UNIVERSIDAD DEL CEMA
Buenos Aires
Argentina

Serie
DOCUMENTOS DE TRABAJO

Área: Economía

LA "ECONOMÍA POLÍTICA" DE LA REGULACIÓN DEL USO DEL SUELO AGRÍCOLA

Marcos Gallacher

Noviembre 2015
Nro. 578

www.cema.edu.ar/publicaciones/doc_trabajo.html
UCEMA: Av. Córdoba 374, C1054AAP Buenos Aires, Argentina
ISSN 1668-4575 (impreso), ISSN 1668-4583 (en línea)
Editor: Jorge M. Streb; asistente editorial: Valeria Dowding <jae@cema.edu.ar>

La "Economía Política" de la Regulación del Uso del Suelo Agrícola

Marcos Gallacher

Universidad del CEMA

Noviembre 2015

Resumen

En Argentina han surgido iniciativas cuyo objetivo es restringir el menú de opciones contractuales que pueden ser elegidas por dueños de tierra y arrendatarios agrícolas. Asimismo, y en respuesta a preocupación por la creciente importancia de la soja (que algunos clasifican como "negativa" para la conservación de suelos) en la producción de granos, otras iniciativas apuntan a condicionar que tipo de planes productivos pueden ser elegidos por los productores.

Este trabajo describe algunas de las características de estas iniciativas, y presenta un análisis preliminar de las fuerzas que subyacen tanto a la oferta como de demanda de legislación de este tipo.

Summary

During the last decades initiatives have been presented in Argentina the results of which – if implemented – would be constraints on contractual options available to landowners and tenants. Similarly, as a response to the increased importance of soybeans (which some classify as "soil depleting") in grain production, other initiatives aimed at conditioning the types of production plans that may be chosen by farmers.

This paper describes some of the characteristics of these initiatives, and presents a preliminary analysis of the forces underlying both the supply as well as the demand for this type of legislation.

La "Economía Política" de la Regulación del Uso del Suelo Agrícola [1]

I. Introducción

Si en las últimas tres décadas la economía argentina hubiera imitado (en lo que a crecimiento de productividad se refiere) lo ocurrido en el sector agropecuario, nuestro ingreso per cápita sería hoy por lo menos el doble que el que tenemos. Los éxitos de la producción agropecuaria merecen ser recalcados, como así también las posibles amenazas que se ciernen sobre la continuación de éstos. Al respecto, mayor superficie sembrada con cultivos anuales - tanto en la Pradera Pampeana como en otras regiones del país sugiere que atención debe ser prestada al mantenimiento de la capacidad productiva del recurso suelo.

En los últimos años han surgido propuestas tanto de políticos, como de funcionarios técnicos y aún de empresarios cuyo propósito es resolver (supuestas) ineficiencias en lo que a conservación del suelo agrícola se refiere. Estas propuestas incluyen restricciones sobre el tipo de contratos que pueden realizarse entre propietarios de tierra y arrendatarios, como así también relativas a elección de rotaciones de cultivos, uso de fertilizantes y otros aspectos.

Este trabajo tiene dos objetivos. En primer lugar, sintetizar aspectos salientes en relación a la necesidad (o no) de imponer restricciones a las opciones que productores agropecuarios y dueños de tierra pueden elegir. El segundo objetivo es presentar un esbozo de la "economía política" de la regulación del uso del suelo, y en particular identificar las fuerzas que subyacen a la oferta y demanda de la misma.

II. Deterioro de suelo agrícola - posiciones

El marco general del ordenamiento legal de un país está definido por el texto constitucional. En el caso de Argentina, y en referencia al uso del suelo el artículo 41 de la Constitución (1994) establece que:

> "Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el

[1] Las opiniones vertidas son del autor y no representan una posición de la Universidad del CEMA.

> deber de preservarlo (...) Las autoridades proveerán a la protección de este derecho y a la utilización racional de los recursos naturales y a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales".

Que la conservación de recursos tenga un *status* en el ordenamiento legal primario del país puede o no contribuir a resolver los difíciles problemas que enfrentan los decisores de empresas privadas, gobierno y ONG's. Claramente, una cosa son las intenciones que subyacen a enunciados generales y otra distintas la elección entre alternativas concretas: el Río de la Plata sigue contaminado pese a lo que plantea el Artículo 41. Pero además, pueden aparecer serios conflictos entre decisiones privadas y aspectos de "interés público". Al respecto, el Artículo 17 de nuestra constitución establece qué:

> "La propiedad es inviolable y ningún habitante puede ser privado de ella, sinó en sentencia fundada en ley. La expropiación por causa de utilidad pública, debe ser calificada por ley y previamente indemnizada (...). La confiscación de bienes queda borrada para siempre del Código Penal argentino."

Las citas de artículos constitucionales enfatiza la necesidad de comprender tanto los aspectos relacionados a decisiones de empresarios privados, como así también los impactos de éstas sobre la sociedad en su conjunto. Entre otras cosas, debe quedar claro hasta adonde las decisiones relativas a uso de recursos impactan enteramente sobre la empresa que legalmente controla estos recursos, y hasta adonde - además de estos impactos - existen además consecuencias sobre el sistema social más general donde la empresa se inserta. La existencia de "fallas" en el uso de recursos debe ser investigada, así como también deben ser diseñados mecanismos para corregir estas fallas. Claramente, una disposición como la incluida en el Artículo 41 resulta más fácil de redactar que de efectivizar: ¿Qué significa, por ejemplo la frase "*sin comprometer generaciones futuras*"? ¿Debe, de acuerdo a este artículo, reducirse a cero el deterioro del suelo por erosión? ¿O en cambio debe mantenerse constante el potencial de producción? [2] ¿Quién define el significado de "*utilización racional de recursos*"? ¿Resulta "racional" incrementar la producción actual a costa de la futura si las evidencias indican que los precios de productos futuros serán sustancialmente menores a los actuales? O, independientemente de lo que ocurra con precios de productos: ¿resulta "racional" reducir el

[2] Obsérvese que según el primer criterio, el uso del suelo en Argentina no resulta consistente con el Artículo 41 de la constitución. Sin embargo, si el criterio considerado es mantener o aumentar la capacidad productiva, hoy se obtiene más producto por unidad de insumo que lo que se obtenía a principios del siglo XX. No parece - según este criterio - estarse comprometiendo las generaciones futuras.

actual ritmo de deterioro de recursos, aún cuando esto reduce (por ejemplo) ingresos fiscales que permitirían implementar proyectos para reducir mortalidad infantil o accidentes de tránsito?

Existen opiniones encontradas en lo que se refiere al grado en el cual los suelos agrícolas argentinos están sufriendo deterioro. En general, los especialistas en el tema (ver por ejemplo Casas 2001, 2006 y 2007; Michelena 2011; Senigagliesi 2012) indican que pese a los progresos logrados (fundamentalmente debidos a la adopción de la siembra directa) existen motivos para preocupación. Roberto Casas (2001) por ejemplo observa que: "Se estima que un 20 por ciento del territorio argentino está afectado por procesos de erosión hídrica y eólica lo cual representa unas 60 millones de hectáreas en total. La erosión hídrica afecta a los mejores suelos con aptitud agrícola y agrícola-ganadera." A su vez otro autor (Michelena, 2011) señala "El 40 % del territorio está afectado en alguna medida por fenómenos de degradación física, química o biológica. Entre los más importantes de pueden mencionar la erosión (hídrica y eólica), compactación, sellado y encostrado superficial, acidificación, salinización, pérdida de fertilidad (materia orgánica y nutrientes)".

Las dos citas anteriores podrían ser complementadas por muchas otras similares. En líneas generales y a modo de resumen, los expertos en suelos (muchos de ellos técnicos del INTA y universidades) presentan evidencias bastante sólidas de deterioro del suelo producido por el proceso agrícola. Sin embargo, no necesariamente existe un vínculo claro entre los diagnósticos agronómicos (por más confiables que estos sean) y el diseño tanto de políticas públicas o de iniciativas legislativas apropiadas para resolver los problemas identificados.

Tres razones justifican el comentario anterior. Primero, si bien existen diagnósticos de deterioro ocurrido en el pasado, este no necesariamente es un predictor de lo que está ocurriendo actualmente o ocurrirá en el futuro cercano. Roberto Casas, quien ha alertado sobre deterioro de suelos en muchos trabajos de su autoría en un trabajo reciente señala que:

> Las transformaciones de la agricultura durante la década del 90, en especial la difusión de la siembra directa, lograron mejorar paulatinamente la calidad de los suelos pampeanos que en las dos décadas anteriores habían sufrido una disminución del contenido de materia orgánica en un 0,5 por ciento como promedio y también de su condición estructural y fertilidad. Para su buen funcionamiento, la siembra directa requiere una cobertura vegetal completa del suelo a lo largo del año, que incluye los residuos de los cultivos. Ello se consigue alternando cultivos de gramíneas (trigo,maíz, sorgo) que dejan residuos de relación carbono/nitrógeno elevada de lenta

> descomposición, con otros cultivos como la soja, cuyos residuos son de relación carbono/nitrógeno estrecha, de rápida descomposición. *En sistemas de siembra directa con rotación de cultivos, las pérdidas de suelo por erosión son inferiores a 2 toneladas por hectárea y por año, muy por debajo del máximo tolerable que ronda las 10 toneladas por hectárea* (Casas 2007, pag. 76. Itálicas agregadas).

En segundo lugar, el pesimismo generalizado en relación al estado de los suelos agrícolas no es compartido por todos. Por ejemplo, en un riguroso trabajo basado en muestreo de lotes y modelos de predicción de rendimientos, Álvarez y colaboradores encuentran que el proceso agrícola no ha tenido consecuencias irreversibles sobre la productividad. En efecto, señalan que: "nuestros resultados indican que la productividad de los suelos pampeanos ha sido poco afectada por la agricultura. Los efectos más importantes se han producido sobre la capacidad de aportar nutrientes a los cultivos" (Alvarez y colaboradores, pag. 384). Además de la evidencia anterior, análisis econométricos muestran que la Productividad Total de Factores (PTF) de la producción agrícola argentina ha aumentado (período 1968 - 2008) entre un 1.5 y un 1.9 por ciento anual. Los aumentos logrados en un período más reciente (1997- 2007) han sido de 1.7 – 2.2 por ciento, es decir aún superiores a los anteriores (Lema, 2010). Los incrementos de PTF indican que aún cuando los suelos puedan haber sufrido un deterioro (en comparación con el "status quo" representado por ejemplo por suelos bajo pastura perenne), éste no ha sido suficiente para contrarrestar las mejoras en PTF que son en definitiva en resultado de inteligencia humana aplicada al proceso productivo. [3]

Como tercer aspecto a señalar, aún cuando esté demostrado que la capacidad productiva de los suelos se ha reducido (aseveración cuestionable, dada la evidencia de los párrafos previos), de esto no surgen automáticamente cuales políticas públicas o legislación que podría revertir el proceso de una forma económicamente justificada. Al respecto, el problema de deterioro o no deterioro del suelo es un caso particular de uno más general que es la optimización a lo largo del tiempo. Por supuesto, tomar medidas que permitan un incremento de producción de $\boldsymbol{x}$ por ciento entre el período t_0 y el t_1 está justificado desde el punto de vista económico sólo si el costos de oportunidad, entre estos mismos períodos, de los recursos empleados para implementar las medidas resulta inferior a $\boldsymbol{x}$. La tasa de descuento empleada por productores (que depende a su vez en forma importante de política macroeconómica) tiene una importancia crucial en relación

[3] Los incrementos de PTF de la agricultura argentina del orden del 1.5 – 2.2 por ciento por año son considerablemente mayores al crecimiento demográfico proyectado para las próximas décadas tanto para el país (algo menos que el 1 por ciento por año) como así también para el mundo (1.1 - 1.5 por ciento anual, Naciones Unidas 2004).

a lo incentivos a invertir en diversos proyectos, entre ellos los relacionados a conservación del recurso suelo.

III. Iniciativas legislativas y de política pública

No es objetivo de este trabajo hacer una descripción detallada de la historia de la legislación referida a uso del suelo agrícola. Acuña (2009) presenta un resumen de aspectos salientes de esta. Este autor, en común con muchos autores de textos legales se limita a relatar hitos legislativos ocurridos en el pasado, dejando por completo de lado el análisis económico de las posibles implicancias de distintas alternativas legales. Los conceptos de "law and economics" desarrollado en las últimas décadas (ver, por ejemplo Coase, 1990; Cooter y Ulen, 2012) no parecen haber sido utilizados en nuestro país como referencia para el análisis de regulaciones del uso del suelo.

En Argentina, las iniciativas legislativas relacionadas con el uso del suelo agrícola contemplan dos líneas de acción. La primera se refiere a restringir el menú de opciones contractuales que pueden ser elegidas por dueños de tierra y arrendatarios. En este sentido, las propuestas se focalizan en la elaboración de una "Ley de Arrendamientos" que modifique la situación legal vigente. El segundo grupo se relaciona restringir que dueños de tierra pueden hacer (en especial) de combinación (o "rotación") de cultivos. Este grupo (que apunta a una "Ley de Suelos") incluye en algunos casos disposiciones sobre aplicación de fertilizantes ("reposición de nutrientes al suelo"), control de malezas y otros aspectos. Al mes de Agosto del 2015 no resulta posible conocer con precisión el estado de estas propuestas legislativas ya que las mismas no han sido dadas a conocer al público.

En relación a la "Ley de Arrendamientos", la diputada nacional por la provincia de Santa Fe Susana García resume aspectos salientes de historia legislativa argentina sobre este tema. En forma muy resumida, en la década de 1920 comienzan a diseñarse un régimen legal que establece indemnizaciones y inembargabilidad (Ley 11.170), a esto sigue en la década del 1940 iniciativas que limitan desalojos (Leyes 12.771 y 13.246). Las restricciones a la libre contratación son parcialmente revertidas a fines de la década del ´60 ("Ley Raggio") que facilitó renovación contractual entre arrendatarios y dueños de tierra, y en 1980 (Ley 22.298) que introdujo modificaciones adicionales. Una de estas se refiere a las atribuciones del Ministerio de Agricultura a intervenir en situaciones diagnosticadas como de "explotación irracional del suelo". Según la

diputada García, la nueva legislación sobre arrendamientos debería incluir la participación de organismos estatales en la definición de prácticas de uso de suelo incluidas en contratos de arrendamiento y sólo permitir sólo plazos contractuales de las menos cuatro años de duración (García, 2015). Una propuesta detallada de modificación de legislación de arrendamientos elaborada en el 2009 por el Ministerio de Agricultura (SAPyA, 2009) plantea la necesidad de control por parte del Estado de (a) ubicación geográfica de propiedad, (b) condición inicial del suelo y malezas, (c) destino de la explotación. El proyecto mencionado también incorpora como atribución del Estado fijar precios máximos para arrendamientos:

> Cuando circunstancias extraordinarias produzcan desequilibrios en el precio de los arrendamientos la SAGPyA podrá establecer límites al precio de los contratos motivos de esta ley teniendo en cuenta las características de la región y el destino productivo del predio. La reglamentación establecerá la determinación del desequilibrio y los parámetros para el establecimiento del límite. (MINAGRI, 2009, Anexo 1)

En una etapa legislativa menos avanzada (a Agosto 2015) se encuentra lo referido a "Ley de Suelos". La experiencia de Uruguay (ver Hill y Clerici, 2011) en esta materia es tomada para los lineamientos a seguir. En Uruguay los productores están obligados a presentar un plan de producción aprobado por un ingeniero agrónomo, el cual luego se analiza por medio de un modelo matemático a fin de predecir la medida en que resulta en una producción "sustentable".[4] El Estado tiene atribución de no aprobar planes productivos cuyo resultado (estimado por el modelo anterior) no cumple con los requisitos requeridos.

IV. Tenencia de la tierra y conservación del recurso suelo

Las iniciativas tendientes a imponer restricciones sobre el uso del suelo parten del supuesto de que el dueño de tierra toma decisiones ineficientes desde el punto de vista social. A fin de analizar este problema con algún rigor, debería definirse que se entiende como "ineficiente". Como primera aproximación podría identificarse una situación como "socialmente óptima" cuando la tasa de retorno de la inversión en mantenimiento de la capacidad productiva de los recursos por parte del propietario es igual a la tasa de descuento social; si por el contrario la tasa de retorno es mayor a la de descuento social, se está sub-invirtiendo en conservación de suelos.

[4] El modelo se basa en la "Ecuación Universal de Pérdida de Suelos" (o "Universal Soil Loss Equation").

Un primer comentario que puede hacerse a favor de decisiones "eficientes" por parte de productores se relaciona a los incrementos de Productividad Total de Factores (PTF) observados en Argentina en las últimas décadas. Si la PTF aumenta (lo cual implica que los costos unitarios bajan), puede argumentarse que en principio la tasa de deterioro del suelo es "aceptable". Ahora bien: puede también señalarse que la comparación "correcta" a realizar no es el aumento de PTF en sí mismo, pero *la diferencia* de aumento de PTF que ocurriría de ser el manejo de recurso suelo el "correcto" y no el que actualmente ocurre. Por ejemplo, la PTF que se observó en el período 1990-2000 de (digamos) 1.7 por año podría haber sido de 2.1 % si los suelos hubieran sido manejados de forma "racional". Analizar este tipo de argumentos requiere sin embargo un enorme caudal de datos y además la definición de algunos aspectos altamente controvertidos, en particular relacionados a la tasa de descuento social considerada como "correcta".

Un segundo aspecto a considerar es que las evidencias disponibles indican que no existen diferencias significativas entre sistemas de tenencia de la tierra y adopción de prácticas "conservacionistas". Por ejemplo Gallacher (2004) no encuentra relación entre tenencia de la tierra y adopción de tecnología de siembra directa, tal vez la herramienta más importante en relación al control de erosión. Brescia y Lema (2004) utilizan datos del Censo Agropecuario (2002) para realizar pruebas estadísticas sobre la relación entre sistema de tenencia, uso de labranza conservacionista y uso de fertilizantes. No encuentran una relación entre tenencia y estas prácticas agronómicas.

Un aspecto central relativo a la eficacia del sistema de precios en inducir a agentes a tomar decisiones socialmente óptimas es la relación existente entre deterioro de suelos y precio de este recurso. Al respecto, las decisiones del propietario de tierras - en lo relativo a sistema de producción elegido - serán tanto más correctas cuanto más eficiente es el mercado de alquiler y de compra de tierras en detectar deterioro pasado y las consecuencias futuras de éste. Si los mercados funcionan eficientemente, el productor enfrenta "premios y castigos" que contribuyen a guiar su comportamiento. Esta situación es muy distinta a la que ocurre si las decisiones de uso de tierras no se reflejan en diferenciales de precio. Uno de los pocos trabajos disponibles relativos a los vínculos entre erosión hídrica y precios de arrendamiento es el de Donoso y Vicente (2001). Los autores encuentran - para la zona de Tandil - una relación estadísticamente significativa entre profundidad del perfil superficial y predisposición a pagar por parte de arrendatarios. El impacto de la pérdida de un centímetro de suelo es sin embargo

reducido, y menor que el encontrado en estudios realizados en los EEUU. Estudios como el de Donoso y Vicente resultan de primordial importancia: en definitiva, los precios constituyen poderosas guías del comportamiento de los individuos; precios que reflejan adecuadamente los impactos económicos del deterioro resultan en premios para productores que manejan su tierra adecuadamente y castigos para los que no lo hacen.

V. La "economía política" de la regulación del suelo

La legislación tanto de arrendamientos como de uso de suelos supone restringir el menú de opciones a las cuales pueden acceder los decisores. La pregunta que surge es: ¿Cuáles son los factores que afectan la oferta y demanda de este tipo de legislación. James Buchanan desarrolla un marco conceptual apropiado para analizar este tipo de problemática. Su contribución fue analizar los procesos decisorios políticos a través de la lente de (a) la elección individual, (b) la elección racional y (c) la política como mecanismo de intercambio (Buchanan, 2003, pag. 1). La frase "politics without romance" (política desprovista de romance) enfatiza que no es dable esperar que los individuos, por el hecho de actuar en política, dejan de lado sus propias preferencias para intentar adoptar, sin más, la de aquellos de los cuales reciben mandato.

Por el lado de la *oferta*, son los legisladores los que ponen en marcha y eventualmente sancionan iniciativas legislativas. El Cuadro 1 presenta un intento de "explicación" del comportamiento de estos. Las restricciones a las posibilidades de contratación y de asignación de factores claramente implican trasladar capacidad decisoria desde individuos hacia el "colectivo". Razones ideológicas pueden explicar la preferencia de esta última alternativa a la primera – en última instancia la elección es entre un sistema de mercado y definición clara de derechos de propiedad, y uno en mayor medida centralizado y donde los derechos de propiedad son contingentes. Pero los legisladores pueden también actuar por motivos más cercanos a su propio bienestar: favorecer a grupos de interés o aún capturar rentas a través del otorgamiento de permisos y excepciones no puede ser descartado.

En el caso de la *demanda*, esta puede estar impulsada por varios actores. Si bien la regulación de uso del suelo impone restricciones a todos los productores, estas pueden tener un impacto diferencial según el tamaño de la empresa. El empresario que alguna vez fue el mayor productor de soja de la Argentina (más de 150.000 hectáreas sembradas) en varias entrevistas periodísticas se mostró fuertemente a favor de eliminar

la posibilidad de contratos anuales de arrendamiento (ver por ejemplo La Capital, 26 de Febrero de 2012). En la misma línea, en la sesión titulada "Arrendamientos en Crisis" En el congreso "Biosapiens" de AAPRESID celebrado en Rosario en Agosto del 2015 varios panelistas se mostraron en principio favorables a restringir la posibilidad de contratos anuales a favor de otros de mayor duración (ver Amanecer Rural, 5 de Agosto 2015). Por supuesto, si bien opiniones aisladas no constituyen un "test" medianamente riguroso, se destaca que algunos de estos panelistas pueden tener una opinión sesgada por trabajar para emprendimientos que siembran miles de hectáreas (uno de ellos trabaja en Adecoagro con 200.000 has, otro manifestó ser responsable de un *pool* de importante tamaño). [5]

La razón de la preferencia de aquellos que administran importantes empresas de siembra por regulación contractual se puede deber a que al sembrar decenas de miles de hectáreas en tierra alquilada se enfrenta anualmente un problema de negociación no menor pues a la renovación de 50, 80 o más contratos individuales. Por el contrario, el agricultor que siembra 500, 800 o 1500 hectáreas renueva anualmente un número reducido de contratos lo cual no supone mayor dificultad. Pero este agricultor familiar mantiene una relación personalizada con quien le aporta la tierra. Se conocen, interactúan y por supuesto una vez que tienen confianza y respeto mutuo prefieren seguir trabajando el uno con el otro y no "divorciarse y buscar otra pareja".

Por supuesto, el contrato plurianual implica mayor riesgo de litigio: si alguna de las partes incumple debe iniciarse un proceso de desalojo, cobro de deuda y de punitorios. El contrato plurianual requerirá – a diferencia del anual – suficientes garantías para contemplar estas eventualidades. El que tenga mejores abogados y capacidad de litigar estará en mejores condiciones. Una vez más, la gran empresa o el "pool" tienen ventajas con respecto a la empresa de menor tamaño.

La demanda de regulación puede también estar influenciada por representantes de cámaras empresarias, o por ONG´s financiados por grupos empresarios. Por ejemplo, en el simposio "Fertilizar 2015" organizado por la ONG Fertilizar se presenta un trabajo con argumentos a favor de la promoción del uso de fertilizantes (Bassi, 2015). El punto a enfatizar aquí no se refiere a la "razonabilidad" de los fundamentos para incentivar el mayor uso de fertilizantes (el trabajo mencionado presenta buena

[5] Por "opinión sesgada" no entendemos "mala fe" sino simplemente visualizar el problema en forma parcial dados intereses personales que para todo ser humano influencian la forma en que se selecciona y procesa información.

información al respecto), sino a la posibilidad de que beneficios impositivos otorgados a través del proceso político estén acompañados de restricciones al uso de recursos por parte de productores – es decir que el "precio" de la ventaja impositiva sea la reducción de las opciones de producción, y en definitiva de un mayor control del Estado sobre las decisiones que toman los empresarios.

En relación a promoción de demanda de regulación por parte de funcionarios, el trabajo clásico de Niskanen (1971) analiza los incentivos del organismo público que llevan a expandir su esfera de influencia. Una vez más, el argumento que se presenta aquí no implica necesariamente un juicio de valor sobre estos mecanismos, sino que simplemente señala la posibilidad de que ciertas iniciativas de política pública no respondan a un "interés general" (aún si fuera posible definir esto) sino a intereses de cada una de las partes involucradas. [6]

VI. Conclusiones

De prosperar, las iniciativas de una "Ley de Arrendamientos" y una "Ley de Suelos" pueden tener consecuencias importantes sobre el sector agropecuario argentino. Por de pronto, ambas legislaciones implican una restricción en las opciones de producción que pueden elegir dueños de tierra y arrendatarios. Pueden implican también mayores costos administrativos en cumplimentar con las disposiciones legales. Estos costos en general serán mayores (por unidad de producto) para productores de menor tamaño en relación a los grandes. Lo mismo puede decirse con respecto a eventuales costos legales por litigios. Que legislación de este tipo contribuya a elevar los incrementos de productividad de los suelos por encima de la actualmente observada está por demostrarse, así como también queda por demostrarse que los costos de los recursos para lograr este fin estén económicamente justificados.

En este trabajo se argumenta que las iniciativas legales pueden responder – entre otras causas – a factores tanto del lado de la oferta como de la de la de demanda de legislación por parte de actores que eventualmente perciben beneficios en las iniciativas propuestas. De esto no se debe concluir que los actores obran de "mala fe" sino simplemente que resulta difícil para un individuo que debe decidir separar objetivos

[6] En concepto de "identificación organizacional" planteado por Herbert Simon e su clásico ***El Comportamiento Administrativo*** puede también explicar los sesgos en la evaluación de proyectos públicos por parte de funcionarios. Ver Simon, 1988, pag. 198)

personales (en muchos casos loables) de aquellos de un colectivo más amplio. La teoría de la "elección pública" planteada por James Buchanan, el de la "identificación organizacional" de Herbert Simon, así como el enfoque de la "ley y economía" cuyo impulso debe en forma importante a Ronald Coase parecen tener mucho que aportar para la evaluación de este tipo de problemas.

VII. Bibliografía

Acuña, Juan Carlos (2009), La Conservación de Suelos en la Legislación Provincial, Nacional e Internacional. Asociación Argentina de la Ciencia del Suelo. Instituto de Suelos – Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria. Jornada de Conservación del Suelo. 19 de Noviembre de 2009.

Amanecer Rural, 5 de Agosto de 2015. Biosapiens – Arrendamientos en crisis. http://amanecerrural.com/aldia/detalle.asp?idcontenido=27103

Bassi, J.(2015) Fudamentos del proyecto de ley para la promoción del uso de fertilizantes en la Argentina. Simposio Fertilizar 2015. http://www.fertilizar.org.ar/subida/evento/SimposioFertilidad2015/10%20-%20BASSI%20-%20SF%202015.pdf

Brescia, V. y D.Lema (2004), Tenencia de la Tierra, Contratos y Uso de Recursos en la Producción Agrícola Pampeana: Teoría y Evidencia. Asociación Argentina de economía Política Anales 2004.

Buchanan, J.M.(2003), Public choice – the origins of a research program. Center for Study of Public Choice. George Mason Univeristy.

Casas, R.R. (2001), La Conservación de los Suelos y la Sustentabilidad de los Sistemas Agrícolas. Academia Nacional de Agronomía y Veterinaria. En: http://www.anav.org.ar

Casas. R.R. (2006), Oportunidad de preservar la calidad y salud de los suelos. En: http://www.anav.org.ar

Casas (2007), Principales efectos de la intensificación y expansión de la agricultura sobre la salud de los suelos. En: http://www.anav.org.ar

Coase, R. (1990), ***The Firm, the Market and the Law***. The University of Chicago Press.

Cooter, R. y T.Ulen (2012), ***Law and Economics***. Pearson

Donoso, G.y G.Vicente (2001), "Caracterización hedónica de los precios de tierra agrícola en la región pampeana argentina. ***Cien.Inv.Agr***.28(2): 73-81.

Gallacher, M.(2004b), “Agricultura sostenible para el siglo XXI: los procesos decisorios empresarios”. Conferencia Plenaria Inaugural. Reunión Argentina de Ciencia del Suelo. Paraná, Julio 2004.

García, S. (2015), La nueva ley de arrendamientos. Agroparlamento.com - El portal del campo argentino. http://www.agroparlamento.com/

Hill, M. y C.Clerici (2011), Avances en la aplicación de planes de uso y manejo de suelos. Anuario OPYPA.

La Capital, 26 de Febrero de 2012, Grobocopatel: “Hay que poner fin a los arrendamientos por un año”.

Lema, D.(2010), Factores de crecimiento y productividad agrícola. El rol del cambio tecnológico. En: Reca. L.G., D.Lema and C.Flood, editors (2010) *El crecimiento de la agricultura argentina – medio siglo de logros y desafíos*. Editorial Facultad de Agronomía.

Michelena, R. (2011), Degradación de Tierras en la Argentina. Prevención y Control. En: En: http://www.anav.org.ar

Niskanen, W.A.Jr. (1971), ***Bureaucracy and Representative Government***. Aldine-Atherton.

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos [SAGPyA] (2009), Proyectos de ley de arrendamientos y aparecerías rurales. Febrero 2009.

Senigagliesi, C.A.(2012), La Agricultura Pampeana hoy. Un aporte en el análisis de su sustentabilidad. En: http://www.anav.org.ar

Simon, H.A.(1988), ***El comportamiento administrativo***. Aguilar. Edición en español de Administrative Behavior (primera edición 1945).

Cuadro 1: Oferta y demanda de regulación sobre uso del suelo

Oferentes de Legislación	
Agente económico	**Incentivos**
Legisladores	¿Ideología? Posibilidades captura de rentas: (a) atender a intereses especiales y (b) posibilidades corrupción asociadas a permisos Exposición pública en "temas ambientales"
Demandantes de Legislación	
Agente económico	**Incentivos**
Arrendatarios grandes	No son proporcionales a escala: (a) costos contractuales (búsqueda, selección y negociación de tierras para alquilar) y (b) costos (cuasi) fjos de cumplimentar papeleo relacionado a autorización del plan para producir.
Cámaras o ONGs de fertilizantes	Desgravación impositiva → mayores ventas d estos insumos.
Cámara o ONGs de semillas	Superficie mínima de ciertos cultivos (por ejemplo maíz) favorece a la cadena productora de este cultivo
Técnicos sector público	Realización profesional. Expansión mandato. Crecimiento agencia.
Técnicos sector privado	Realización profesional. Mayor demanda servicios.
Otras ONGs	Objetivo "misionario". Intereses asociados (?). Visibilidad política.