

Dos mitos urbanos sobre el sector agropecuario argentino y la permanencia de sus nocivas implicancias

Por Pedro Isern

DOCUMENTOS

“El sector agropecuario argentino no genera valor agregado y crea poco empleo”. Si bien distintos historiadores y analistas sostienen que ambos mitos no tienen ya más que una influencia marginal en la opinión pública, es importante destacar las implicancias negativas de ambas percepciones que se mantienen y, en cierta medida, se han profundizado en la actualidad.

¿Por qué es importante insistir sobre la falsedad de ambos preceptos? Porque la fuerza del mito ha sido tan profunda que las rigurosas refutaciones que han realizado, para el primer mito, el desarrollo biotecnológico y, para el segundo mito, autores como Juan Llach, Marcela Harriague y Ernesto O'Connor en “La Generación de empleo en las cadenas agroindustriales”, no han generado la masa crítica suficiente como para concentrarnos en uno de los verdaderos problemas de política económica que nos ha llevado al subdesarrollo: la mala calidad de la industria argentina y su cojo proceso de industrialización.

El argumento del presente documento no descansa en la vigencia de los dos mitos, sino en la permanencia de sus nocivas implicancias: la mayoría de la sociedad argentina sigue asociando, erróneamente, la explotación de recursos naturales con la imposibilidad de agregar valor y la existencia de un sector industrial (independientemente de su productividad) como condición necesaria para una economía que pretende algún día alcanzar el desarrollo. Así, este documento sostiene que el incipiente y fenomenal desarrollo biotecnológico que se está dando en el sector agro-industrial argentino no solo nos provee la herramienta analítica para refutar definitivamente la falsedad del primer mito, sino que además nos facilita una nueva herramienta de economía política que ligue, por primera vez en la historia económica, las ventajas comparativas argentinas con un genuino proceso de industrialización y con un desarrollo eficiente del sector servicios. El punto es crucial, porque la biotecnología ha logrado, vía el mecanismo espontáneo de mercado (naturalmente ajeno a las decisiones de política industrial del gobierno de turno), exponer un proceso eficiente de industrialización de la economía argentina *junto* al acceso en la era de la alta tecnología.

Así, mientras el sector más eficiente de la economía (el agropecuario) no solo inserta a Argentina en un eficiente proceso de industrialización (sin la intervención de una “política pública industrial”), sino que al mismo tiempo la ingresa en la vanguardia tecno y biotecnológica, una parte importante de la opinión pública del país sigue asociando producción agropecuaria a exportación de commodities sin valor agregado. ¿Por qué no alcanza siquiera la explícita exposición del mito del empleo hecha por Llach, Harriague y O'Connor, ni el valor agregado industrial y de servicios desarrollado (y en proceso de desarrollar) por el complejo biotecnológico? Este documento intenta describir la historia del problema y una oportunidad.

Pedro Isern Munné es Presidente del Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina (CADAL). Es Master en Filosofía Política (London School of Economics and Political Science), Master en Economía y Ciencia Política (Escuela Superior de Economía y Administración de Empresas) y Licenciado en Ciencia Política (Universidad de San Andrés). Colaboró en la redacción del libro “Mitos del milenio. El fin del trabajo y los nuevos profetas de apocalipsis” (Marzo 2004, CADAL/TIMBRO).



Introducción

Este ensayo plantea una hipótesis simple: el incremento en la productividad que ha tenido el sector agro-industrial debido en parte al desarrollo biotecnológico nos brinda una herramienta analítica que puede ayudarnos a enriquecer, y eventualmente aclarar, un clásico problema de economía política en Argentina que, potenciado por el eficiente accionar de los grupos de interés, falazmente ha contrastado y opuesto el desarrollo del sector primario al sector industrial o secundario. En este sentido, se han sistemáticamente aducido otras dos falacias: primero, que una economía cuya principal actividad es la explotación de recursos naturales genera poco valor agregado; segundo, que todo proceso de industrialización genera per se valor agregado, independientemente de la calidad del mismo.

En la experiencia argentina, el desarrollo biotecnológico nos da la posibilidad de incorporar una herramienta práctica al aparato teórico que nos provee la Nueva Economía Política (NEP) para comprobar la complementariedad entre los sectores de la economía. En esta hipótesis, el incremento en la productividad que muestra al sector agro-industrial argentino no solo tendría una manifestación socio-económica sino que, fundamentalmente, contribuiría a desarticular un problema de economía política que posee implicancias hasta nuestros días. Concretamente, el incremento en la productividad del complejo agro-industrial estaría reflejando un proceso de industrialización (o de agregación de valor) de la economía argentina directamente relacionado a sus ventajas comparativas.

Este documento se dividirá en tres partes: 1) una definición de biotecnología junto a una serie de información estadística relevante que nos servirá para desarrollar nuestra hipótesis. A continuación, una exposición de indicadores económicos que refutan las falacias sobre el valor agregado y el nivel de empleo que genera el sector primario de la economía argentina. Para esto, nos basaremos principalmente en el riguroso trabajo mencionado de Llach, Harriague y O'Connor. 2) Una breve descripción del proceso histórico que llevó a la institucionalización de la falsa oposición sector primario-sector secundario, haciendo hincapié en el debate sobre la industrialización tanto en la década del 20' como en la experiencia del primer peronismo. 3) Una complementación analítica entre los dos primeros puntos para elaborar la hipótesis sobre la cuestión.

Primera Parte: Indicadores Estadísticos y Económicos Básicos

Primero, debemos definir biotecnología: "El Convenio sobre la diversidad biológica (CDB) define la biotecnología como: *toda aplicación tecnológica que utilice sistemas biológicos y organismos vivos o sus derivados para la creación o modificación de productos o procesos para usos específicos.*"¹ Otra definición, mas valorativa, es desarrollada por el profesor John Mugabe, "La Biotecnología es un conjunto de técnicas que son usadas para transformar y/o producir bienes y servicios a través de organismos vivos. Supone la aplicación de "técnicas de ácido nucleico in Vitro, incluyendo recombinaciones de AND e inyecciones directas de ácido nucleico dentro de células u organismos". La aplicación de estas técnicas hace posible superar la recombinación o las barreras productivas naturales dentro y entre reinos"².

Paso seguido, es necesario introducir información estadística básica sobre el estado de la cuestión, que nos ayudará a contrastar distintos mitos, dentro y fuera de Argentina. Para ello, debemos definir sintéticamente una de las facetas de la biotecnología, como son los organismos modificados genéticamente: "Los organismos modificados genéticamente (OMG) son aquellos que han sido modificados mediante la técnica del ADN recombinado (en la que se transfiere el ADN de un organismo a otro). También se utiliza el término "cultivos transgénicos" para referirse a los cultivos modificados genéticamente en los que se ha incorporado un gen exógeno (transgén) en el genoma de la planta..."³

Finalmente, comencemos a analizar las implicancias económicas para Argentina de este desarrollo tecnológico. Citemos a ISAAA (International Service for the Acquisition of Agri-biotech Applications): "... Se estima que en 1999 39,9 millones de hectáreas estaban plantadas de cultivos transgénicos... Los países en desarrollo contaban con 7,1 millones de hectáreas (el 18 por ciento), situadas casi en su totalidad en la Argentina (6,7 millones) y China (0,3 millones), mientras que 32,7 millones de hectáreas correspondían a los Estados Unidos de América y el Canadá (82 por ciento)"⁴. Si bien esta cifra es de 1999, nos da una perspectiva del proceso y la posibilidad de enumerar puntos centrales para este ensayo: 1) Argentina llegó a tener el 95% de la producción de cultivos transgénicos en el tercer mundo; 2) relacionado al primer punto, Argentina era uno de los cuatro (y ahora es uno de los seis) países que generan el 99% de la producción de transgénicos en el planeta. La calidad de nuestros socios, en este "club del 99%", es sintomática: hasta 2002, el club estaba formado por Estados Unidos, Canadá y China. Ahora se han sumado, como socios menores, Brasil y Sudáfrica. De los tres primeros, dos son, por distintos motivos, los países mas relevantes del mundo, y el tercero, Canadá, es un país de alto grado de desarrollo socio-económico. El punto que es necesario preguntarnos es: qué política económica nos ha introducido, espontáneamente, en este club. La respuesta es parte del desarrollo analítico que intentaremos en este trabajo: allí donde un mercado particular (como el agro-alimentario)

¹ Definición de la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación). www.fao.org/biotech/cont.asp?lang=es

² Mugabe, John (2000) : "Biotechnology in developing countries and countries with economies in transition: Strategic Capacity Building Considerations". Página 2. Background paper prepared for the United Nations Conference on Trade and Development. Geneva, Switzerland: UNCTAD.

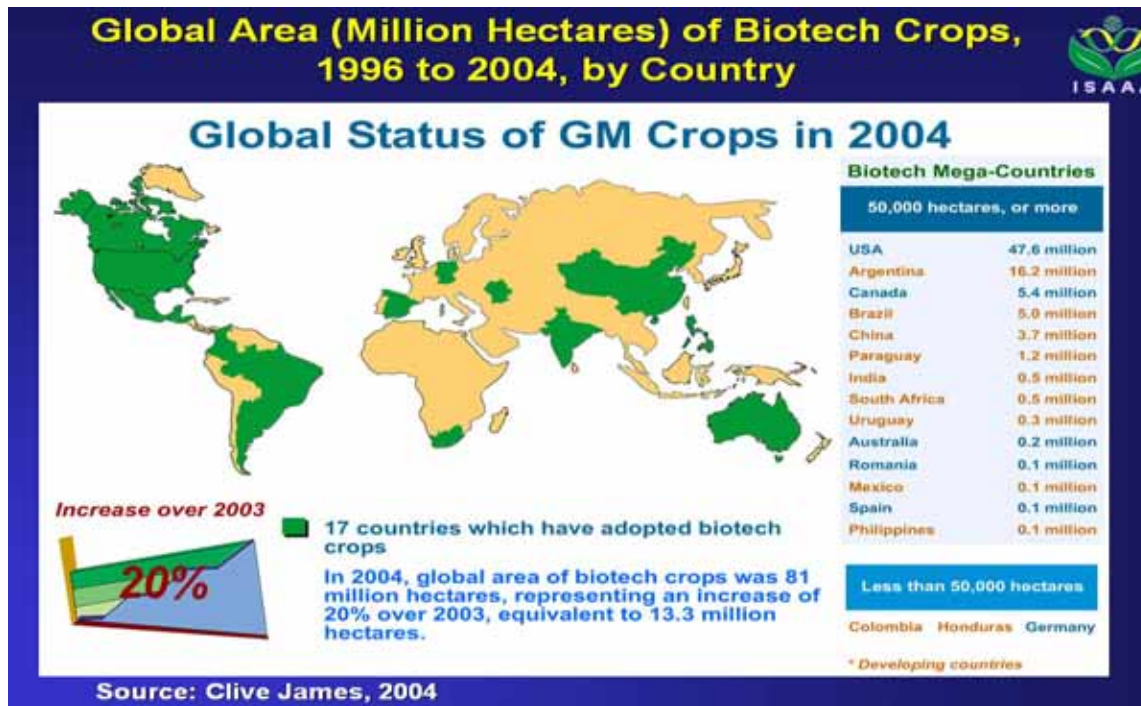
³ FAO, pagina web citada. Otras biotecnologías actualmente disponibles son aquellas basadas en marcadores moleculares y la micropropagación. Nuestro ensayo se concentrará en las implicancias socio-económicas de los OMG, dado su relevancia en el sector agro-alimentario

⁴ www.isaaa.org

puede funcionar sin fuertes restricciones a la entrada y salida⁵, la asignación de los recursos es más eficiente y se genera un nivel de inversión que redundará, en algún momento, en ganancias de productividad, a veces notables, como es el caso de la revolución biotecnológica. Este punto es central al trabajo y consecuentemente será desarrollado más adelante.

Por último, 3) es necesario marcar que estos indicadores de Argentina alcanzan para refutar a aquellos que sostienen que el desarrollo biotecnológico, y especialmente los OMG, favorecen solamente a los países de altos ingresos⁶.

Antes de pasar a las estadísticas de empleo y valor agregado del sector agro-industrial, citaremos un cuadro de ISAAA (International Service for the Acquisition of the Agri-biotech applications), en forma de resumen parcial:



Aquí se ve didácticamente tanto la relevancia de Argentina como el creciente papel tenido por países en vías de desarrollo muy distintos entre sí, como India, Rumania o Uruguay.

A continuación, contrastaremos los mitos existentes sobre la creación de valor y de empleo en el complejo agro-industrial. Sostienen Llach, Harriague y O'Connor que en Argentina "Sólo el 27,6% del empleo total generado por las cadenas agroindustriales pertenece al sector primario. Un porcentaje muy similar, 28,1%, pertenece al sector secundario o manufacturero. El restante 55,7% se ubica en el sector terciario o de servicios, incluyendo aquí un 4% de empleo público y 6,9% de planes jefes y jefas de hogar. Considerando estos resultados junto con los referidos a las etapas, se llega a la conclusión de que por cada uno de los 1.158.600 puestos de trabajo directos en la etapa primaria se generan 3,83 puestos de trabajo en otras etapas y sectores, los que totalizan 4.433.700. En otras palabras, hay una relación de casi 5 a 1 (4,83:1) entre empleo agropecuario y generación total de empleo agroindustrial."⁷

A su vez, los autores comparan el desempeño del sector con un informe realizado en 1984: "El 35,6% del empleo total en Argentina es generado por las cadenas agroindustriales y puede compararse con el estimado hace veinte años en el Informe 84, que era de 27,4%. Aunque las metodologías no son idénticas, si son comparables, manifestándose en consecuencia un aumento de 8,2 puntos porcentuales en el período."⁸ La conclusión del trabajo no deja dudas sobre la complementación entre sector primario, secundario y terciario en la economía argentina, a partir de la eficiente utilización de sus ventajas comparativas en el sector agro-alimentario, que no solo no limitan a los otros dos sectores sino que los potencian: "... los eslabonamientos de empleo generados por las cadenas agroindustriales son muy significativos, y lo propio ocurre con el porcentaje de población que vive en localidades predominantemente agroindustriales...surgen así dos conclusiones importantes. La primera es que no es sostenible justificar las políticas discriminatorias hacia las agroindustrias sobre la base de su insuficiencia en la generación de empleos. La segunda es que un desarrollo genuino y sostenido del sector agroindustrial debe basarse, en mucha mayor medida que hasta ahora, en un trabajo a lo largo de las cadenas de valor. Esto puede cumplir dos funciones. Por un lado, utilizar al mercado interno y a su proyección en el Mercosur como la vía más adecuada para agregar mayor valor en las etapas de elaboración de las materias primas, para diferenciar productos, para desarrollar

⁵ Es necesario marcar dos restricciones "bastante" importantes que sufre el sector agro-industrial argentino: las retenciones internas y los subsidios de terceros países, principalmente europeos. La cuestión merece en sí misma un ensayo ya que debe ser uno de los pocos sectores en la economía mundial que mantiene e incrementa su productividad en un marco donde es castigado doblemente

⁶ Un claro e informativo estudio sobre la agricultura argentina en los últimos años (incluida la cuestión biotecnológica) es realizado por Lucio Reca y Gabriel Parellada en "La agricultura argentina a comienzos del milenio. Logros y desafíos". Desarrollo Económico, revista de Ciencias Sociales, nro 160, Vol 40, enero-marzo 2001.

⁸ Llach, Harriague y O'Connor. Obra citada. Pagina 21.

marcas y para proyectarse hacia el exterior como cadenas productivas. La segunda es la conveniencia para el sector de integrar social y políticamente a las cadenas de valor, subrayando la mayor importancia de los intereses comunes respecto de las diferencias y conflictos que naturalmente existen. Ambos hechos podrían cambiar de manera muy significativa la presencia sectorial en la vida política del país.”⁹

Segunda Parte: Breve Historia del (Fracasado) Proceso de Industrialización Argentino

¿Cuándo y como se institucionaliza la falaz oposición campo-industria en la economía política argentina? Los historiadores han alcanzado un consenso sobre la imposibilidad de marcar una fecha como punto de inicio de una política industrial (la visión tradicional veía la década del 30 como ese punto de partida). Se pueden encontrar medidas proteccionistas incluso desde la década de 1870¹⁰. Como sostiene Fernando Rocchi¹¹, hacia finales del siglo XIX era posible enumerar una incipiente coalición industrial que se articulaba políticamente para demandar protección. Por ende, es necesario marcar que la consolidación del sector público como actor relevante en la política económica se profundiza paulatinamente y no hay un punto de inflexión definitivo. Por otro lado, es claro que factores exógenos como la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial jugaron un importante papel para afianzar determinadas políticas internas.

Es en la década el 20´ donde la literatura especializada hace especial hincapié sobre la necesidad de articular una política industrial para enfrentar un supuesto agotamiento del sector agro-ganadero, que por motivos internos y externos habría alcanzado la frontera de producción. Los principales historiadores económicos disienten aquí sobre la verdadera dimensión de la política industrial en marcha. El prestigioso investigador cubano Carlos Díaz Alejandro sostiene que no puede considerarse la década del 20´ como un punto de inflexión donde existieran incentivos para generar cambios en el patrón de desarrollo, ya que las tasas de crecimiento, si bien menores a las de la “Belle Epoque”, eran elevadas y, de cualquier manera, muy por encima de la tasa promedio de crecimiento de los países relevantes¹². Di Tella y Zymelman¹³, en su clásica obra, sostienen que la década del 20´ refleja una gran oportunidad perdida, ya que se produjo una “gran demora” en forzar un proceso de industrialización cuando, para los autores, el sector agro-ganadero mostraba evidentes síntomas de haber alcanzado su límite. Villanueva argumenta que la industria despegó en este periodo, básicamente a partir de una política proteccionista acertada¹⁴. Cortes Conde se ha focalizado en marcar la existencia de un desarrollo industrial incipiente, a partir de un tipo de cambio favorable. Della Paolera, quien se ha especializado en todo el periodo, desde su tesis doctoral sobre la crisis del ‘90, no se detiene a analizar particularmente la política industrial de los ‘20 y hace hincapié en la baja calidad institucional como causante de las malas reglas de juego que se consolidaron a partir de los ‘30¹⁵. Gerchunoff es el más original de los estudiosos del periodo, y ve en la política económica de los ‘20 un antecedente del peronismo pero con apertura, es decir, salarios reales altos, un desarrollo industrial incipiente y un sector agro-ganadero con menor peso relativo.¹⁶ Pero quien mejor sintetiza las implicancias del periodo para el juego de suma cero que se avecinaba y la exitosa coalición urbana-industrial en marcha es Mauricio Rojas, un historiador económico chileno residente en Suecia. Según Rojas “...la industria argentina pudo crecer y crecer pero nunca madurar, nunca emerger de su infancia protegida a pesar de su tamaño cada vez más abultado. Lo que se llevó a cabo en la Argentina fue, en otras palabras, una industrialización deformada y deficiente, un desarrollo industrial aberrante por el cual el país pagaría muy caro en épocas venideras...”¹⁷. Mas aun, Rojas explica con claridad y poder de síntesis por qué la década del 20 es crucial y como, en cierta medida, la economía política del peronismo sería una profundización de la misma lógica: “La crisis de 1930 y la Segunda Guerra Mundial fueron golpes muy duros para la habilidad del sector agrícola para profundizar su modernización productiva, situación que se tornaría aun mucho más grave durante la segunda mitad de la década del 40. Cuando más se necesitaban grandes inversiones, el sector agrícola fue utilizado como la caja fuerte del país y de esa manera fue drenado de su excedente económico en el mismo momento en que los sectores agrícolas de países rivales se modernizaban rápidamente. El retraso que esto generó tendría un papel muy importante en la creciente marginación de la Argentina en la economía mundial después de la Segunda Guerra...”¹⁸. Dos cuadros presentados por Rojas nos servirán para entender como estaba planteada la puja distributiva:

⁹ Llach, Harriague y O’Connor. Obra citada. Página 26

¹⁰ Los lobbies comúnmente citados para esta época son los relacionados a la industria vitivinícola en Mendoza y la industria azucarera en Tucumán.

¹¹ Rocchi, Fernando: “Building a Nation, building a Market: Industrial Growth and the Domestic Economy in Turn-of-the-Century Argentina”, Ph.D. dissertation (1997), University of California- Santa Barbara.

¹² Di Tella, G., and Zymelman, M. (1967): *Las etapas del desarrollo económico argentino*, Eudeba, Buenos Aires.

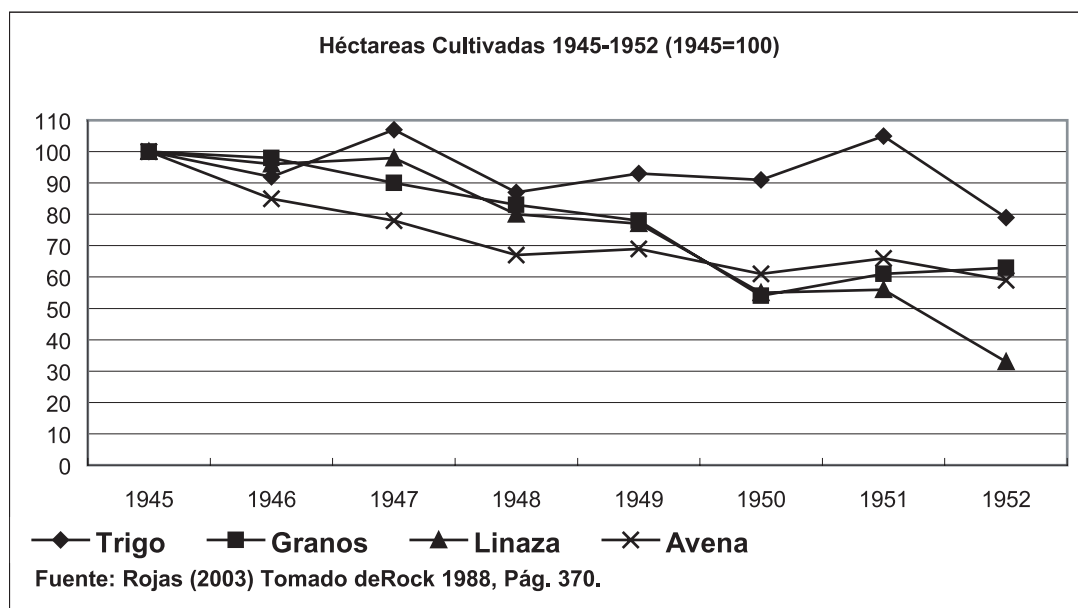
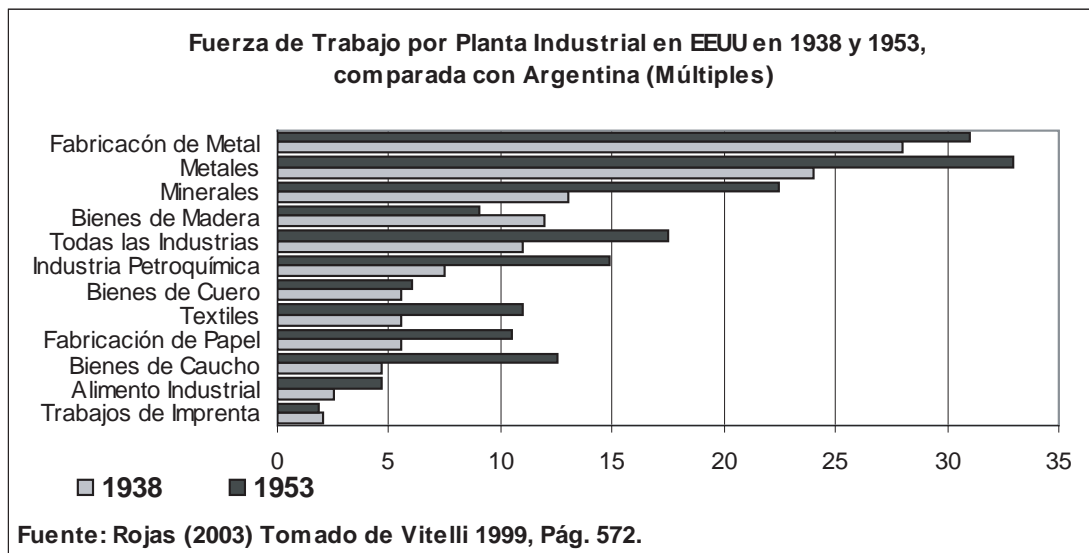
¹³ Villanueva, J. (1972): “El origen de la industrialización argentina”, *Desarrollo Económico*, vol. 12no. 47, octubre-diciembre

¹⁴ Della Paolera, G., and Taylor, A. (2001): *Straining at the Anchor*, The University of Chicago Press, Chicago.

¹⁵ Gerchunoff, P. y Aguirre, H.: “In Search of the Missing Link: the Argentine Economy in the 1920s.” Mimeo. Universidad Di Tella (2003)

¹⁷ Rojas, Mauricio (2004): “Historia de la Crisis Argentina”. Página 41. Timbro/Cadal. Buenos Aires-Argentina

¹⁸ Rojas, Mauricio, obra citada. Pagina 44.



Los dos cuadros muestran como el proceso de industrialización de baja calidad no es neutro, ya que influye negativamente sobre la productividad del sector agro-alimentario. La raíz del problema está planteada y es necesario ahora incorporarle un aparato analítico que nos ayude a entender su dinámica.

Tercera Parte: Grupos de Interés y Puja Distributiva

Esta breve historia de la construcción de la oposición campo-industria debe ser interpretada con la ayuda del aparato analítico que nos proporciona la Nueva Economía Política. Es que se desarrollan en la historia económica-institucional argentina condiciones que, en su conjunto, nos proveen un caso paradigmático para ser dilucidado con las herramientas que facilita esta corriente de pensamiento.

Lo sorprendente de este juego de suma cero que ha sido la puja distributiva en la Argentina contemporánea no es su aparición (como cuestión de economía política), sino su permanencia en el tiempo. Es decir, la pregunta es por qué el “ciclo populista” que dio lugar a esta puja distributiva no pudo ser disuelto después de las sucesivas crisis que acontecieron. En este, sentido es analíticamente necesario describir qué entendemos por grupos de interés. El papel de éstos en el proceso decisorio de políticas públicas fue primero teorizado por Mancur Olson en su clásico libro “La Lógica de la Acción Colectiva”¹⁹, publicado en 1965. A su vez, el relevante término “rent-seeking” fue primero utilizado por Anne Krueger²⁰ en 1974, pero Gordon Tullock reclama legítimamente la autoría intelectual del concepto, dado que su ensayo seminal fue publicado en un Journal poco conocido en 1967²¹. También podemos sostener que James Buchanan y Gordon Tullock introducen la cuestión en su clásica obra “El cálculo del consenso”, publicado en 1962²².

¹⁹Mancur Olson: “The Logic of Collective Action: Public goods and the Theory of groups” (Harvard, 1965)

²⁰ Anne O. Krueger: “The Political Economy of the rent-seeking society”, American Economic Review, Vol. 64, numero 3 (junio, 1974). Páginas 291-303

²¹ Gordon Tullock: “The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies and Theft”, Western Economic Journal, Vol. 5 (1967). Páginas 224-232

²² Buchanan, J. y Tullock, G (1993): “El Cálculo del Consenso: Fundamentos Lógicos de la Democracia Constitucional”. Planeta-Buenos Aires.

Sintéticamente, los autores sostienen que en el proceso económico-político de las democracias se generan incentivos para que grupos pequeños y bien articulados se coaliguen para presionar (exitosamente) y obtener privilegios. Este ejercicio eficiente en la obtención de prebendas se basa en una lógica simple, que se consolida en economías de altos ingresos: mientras un grupo de interés organizado tiene incentivos para incurrir en elevados costos de cabildeo para obtener beneficios aún más elevados, los atomizados consumidores-contribuyentes no tienen incentivos en incurrir en costos de organizarse para impedir la sanción de un determinado privilegio, porque los beneficios para cada uno serán menores a dichos costos.

¿Cómo se contextualiza este crucial desarrollo analítico en la economía política de la puja distributiva argentina? De dos maneras distintas pero complementarias que es necesario analizar: primero, como mencionamos, los grupos de interés serán exitosos para obtener procesos redistributivos de suma-cero en una economía donde haya suficientes recursos para distribuir. Es decir, se comprende la exitosa y eficiente permanencia de grupos de interés en economías ricas, cuya alta productividad “tolera” el parcialmente ineficiente uso de recursos que genera la acción de dichos grupos. A partir de 1930 se articulan exitosamente en la economía argentina distintos grupos de interés, prebendarios, precisamente porque “había algo” para distribuir y un sector lo suficientemente productivo como para tolerar esa sistemática extracción de rentas.

Paso seguido, podemos ahora relacionar las dos variables principales de este trabajo: los grupos de interés y el sector agropecuario. Para ello, recurramos a Richard Peerlberg: “En muchos países los mercados agrícolas están sujetos a intervenciones gubernamentales. En países menos desarrollados, la población ligada al campo (la mayoría), sufre una dura presión impositiva, mientras que en países desarrollados la población ligada al campo (una minoría) es fuertemente subsidiada a expensas del sector no agrícola. Colectivamente, la Unión Europea (EU) puede ser considerada un país desarrollado. Su Política Agrícola Común (CAP, por su sigla en inglés) sostiene los precios agrícolas a niveles considerablemente superiores a los de mercado. Subsidios al pequeño sector agrícola en las naciones desarrolladas y castigos al amplio sector agrícola en naciones menos desarrolladas son políticas consistentes con la teoría de los grupos de interés, desarrollada por Olson (1965), Hardin (1982), Becker (1983), entre otros”²³

De la misma manera, Peerlberg había enunciado una rigurosa síntesis del problema en el *American Journal of Agricultural Economics*: “...Un excelente estudio para explicar por qué todos los países desarrollados tienden a proteger a los productores agropecuarios es un libro publicado por Anderson y Hayami. Los autores realizan una comparación de las variaciones nominales en la protección del sector agrícola (es decir, la ratio entre el precio interno y el externo) en 15 países, desarrollados y en vías de desarrollo, en el periodo 1955-80. Los autores encuentran que el 70% de estas variaciones en la protección nominal puede ser explicada, país por país, a través de la variación de los indicadores de urbanización e industrialización (indicadores como ratio tierra-trabajo y ratio productividad del trabajo agrícola versus productividad del trabajo industrial). Anderson and Hayami concluyen que, mas allá de la distintiva historia de una país, su cultura o instituciones, el nivel de protección para el sector agrícola tenderá a crecer junto a la industrialización, o más precisamente, cuando las ventajas comparativas de la agricultura decrecen... Así, en cuanto las ventajas comparativas se trasladan de la agricultura a la industria, el foco de la protección cambiará desde la industria a la agricultura. Anderson y Hayami estudian particularmente esta tendencia en Asia Oriental, donde países como Japón, Corea, y Taiwán han pasado dramáticamente de castigar impositivamente a proteger al agro, una vez que el rápido proceso de industrialización comenzó.”²⁴

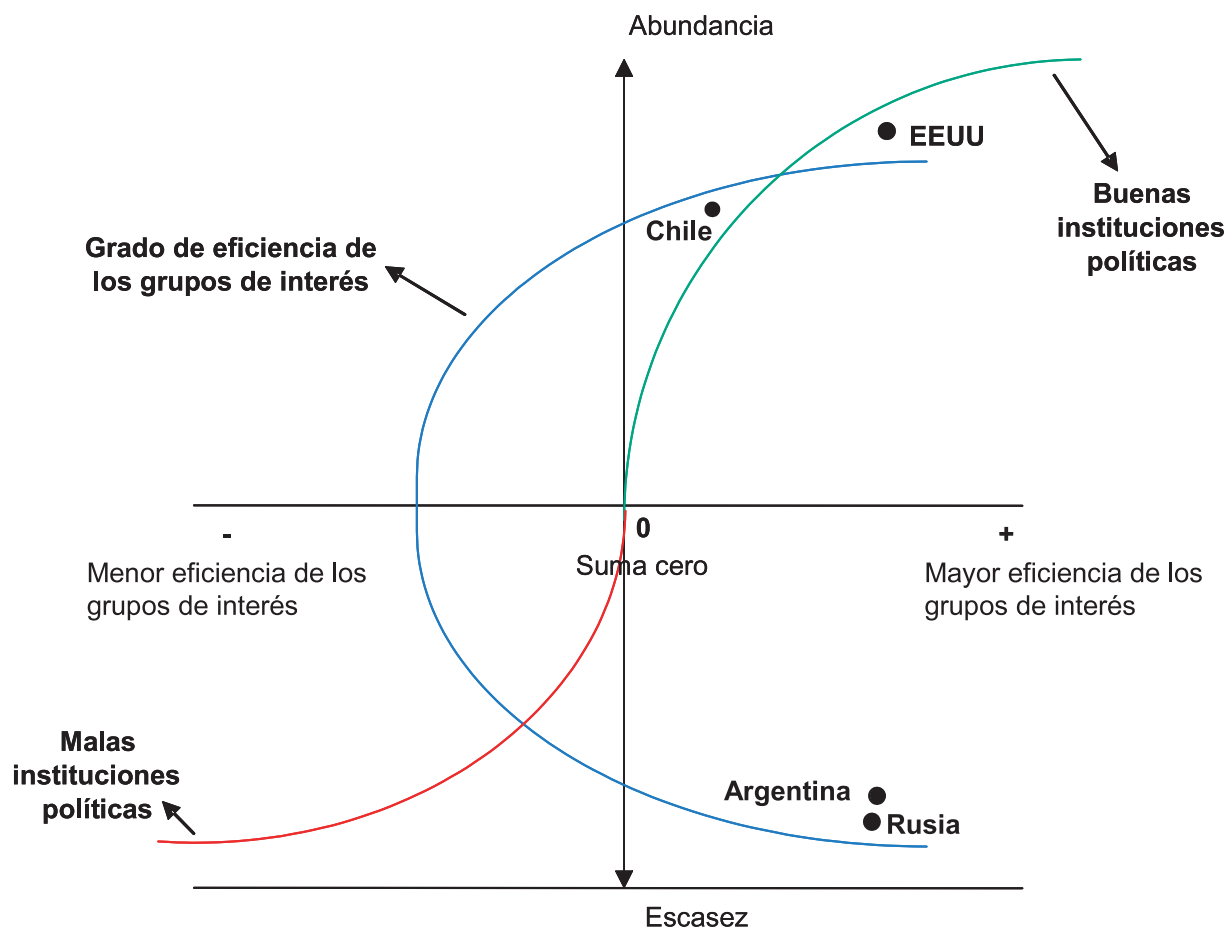
La segunda variable local que refleja la validez analítica tanto de la escuela de Public Choice como de la Nueva Economía Política es la eficiente articulación de los grupos de interés industriales-urbanos con la naciente maquinaria electoral del peronismo, basada principalmente en los núcleos obreros urbanos²⁵. Esta notable articulación entre grupos de interés de industriales y el peronismo da una clave para entender un clásico misterio de la puja distributiva en Argentina: cómo es que ésta permaneció más allá del sistemático empobrecimiento de su economía. Es decir, mencionamos que parte de la permanencia de los privilegios de estos grupos se da en economías ricas, donde los productivos consumidores-contribuyentes no tienen incentivos suficientes para organizarse y limitar y/o abolir esos privilegios. ¿Pero cómo se explica la perdurable vigencia de un arreglo institucional como el argentino, donde los grupos de interés han sido capaces de mantener sus privilegios cuando “había poco” para distribuir, debido a una continua declinación? La misma pregunta debe formularse a la inversa: ¿qué impidió a los atomizados consumidores-contribuyentes intentar organizarse cuando la creciente escasez generaba los incentivos para ello?

²³ Peerlberg, Richard: “Agricultural Policy reform and the Uruguayan round: Synergistic Linkages in a two level game?”. *International Organization*, Vol. 51, Nro 3 (1997). Pagina 427

²⁴ Paarlberg, Robert: “The Political Economy of American Agricultural Policy: Three Approaches”. En *The American Journal of Agricultural Economics*, 1989, pagina 3. Esta cita es relevante porque nos ayuda a comprender el camino inverso seguido por Argentina. Así, al castigar al agro vía retenciones y tipos de cambio diferenciados, las políticas publicas no hicieron otra cosa que profundizar el circulo vicioso de un sector castigado pero eficiente versus otro sector privilegiado pero (o justamente por eso) crecientemente ineficiente. Siguiendo la lógica marcada por Peerlberge, “la nueva eficiencia” agropecuaria que expresa la revolución biotecnológica vendría a profundizar las diferencias de productividad entre uno y otro sector y, consecuentemente, generaría la paradójica situación donde el ineficiente sector industrial se coaliga con la burocracia para extraer un nuevo tipo de renta: la renta biotecnológica. Dada la notable capacidad de políticos y empresarios argentinos para justificar nuevos impuestos y prebendas, podemos pensar que pronto alguno de ellos comenzará a hablar de la necesidad de implementar “retenciones biotecnológicas”.

²⁵ Precisamente Tullock comienza su trabajo académico analizando los incentivos electorales que poseen los racionalmente desinformados votantes, en el estado de Virginia. Este *paper* fue publicado en 1959. Gordon tullock: “Some Problems of Majority Voting”. *Journal of Political Economy*, Vol 67 (1959). Paginas 571-579

Podemos describir esta sucesión de juegos de suma cero como el periódico reinicio de lo que Mauricio Rojas denomina “el ciclo populista”. Este ciclo “comienza con una política fuertemente expansionista que da ‘dinero a todos’, lo cual en el corto plazo genera crecimiento pero al precio de desequilibrios cada vez mayores —déficit del presupuesto fiscal y balanza comercial, intensas presiones de costos y demanda, etc.— y una inflación en aumento, todo lo cual, tras dos o tres años, lleva la economía a la declinación y torna necesario imponer severas medidas de estabilización (devaluación, austeridad presupuestaria, congelamiento de precios y salarios).”²⁶ La cita es relevante tanto porque explica sintéticamente la influencia de los grupos de interés como porque menciona la sistemática repetición de este ciclo. Es decir, lo paradójico de la historia económica argentina contemporánea no es haber caído presa de los grupos de interés, sino la notable permanencia en el tiempo de éstos y de las reglas de juego que consolidaron su eficiente accionar. La permanencia es llamativa por cuanto la vigencia de estos grupos consiste en ser capaces de generar un patrón re-distributivo tal que los atomizados consumidores-contribuyentes no perciban el perjuicio que, individualmente, le generan el accionar de los grupos. El punto central aquí es que cuando la economía vive un sostenido proceso de declinación, como en el caso argentino, los atomizados consumidores-contribuyentes empiezan crecientemente a percibir el deterioro de su bienestar. ¿Cómo explicar esa incapacidad para limitar la influencia de los grupos de interés ante la creciente percepción de la escasez? El siguiente cuadro intentará aportar una explicación que nos servirá de puente para desarrollar el punto central de este trabajo.



Fuente: Elaboración propia.

La curva en color azul es lo analíticamente relevante en este gráfico. Ella refleja como los grupos de interés son más eficientes allí donde hay mucho y donde hay muy poco para re-distribuir²⁷. Esto sucede porque en ambos casos es donde tienen mayores incentivos a organizarse para acrecentar o retener privilegios²⁸. Pero, como marcamos, estos incentivos chocan con los crecientes incentivos de los atomizados consumidores-contribuyentes para organizarse. ¿Por qué debiesen

²⁶ Rojas, Mauricio. Obra citada, página 68.

²⁷ Argentina y EE.UU. ejemplifican ambos casos, ya que la economía americana es una de altos ingresos que consecuentemente genera los incentivos para el accionar de estos grupos. Argentina está en la otra punta del gráfico, ya que es una economía pobre con la insoluble presencia de “rent-seekers”. Nótese que los grupos de interés son menos eficaces, según nuestro gráfico, en economías de ingresos medios.

²⁸ A su vez, en ambos “extremos” los ciudadanos y consumidores no encuentran racional organizarse (debido a la abundancia) o no tienen la capacidad económica y política para hacerlo (debido a la profunda escasez).

los grupos de interés ser más exitosos en este caso (como el argentino)? Por las deficiencias institucionales (que marca la línea roja) y por los bajos costos de transacción que les ha provisto la peculiar coyuntura urbana argentina²⁹.

Esta larga introducción del problema ha sido sin embargo necesaria para llegar a la hipótesis central del presente documento: ante el juego de suma cero que propone la puja distributiva generada por los grupos de interés, la economía política argentina en este marco necesitaba de variables exógenas que le aportaran herramientas (analíticas y políticas) para generar mecanismos que ayuden a des-articular a los eficientes grupos de interés. En esta lógica, el incremento de la productividad del complejo agro-alimentario, generado en gran parte por el desarrollo biotecnológico, produce una complementación “espontánea” de los otrora enfrentados sectores primario y secundario de la economía argentina. Esta “complementación” de mercado contribuye a desarticular, aunque sea parcialmente, a aquellos grupos de interés que históricamente crecieron y se consolidaron a través de potenciar la falaz oposición entre un sector agro-alimentario próspero y un sector industrial chato. Esta falsa oposición alimentada por los grupos de interés perseguía (y persigue) la obtención de prebendas para compensar su baja productividad, y argumentaba para ello que el desarrollo de las economías proviene del valor agregado, que por definición (sostenía esta corriente) no puede proveer un sector que sólo produce y exporta materias primas y sí puede proveer un sector que elabora comodities y produce manufacturas. Pero hoy sabemos, por un lado, que el crecimiento de la productividad puede provenir de una extracción racional y eficiente de materias primas y, por otro lado, que la elaboración industrial no necesariamente agrega valor y riqueza a la economía, como lo han demostrado diversos sectores de la economía argentina a lo largo del siglo XX. Llach, Harriague y O’Connors lo sintetizan claramente en el siguiente cuadro:

EL EMPLEO AGROINDUSTRIAL Y SU INCIDENCIA EN EL TOTAL
Argentina, 2003 (a precios de 2003. En miles de puestos de trabajo)

	Directo	Indirecto 1	Indirecto 2	TOTAL
Primario	1158,6	387	---	1545,6
Secundario	459,8	368,8	699	1527,6
Terciario	1132,8	215,7	1170,6	2519,1
<i>Privado</i>	1132,8	215,7	560,5	1909,9
<i>Público</i>	---	---	610,1	610,1
Nación	---	---	84,8	84,8
Provs. y mun.	---	---	136,8	136,8
Plan jefas			388,5	388,5
TOTAL	2751,2	971,5	1869,6	5592,3

Fuente: Llach, Harriague y O’Connors.

Por el contrario, tal es el punto central de este ensayo, el valor agregado que acrecienta la productividad y consecuentemente la riqueza de nuestra economía se encuentra (como muestra el grafico, pero no únicamente) en el desarrollo biotecnológico que usufructúa las ventajas comparativas e industrializa la producción agro-alimentaria, generando altos incrementos de la productividad. Esta complementación no tiene nada de casualidad. Por el contrario, el desarrollo tecnológico en una economía se produce primero allí donde pre-existen ventajas comparativas. Cuando los mercados pueden funcionar sin distorsiones envían claras señales a los agentes económicos, a través del mecanismo de precios, para que allí se produzcan inversiones que redundarán en un crecimiento de la productividad. Esto ha sucedido en el sector agro-alimentario argentino, a pesar de la eficiente articulación de los grupos de interés.

²⁹ Una explicación, analíticamente provisoria, sobre la vigencia de la eficacia de los grupos de interés para extraer rentas no solo en épocas de abundancia sino a lo largo del proceso de declinación, tiene que ver con el complejo diseño de incentivos que ha generado el federalismo fiscal argentino. Este ineficiente arreglo institucional ha sido capaz de coaligar a los mencionados grupos de interés de industriales urbanos con una elite política nacional y provincial. Esta ultima se ha transformado en un actor central y (poco estudiado) para canalizar, a través de sus coaliciones parlamentarias, las prebendas que beneficiaban a los grupos y, a su vez, para obstaculizar (legislativamente) los procesos de cambio. En este sentido, se puede decir que la clase política argentina expresa en si misma a un grupo de interés especial. Mas aun, podríamos argumentar que la vigencia del complejo sistema federal argentino se debe en gran parte a la eficacia para obstaculizar cambios que tienen las elites políticas provinciales coaligados con grupos de interés. Dicha eficacia tiene, a su vez, una explicación: al ser la misma dirigencia política local un grupo de interés en si, posee bajos costos de transacción de cabildeo, ya que ella sería, en esta lógica, juez y parte.

Es decir, el desarrollo tecnológico consolida la complementariedad entre el sector primario, secundario y terciario de la economía y contribuye fuertemente a la desarticulación de la coalición burguesía industrial nacional-frentes electorales urbanos, que históricamente han potenciado la falsa oposición campo-industria y, consecuentemente, contribuido a institucionalizar la puja distributiva. Si bien sería ingenuo (y erróneo) sostener que el desarrollo biotecnológico contribuirá decididamente a la resolución de este clásico problema de economía política argentina (que se ha visto expresado en los sucesivos “ciclos populistas”) es necesario remarcar la relevancia que puede adquirir esta variable para enriquecer el debate y exponer abiertamente las profundas limitaciones del “pensamiento industrialista”³⁰.

Consideraciones Finales

Este documento ha desarrollado una línea argumental que intentó unir analíticamente: 1) indicadores estadísticos y económicos básicos; 2) una interpretación de la historia económica y política argentina; y, 3) las implicancias que el desarrollo biotecnológico podría tener para ayudar a des-articular un recurrente y clásico problema de economía política en la argentina contemporánea, como es la puja distributiva, que los incentivos institucionales vigentes son incapaces de solucionar.

Ha sido objetivo central de este documento destacar el proceso de industrialización de mercado en el que está embarcada una parte importante de la economía argentina a partir del desarrollo biotecnológico que, no casualmente, se da en el sector más competitivo de la misma, y genera cadenas de valor en el sector secundario y terciario, aprovechando la economía de escala que producen dichas ventajas comparativas del sector primario. A su vez, a lo largo del trabajo hemos hecho especial hincapié en el crucial papel que han tenido los grupos de interés ligados a los sectores urbanos que presionaban por la industrialización vía protección de sus respectivos sectores. La eficiencia de estos grupos de interés ha sido aun más relevante en la historia económica argentina contemporánea por su capacidad de permanencia, que hizo que una dañina puja distributiva se transformara en crónica.

Sostiene Varshney que “una historia de las ideas sobre la oposición campo-ciudad debe comenzar marcando el hecho obvio que cuando las economías se desarrollan y las sociedades se modernizan, la agricultura declina. Antes del surgimiento de la sociedad industrial, todas las economías eran rurales. Si miramos a las sociedades más industrializadas de la actualidad, su sector agrícola constituye no más que el 5% del Producto Bruto (PIB). Por el contrario, en las economías más pobres del planeta, la agricultura todavía constituye entre el 30 y el 65 por ciento del PIB. Luego, la noción del desarrollo agrícola en las economías pobres está imbuida de una ineludible ironía. Así, sin desarrollo agrícola no habría alimento. La agricultura debe, por tanto, desarrollarse, pero su desarrollo sectorial implicará su declinación inter-sectorial. Es un raro idealista o utópico aquél que aspira a mantener la agricultura y las comunidades rurales como han sido históricamente. Nos guste o no, la industrialización requiere el eclipse de la agricultura”³¹. Este razonamiento es sorprendente por cuanto la experiencia argentina de los últimos años lo contradice en su totalidad. Simplemente, no es cierto que la industrialización conlleve un decreciente peso relativo del sector agropecuario. Por el contrario, cuando funcionan los mercados y los agentes económicos pueden asignar eficientemente sus recursos, el proceso de industrialización es liderado por aquel o aquellos sectores que poseen ventajas comparativas para hacerlo, independientemente sea el sector forestal, agrícola, la banca, el turismo, el software, etc.

Dentro de las limitaciones del ensayo realizado debemos marcar la poca o nula mención que hemos hecho de las implicancias que el desarrollo biotecnológico tiene para el sector servicios y lo que esto significa para el problema de economía política analizado. Es decir, si el desarrollo biotecnológico podría ser una variable crucial (tal ha sido nuestra hipótesis) para des-articular la falaz oposición sector primario-sector secundario instalada por los grupos de interés, podríamos argumentar que la des-articulación sería aun mayor si fuéramos capaces de enumerar la vinculación analítica y económica que la biotecnología generaría entre el sector primario, secundario y terciario³². Así, las implicancias de economía política que tendría la demostración de un sector servicios que se desarrollara a partir de ventajas comparativas que provee el sector primario sería un “golpe mortal” para la articulación de determinados grupos de interés.

³⁰ Es válido utilizar el aparato analítico desarrollado por Olson, Tullock y otros para el caso específico de la relación campo-ciudad. Así Varshney sostiene que “...usando la teoría de la acción colectiva, Bates reformula el argumento. Se pueden identificar 3 pasos en su análisis. Primero, para extraer recursos para el Tesoro, ciudad e industria, los estados...establecen precios que dañan al campo. Segundo, a través de distribuir selectivamente los recursos fiscales (subsidios y proyectos), estos Estados dividen al campo entre aquellos sectores que se benefician de esas prebendas y aquellos que son castigados... Esta política intenta (y logra) debilitar un frente rural unido. Tercero, independientemente de estas tácticas estatales, la acción colectiva rural es difícil ya que A) el sector agropecuario es muy extendido y cada productor posee una pequeña porción del total generado y B) están demasiado dispersos, haciendo la comunicación difícil. El clásico problema del Free-rider impide en semejante situación la acción colectiva. La industria, por otro lado, es pequeña y concentrada en la ciudad, y la parte de cada empresario en el mercado es grande, haciendo racional que los industriales se organicen”. Ashutosh Varshney: “Introduction: Urban Bias in Perspectives” en Beyond Urban Bias. Special Issue: Urban Bias. Journal of Development Studies. Página 9. 1991

³¹ Ashutosh Varshney. Obra citada. página 3.

³² Las citas y el cuadro citado transcrito de Llach et al marcan este punto. Sin embargo es necesario un desarrollo mucho mayor.

Este ensayo concluye con una visión optimista del mediano plazo. Eso se debe a que ha surgido una espontánea nueva variable analítica para aportar a la economía política argentina, en una sociedad que ha tenido una sistemática incapacidad para des-articular a los grupos de interés: el desarrollo biotecnológico se ha introducido subrepticamente para potenciar la complementariedad entre los tres sectores de la economía y contribuir a detener, tal vez definitivamente, las nocivas implicancias que ha tenido y tiene para el desarrollo argentino la falaz oposición creada décadas atrás por los grupos de interés, entre sector agro-alimentario o industrialización.

Bibliografía

- Buchanan, J. y Tullock, G (1993): "El Cálculo del Consenso: Fundamentos Lógicos de la Democracia Constitucional". Planeta-Buenos Aires.
- Della Paolera, G., and Taylor, A. (2001): *Straining at the Anchor*, The University of Chicago Press, Chicago.
- Díaz Alejandro, C. (1970): *Essays on the Economic History of the Argentine Republic*, Yale University Press, New Haven.
- Di Tella, G., and Zymelman, M. (1967): *Las etapas del desarrollo económico argentino*, Eudeba, Buenos Aires.
- Gerchunoff, P. and Antunez, D. (2002): "De la bonanza peronista a la crisis del desarrollo", in Torre, J.C. (ed.): *Los Años Peronistas*, volume VIII de la *Nueva Historia Argentina*, Sudamericana, Buenos Aires.
- Gerchunoff, P., and Llach, L. (1998): *El ciclo de la ilusión y el desencanto*, Ariel/Espasa Calpe, Buenos Aires.
- Gerchunoff, P. And Aguirre, H.(2003) In Search of the Missing Link: the Argentine Economy in the 1920s. Mimeo. Universidad Di Tella. 2003
- <http://www.fao.org/biotech/stat.asp?lang=es>
- <http://www.fao.org/DOCREP/004/Y2729S/y2729s02.htm#bm02><http://www.fao.org/DOCREP/004/Y2729S/y2729s04.htm#bm04.1>
- <http://www.isaaa.org> (Internacional Service for the Acquisition of the Agri-biotech applications)
- Llach, J, Harriague, M. y O'Connor, E. (2004): "La Generación de Empleo en las Cadenas Agroindustriales". Fundación Producir Conservando. Buenos Aires, mayo de 2004.
- Mugabe, J. (2000). *Biotechnology in Developing Countries and Countries with Economies in transition: Strategic Capacity Building Considerations*. Background paper prepared for the United Nations Conference on Trade and Development. Geneva, Switzerland: UNCTAD.
- O'Connell, A. (1984): "La Argentina en la Depresión: los problemas de una economía abierta", *Desarrollo Económico*, vol. 23 no. 92, enero-marzo.
- Peerlberg, Richard: "Agricultural Policy reform and the Uruguayan round: Synergistic Linkages in a two level game?", en **International Organization**, Vol. 51, Nro 3 (1997).
- Paarlberg, Robert: "The Political Economy of American Agricultural Policy: Three Approaches", en **The American Journal of Agricultural Economics**. (1989).
- Reca, Lucio y Parellada, Gabriel: "La agricultura argentina a comienzos del milenio. Logros y desafíos". **Desarrollo Económico, revista de Ciencias Sociales**, nro 160, Vol 40, enero-marzo 2001
- Rocchi, F. (1997): "Building a Nation, building a Market: Industrial Growth and the Domestic Economy in Turn-of-the-Century Argentina", PhD dissertation, University of California at Santa Barbara.
- Villanueva, J. (1972): "El origen de la industrialización argentina", *Desarrollo Económico*, vol. 12no. 47, octubre-diciembre.



MISIÓN

El Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina (CADAL), con sede en Buenos Aires, Argentina, se constituyó como Fundación el 26 de febrero de 2003 con el objetivo de promover el fortalecimiento de la democracia, el estado de derecho y las libertades económicas en los países de la región. Para tal fin, CADAL realiza actividades de análisis, investigación y difusión a través de dos proyectos especiales y de la implementación de varios programas en cuatro áreas: Política Latinoamericana, Fortalecimiento Democrático, Economía y Estado de Derecho, y Desarrollo y Comunicación Institucional.

ORÍGENES

La interpretación de la crisis argentina del 2001/2002 y su impacto regional, las debilidades institucionales en varios países y, en general, el clima de opinión pública anti-mercado en Latinoamérica luego de las reformas económicas de las décadas de los 80 y 90, fueron algunos de los motivos que llevaron a la constitución del Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina. También se tuvo en cuenta la inexistencia de una ONG pro democracia y mercado que trabaje combinando análisis, investigación y difusión sobre temas políticos y económicos con una visión regional.

CONTRAPARTES

Las siguientes entidades colaboran en la realización de las actividades de CADAL: Asociación Interamericana de Periodistas de Economía y Finanzas (Capítulo Uruguayo), Atlas Economic Research Foundation (Estados Unidos), Center for Democratic-Liberal Studies (Serbia), Center for International Private Center (Estados Unidos), Comisión Argentina Pro Derechos Humanos en Cuba (Argentina), Directorio Democrático Cubano (Estados Unidos), Facultad de Comunicación de la Universidad Austral (Buenos Aires, Argentina), IDEAR Mendoza (Argentina), Instituto de Ciencia Política (Colombia), Instituto de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica Argentina (Buenos Aires, Argentina), Konrad Adenauer Stiftung (Representación en Argentina), People In Need Foundation (República Checa), Probidad (El Salvador), Timbro (Suecia) y Universidad ORT (Uruguay)

AUTORIDADES Y STAFF

CONCEJO DE ADMINISTRACIÓN

Presidente: Pedro Isern Munné. Secretaria: María Reviriego. Tesorera: Emilce Grimi.

COMITÉ EJECUTIVO

Director General: Gabriel Salvia. Subdirector: Hernán Alberro.

CONSEJO ACADÉMICO

Carlos Gervasoni (Universidad de Notre Dame, Estados Unidos), Isidoro Hodara (Universidad ORT, Uruguay), Jorge Marshall (Expansiva, Chile) y Mauricio Rojas (Instituto Timbro, Suecia).

STAFF

Área Fortalecimiento Democrático: Fernando Ruiz, Mariel Julio, Mercedes Llano y Alexander Güvenel.

Área Política Latinoamericana: Matías Franchini, Santiago Alles y Verónica Domínguez Pousada.

Área Desarrollo y Comunicación Institucional: Antonela Scocco.

Representante en Uruguay: Nelson Fernández

Coordinador de Programas en Uruguay: Carlos Alvarez.

Área Administración y Finanzas: Marisa Divitto.

Webmaster: Sergio Casais.