), detrás de Tailandia (9.7 millones de toneladas) pero delante de la India y de Pakistán; por su parte, China es el primer productor mundial.³⁸ Otros han aumentado los gastos destinados a los subsidios o han firmado acuerdos para limitar los precios con los grupos industriales (México). Otros más han intentado aumentar sus recaudaciones fiscales con el objetivo de financiar los gastos de apoyo al consumo. Las políticas de lucha contra la inseguridad alimentaria son muy diferentes unas de otras. A continuación se señala la originalidad y también los problemas planteados por la política del gobierno argentino, contrastándola con la del gobierno brasileño.

La política agrícola en Brasil se inscribe en el marco general de la política de lucha contra la inflación.³⁹ Ésta utiliza tres instrumentos: un tipo de cambio apreciado, una tasa de interés real muy elevada y un excedente pri-

mario de su presupuesto. La política de un tipo de cambio apreciado de la moneda nacional está orientada a la satisfacción de los intereses inmediatos de los exportadores de materias primas, ya que los precios de estas últimas se expresan en una divisa líder (el dólar o la libra esterlina), y la conversión de los ingresos obtenidos en moneda nacional se ve afectada por esta apreciación.⁴⁰ El objetivo de este manejo del tipo de cambio es frenar el alza de los precios en general, más aun cuando la parte de las importaciones (de productos distintos de las materias primas) es importante en relación con el PIB, y, a la inversa, dificulta las exportaciones de productos industriales o agrícolas procesados, ya que los encarecen. Entonces podría no ser necesario gravar las exportaciones de productos, ya que la apreciación cumple de hecho con esta función sin que las cajas recaudadoras del Estado se beneficien (salvo de manera indirecta por el impuesto sobre los ingresos). La política de las tasas de interés elevadas podría constituirse en un obstáculo si se aplicara a este sector. La política crediticia es muy generosa para las grandes explotaciones cuya producción se destina sobre todo a la exportación. Se aplican numerosos subsidios con el objetivo de reducir el costo del petróleo y disminuir de esta manera los costos.⁴¹ Los pequeños productores reciben una garantía de mantenimiento de los precios que les permite dar salida a su producción, incluso cuando los costos no son competitivos. Por último, el subsidio denominado *monedero familiar*, destinado a los sectores más pobres, ha sido incrementado, pero en menor medida que el índice de inflación.

La política económica que aplica el gobierno argentino es diferente. Argentina decidió establecer un impuesto (retenciones) indizado a la cotización de algunas materias primas de productos agrícolas (soya y girasol). El índice de retención es progresivo: aumenta cuando el precio internacional se eleva. El principio de las *retenciones móviles* tiene la finalidad de neutralizar el efecto

38. Datos de la FAO. Por el contrario, en Brasil las exportaciones de arroz se han duplicado de marzo a julio de 2008 y las importaciones se redujeron a 40%, debido al alza de los precios internacionales. La oferta interna se coloca desde entonces más allá del consumo, lo que conduce a un alza de los precios en el mercado interno y a una disminución de las reservas. Véase Bradesco, *Destaque Diário*, 9 de junio de 2008.

39. Para el gobierno brasileño, el regreso de la inflación sería una pesadilla que alejaría a Brasil del paraíso cercano. En un discurso del 16 de junio de 2007, el presidente Lula declaró: "Debemos comprometernos para que la inflación no atente contra el sueño de estabilidad que el país conoce actualmente. Vivir este momento es casi estar cerca del paraíso [...] luchar contra la inflación debe ser un compromiso de toda la sociedad y no sólo del gobierno" (véase *O Globo* del 17 de junio de 2008).

40. Si el exportador tiene el derecho de conservar todo o parte del producto de su venta al extranjero, como es el caso de Brasil, las manipulaciones monetarias no tienen efecto, ni en cuanto al precio ni en cuanto al ingreso, excepto la parte alícuota correspondiente a los costos de producción, más o menos elevados en moneda nacional, salvo si decide repatriar sus ingresos.

41. La encuesta realizada por la revista *Exame* de junio de 2008 acerca de las 121 explotaciones agrícolas más importantes muestra que para 49% de éstas el tipo de cambio constituye un obstáculo para su desarrollo. Esta cifra se eleva a 76% respecto a la insuficiente infraestructura, 75% a los cargos relacionados con los impuestos, pero baja a 12% por las condiciones de crédito o por los aspectos sanitarios.

del posible contagio de los precios internacionales en los internos, proporcionando más recursos al Estado a medida que los precios externos aumentan. Estos recursos suplementarios deberían servir para frenar el alza de los precios internos, o cuando menos su aceleración, gracias a los subsidios otorgados, ya sea directa (ayuda a los pequeños productores, subsidios a la industria y a los transportes para aligerar el costo de la factura petrolera) o como garantía (subsidios para los productos alimenticios).

EFFECTOS DE LA POLÍTICA DE RETENCIÓN PROGRESIVA

Con un precio mundial sin cambios, aumenta más la tasa de retención y los exportadores de esos productos reciben cada vez menos ingresos en moneda local. En tal sentido, esto podría asemejarse a los efectos de una apreciación de la moneda local, la cual está ausente en la estrategia cambiaria del gobierno argentino. Desde el punto de vista macroeconómico, la progresión no implica necesariamente que las ganancias obtenidas por la exportación, cuando los precios mundiales aumentan, sean reducidas de manera absoluta, como lo han demostrado diversas simulaciones; lo hacen de manera relativa.⁴² Desde una perspectiva macroeconómica, la situación puede ser diferente según el tamaño de las explotaciones y los costos de producción, pero en última instancia todo depende del nivel que alcancen las cotizaciones mundiales, de la progresión del impuesto y de las compensaciones pagadas por concepto del encarecimiento de la factura petrolera para los agricultores. La presidencia de la comisión de agricultura pudo demostrar de esta manera que para un precio de la soya de 579 dólares por tonelada, como el vigente en julio de 2008, y por un impuesto correspondiente a 48.18%, una explotación de 200 hectáreas de soya ganaba 38% más que lo que recibía en octubre de 2007 en el momento de la siembra. Si se añaden los subsidios correspondientes al costo de la energía calculado según la distancia al puerto, la ganancia total aumenta 99%. Se llevaron a cabo cálculos para otras regiones y el incremento de las ganancias es más o menos similar o incluso superior, aun si el agricultor no es dueño de las máquinas y las debe rentar.⁴³ Además, cuando incluso las ganancias pueden ser afectadas por la progresión de este impuesto, no lo son más que de manera relativa, aun para los pequeños

productores de soya, cuyos costos son más elevados que para los grandes.

Esta medida única —ya que se determina según el nivel que alcanzan los precios en los mercados internacionales y se aplica de manera indistinta a las pequeñas y a las grandes explotaciones— no tiene los mismos efectos en términos de amplitud de la ganancia según el tamaño de las explotaciones. Reduce de modo distinto las ganancias potenciales según el tamaño de la explotación, el rendimiento por hectárea, los costos de los insumos utilizados y la distancia al puerto; no las disminuye de manera absoluta. La medida, junto con el deterioro de las relaciones entre los gobiernos argentinos sucesivos y las organizaciones de los agricultores,⁴⁴ explica en gran medida la alianza entre los agricultores, sin importar el tamaño de su explotación, la heterogeneidad de sus situaciones respectivas o que produzcan soya o no, frente al gobierno, contra una medida que sólo concierne a las explotaciones de soya y girasol.

En general, el alza de las cotizaciones de las materias primas de origen agrícola aumenta en particular los ingresos de las explotaciones más rentables, ya que los costos de éstas son menores. Los costos son distintos dependiendo de la fertilidad natural de la tierra, pero además según la cantidad de fertilizantes y plaguicidas utilizados y el uso de organismos genéticamente modificados, y finalmente según el grado de mecanización y el costo de la mano de obra. Estos costos son más elevados en las explotaciones más pequeñas que en las grandes, por lo que la progresión de las tasas de retenciones no impide que las ganancias obtenidas por la explotación de la soya y del girasol aumenten a medida que los precios mundiales se incrementen.

Sin embargo, el conjunto de los gravámenes pagados por las explotaciones agrícolas, suma de las retenciones y de los impuestos sobre los ingresos, por un lado aumenta y por el otro se hace regresivo y grava más a las pequeñas explotaciones que a las grandes, como lo demostró Ricardo Lagos. Este autor desarrolló un pequeño modelo combinando las tasas progresivas de retención y el impuesto sobre los beneficios según el tamaño de la explotación, con la finalidad de medir la amplitud del impuesto total en relación con el ingreso. Con ello muestra

42. Véase, por ejemplo, J. Schvarzer, *op. cit.*

43. R. Navarro, "El oro verde de los campos brilla como nunca", *Página 12*, 6 de junio de 2007.

44. La política de las retenciones se puso en práctica en 2002 y en marzo de 2008 las tasas se fijaron de manera progresiva. Se han tomado otras medidas, como la que pretendía limitar las exportaciones de carne de res en marzo de 2006, con la finalidad de abastecer el mercado interno, pero los ganaderos y sus intermediarios muestran una tendencia a optar por los mercados externos debido al alza de las cotizaciones.



que los pequeños agricultores, aquellos cuyos costos son los más elevados, son a los que se grava más. Así, por un precio de 570 dólares/tonelada, el impuesto total es de 85.5% para las pequeñas explotaciones y de 78.46% para las grandes. Incluso después de la modificación de tasas el 29 de mayo de 2008, que disminuyó la progresión, la disminución final continúa: las pequeñas explotaciones pagan más impuestos que las grandes.⁴⁵

Justamente, en esta diversidad de situaciones reside la dificultad de fijar una tasa de retención única sin que redunde en dificultades para las explotaciones agrícolas menos desarrolladas. Por un lado, el principio de las retenciones móviles aplicadas sin tener en cuenta la dimensión de las explotaciones concentra intereses que pueden ser opuestos entre los pequeños y los grandes agricultores. Por otro lado, devolver parte de ese impuesto a los pequeños agricultores de acuerdo con su situación económica puede conducir al establecimiento de procedimientos administrativos muy complejos y de dudosa eficacia, sobre todo si se llevan a cabo con decisiones de tipo clientelar. Si se analizan en detalle los rasgos del inevitable conflicto distributivo —ya que descansa en transferencias de ingresos tasados de aquellos que

se benefician más por el alza de las cotizaciones frente a los que luchan contra ellas—, un impuesto progresivo sobre las ganancias más que sobre las cotizaciones evitaría la unión entre los pequeños y los grandes agricultores. Como sea, el rechazo del Senado en julio de 2008 de avalar el decreto para instituir las retenciones móviles genera una nueva situación que obliga a definir *ex ante* las políticas diferenciadas por sector, el tamaño de las explotaciones, la cotización de las materias primas y la necesidad de crear una seguridad alimentaria.

REFLEXIONES FINALES

La eficacia de la política redistributiva, como se aplica en América Latina, es relativa. En un informe reciente de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), se muestra que los coeficientes de Gini antes de las transferencias sociales y los impuestos, y después de éstos, son cercanos uno del otro, en contraste con lo que ocurre en los países europeos: la diferencia entre los coeficientes de Gini (antes de las transferencias y los impuestos y después de ellos) es de dos puntos en América Latina contra 15 puntos en Europa.⁴⁶ En Argentina fue de 1.5 puntos en 2005. Es decir, las desigualdades continúan siendo altas, mientras que en los países europeos han caído de 8 a 10 puntos.

Los datos recientes valoran el conjunto de los subsidios en Argentina de 3 a 3.5 por ciento del PIB, o sea alrededor de 30 000 millones a 35 000 millones de pesos para 2008.⁴⁷ La porción más importante de estos subsidios, es decir, 19 000 millones, se destina a aligerar la factura petrolera tanto de las empresas públicas como de las privadas, así como de los hogares; de 7 000 millones a 10 000 millones de pesos se destinan a los transportes (avión, trenes, metro). Los subsidios aplicados a los productos alimenticios básicos deberían aumentar a 4 000 millones de pesos y las compensaciones otorgadas a los agricultores, y financiadas por una caja especial, se calculan en 2 500 millones de pesos. Como se observa, la mayor parte de los subsidios se destina a la energía y a los transportes, y una parte muy pequeña a los productos alimenticios y a las compensaciones. Entre la intención

45. Ricardo Lagos, "La aritmética de las retenciones móviles", bitácora electrónica, 2008.

46. Los datos son de 2005. Véase *Latin American Economic Outlook*, OCDE, París, 2007, pp. 31 y 53.

47. Véase R.M. Ruiz, "Los subsidios casi igualan al superávit", *La Nación*, 20 de julio de 2008.

declarada y los hechos hay un abismo, fuente de numerosos desencuentros: la aceleración del alza de los precios de los productos alimenticios está casi al límite de la política establecida. Afecta de modo directo el poder de compra de los más desprotegidos, nutre un conflicto distributivo entre asalariados y empresarios y constituye un desafío para el gobierno.

Después del fracaso del proyecto de ley, cuando el Senado se rehusó a votar el principio de las retenciones móviles, el gobierno parece orientarse hacia una ley que favorezca el aumento de la producción agrícola y sobre todo su diversificación, gracias a un financiamiento que proviene de las rentas extraordinarias, con la finalidad de limitar el alza de los precios. Pero si el reparto de los subsidios no cambia, hay razones para dudar de su eficacia.

Por último y considerando la observación sobre los límites de la primarización: ¿es buena en sí misma la alta tasa de crecimiento como la que goza Argentina en la actualidad? *A priori*, la respuesta es positiva: genera empleos y los ingresos distribuidos van a la alza, sobre todo porque la industria, y también la construcción y los servicios, han mostrado cierta expansión. Por tanto, cuando se profundiza en este aspecto se observa que lo importante a mediano y largo plazos es la capacidad de transformar la *estructura* de lo que se produce, ya que de ésta depende la calidad de la inserción en la economía mundial. Si, por ejemplo, esta nueva incorporación se lleva a cabo a partir de una especialización en productos de mediana y alta tecnología, cuya elasticidad de los precios y sobre todo de los ingresos en relación con la demanda es elevada, entonces puede considerarse como positiva. A la inversa, una modificación del tejido industrial centrado en productos poco dinámicos, como el textil, conducirá al final a una regresión, con un costo potencial en términos de crecimiento y de vulnerabilidad. De igual modo, una especialización en productos básicos, cuyos costos mundiales están en la actualidad al alza, puede aumentar la vulnerabilidad cuando los precios cambien su tendencia. Lo importante, pues, es utilizar la oportunidad que representa un alza de las cotizaciones de las materias primas para utilizar una parte para ayudar a crear industrias colocadas en nichos de alto potencial de desarrollo. Se puede partir del tejido industrial actual, relativamente consistente, para capitalizar estas oportunidades, lo cual se manifestará en la expansión de las exportaciones industriales; de otra manera, permanecerán débiles frente a las transformaciones de las especializaciones en las exportaciones mundiales. Eso



sucede también, y sobre todo, gracias al esfuerzo renovado en educación, salud e infraestructura. Sólo hay una riqueza duradera cuando ésta descansa en el trabajo, y en la actualidad en el trabajo calificado.

En los años noventa, las finanzas mostraron una tendencia a dominar en detrimento de la industria, y a acentuar la vulnerabilidad externa. En el primer decenio del siglo, el alza de las cotizaciones de las materias primas de origen agrícola puede llevar a una *reprimarización* de la economía y a disminuir la vulnerabilidad externa mientras las cotizaciones de las materias primas continúen aumentando, para, por el contrario, acrecentarse en caso de que disminuyan los precios. A la inversa, la orientación industrial de Argentina, así como las ganancias obtenidas por la fiscalización del alza de las cotizaciones de las materias primas, deberían permitir que se consolidara la participación de Argentina en la economía mundial, se generaran empleos y en consecuencia ingresos. En conclusión, se debe apostar por nuevas estructuras, y al hacerlo disminuir su vulnerabilidad externa. ◀CE