



No. 13 REPERCUSIONES MUNDIALES DE LAS REFORMAS DEL COMERCIO AGRÍCOLA. Por qué han de estar más atentos los usuarios al interpretar las estimaciones

RESUMEN

- ▶ *Para analizar las posibles repercusiones de las complejas reformas de las políticas relativas al comercio mundial multilateral, se están utilizando cada vez más modelos cuantitativos. Aunque tienden a arribar a conclusiones semejantes en lo que se refiere a la dirección de los cambios, sus resultados varían considerablemente debido a los supuestos subyacentes, que habría que explicar y valorar con mayor cuidado a la hora de interpretar los resultados.*
- ▶ *En general, las estimaciones de la repercusiones mundiales de la reforma del comercio multilateral son positivas, pero últimamente se han reducido y perdido importancia, debido en gran parte a las mejoras registradas en los modelos aplicados y a la utilización de bases de datos más completos.*
- ▶ *Se requiere mayor cautela cuando se utilizan modelos globales para afirmar que una orientación más liberal de la política comercial sea lo mejor para todos los países, independientemente de su nivel de desarrollo o del enfoque de la política comercial de sus interlocutores comerciales.*
- ▶ *Los supuestos requeridos para que el comercio pueda darse en modelos en los que los países y los productos se presentan en forma agregada, no desglosados, pueden ocultar las verdaderas repercusiones en determinados países.*
- ▶ *Las dificultades para aplicar en los modelos de simulación los "escenarios de la Ronda de Doha" pueden limitar su utilidad a la hora de evaluar las razones de las diferentes propuestas presentadas durante las negociaciones.*

1 ¿Qué tipos de preguntas han solidado abordar los modelos de comercio mundial?

Al utilizar modelos cuantitativos, los analistas han tratado de responder a diversas preguntas¹:

- *¿La liberalización del comercio mundial se traducirá en ganancias netas apreciables?*

La mayoría de las simulaciones de una liberalización completa de las políticas comerciales producen aumentos de bienestar a escala mundial. Hasta hace poco, no era raro encontrar estimaciones de hasta 500 mil millones de dólares EE.UU. Estimaciones generadas normalmente a partir de modelos que reflejaban la situación de las políticas de bienestar realizadas por modelos nuevos, que utilizan bases de datos actualizadas y representan de manera más completa la

situación más reciente de las políticas, tienden a ser significativamente menores², lo que hace pensar que los estudios anteriores habían sobrestimado considerablemente los aumentos que podrían derivarse de una ulterior liberalización de las políticas comerciales.

- *¿Saldrán ganando todos los países y, en particular, todos los países en desarrollo que liberalicen?*

Muchos modelos de simulación estiman que las ganancias derivadas de la liberalización mundial del comercio se repartirán aproximadamente en partes iguales entre los países desarrollados y los países en desarrollo. También se ha sostenido que los países en desarrollo ganarán más por la reforma de sus propias políticas agrícolas que

¹ El presente informe se basa en una Nota Técnica preparada a raíz de una consulta oficiosa de expertos sobre la elaboración y utilización de modelos globales de simulación de políticas comerciales, celebrada en la FAO, en Roma, el 7-8 de julio de 2005. La Nota Técnica y el Informe sobre políticas comerciales están disponibles en: www.fao.org/trade/policy_es.asp.

² Por ejemplo, utilizando la base de datos GTAP5, el modelo LINKAGE del Banco Mundial estimó que en 2015 los aumentos serían de 413 mil millones de dólares EE.UU. Pero utilizando la base de datos GTAP6, los aumentos descienden a 287 mil millones, lo que representa una disminución del 30 por ciento, y a sólo 160 mil millones si se descuenta en función de los valores de 2001, lo que representa una fracción relativamente insignificante del PIB mundial.

por un acceso mayor a los mercados de los países desarrollados y la menor ayuda que éstos dispensen a la producción interna y a las exportaciones.

Pero, de hecho, ¿qué significan las cifras relativas al bienestar sobre las que se basan estas conclusiones? En un nivel básico, los efectos de la liberalización del comercio simulados en términos de bienestar comprenden algunos componentes fundamentales, de los cuales los más importantes son: i) el cambio registrado en el uso eficaz de los recursos, debido a la movilidad de éstos entre los sectores, y a su incremento, principalmente en el caso de los países que liberalizan su comercio, y ii) el cambio experimentado en el comercio de los países al variar los precios relativos que perciben o que pagan por los productos comercializados.

Aunque la reforma se basa por lo general en la simulación de los aumentos de eficacia, en los modelos no siempre los aumentos constituyen el factor determinante más importante de los resultados en materia de bienestar. Los precios relativos varían como consecuencia de las reformas, y ello se refleja en los efectos que se producen en las relaciones de intercambio a raíz de las variaciones que se registran en los precios de exportación de un país con respecto a sus precios de importación. El efecto en la relación de intercambio es crucial en la interpretación de los resultados del modelo, porque los efectos netos de la reforma agrícola multilateral varían entre los países. Ello se debe principalmente a la diferente composición de las exportaciones e importaciones de productos básicos y a la sensibilidad de los precios de dichos productos a la liberalización. Los países exportadores netos que liberalizan pueden salir ganando por dos razones: a) sus relaciones de intercambio mejoran si están exportando productos cuyos precios relativos aumentan en comparación con los precios de sus importaciones; b) ganan en eficacia. Cabría suponer que los países importadores sufrieran una pérdida en términos de relación de intercambio, pero que podría verse compensada por un aumento de la eficacia derivado de su asignación de recursos mejorada.

La mayor parte de los países en desarrollo, y especialmente los países menos adelantados, son importadores de productos alimentarios básicos, que actualmente tienen los niveles de ayuda interna más altos en todo el mundo y en cuyos precios es probable que las repercusiones de la liberalización del comercio sean mayores. Estos países suelen ser también productores y exportadores de productos agrícolas primarios, cuyos precios

en los mercados mundiales no se encuentran tan distorsionados. Si la relación de intercambio es suficientemente negativa, la liberalización puede empeorar la situación del país. Sin embargo, cuando en los informes se considera estos países como parte de regiones más amplias, a menudo los resultados de muchos de los análisis basados en modelos hacen pensar que hasta los países importadores netos de alimentos de las regiones más vulnerables saldrán ganando.

La pertinencia de las estimaciones de las ganancias globales no está bien comunicada. La lógica subyacente consiste en que si las ganancias y pérdidas de todos los países dan como resultado un total positivo, en ese caso sería posible en principio que los ganadores hicieran transferencias que dejaran a los perdedores en una situación tan favorable como antes de la liberalización del comercio, y aún les sobrara lo suficiente como para que los ganadores obtuvieran ganancias netas.³ Sin embargo, los estudios basados en estos modelos no comunican cuáles deberían ser las transferencias que compensarían a los países perdedores, ni advierten que si de hecho no se producen las transferencias por las razones ya indicadas algunos países podrían tener que ajustarse a un cambio de política multilateralmente acordado en el que serían perdedores netos sin indemnización.

- *¿La liberalización del sector agrícola es lo más importante?*

Suele estimarse que las ganancias derivadas de las reformas de las políticas agrícolas son desproporcionadamente elevadas, dado el porcentaje relativamente bajo del sector en el PIB global. Ello se explica generalmente por el hecho de que los niveles de protección son más altos que los del sector industrial. Sin embargo, los supuestos sobre los que se basan los diferentes estudios pueden ser un importante factor determinante de la cuantía de las ganancias relativas derivadas de la

³ Lo que complica aún más la interpretación de los resultados relativos al bienestar es el hecho de que el equilibrio entre la relación de intercambio y los efectos en materia de aumento de eficacia deriva en gran medida del modelo utilizado. Por razones de tratabilidad, los modelos de comercio mundial no pueden investigar los efectos de la reforma a nivel de línea arancelaria y trabajan, por lo tanto, con grupos de productos agregados. El método comúnmente adoptado para obviar esta limitación (el así llamado supuesto de Armington) comporta la dificultad de que determinados países pueden influir en el precio de los bienes comercializados y, por tanto, en su propia relación de intercambio, y los cambios unilaterales en las políticas comerciales pueden, por lo tanto, inducir en el modelo efectos importantes en la relación de intercambio, que pueden no estar previstos en la realidad.

liberalización agrícola. En los modelos en los que se supone que los sectores no agrícolas tienen rendimientos cada vez mayores en función de la escala de producción, la liberalización agrícola tiene a producir ganancias exiguas, y hasta pérdidas. Por ejemplo, a medida que se expanden los sectores agrícolas de los países en desarrollo debido a un acceso mejor a los mercados de la OCDE a precios más altos, se van retirando recursos de sus sectores industriales, que en consecuencia se contraen. Ello produce una disminución proporcionalmente mayor en el bienestar porque ahora el sector industrial no puede alcanzar escalas de producción eficaces en función de los costos. En cambio, los modelos que no parten de este supuesto producen estimaciones en las que las ganancias mayores en materia de bienestar provienen de la liberalización agrícola.

- *¿La liberalización produce pleno empleo?*

Las ventajas de la liberalización del sector agrícola pueden exagerarse también suponiendo que se producirá pleno empleo de la mano de obra (y de otros recursos). Ahora bien, en el marco de comprensión de los efectos de las reformas comerciales, este supuesto induce a una exageración de las ventajas del consumidor y a una subestimación de las pérdidas del productor. Cuando bajan los precios relativos, los consumidores ganan porque tienen acceso a productos más baratos. Pero si se da por supuesto que siempre se mantendrá el pleno empleo, los productores no quedarán sin empleo sino que se emplearán en otras actividades y sus pérdidas, si las hubiera, se limitarán a la diferencia de salario entre antes y después de la liberalización. Como en los consumidores no existe tal limitación, no es de maravillarse que sus beneficios dominen los resultados, pero ello puede deberse a la importancia de este supuesto en el modelo. Además, si se centra la atención sólo en los beneficios de los precios al consumidor, se respalda el mensaje de que las ventajas obtenidas mediante las reducciones de la protección en frontera superan ampliamente las derivadas de la reducción del apoyo interno. Pero si además del bienestar del consumidor se tienen en cuenta otros indicadores, esta conclusión no necesariamente se sostiene.

- *¿Qué escenarios de liberalización simular?*

A menudo los analistas cuantitativos no simulan exactamente el conjunto de medidas que están negociando. Por ejemplo, al tratar de estimar las repercusiones de las

reducciones arancelarias⁴, los que elaboran los modelos se enfrentan a una serie de cuestiones, por ejemplo: ¿qué fórmula utilizar para la reducción arancelaria?; ¿las reducciones en los aranceles consolidados determinarán reducciones en los aranceles aplicados?; ¿han de tenerse en cuenta, y cómo, las preferencias comerciales existentes y las zonas de libre comercio?; y ¿cómo resolver el hecho de que mientras las reducciones se harán a nivel de línea arancelaria, en los modelos los productos se especifiquen en un nivel de agregación mucho mayor? Algunos creadores de modelos han tratado de estimar las repercusiones de la liberalización tomando como base las reducciones de los derechos aplicados. Pero algunos estudios recientes sugieren que incluso reducciones apreciables de los aranceles consolidados pueden no afectar a los aranceles aplicados ni reducirlos sensiblemente. Una cosa importante es que las estimaciones de las repercusiones de la fórmula estratificada de reducción arancelaria, examinadas actualmente en la OMC, podrían variar ampliamente según cómo los modelos simulen la flexibilidad dada a los países para determinar qué líneas arancelarias eximir de los niveles de reducción acordados. Por último, el hecho de ignorar las preferencias comerciales recíprocas (por ejemplo, las zonas de libre comercio) y no recíprocas exagerará las ventajas derivadas de las reducciones de los aranceles consolidados de la OMC, y no tendrá en cuenta las pérdidas derivadas de la erosión de las preferencias.

Con respecto a las reducciones de la ayuda interna, los creadores de modelos se enfrentan con cuestiones semejantes. Por ejemplo: ¿que nivel de reducción efectiva corresponderá a diferentes países?; ¿cómo responderán los países al reajustar sus políticas?; ¿las políticas reajustadas distorsionarán menos la producción y, por tanto, el comercio?⁵ Incluso con respecto a las subvenciones a las exportaciones, para las cuales puede parecer más simple simular las reducciones acordadas, los analistas tropiezan

⁴ Para mayores detalles sobre las fórmulas de reducción arancelaria, véase la Nota Técnica No. 2 de la FAO sobre Políticas Comerciales, www.fao.org/trade/policy_es.asp. Los aranceles consolidados son los niveles arancelarios más altos que un país puede aplicar a un determinado producto. El arancel aplicado es el nivel arancelario que un país aplica de hecho a un determinado producto.

⁵ Para obtener mayores detalles sobre los efectos de distorsión del comercio de las políticas de ayuda interna, véase la Nota Técnica No. 5 de la FAO sobre Políticas Comerciales, disponible en: www.fao.org/trade/policy_es.asp

todavía con la dificultad de que los países pueden elegir los compromisos con respecto tanto al valor como al volumen de las subvenciones previstas. Los otros componentes – competencia de las exportaciones, créditos de exportación, empresas comerciales del Estado (ECE), y ayuda alimentaria – no están representados adecuadamente en los modelos, a causa principalmente de la falta de datos, por lo que las suposiciones relativas a los posibles efectos de su reforma resultaron altamente especulativas.⁶

2 Conclusiones: interpretación de los resultados basados en modelos

Tanto los creadores de modelos como los que los usan han de ser conscientes de las limitaciones que trae aparejadas el hecho de utilizar en los debates los resultados sobre los beneficios de una ulterior liberalización del comercio agrícola indicados en los modelos de simulación. A pesar de que no esté claro que todos los países salgan ganando de una liberalización sustantiva del comercio agrícola, como suele representarse, existe sin embargo el peligro de que se utilicen erróneamente los resultados de los modelos como fundamento de esa tesis. Los creadores de los modelos han de examinar y explicar más a fondo las razones de por qué sus resultados son de la magnitud y dirección estimadas. Una utilización mejorada de los modelos de simulación requiere, además de una mayor transparencia y mejores explicaciones de los resultados del modelo, una apreciación mejor de las numerosas dificultades técnicas y suposiciones subjetivas que pueden confundir la generación de perspectivas realistas. De ahí que los resultados de los modelos de simulación no tengan que tomarse como la única fuente de información, y ni siquiera como la fuente principal.

Existen otras fuentes, por ejemplo otros tipos de modelos y exámenes de experiencias de reforma de política comercial, que pueden ayudar a comprender qué podría pasar con los países en un entorno de comercio mundial más liberalizado. Los modelos econométricos basados en series cronológicas que ofrecen estimaciones estadísticas de las relaciones y los parámetros estructurales fundamentales, tales como las vinculaciones entre la cantidad y el precio y las elasticidades de la respuesta de la oferta y la demanda a los precios, pueden constituir un enfoque mejor en el caso de determinados productos. Pero incluso estos modelos tienen sus limitaciones en cuanto a problemas técnicos econométricos, dificultades en materia de datos y de los sesgos conexos introducidos por los analistas en las hipótesis. Las enseñanzas derivadas de los estudios de casos relativos a las experiencias efectivas de las repercusiones de liberalización del comercio también pueden ofrecer indicaciones útiles. Por ejemplo, los estudios de casos realizados por la FAO indican que la liberalización del comercio puede contribuir positivamente a reducir el hambre y la pobreza allí donde ya existen instituciones e infraestructuras básicas de mercado antes de abrir a la competencia internacional los mercados agrícolas nacionales. Aunque en el presente informe se hayan señalado algunas dificultades inherentes al uso de modelos de simulación y a la interpretación de sus resultados, el objetivo no es desacreditar la creación de modelos comerciales en cuanto tal. Lo que se pretende más bien es alertar tanto a los creadores de modelos como a los que los usan sobre las limitaciones que trae aparejadas la utilización de los resultados de los modelos de simulación como base única o principal para los debates o negociaciones relativos a los beneficios de una ulterior liberalización.

⁶ Para obtener mayores detalles sobre las disciplinas acerca del uso de instrumentos de apoyo a las exportaciones, véase la Nota Técnica No. 4 de la FAO, disponible en www.fao.org/trade/policy_es.asp