



No. 14 REFLEXIONES SOBRE LA REFORMA DE LAS POLÍTICAS DE COMERCIO AGRÍCOLA en países en desarrollo de ingresos bajos

RESUMEN

- ▶ *Las aparentes contradicciones entre las pruebas de una liberalización a favor del comercio agrícola más completa y los pedidos de mayor flexibilidad en la implementación de compromisos de acceso a los mercados plantean dificultades a quienes se preocupan por formular las políticas de comercio adecuadas*
- ▶ *Existen cuestiones importantes relacionadas con la eficacia de una mayor liberalización comercial para determinados productos en algunos países, y buenas razones para examinar nuevamente las pruebas sobre las que se basan a menudo las recomendaciones para una mayor liberalización del comercio*
- ▶ *La razón para aplicar políticas de comercio proteccionistas en busca de objetivos de autosuficiencia alimentaria no debieran confundirse con la razón de utilizar algún nivel de protección en frontera con el objeto de aumentar los niveles de productividad agrícola en países con sectores agrícolas subdesarrollados*
- ▶ *La diversidad de las situaciones entre los países en lo que se refiere a su estructura de la pobreza, la importancia del sector agrícola dentro del empleo y de la generación de los ingresos, y el nivel de desarrollo del mercado agrícola, necesita un mayor reconocimiento en los debates sobre políticas comerciales*
- ▶ *Las políticas comerciales no son un instrumento para "corregir" imperfecciones del mercado interno, sino un importante componente de un grupo de intervenciones necesarias para estimular incrementos en la productividad agrícola en cuanto ofrecen un medio más estable para las inversiones a largo plazo y/o al minimizar los riesgos a corto plazo de los productores asociados con crecimientos bruscos en las importaciones alimentarias.*

Contradicciones en los debates sobre políticas comerciales

Muchos países en desarrollo se hallan presionados para reducir sus obstáculos comerciales a la entrada de productos agrícolas, como consecuencia de las negociaciones comerciales en curso y debido al asesoramiento sobre políticas procedentes de donantes y de organizaciones internacionales. Gran parte de dicha presión se basa en la idea que una mayor liberalización del comercio agrícola es adecuada para todos los países, sin tener en consideración su nivel de desarrollo o de la posición de las políticas comerciales de sus asociados comerciales.

Los encargados de proponer políticas de comercio más liberales sostienen que con una postura comercial de mayor apertura, los sectores económicos de los países estarían expuestos a presiones de competencia más altas, generando aumento de la eficiencia a medida que los recursos librados de los sectores en reducción debido a una competencia mayor son trasladados o invertidos en sectores donde podrían recibir rendimientos más altos. Este argumento ha sido sostenido por numerosos enfoques de modelos de simulación del comercio mundial, muchos de los cuales han generado una importante cantidad de «pruebas» empíricas que sostienen que los países se benefician de la reducción de sus obstáculos al comercio¹.

Sin embargo, los debates sobre la reforma de las políticas comerciales también se caracterizan por los llamados a flexibilidades que permitan a los

países en desarrollo mantener un nivel de protección para algunos productos agrícolas².

Esta aparente contradicción, por un lado, entre la creciente «prueba» de que una liberalización del comercio más completa es la mejor estrategia a adoptar por los países en desarrollo, y por otro lado, los llamados a una flexibilidad en la implementación de reformas a las políticas comerciales, podría resultar rechazada por tratarse del resultado de la posición mercantilista tomada por muchos negociadores comerciales al reflejar los «intereses» de sus países, o tal vez como simple reflejos de los debates sobre las compensaciones entre objetivos de eficacia y de ineficacia.

Mientras que tales afirmaciones puedan tener validez al considerar el caso de los actuales países industrializados, o de los países en desarrollo con sectores de exportación agrícola más competitivos, y aún en los países de ingresos bajos en los que la agricultura no es un componente significativo de su actividad económica nacional, existen importantes demostraciones de la eficiencia para cuestionar si una mayor liberalización del comercio en algunos productos agrícolas por parte de algunos de los países en desarrollo de ingresos bajos debiera ser un componente clave de un mejor enfoque para la reforma de las políticas comerciales.

¹ Véase Nota Técnica de la FAO sobre Políticas Comerciales No. 13 sobre los debates de los resultados e ideas generadas por estudios basados en modelos contemporáneos en www.fao.org/trade/policy_sp.asp.

² Esto se refleja tanto en el mandato de Doha, que ofrece provisiones a Productos especiales y Mecanismos de Salvaguardia Especiales (MSE) que constituyen componentes claves de las modalidades sobre Acceso a los Mercados, como en gran parte de la literatura sobre el tema (véase Nota Técnica de la FAO sobre Políticas Comerciales No. 14, sección 4 en www.fao.org/trade/policy_sp.asp).

¿No se le da debida importancia a las experiencias del desarrollo agrícola?

Una de las dificultades clave que se plantean en los debates sobre las políticas comerciales en curso es que los argumentos actuales a favor de una mayor liberalización tienden a basarse en estudios analíticos de reformas a las políticas de comercio agrícola que no logran reconocer, o que son incapaces de incorporar, ideas de la documentación existente sobre el desarrollo agrícola. A manera de ejemplo, en la literatura sobre el desarrollo agrícola se reconoce que los productores agrícolas de muchos países en desarrollo afrontan deficiencias generales del mercado que pueden reducir de manera significativa su capacidad de generar excedentes de la producción agrícola para la inversión, y luego utilizar estos excedentes para facilitar el uso de sus donaciones de factores en actividades de valores más elevados.

El proceso de la comercialización agrícola y de la diversificación asociada hacia actividades de valor añadido más alto en los casos en que el éxito de la agricultura condujo al crecimiento ha probado que se requiere una importante intervención del gobierno en las etapas iniciales del desarrollo a fin de minimizar la naturaleza dominante de las deficiencias del mercado, según se refleja en mercados de bajos aportes y producción, con falta de financiación estacional, y con limitados instrumentos para la gestión del riesgo por parte de los productores.

Sin embargo, mientras que la experiencia extraída de episodios de crecimiento agrícola sostiene que la intervención gubernamental es probablemente decisiva para el desarrollo de las economías de ingresos más bajos, sigue pendiente la cuestión sobre la posibilidad de que una política comercial contraria a la liberalización sea un componente de tal intervención.

¿Se presta demasiada atención a la expansión de la exportación?

Los debates internacionales sobre las políticas comerciales aplicadas han tendido a centrarse en la promoción de oportunidades para incrementar las exportaciones hacia mercados internacionales a la vez que restaban importancia a la función potencial que las políticas comerciales podrían desempeñar mejorando la competitividad de los productos en competencia con la importación, que son tan importantes en las primeras etapas del desarrollo.

Sin embargo, las pruebas indican que la sola expansión de las exportaciones agrícolas no ha provisto necesariamente una opción viable para la reducción de la pobreza en muchos países en desarrollo.

La dificultad encontrada durante los debates en curso es que cualquier cuestionamiento sobre la importancia del crecimiento inducido de la exportación tiende a ser relacionado con el fomento de estrategias proteccionistas de autosuficiencia/soberanía alimentaria con las asociadas connotaciones negativas, tal vez razonablemente en muchos casos. Sin embargo, realizar una selección de la estrategia comercial en estos términos sería en exceso simplificador.

A menudo, las argumentaciones de autosuficiencia contra las de autoabastecimiento en pos de garantizar los objetivos de seguridad alimentaria a nivel nacional dominan los debates

sobre las políticas del comercio agrícola. Sin embargo, en los debates recibe menor atención que la motivación hacia mayores incrementos en la productividad de productos agrícolas pueda desempeñar una función importante en impulsar el crecimiento conducido de la agricultura, en particular donde el sector agrícola es dominante en términos de empleo completo e ingresos.

Es fundamental que el debate no confunda los llamados a políticas proteccionistas consecuentes con objetivos de autosuficiencia, con los llamados a un cierto nivel de protección al comercio en actividades donde existe la oportunidad de aumentar los niveles de productividad, que en el presente no son competitivas en mercados internacionales, pero que después de un período podrían volverse competitivas, y en el ínterin ser socavadas por importaciones más competitivas.

En los países en desarrollo más avanzados, que a menudo poseen un sector agrícola relativamente comercializado, los actuales argumentos a favor de regímenes de políticas de comercio agrícola más proteccionistas en general se plantean sobre la base de una preocupación sobre la seguridad alimentaria (según se define por su nivel de autosuficiencia alimentaria), la necesidad de mantener los ingresos de los productores agrícolas y/o la disposición de los bienes públicos.

Por el contrario, en los países en desarrollo de ingresos más bajos, con sectores agrícolas menos desarrollados pero potencialmente más importantes en términos de su contribución al desarrollo y al crecimiento económico que constituyen el fundamento de la seguridad alimentaria a nivel del hogar, los argumentos a favor de la intervención se basan más sólidamente en la existencia de amplias deficiencias de los mercados y en las dificultades encontradas para introducir mejoras tecnológicas que permitan los incrementos de la productividad en este contexto.

Introduciendo mejoras a la función que desempeña la agricultura

Un sector agrícola dinámico puede hacer importantes contribuciones a un desarrollo más amplio, pero la importancia relativa y la naturaleza de estas contribuciones cambia en las situaciones de los diferentes países. En los casos donde el sector agrícola constituye una gran proporción del PIB y una proporción aún mayor del empleo, una creciente productividad agrícola es fundamental, en primer lugar para la inversión del capital en la agricultura misma, y luego para permitir la continua liberación del excedente del capital y de la mano de obra hacia otros sectores de la economía.

Los países que han alcanzado períodos de sostenido crecimiento de su productividad agrícola han tendido a cancelar las restricciones a un crecimiento continuo de manera ordenada, a la vez que actuaban para garantizar el entorno favorable necesario para la transformación de sus sectores agrícolas, en lugar de adoptar un espacio de políticas liberales desde el inicio. A menudo, la experiencia del éxito se puede describir como una serie de medidas que han promovido los aumentos de la producción. Durante etapas de protección en frontera se han observado casos de innovaciones inducidas generando niveles de crecimiento de la productividad que excedieron aquellos que se podrían haber alcanzado en medios más liberales.

Para que el crecimiento sea sostenible, debe existir una dinámica capacidad para que la tecnología, el uso de los recursos, las instituciones y los mercados sepan adaptarse a tratar con sucesivos obstáculos o limitaciones que afectan ciertos sistemas de los productos básicos. Las políticas del comercio agrícola deben concordar con una mejoría ordenada de las limitaciones que sufre el crecimiento de la productividad, a fin que el sector pueda cumplir con su función.

Puntos a favor y en contra de la protección en frontera

Las argumentaciones contra el uso de protección en frontera como parte componente de un paquete para estimular el crecimiento de la productividad agrícola incluyen la repercusión de precios potencialmente más altos entre la población de ingresos más bajos. Pero estos argumentos no explican por completo el hecho de que a) la mayoría de la población de ingresos bajos reside en zonas rurales y que sus ingresos dependen, en gran parte, de las actividades agrícolas, mediante la venta o el empleo, b) el nivel de los precios de los alimentos básicos en las zonas rurales afecta a los diferentes hogares rurales de diferentes maneras, y c) la mayor preocupación de los hogares urbanos de ingresos bajos reside en el ingreso que proviene del empleo, y no el precio de los alimentos.

La diversidad de situaciones entre los países en términos de tales factores es a menudo ignorada. Ejemplos del éxito agrícola generado en las estrategias de la liberalización y la expansión de las importaciones, como el caso de Chile, a menudo son considerados como lecciones para el aprendizaje de otros. Sin embargo, esto no reconoce que Chile no es un caso típico de muchos países en desarrollo, ya que tanto la proporción de la agricultura en el empleo completo como la parte de las exportaciones agrícolas en el total de exportaciones de mercancías constituyen menos del 20 por ciento, y la proporción agrícola del PIB es menor del 10 por ciento.

En algunos casos donde se ha registrado un crecimiento guiado de las exportaciones, existen pruebas de que la consolidación de las mayores producciones agrícolas ha desplazado los medios de subsistencia de los hogares de pequeña producción. El número de individuos absorbido por empleos alternativos es probablemente menor que el número desplazado. La repercusión en la distribución de los ingresos en un país como Chile, donde el sector agrícola constituye una proporción «relativamente» pequeña de la mano de obra, puede ser negativa pero es probable que sea considerada como «insignificante». Sin embargo, un resultado negativo con respecto a la distribución de ganancias y pérdidas sería más evidente en países con sectores agrícolas mayores.

La diferencia entre las situaciones comerciales, el estado de la producción y las funciones de la agricultura entre los países en desarrollo sugiere que una «estrategia de liberalización del comercio y expansión de la exportación única para todos los casos» podría perfectamente ser inadecuada en una variedad de contextos. Ahora bien, ¿es sensible una estrategia que incluye una política de sustitución a la importación de productos agrícolas alimentarios?

Muchos de los países de ingresos bajos aún no han llegado a una situación de mercado que dé cabida a productos de mayor valor. Además de las políticas de la OCDE (que provocan distorsión) y los imperfectos mercados mundiales que continuarán creando dificultades al desarrollo de los mercados de exportación agrícola, existe un considerable potencial de crecimiento en el valor absoluto de los mercados de alimentos básicos en los países muy pobres, y particularmente en los países donde su estado de desarrollo es menor. Es probable, entonces, que para muchos de estos productores pobres, el mercado interno ofrezca un panorama más promisorio a corto y mediano plazo que el de los mercados internacionales.

Un argumento que a menudo se utiliza para desafiar la adopción de un régimen de políticas comerciales casi completamente liberales sostiene que las intervenciones gubernamentales provocarán distorsiones y ocasionarán un uso ineficaz de los recursos. En los países actualmente desarrollados y/o con ingresos medios (y que en general ayudaron a sus sectores agrícolas durante las etapas más importantes del desarrollo) las pruebas analíticas indican que la reforma de sus políticas agrícolas y del comercio determinarían significativas mejoras del bienestar neto como resultado de una asignación de los recursos más eficiente.

Sin embargo, este argumento tiene menos fundamento donde los gobiernos intervienen para corregir las poderosas deficiencias del mercado que están impidiendo la realización de necesarias inversiones en actividades en las que diversamente el país tendría una ventaja comparativa.

La necesidad de una mayor flexibilidad

Si hay argumentos a favor de un espacio de las políticas de comercio casi totalmente liberal, en particular, en lo que concierne a la producción de alimentos básicos en competencia con la importación: ¿Cuánta flexibilidad necesitan conservar los países en desarrollo durante sus negociaciones comerciales para que se les permita aspirar a tales políticas?

La distinción entre la tipología de los diferentes tipos de países es importante. Algunos negociadores de políticas sostienen que es imperativo que se mantenga una flexibilidad en las políticas de algunas categorías de países para permitirles ayudar a sus sectores agrícolas hasta que alcancen un nivel donde i) se encuentren en una mejor posición para competir con importaciones más competitivas o subvencionadas, y ii) se reconozca la función clave, si bien transitoria, que la agricultura ejerció en alguna medida en el desarrollo económico de esos países durante el desarrollo del éxito económico.

Los argumentos clave *contra* la disposición de un espacio de las políticas son respaldados por algunos estudios basados en modelos que sugieren que aún en el caso de que a los países se les permita la flexibilidad para continuar ayudando solo a una pequeña proporción de las líneas arancelarias, las ganancias obtenidas debido a la liberalización del comercio multilateral no son de ninguna manera eliminadas. Sin embargo, nuevos estudios basados en recientes modelos sugieren que las «pérdidas» mundiales ocasionadas por los países en desarrollo que recurrieron a disposiciones para productos especiales serían probablemente

mínimas. Sea o no verdad que recurrir al uso de disposiciones para productos especiales reduciría los beneficios potenciales *mundiales*, se ha acordado su uso sobre la base que brindarán apoyo a los países *individuales* a alcanzar sus objetivos de desarrollo ya que continuarán ofreciendo algún nivel de ayuda a determinados productos agrícolas.

Otro argumento contra la disposición de tal flexibilidad es que, en particular, en el caso de la producción de alimentos básicos en zonas rurales, los productores de esas zonas rurales posiblemente ya se encuentren «aislados» de la competencia de los mercados mundiales, con o sin ayuda arancelaria, debido a las grandes diferencias entre la paridad de precios de la importación y de la exportación en áreas de producción, como resultado de los elevados costos del transporte.

Para estimular el crecimiento del volumen en mercados rurales, es fundamental eliminar los obstáculos al alcance de dichos márgenes mediante, por ejemplo, mejoras en la infraestructura rural. Sin embargo, las mejoras infraestructurales también podrían permitir una mayor penetración de las importaciones competitivas contra las que no podrían competir los productores locales. A medida que disminuyen los costos de transporte, es posible que sea necesaria algún nivel de protección en frontera para prevenir los crecimientos bruscos de la importación a la vez que se realizan inversiones en la producción local a fin de tomar ventaja de las reducciones de los costos y riesgos de transacción.

En el contexto de los actuales debates de la OMC, se ha sostenido que para la mayoría de los países que requieren un espacio de sus políticas, los acuerdos propuestos no restringirán su capacidad de implementar las políticas necesarias. De hecho, sobre la base de: a) el hecho de que muchos países (si bien, de manera importante, no todos) poseen una diferencia entre sus aranceles consolidados y los aplicados, b) que la mayoría de los países en desarrollo no utilizan niveles de ayuda interna similares a sus niveles *de minimis*, y c) que los PMA son de cualquier manera exentos de compromisos de reducción, muchos sostienen que una probable reducción en el espacio de las políticas como consecuencia de un acuerdo en la OMC no es un tema importante.

Sin embargo, poder demostrar que no habrá una pérdida del espacio de las políticas a continuación de un acuerdo difiere de poder afirmar que el espacio actual de las políticas es suficiente para permitir un adecuado, si bien actualmente inutilizado, nivel de ayuda al sector agrícola.

Observaciones finales

Existe una distinción básica, pero fundamental, a establecerse entre la intervención estatal *per se* y la intervención de las políticas comerciales. Se reconoce que las políticas comerciales no debieran utilizarse como el instrumento principal para «corregir» las deficiencias de mercado que evitan el aumento de la productividad en la producción agrícola y/o la inversión en actividades de mayor valor.

Sin embargo, durante un determinado período en el cual se realizan intervenciones estatales para

promover inversiones que fomentan la productividad, puede ser necesario un cierto nivel de protección en frontera para que los productores puedan reaccionar positivamente a los incentivos creados por dichas intervenciones.

Por tanto, la cuestión que debiera plantearse es: ¿Cuándo (en lugar de si) los países deberían abrir sus sectores agrícolas a una mayor competencia? Muchos argumentos a favor, o en contra, de una mayor liberalización se reducen, esencialmente a la cuestión del orden.

El objetivo a largo plazo de un sistema de comercio agrícola más liberal no es cuestionado. Pues se trata de que a largo plazo, se espera que los mercados (aportes, créditos, producción incluyendo instrumentos adecuados para la gestión de riesgos) funcionen correctamente, por tanto sin necesitar de intervenciones gubernamentales por encima de las normativas de control.

En ausencia de mercados de tan buen funcionamiento, y junto a otras esperadas intervenciones estatales, un régimen de políticas comerciales poco liberal pueda tener una función en países con sectores agrícolas subdesarrollados, tal como sucedió en las economías actualmente más avanzadas durante las primeras etapas de su desarrollo. Cuando los mercados funcionan adecuadamente es posible que sea el momento de liberalizar las políticas de comercio agrícola a efectos de ofrecer un mejor potencial a su crecimiento agrícola.

En circunstancias donde el sector agrícola aún debe alcanzar su función potencial de mejora al crecimiento, la protección en frontera puede desempeñar funciones potencialmente importantes en la complementación de políticas a fin de asistir en la expansión del comercio agrícola. Esto se puede lograr por medio de dos amplios modos:

En primer lugar, con la provisión de medios para una inversión más estable y remunerativa a los sectores de competencia de las importaciones en los que el país no ofrece necesariamente una ventaja comparativa, y en los que podría esperarse una contracción frente a una mayor competencia, pero que son fundamentales para el desarrollo de la agricultura y de todo el sector rural, y que podrían convertirse competitivos a mediano plazo. Ofrecer un mejor ambiente para las inversiones podría promover niveles de inversión en tecnologías para la mejora de la productividad, generando excedentes y a la vez permitiendo la diversificación de los recursos hacia los sectores más «competitivos». Esto se trata de un caso *a primera vista* hacia un nivel de ayuda moderado (como por ejemplo a través de disposiciones para productos especiales) mientras se alcanzan las mejoras en la productividad.

En segundo lugar, previniendo interrupciones a corto plazo a los sectores internos que podrían ser competitivos de otra manera, pero que en virtud de su susceptibilidad al riesgo junto con un limitado acceso a instrumentos para la gestión del riesgo y redes de contención, podrían sufrir de la exposición a los bajos costos, a menudo subvencionados, de las importaciones y la inestabilidad asociada de los precios. Este es el caso para un nivel de ayuda variable (como por ejemplo mediante el acceso al MES).