

5. Repercusiones de las reformas de comercio agrícola en la pobreza

Las repercusiones de las políticas comerciales en la pobreza, la seguridad alimentaria y las desigualdades en los países en desarrollo constituyen el tema central de un debate internacional concurrido sobre la función del comercio internacional en el desarrollo. A raíz de la actual Ronda de negociaciones comerciales de Doha este tema de las repercusiones en el desarrollo y la pobreza es objeto de la máxima prioridad. Además, la Declaración del Milenio subraya la importancia del comercio internacional en el contexto del desarrollo y la eliminación de la pobreza. En la Declaración del Milenio, los gobiernos se han comprometido, entre otras cosas, a adoptar un sistema de comercio multilateral abierto, equitativo, basado en normas, previsible y no discriminatorio.

Los países en desarrollo hacen gran hincapié en evaluar las consecuencias distributivas y de seguridad alimentaria de la liberalización del comercio y de sus esfuerzos de reforma de las políticas internas. Este interés creciente ha suscitado una rica variedad de estudios empíricos sobre los vínculos entre las políticas comerciales y las políticas internas complementarias y sus repercusiones en la desigualdad y la pobreza.

En el presente capítulo se examinan gran parte de estas constataciones empíricas así como las repercusiones tanto de las políticas internas unilaterales del sector agrícola como de las reformas comerciales y la liberalización comercial multilateral en la pobreza¹⁶. Los intentos de relacionar positivamente el comercio y la liberalización del comercio con el crecimiento económico han tenido una historia divergente y ambigua (Rodríguez y Rodrik, 1999). Los estudios que establecen

vínculos positivos entre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza son más convincentes (véase un reciente estudio de Bardhan, 2004).

Se hace hincapié en las políticas de comercio agrícola. No obstante, la liberalización del comercio es generalmente un fenómeno que atañe a toda la economía, ya que se aplican cortes arancelarios a una amplia variedad de productos básicos, de forma que el examen no se limita a episodios en que sólo se liberaliza el comercio agrícola. Es más, dada la dificultad de aislar los efectos de las políticas comerciales, se examinan las repercusiones de otros tipos de impactos externos que alteran los precios relativos de productos comercializables y no comercializables.

Examinando en qué forma los hogares se adaptan a tales impactos externos puede aprenderse mucho acerca de cómo responderían los hogares a reducciones drásticas de aranceles, o a cambios importantes en las condiciones comerciales internacionales de un país causados por la liberalización del comercio.

Los hogares pobres y expuestos a la inseguridad alimentaria de países en desarrollo son muy diversos, y quedan afectados en formas diferentes por las reformas del comercio agrícola. Si bien en este examen la mayor parte de la atención se centra en cómo responden los hogares rurales a las diferentes reformas comerciales, es igualmente importante comprender las repercusiones de una determinada reforma comercial en la seguridad alimentaria y la pobreza nacional así como los efectos en los hogares urbanos.

La función de la agricultura en la reducción de la pobreza

Los vínculos económicos entre la agricultura, el comercio y la pobreza son complejos.

¹⁶ Véase el marco conceptual relativo a los vínculos entre comercio y pobreza presentado por Winters (2002), y el estudio de la literatura pertinente realizado por Winters, McCulloch y McKay (2004), y por Hertel y Reimer (2004), que proporcionan materiales de base fundamentales para este capítulo.

RECUADRO 6**¿Qué es lo que sabemos acerca de la reducción de la pobreza?**

Las enseñanzas importantes que se desprenden de la reducción de la pobreza son, entre otras, las siguientes:

- La pobreza no puede reducirse sin crecimiento económico (o sin el aumento de los ingresos medios), y el crecimiento económico es neutral respecto de la distribución de ingresos o reduce la desigualdad de los ingresos.
- Las grandes desigualdades de ingresos perjudican a la reducción de la pobreza y el crecimiento económico.
- La inversión y los incentivos públicos para mejorar la nutrición, la salud y la enseñanza benefician a los pobres por medio del aumento del consumo y el crecimiento de los ingresos futuros.

- Las tecnologías con alto coeficiente de capital, la sustitución de las importaciones y sesgo urbano inducidos por políticas de precios, el comercio y el gasto público no son idóneos para reducir la pobreza.
- El crecimiento agrícola, con reducida concentración de bienes y tecnologías que prevén un alto coeficiente de mano de obra favorecen la reducción de la pobreza.

Fuentes: FAO, 1993; Atkinson y Bourguignon, 2000; Lipton y Ravallion, 1995; Bruno, Ravallion y Squire, 1998; Ravallion y Datt, 1999; Aghion, Caroli y García-Péñalosa, 1999; Khan, 2003.

La agricultura desempeña una función central en la vida de las personas pobres, como fuente primaria de sus medios de vida y su principal gasto para el consumo. En consecuencia, en la medida en que la agricultura queda afectada por el comercio, el comercio tiene repercusiones en la pobreza y la seguridad alimentaria.

La pobreza es pluridimensional y dinámica, con gran número de familias vulnerables que entran y salen de la pobreza a lo largo del tiempo. Pobreza significa elevados niveles de privación, vulnerabilidad al riesgo y falta de poder. Los esfuerzos por tratar de comprender mejor las relaciones entre pobreza, crecimiento económico, distribución de los ingresos y el comercio siguen constituyendo un tema permanente de la literatura del desarrollo (Recuadro 6).

El crecimiento agrícola es particularmente importante para reducir la pobreza y aumentar la seguridad alimentaria de los países en desarrollo. Cabe indicar algunos factores que contribuyen a explicar las razones de ello.

La pobreza como fenómeno rural

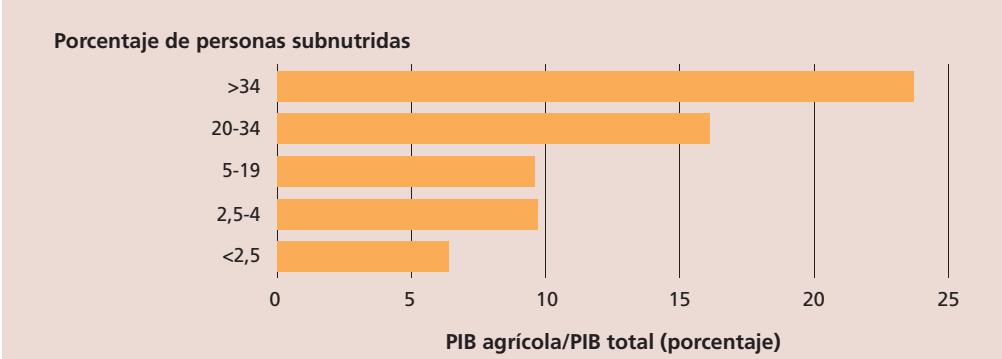
En primer lugar, la pobreza en los países en desarrollo se concentra en las zonas rurales, especialmente en los países en que los niveles de subnutrición superan el 25 por ciento.

La mayoría de las estimaciones indican que más de dos tercios de la población pobre vive en zonas rurales (FAO, 2004b).

Si bien las tendencias demográficas y migratorias están desplazando el equilibrio de la pobreza hacia las zonas urbanas, la mayoría de la población pobre continuará viviendo en ambientes rurales por al menos algunos decenios más. En general, cuanto más remota es la ubicación mayor es la incidencia de la pobreza. Es más, la pobreza urbana es en gran medida el resultado de las condiciones de privación rurales, que alientan la migración rural-urbana. No es posible lograr una reducción sostenible de la pobreza y la subnutrición sin el desarrollo de las zonas rurales.

Los estudios de países destacan la disparidad entre zonas rurales y urbanas. Por ejemplo, la diferencia porcentual entre pobreza rural y pobreza urbana en siete países (consignada en sus respectivos Documentos de estrategia de lucha contra la pobreza [DELP] del Banco Mundial), variaba del 9 por ciento en Mozambique al 35 por ciento en Burkina Faso, el 38 por ciento en Nicaragua, el 41 por ciento en Mauritania y el 42 por ciento en Bolivia (Ingco y Nash, 2004). Además, no son simplemente los indicadores de pobreza los que destacan la disparidad rural-urbana: las

FIGURA 15
PIB agrícola y subnutrición, 1998-2002



Fuentes: FAO y Banco Mundial.

poblaciones rurales alcanzan puntuaciones invariablemente inferiores sobre cualquier indicador de calidad de vida.

Importancia económica de la agricultura
En segundo lugar, la función central que desempeña la agricultura en la prestación de apoyo para reducir de la pobreza y la seguridad alimentaria resulta evidente por la importancia económica relativa del sector para los países en desarrollo. Asimismo, paradójicamente, la agricultura representa una gran proporción de la economía de los países que presentan mayores porcentajes de personas pobres y subnutridas en su población.

La Figura 15 muestra la proporción que corresponde a la agricultura en el PIB total de los países en desarrollo, agrupados según la prevalencia de la subnutrición. Para los países en que más de un tercio de la población se halla subnutrida, el porcentaje es superior al 25 por ciento; este porcentaje disminuye al disminuir los niveles de subnutrición de la población.

Agricultura y empleo

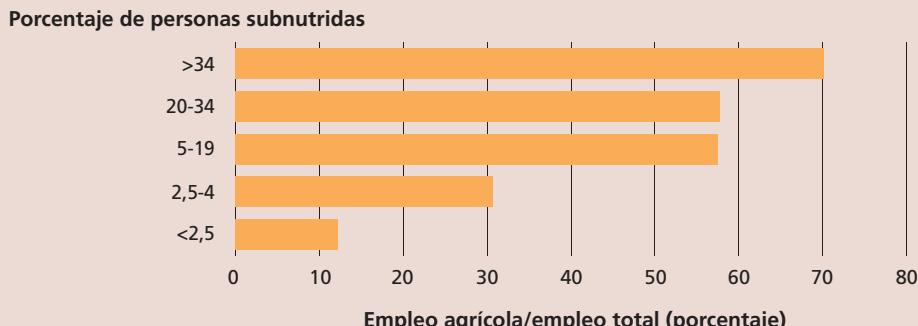
En tercer lugar, la mayor parte de las oportunidades de obtención de ingresos para la población rural pobre está relacionada directa o indirectamente con la agricultura (Figura 16). Por lo que respecta a los países en desarrollo en conjunto, la agricultura aporta alrededor del 55 por ciento del empleo. Asimismo, la proporción del empleo agrícola en el empleo total es superior en los países con elevada prevalencia de

subnutrición y llega hasta el 70 por ciento, como promedio, en los países con un 34 por ciento o más de población subnutrida.

La población rural pobre se enfrenta con un conjunto de problemas diferentes y un conjunto de soluciones igualmente diferentes. Muchas de las soluciones, sin embargo, están vinculadas a la expansión del sector agrícola, en que la población pobre pueda encontrar empleo relacionado con la producción, suministro, almacenamiento, transporte, elaboración y venta de insumos, servicios y productos.

Mayores ingresos al productor, más puestos de empleo y sueldos más elevados para los trabajadores dan lugar a un aumento de la demanda de bienes y servicios que son a menudo difíciles de comercializar a largas distancias. Se crean oportunidades de empleo adicionales en actividades fuera de la explotación agrícola para atender la creciente demanda de productos y servicios básicos no agrícolas –tales como herramientas, herrería, carpintería, indumentaria y alimentos elaborados localmente, por indicar algunos. Éstos y otros bienes y servicios afines tienden a producirse y suministrarse localmente, con métodos que emplean elevados coeficientes de mano de obra y ofrecen por tanto grandes posibilidades de crear empleo y aliviar la pobreza. Los estudios realizados en cuatro países africanos indican que entre un tercio y dos tercios del aumento de los ingresos en zonas rurales se gastan en tales bienes y servicios locales (FAO 2003a).

FIGURA 16
Empleo agrícola y subnutrición, 1998-2002



Fuentes: FAO y Banco Mundial.

La agricultura y el crecimiento favorable a los sectores pobres

La concentración de la pobreza en las zonas rurales y la importancia del sector agrícola en la producción y el empleo entre la población pobre son aspectos que reclaman una función central del sector en la solución de la pobreza.

Tal crecimiento impulsado por la agricultura reduce a menudo la pobreza tanto en las zonas urbanas como en las rurales. En un importante estudio realizado por la FAO se examinó la función que desempeña la agricultura en 11 países en desarrollo, concluyendo que dicha función de la agricultura a favor de los sectores pobres puede ser considerable y mucho más eficaz para reducir la pobreza y el hambre que otros sectores tanto en las zonas rurales como urbanas (FAO 2004c).

En cada estudio monográfico de país, los investigadores analizaron el grado en que el crecimiento agrícola reducía la pobreza (es decir, las elasticidades de los niveles de pobreza nacionales con respecto al crecimiento agrícola). En algunos países, los estudios evaluaron también la aportación de la agricultura a la reducción de la pobreza frente a otros sectores y en las zonas rurales.

Este componente del estudio de la FAO, conocido como Proyecto de investigación sobre los roles de la agricultura, tomó su inspiración en un estudio realizado por Ravallion y Datt en 1996 en que se comparaban los efectos del crecimiento agrícola en la reducción de la pobreza con los de la industria y los servicios en la India. Los autores del estudio descubrieron

elasticidades de la pobreza nacional con respecto al crecimiento agrícola que variaban de -1,2 a -1,9. Las elasticidades de la pobreza urbana variaban de -0,4 a -0,5.

En el estudio se investigaba también en qué forma se reduce la pobreza. Se examinan cuatro canales de reducción de la pobreza: la caída de los precios alimentarios efectivos, la creación de empleo, la subida de los sueldos efectivos, y el aumento de los ingresos para los hogares en las pequeñas explotaciones agrícolas.

Los resultados demostraron que el crecimiento agrícola produce repercusiones sólidas y positivas en la reducción de la pobreza, a menudo considerablemente mayores que el crecimiento de otros sectores económicos. Claramente, este resultado favorable a la población pobre se observa no sólo en los países más pobres y más agrícolas (Etiopía y Malí), sino también en las economías de ingresos más elevados (Chile y México).

Los resultados indican también que en las políticas de reducción de la pobreza deberían tenerse en cuenta la importancia estratégica del crecimiento agrícola y su transformación, la combinación de productos producidos (orientados sobre todo hacia exportaciones que requieren la utilización de un elevado coeficiente de mano de obra), y los distintos canales por los que la agricultura puede contribuir a aliviar la pobreza (Valdés y Foster, 2003).

Por último, los vínculos económicos en evolución de la agricultura proporcionan oportunidades múltiples para contribuir al

FIGURA 17
Comercio agrícola y subnutrición, 1998-2002



Fuentes: FAO y Banco Mundial.

crecimiento, la reducción de la pobreza y la seguridad alimentaria (Vogel, 1994; Timmer, 1995; Anderson, 2002; FAO, 2003a; Sarris, 2003; de Ferranti *et al.*, 2005).

En las sociedades agrícolas con pocas oportunidades de comercialización, la mayor parte de los recursos se destinan al abastecimiento de alimentos. A medida que aumentan los ingresos nacionales, la demanda de alimentos aumenta mucho más lentamente que otros bienes y servicios. Las nuevas tecnologías agrícolas permiten aumentar los suministros alimentarios por hectárea y por trabajador, y las economías que van modernizándose cada vez utilizan más insumos intermedios adquiridos en otros sectores.

La proporción de la agricultura en el PIB total disminuye con el crecimiento económico, ya que de las fases posteriores a la salida de los productos de la explotación agrícola se ocupan especialistas del sector de los servicios y son de carácter más comercial. El desarrollo comercial tiene lugar también en la fase de suministro de insumos, puesto que los productores sustituyen la mano de obra con sustancias químicas y maquinaria.

Aunque la proporción de la agricultura en el PIB disminuye tal vez con respecto a la industria de servicios, el sector puede no obstante crecer en términos absolutos, desarrollando vínculos cada vez más complejos con los sectores no agrícolas. Los vínculos productivos e institucionales de la agricultura con el resto de la economía incentivan la demanda (demanda de consumidores de hogares rurales) e incentivan también el suministro

(productos agrícolas sin aumentos de precio) promoviendo así la modernización.

Si bien los canales de reducción de la pobreza no son exclusivamente de la agricultura, la función del crecimiento agrícola a favor de la población pobre suscita varias preguntas importantes: ¿Está recibiendo la agricultura la prioridad que merece en la formulación de las políticas nacionales? ¿Qué función puede desempeñar el comercio para aprovechar al máximo el potencial del sector? ¿Qué tipos de políticas nacionales e inversiones públicas se necesitan para hacer que el comercio agrícola funcione de forma que favorezca a la población pobre e insegura en alimentos?

Función del comercio en la reducción de la pobreza

La FAO ha sostenido desde largo tiempo la valiosa función de las aportaciones del comercio al crecimiento económico y a la eficiencia de los recursos, así como sus aportaciones a la seguridad alimentaria al proporcionar una fuente estable de alimentos a precios más bajos provenientes del exterior. Además, desde una perspectiva comercial, la agricultura es particularmente importante para los países con una elevada prevalencia de subnutrición (Figura 17).

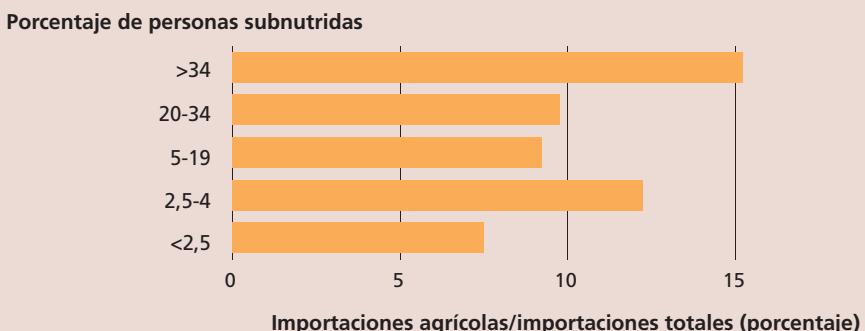
Por ejemplo, para los países en desarrollo en conjunto, los productos agrícolas (incluidos los pesqueros y forestales) representan alrededor del 9 por ciento del comercio total (exportaciones más

FIGURA 18
Exportaciones agrícolas y subnutrición, 1998-2002



Fuentes: FAO y Banco Mundial.

FIGURA 19
Importaciones agrícolas y subnutrición, 1998-2002



Fuentes: FAO y Banco Mundial.

importaciones), mientras que para los países con la mayor prevalencia de personas subnutridas, la proporción es de casi el 15 por ciento. Estas cifras reflejan una economía con bajos niveles de industrialización y poca diversificación en sus sectores agrícolas.

Si se considera las exportaciones solamente, el grupo de países con los niveles de subnutrición más elevados es el que depende en mayor medida de la agricultura, que representa más del 14 por ciento de sus exportaciones totales (Figura 18). A pesar de su elevada dependencia de la agricultura para la obtención de ingresos, empleo e ingresos de exportación, los países de este grupo gastan sin embargo más del 15 por ciento de su presupuesto total de importaciones, y en promedio más del 12 por ciento de sus ingresos totales de exportación

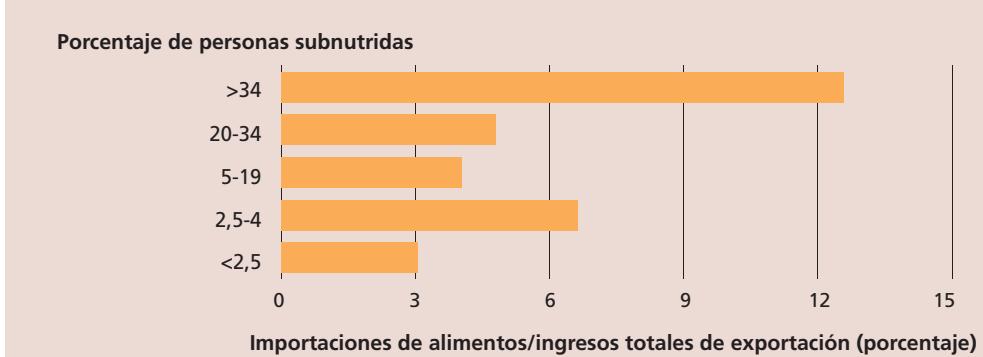
para financiar las importaciones de alimentos (Figuras 19 y 20).

Aunque la proporción del comercio agrícola en el comercio total alcanza niveles elevados en los países con los peores niveles de subnutrición, sus sectores agrícolas están relativamente menos integrados en los mercados internacionales. Ello queda ilustrado en la Figura 21, en que se presenta la relación entre el comercio agrícola y el PIB agrícola para los países agrupados por nivel de subnutrición en la población.

Vínculos entre el comercio y la pobreza

Los vínculos entre el comercio y la pobreza son complejos y diversificados. El primer vínculo es el que se establece en la frontera. Cuando un país liberaliza su propia política comercial, por ejemplo, reduciendo los

**FIGURA 20
Importaciones de alimentos y subnutrición, 1998-2002**



Fuentes: FAO y Banco Mundial.

**FIGURA 21
Integración de la agricultura en los mercados mundiales y subnutrición, 1998-2002**



Fuentes: FAO y Banco Mundial.

aranceles a las importaciones, ello da lugar a la reducción de los precios para los productos importados en la frontera. Cuando otros países liberalizan sus políticas comerciales, ello afecta a los precios en frontera de los productos importados y exportados por el primer país. La orientación y magnitud de los cambios iniciales de los precios en la frontera dependen de que se adopten reformas de política precisas. Como se ha visto en el Capítulo 4, tras la eliminación de todas las formas de apoyo y protección a la agricultura por los países de la OCDE, sería de esperar que aumentaran en alrededor del 5 al 20 por ciento los precios en la frontera de los productos agrícolas de zonas templadas.

De la frontera, la atención pasa a cómo se transmiten los precios a los productores y los

consumidores, y a los hogares en general. El grado en que los hogares y los sectores de negocios adquieren experiencia en la economía de estos cambios de precios varía, y depende de la calidad de la infraestructura y del comportamiento de los márgenes de comercialización nacional así como de factores geográficos. La literatura empírica, confirma esta variación, a veces amplia, en el grado de transmisión de precios de la frontera al mercado local, incluso dentro del mismo país.

Las repercusiones iniciales de la liberalización del comercio en los hogares tienen lugar cuando se determinan los cambios de los precios del mercado local. No es de sorprender que los hogares que son vendedores netos de productos cuyos precios aumentan, en términos relativos, se beneficien

en esta primera ronda. Pierden en cambio los compradores netos de tales productos.

No obstante, la literatura empírica demuestra que los efectos de la primera ronda cambian considerablemente según vayan ajustando los hogares el consumo y la producción en respuesta a las variaciones de los precios relativos. En esta segunda ronda de efectos, los hogares modifican su cesta de consumo, ajustan sus horas de trabajo y posiblemente cambian de ocupación. Los datos indican también que los cambios en los precios relativos pueden incluso afectar a la inversión a largo plazo del hogar en capital humano.

A medida que los hogares cambian sus niveles de gasto y los modelos de empleo y a medida que los propietarios de tierras y empresas ajustan sus contratos de alquiler, van madurándose una amplia variedad de efectos en todo el ámbito de la economía. Por ejemplo, las reformas comerciales que estimulan la producción agrícola conducen a menudo a un aumento general de los sueldos de los trabajadores no especializados. Ello, a su vez, beneficia a los hogares que son abastecedores netos de mano de obra no especializada. Por último, es necesario tener en cuenta los efectos del crecimiento a largo plazo asociados con la liberalización del comercio, incluidos los aumentos de productividad de las empresas, debido al acceso a nuevos insumos y tecnologías así como a posibles beneficios que derivan del efecto de la disciplina impuesta por la competencia extranjera respecto de los márgenes de beneficio nacionales.

Reforma del comercio agrícola y pobreza

La importancia del sector y el comercio agrícolas para la reducción de la pobreza es un aspecto sólidamente establecido. En cambio, no se entienden tanto los mecanismos por los cuales la liberalización del comercio agrícola afecta a la población pobre y a su capacidad de adaptarse al nuevo marco de políticas.

Transmisión de precios a los consumidores y los productores

Una de las cuestiones más importantes que han de abordarse al examinar las

posibles repercusiones de las reformas comerciales en la población pobre es el grado en que los cambios de precios en la frontera llegan incluso a los hogares en cuestión. En un ejemplo de Mozambique se subraya la importancia de los márgenes de comercialización en algunos países de bajos ingresos: los márgenes de productor-consumidor alcanzaban hasta el 300 por ciento en el caso de la Yuca (Arndt *et al.* 2000). En general, los márgenes más elevados indicados en este estudio se refieren a los productos alimenticios, que tienden a dominar tanto los sectores del consumo como de la producción de la población pobre de Mozambique. Por consiguiente, la existencia y el comportamiento de estos márgenes de productor-consumidor son de importancia fundamental para cualquier estudio de la pobreza.

Si dependen únicamente de la cantidad transportada (es decir, de carácter específico y no *ad valorem*), estos costos de comercialización debilitan los efectos de las variaciones de precio de los productos básicos mundiales en los consumidores nacionales y al mismo tiempo multiplican los efectos de tales variaciones de precios en los productores de productos de exportación (Winters, McCulloch y McKay, 2004).

En Uganda, por ejemplo, los márgenes de transporte protegían las ventas nacionales, al gravar impuestos sobre las exportaciones ya gravadas a lo largo del decenio 1987-97 (Milner, Morrissey y Rudaheranwa, 2001). Las exportaciones tradicionales de Uganda incluyen el café, el té, el algodón y el tabaco y, si bien una serie de reformas de política comercial a lo largo de este período eliminaron en gran parte los impuestos implícitos a las exportaciones mediante políticas comerciales, los impuestos implícitos causados por infraestructuras deficientes y elevados costos de transporte siguieron siendo muy elevados con respecto a los de los países competidores, como Kenia. Se estimó que la tasa efectiva de impuestos a las exportaciones inducidos por el transporte de Uganda en 1994 equivalía a casi dos tercios del valor añadido. La protección efectiva de las ventas nacionales debidas a los obstáculos comerciales inducidos por el transporte se mantuvo elevada a lo largo de este período de reforma. Estos obstáculos al comercio «ajenos a las políticas»

FIGURA 22
Repercusiones regionales de la liberalización del comercio en México



Fuente: Nicita, 2004.

representan un importante motivo de la lenta respuesta de la economía de Uganda a las amplias reformas de políticas comerciales emprendidas durante ese período.

En el Viet Nam, la fragmentación geográfica de los mercados constituye una cuestión crítica. Existe una correlación directa entre el acceso a los grandes mercados y la transmisión de los cambios de precios en la frontera a los mercados internos. Para muchas regiones económicas aisladas del país, el comercio internacional e incluso las actividades económicas de otras regiones carecen en gran parte de influencia (Roland-Holst, 2004).

En otro estudio reciente se analizaron las repercusiones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) en los productores y consumidores rurales de México, abordándose la cuestión de la transmisión de precios desde la frontera a los mercados nacionales (Nicita, 2004). Este informe incorpora la transferencia diferencial de los cambios de aranceles mexicanos por región que se estima dependen de la distancia de la región con respecto a los Estados Unidos, que son la fuente principal de la mayor parte de las importaciones mexicanas.

En coherencia con otros estudios de esta naturaleza, Nicita encuentra transferencias incompletas de los cambios arancelarios a los consumidores de México, siendo la medida de las transferencias menor para los productos básicos agrícolas que para los productos elaborados. Cuando se combinan con una rápida erosión de la transferencia

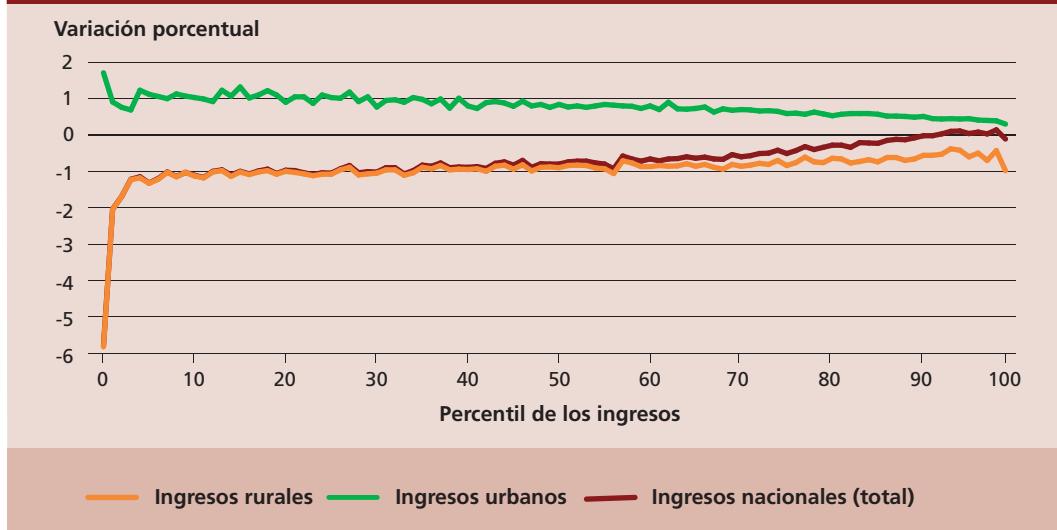
en función de la distancia creciente desde la frontera, ello significa que las reducciones de los aranceles agrícolas tienen poca o ninguna repercusión en las regiones más remotas de México. Los elevados costos de transporte y la mayor competencia proveniente de fuentes nacionales con que se enfrentan estos productos son las razones de la reducida transferencia respecto de los productos agrícolas. Por consiguiente, la producción local resulta más rentable, rápidamente, a medida que se distancia de la frontera.

En la Figura 22 se presentan las estimaciones de Nicita relativas a las repercusiones de bienestar social regional de las reformas comerciales emprendidas por México en el decenio de 1990. El estudio ilustra una variación regional considerable de las repercusiones, ya que los hogares de algunas regiones obtienen más de un 5 por ciento de ingresos efectivos, mientras que otros registran beneficios insignificantes. La liberalización del comercio puede repercutir también en los márgenes de comercialización, particularmente en la medida en que abre la oportunidad de inversiones en actividades logísticas, de transporte y comercialización, que anteriormente pueden haber estado dominadas por monopolios. Badiane y Kherallah (1999) investigan también sobre este aspecto con relación a varios países africanos.

Repercusiones iniciales de las variaciones de precios en los hogares

Para los productores rurales autónomos, las repercusiones de una determinada serie de variaciones de precios en la frontera,

FIGURA 23
**Repercusión inicial de la adhesión a la OMC en los ingresos efectivos
 de los hogares rurales y urbanos de China**



Fuente: Chen y Ravallion, 2003.

transmitidas a la explotación agrícola dependen en gran medida de su situación de ventas netas. En el Recuadro 7 se examinan las repercusiones de las reformas comerciales en los hogares cuyos ingresos dependen en mayor medida de la agricultura.

Si el hogar es un exportador neto de un producto cuyo precio ha aumentado, el hogar se beneficia. Si en cambio, es un importador neto, queda perjudicado. Sumando todas las variaciones de precio ponderadas por las ventas netas se obtiene una estimación de la variación general en el bienestar social del hogar. Este planteamiento fue utilizado para evaluar las repercusiones en el bienestar social del hogar *ex ante* de la liberalización del comercio en los casos de adhesión de la China a la OMC (Chen y Ravallion, 2003) y la liberalización comercial unilateral de Marruecos (Ravallion y Lokshin, 2004)¹⁷.

En el estudio de la China se observó que las repercusiones de la reforma comercial inicial fueron perjudiciales para las zonas rurales y beneficiaron, en cambio, a los centros

urbanos. Ello se ha debido a que se ha exigido a la China que reduzca la protección respecto de varios importantes productos agrícolas de importación, mientras que la tasa media de protección para los productos manufactureros es bastante baja para la mayoría de los sectores como consecuencia de la aplicación generalizada de suspensiones de derechos para productos manufactureros y de aranceles medios generalmente más bajos.

Las variaciones porcentuales más destacadas en el bienestar social se observan en los hogares más pobres (Figura 23), ya que registraron pérdidas superiores al 2 por ciento de sus ingresos, y los hogares urbanos más pobres, que obtuvieron beneficios de casi el 2 por ciento de los ingresos iniciales. En conjunto, sin embargo, los efectos de la adhesión de la China a la OMC parecen ser más bien modestos, debido en parte a que las reducciones arancelarias más drásticas se habían realizado ya antes de suscribir este acuerdo, pero también a causa de la dificultad de cuantificar los efectos posibles de los precios tras el acuerdo de adhesión, dado que se refiere a la presencia comercial extranjera en el sector de los servicios de la China (Walmsley, Hertel y Ianchoivichina, 2005).

Las reducciones arancelarias en las importaciones de cereales de Marruecos

¹⁷ No obstante, como en la mayoría de los estudios de este tipo, en estos dos casos no se tiene en cuenta la transmisión incompleta de los precios desde la frontera al plano local.

RECUADRO 7

Hogares agrícolas

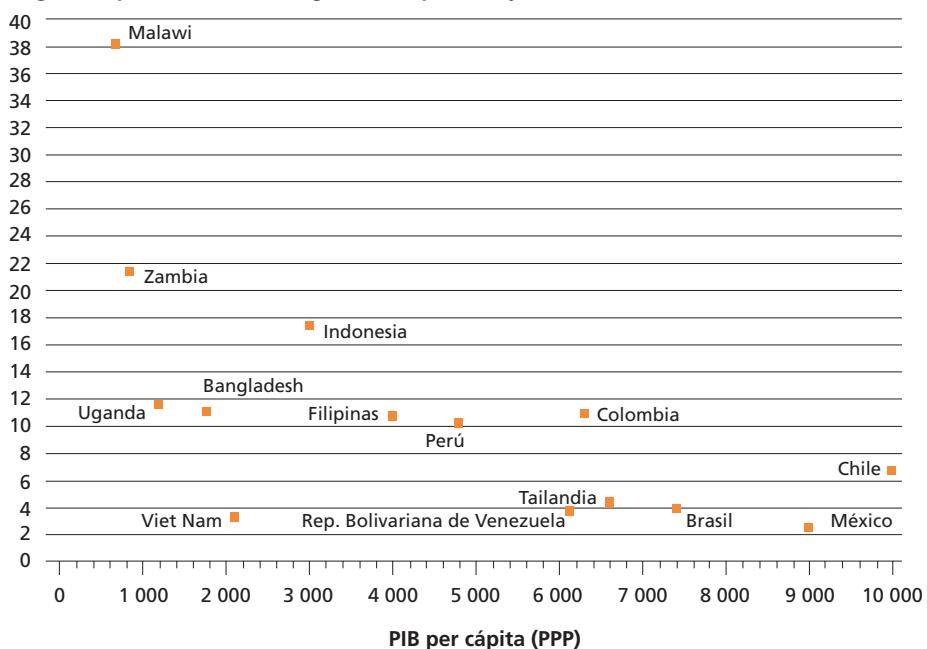
¿Qué repercusiones producen las reformas de las políticas comerciales en los hogares cuyos ingresos dependen más directamente de la agricultura? La Figura se basa en un conjunto de 14 estudios nacionales de hogares de una selección de países de África, América Latina y Asia sudoriental. En la Figura se proyecta el porcentaje de hogares especializados en ingresos agrícolas frente al PIB per cápita, medido en términos de paridad de poder adquisitivo (PPP). En este caso, se define la «especialización» en cuanto referida a los hogares que obtienen el 95 por ciento o más de sus ingresos de los beneficios agrícolas. En consecuencia, no sólo trabajan a tiempo pleno en la agricultura, sino que son también autónomos. Esto quiere decir que puede resultar difícil pasar a otras actividades en el caso de que se redujeran los ingresos agrícolas. Análogamente, debido a que están empleados plenamente en la agricultura,

no podrían incrementar rápidamente la cantidad de esfuerzo dedicado a la agricultura si aumentaran los beneficios, salvo reduciendo su tiempo libre.

La Figura muestra la correlación negativa entre PIB per cápita y la proporción de hogares especializados en la agricultura. En el país más pobre del ejemplo, Malawi, casi el 40 por ciento de los hogares están especializados en la agricultura, mientras que los países más ricos del ejemplo, Chile y México, sólo tienen una fracción de ese porcentaje especializado en la agricultura. Por supuesto, hay algunos casos atípicos. Por ejemplo, Viet Nam es un país de bajos ingresos que también presenta un bajo nivel de especialización agrícola. No obstante, es claro que para muchos países en desarrollo, el segmento de población especializada en agricultura es importante, y en general es inversamente proporcional al PIB per cápita.

La proporción de hogares agrícolas disminuye junto con el PIB per cápita

Hogares especializados en la agricultura (porcentaje)



Fuente: Hertel et al., 2004.

han producido efectos perjudiciales en la pobreza rural, mientras que han contribuido a disminuir la pobreza urbana. Uno de los resultados más interesantes en el estudio de Marruecos es la descomposición de la variación global de las desigualdades (que han aumentado) en sus componentes vertical y horizontal. El componente vertical evalúa la variación de la desigualdad derivada de los efectos diferenciales en los hogares que se encontraban a diferentes niveles de bienestar social antes de la reforma.

En esta misma medida, las desigualdades disminuyen ligeramente tras las reformas, debido a que los pobres tienden a gastar una parte desproporcionada de sus ingresos en cereales, y los precios de los cereales bajan a raíz de las reformas.

No obstante, el efecto dominante de las reformas es el de incrementar la desigualdad horizontal, que se mide evaluando los efectos en diferentes hogares que se encontraban al mismo nivel de bienestar social antes de la reforma. Ello se explica por el hecho de que gran parte de la población rural pobre de Marruecos tiende a ser vendedora neta de cereales, y por consiguiente pierde con la disminución de los precios; en cambio, la población pobre de zonas urbanas es compradora neta y por consiguiente se beneficia. Dado que el componente horizontal es el componente dominante, las desigualdades generales aumentan tras las reformas de importación de cereales de Marruecos.

En el Recuadro 8 se presentan las repercusiones de la liberalización agrícola en hogares con diferentes perfiles en el Brasil, donde los hogares especializados en la agricultura representan más de una cuarta parte de la pobreza total.

En un estudio de las consecuencias distributivas de la devaluación en Rwanda se subraya la importancia de la producción doméstica (Minot, 1998). Este estudio concluye que una devaluación que hace aumentar el precio de productos transables frente a los no transables en alrededor del 40 por ciento produce tan sólo un efecto negativo modesto en los hogares rurales más pobres, cuyas compras en efectivo comprenden sólo un tercio del gasto total.

Las pérdidas proporcionales más amplias se concentran en los hogares urbanos más ricos, que destinan el 96 por ciento de sus

ingresos a las compras en efectivo. Como una de las características más importantes de la liberalización del comercio es a menudo la variación del tipo de cambio efectivo, conviene tener presente este punto. Los hogares rurales y de bajos ingresos son probablemente los que resultan menos gravemente afectados tanto positiva como negativamente, debido a que la producción doméstica ocupa un lugar más destacado en su perfil general de consumo.

Cómo se adaptan los hogares a los impactos de las condiciones comerciales

Con la excepción del estudio de Rwanda, en los análisis a los que se ha hecho referencia en las secciones precedentes se han utilizado simplemente los coeficientes de ponderación de las ventas y gastos iniciales de los hogares al analizar el bienestar social, ignorando así cualquier posibilidad de ajuste en respuesta a las variaciones de precios. Por supuesto, los hogares tienden a reducir el consumo de productos cuyo precio ha aumentado y a incrementar al mismo tiempo la oferta de esos mismos productos, aprovechando de este modo las posibilidades de obtener beneficios que derivan de una determinada serie de variaciones de precio exógenas. Algunos estudios han tratado de medir el potencial de tales ajustes y en qué forma pueden afectar a los efectos de los impactos externos en la pobreza rural.

En uno de los estudios recientes relativo al potencial de sustitución del consumidor frente a precios en frontera más elevados se calcula el efecto de la crisis financiera de Indonesia en el bienestar social del consumidor en función de las hipótesis de: *i*) ninguna sustitución (como los estudios de Ravallion y los coautores) y *ii*) sustitución de bienes y servicios considerando las elasticidades de la demanda estimadas en función del precio del producto en cuestión y de los precios de otros productos (Friedman y Levinsohn, 2002). En este determinado caso, el estudio concluyó que la sustitución en el consumo atenuó en alrededor del 50 por ciento las pérdidas de bienestar social derivadas de la crisis asiática.

La crisis de Indonesia ha constituido también un laboratorio para entender las respuestas de los hogares por lo que respecta a los ingresos en esta situación. Un estudio de Smith *et al.* (2002) ofrece un análisis

RECUADRO 8

Repercusiones de la liberalización agrícola en la pobreza en el Brasil

Como diferentes hogares presentan diferentes perfiles de ingresos, tales hogares quedan afectados de forma diferente por los cambios de las políticas. Para ilustrar este punto, Hertel e Ivanic (2004) utilizan un modelo de equilibrio general mundial para determinar las repercusiones de una ronda mundial de liberalización del comercio agrícola en los diferentes estratos de ingresos en la sociedad brasileña. Los resultados destacan las repercusiones diferenciales que las variaciones de los precios al consumidor, los sueldos urbanos y rurales, y los ingresos de capital pueden producir en los diferentes hogares.

En el Cuadro se ilustran las repercusiones en la pobreza de los distintos estratos de ingresos del Brasil. Básicamente, aumentando la pobreza en algunos estratos y disminuyendo en otros, no resulta claro, *a priori*, si la pobreza general del Brasil aumentará

o disminuirá tras la liberalización del comercio agrícola multilateral. No obstante, observando la concentración relativa de la pobreza en estos estratos se logra proyectar alguna luz sobre la cuestión. La tasa de pobreza entre los hogares especializados en la agricultura del Brasil es mucho más elevada que en la nación en conjunto. Como consecuencia, este grupo representa el 27,5 por ciento de la pobreza total, un porcentaje aproximadamente igual al aportado por el estrato urbano de trabajadores asalariados. Habida cuenta de la importancia general de los hogares agrícolas autónomos en el panorama de la pobreza nacional y la drástica reducción de su tasa de pobreza tras la liberalización agrícola, la tasa de pobreza nacional disminuye también tanto a corto plazo (-2,9 por ciento) como a largo plazo (-1,6 por ciento) a pesar de los aumentos de la pobreza en otros estratos.

Liberalización del comercio agrícola y pobreza: repercusiones en el Brasil

Estrato	Proporción de la pobreza inicial	Variación porcentual de la pobreza	
		A corto plazo	A largo plazo
Agrícola	0,275	-11,5	-1,9
No agrícola	0,111	1,3	-1
Mano de obra urbana	0,276	0,8	-2,2
Mano de obra rural	0,154	0,5	-1,3
Distinto del urbano	0,039	-0,8	-2,1
Distinto del rural	0,039	-4,5	-1,7
Total		-2,9	-1,6

Fuente: Hertel e Ivanic, 2005.

general de los cambios producidos en el empleo, los sueldos y los ingresos familiares durante el período 1986-98, prestando particular atención a las respuestas de los hogares frente a la crisis de 1997/98. Los autores observaron que, mientras los sueldos efectivos se reducían drásticamente durante la crisis –en más de un 60 por ciento en el caso del empleo del sector formal en las zonas rurales– los ingresos familiares globales en estas zonas rurales disminuyeron en tan sólo el 37 por ciento.

El efecto de atenuación se atribuye a los ingresos relativamente estables derivados de actividades de autoempleo (principalmente en el sector agrícola) y a la destinación creciente de mano de obra familiar al autoempleo. El estudio observó que cuando en los cálculos se incluye el valor de la producción para uso familiar, los ingresos «totales» de la familia (sueldos, más ingresos de autoempleo, más producción para consumo en el hogar) en las zonas rurales disminuyeron en un 21 por ciento, o sea,

alrededor de un tercio de la disminución de los sueldos.

Los hogares urbanos de Indonesia no fueron tan afortunados. Si bien los sueldos urbanos disminuyeron en medida algo inferior a los de los sueldos rurales (55 por ciento), los ingresos familiares totales de las zonas urbanas disminuyeron el doble con respecto a los de las zonas rurales (43 por ciento frente al 21 por ciento de las zonas rurales durante el primer año de la crisis). El aumento relativo del precio de los alimentos y la capacidad de los agricultores de aumentar la producción en respuesta a precios más elevados de los alimentos constituyeron factores importantes en la capacidad de los hogares rurales de resistir a la crisis.

De hecho, durante la crisis, el sector agrícola demostró una notable capacidad de absorber trabajadores, ampliándose la fuerza laboral agrícola en un 20 por ciento (7,2 puntos porcentuales si se mide en relación con la fuerza laboral total) en un período de apenas un año. Esta flexibilidad de respuesta a los impactos externos indica que tales economías rurales presentan una capacidad considerable de adaptarse a las condiciones de precios mundiales más elevados para los productos agrícolas que seguramente derivan de la liberalización del comercio multilateral, y de beneficiarse de ellos.

Otra forma de evaluar el potencial de los países en desarrollo de beneficiarse de la subida de los precios de los productos agrícolas, a raíz de la liberalización del comercio, es la de calcular la elasticidad de la oferta de productos básicos agrícolas. Los hogares se benefician del aumento de los precios si son abastecedores netos, pero incluso cuando un hogar no sea abastecedor neto antes de las reformas, si da una respuesta de producción suficiente a la subida de los precios, puede pasar a ser un abastecedor neto tras el aumento de los precios. En consecuencia, sus oportunidades de obtener beneficios de bienestar social aumentan considerablemente en presencia de amplias elasticidades de la oferta.

Los datos relativos a la respuesta de oferta agrícola en los países en desarrollo indican que las elasticidades de la oferta respecto de los distintos cultivos son sustanciales, mientras que las relativas al sector en su conjunto son bastante reducidas (Sadoulet y de Janvry, 1995). La infraestructura repercute

considerablemente en la respuesta de la oferta (Binswanger, 1989). La capacidad de los hogares más pobres de incrementar la producción puede verse atenazada por la falta de bienes productivos fundamentales (Deininger y Olinto, 2000). En resumen, una limitada respuesta de la oferta puede obstaculizar el potencial de tales incrementos de precio de los productos básicos para sacar a los hogares de la pobreza en ausencia de políticas complementarias destinadas a mejorar el acceso a los créditos y a una tecnología más moderna.

Uno de los estudios de los efectos de la reforma del comercio agrícola en la pobreza y la desigualdad que tiene en cuenta tanto la respuesta de demanda del consumidor como de suministro del productor a las variaciones de precio de los productos básicos es el de Minot y Goletti (2000). En este estudio, la producción y el consumo de arroz eran objeto de una serie de experimentos de políticas, tales como eliminar los cupos de exportación de arroz; cambiar la magnitud de los cupos; sustituir los cupos con un impuesto; y eliminar las restricciones al desplazamiento interno de los alimentos. La finalidad era entender en qué forma la liberalización del mercado en el Viet Nam afecta a los ingresos y la pobreza en ese país.

Las consecuencias distributivas de las hipótesis de estas políticas se determinaron en función de la situación respecto de las ventas netas de arroz de diferentes categorías de hogares, pero estas situaciones de ventas pueden cambiar en respuesta a la modalidad de variación de los precios del arroz. Por ejemplo, la liberalización de las exportaciones hace subir los precios dentro del país, sobre todo en las zonas exportadoras de arroz. La subida de los precios produce un efecto positivo en los ingresos rurales, y tales precios son generalmente favorables con respecto al número de personas que se encuentran en condiciones de pobreza. La atenuación de las restricciones al desplazamiento interno del arroz del sur al norte genera beneficios netos para el país, sin aumentar la mayoría de los grados de pobreza.

Como para la producción de arroz se utilizan coeficientes de mano de obra relativamente elevados en el Viet Nam, la subida de los precios tiende a incrementar

la demanda de mano de obra agrícola, y en consecuencia también el porcentaje de sueldos agrícolas. La subida de los precios del arroz determina, por tanto, una disminución mayor de la pobreza, sobre todo en los hogares que obtienen una parte de sus ingresos de la mano de obra agrícola. En el análisis contrafactual de este trabajo se da por supuesto que la demanda de mano de obra y los porcentajes de sueldos se mantienen constantes, debido a que se considera que en el Viet Nam no se da una situación generalizada de carencia de tierras y de utilización de mano de obra contratada. No obstante, como se verá en la sección siguiente, esta situación no es aplicable necesariamente a otros países.

Repercusiones de las reformas comerciales en los mercados de factores

A largo plazo, estimulando la demanda de mano de obra no especializada en las zonas rurales, la subida de los precios agrícolas tiende a determinar un aumento de los sueldos rurales, beneficiando así a los hogares de mano de obra asalariada además de a los agricultores autónomos. Ravallion (1990) abordó esta cuestión en un estudio de los mercados de mano de obra rural de Bangladesh, en que se medían tanto los efectos a corto como a largo plazo de la subida de los precios del arroz en los sueldos y la pobreza de la población rural. Para determinar si tales hogares obtienen beneficios de la subida del precio del arroz se aplica una condición sencilla, es decir, que la elasticidad de los sueldos con respecto al precio del arroz sea superior a la relación de los gastos alimentarios (de arroz) netos dividido por los ingresos netos de sueldos.

Sobre esta base, Ravallion concluyó que los hogares medios de población pobre sin tierras quedan perjudicados por la subida del precio del arroz a corto plazo, pero se benefician a largo plazo (cinco años o más). Ello se debe a que el aumento de los ingresos del hogar (dominados por sueldos de trabajadores no especializados) es suficientemente amplio para superar el aumento de los gastos del hogar, menos de la mitad de los cuales está constituido por arroz en los hogares más pobres.

Porto (2003a, 2003b) ofrece en dos estudios una generalización natural del trabajo de Ravallion para el caso de la Argentina. Adoptando un planteamiento de equilibrio general, se calculan una serie de ecuaciones de sueldos de trabajadores no especializados, semiespecializados y especializados en que las variables explicativas son los precios internacionales para todos los productos básicos comercializados (no solamente productos agrícolas), los progresos en la instrucción de la población y las características de los distintos hogares. Las elasticidades de precio-sueldos resultantes se utilizan para calcular los efectos en los sueldos de las posibles variaciones de los precios de los productos básicos nacionales que derivan de las reformas comerciales.

Estas relaciones se utilizaron para elaborar un análisis *ex post* de las consecuencias distributivas del MERCOSUR para los hogares de la Argentina (Porto, 2003b). Los resultados que se resumen en la Figura 24 ilustran que el MERCOSUR benefició sustancialmente (6 por ciento de los ingresos) a los hogares más pobres de la Argentina, mientras que los hogares más ricos pueden muy bien haber quedado perjudicados (las líneas de puntos representan el intervalo de confianza del 95 por ciento sobre estos resultados). Se considera que, eliminando las políticas que favorecían en medida relativamente mayor a los ricos, MERCOSUR ha producido repercusiones positivas en la distribución de los ingresos de la Argentina.

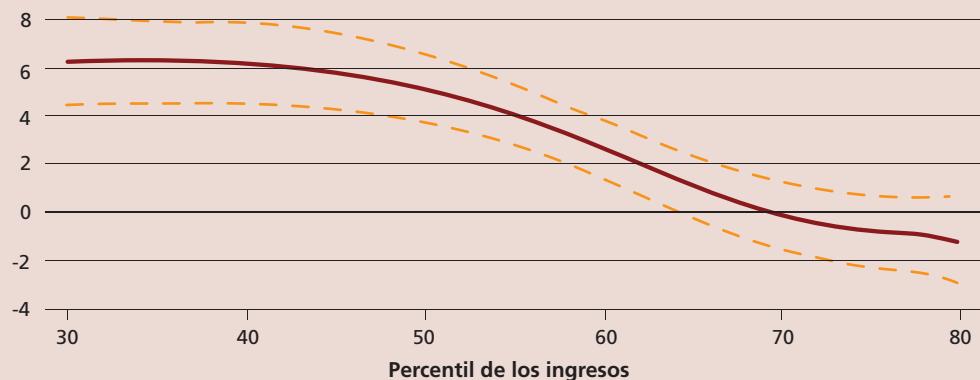
En un estudio aparte, Porto (2003a) utilizó el mismo marco para realizar una evaluación *ex ante* de posibles reformas en las políticas comerciales nacionales y extranjeras. En este caso, se basó en estimaciones exteriores de las repercusiones de las reformas comerciales exteriores en los precios mundiales. Concluyó este trabajo señalando que las reformas realizadas en el exterior son más importantes que las reformas nacionales por lo que respecta al posible alivio de la pobreza en la Argentina.

En el estudio de Nicita (2004) de las reformas comerciales mexicanas a que se ha hecho referencia anteriormente se utiliza el mismo planteamiento aplicado por Porto para estimar en qué forma la liberalización comercial de México de 1990 afectó a los sueldos. Los hogares de bajos ingresos

FIGURA 24

Repercusiones del MERCOSUR en los ingresos efectivos de los hogares en la Argentina

Variación porcentual

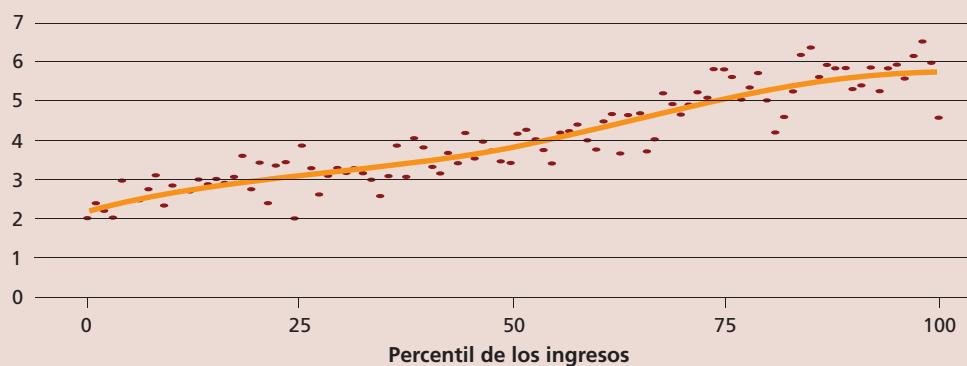


Fuente: Porto, 2003b.

FIGURA 25

Repercusiones de la liberalización del comercio en los ingresos efectivos de los hogares en México

Variación porcentual



Fuente: Nicita, 2004.

obtuvieron beneficios de los productos de consumo de precio más bajo, pero estos beneficios fueron contrarrestados en gran medida por reducciones en los sueldos de los trabajadores no especializados y los beneficios agrícolas. Como consecuencia, los hogares más pobres obtuvieron beneficios mucho menores que los hogares ricos. De hecho, si bien todos los hogares obtuvieron al parecer beneficios de las reformas, los de los hogares más ricos fueron

tres veces mayores que los de los hogares más pobres. Estas conclusiones se resumen en la Figura 25.

Los análisis precedentes se basan en la premisa de que se da por supuesto que los cambios de los precios de los productos básicos se traducen en último término en cambios en el mercado de factores y que los cambios subsiguientes en los sueldos afectan al bienestar social del hogar. No obstante, en algunos casos, los costos de transacción

pueden ser suficientemente elevados como para impedir la participación del hogar en estos mercados (por ejemplo, el costo del viaje al puesto de trabajo más cercano puede resultar prohibitivo). Este factor puede producir efectos que rebasan con mucho la propia «ausencia de mercados».

En un estudio de las repercusiones del mal funcionamiento del mercado en la agricultura campesina se observó que la ausencia de mercados de mano de obra y/o alimentos básicos atenua sustancialmente la respuesta de oferta de suministros de los hogares de campesinos a las variaciones de los precios de cultivos comerciales (de Janvry, Fafchamps y Sadoulet, 1991). Esta línea de razonamiento, unida a la prevalencia de productores de subsistencia en México en los primeros años del decenio de 1990 condujeron a de Janvry, Sadoulet y Gordillo de Anda (1995) a la conclusión de que la mayoría de los productores de arroz de los ejidos o del sector comunal resultaría poco afectado por las disminuciones de los precios de los cereales, que se esperaba aumentarían en el marco del TLC. Como consecuencia, sus estimaciones de la reducción general de la producción de maíz fueron considerablemente inferiores a las obtenidas con los modelos en que se daba por supuesto el pleno funcionamiento del mercado de mano de obra.

De hecho, la producción de maíz de México no ha disminuido tras las reducciones de precios. En los intentos de explicar este fenómeno utilizando un análisis de EGC a nivel de aldea se subraya la función de los mercados de mano de obra local y de tierras en la redistribución de las tierras, pasando de los grandes productores comerciales a los pequeños agricultores de subsistencia, debido a que han disminuido los alquileres que pagan estos agricultores por las tierras; y han disminuido también los sueldos percibidos por el trabajo realizado en las explotaciones agrícolas comerciales (Taylor, Yunez-Naude y Dyer, 2003). Los productores de subsistencia, que han ampliado las superficies de cultivo, aumentaron su producción de maíz tras las caídas de los precios.

Dado que la principal dotación de la población pobre es su propia fuerza laboral, el mercado que merece mayor atención por parte de quienes estudian el comercio y la pobreza es claramente el mercado de

la mano de obra. Evaluar en qué medida funciona bien el mercado de la mano de obra en una determinada economía constituye una cuestión empírica central. Afortunadamente, están emergiendo una serie de estudios destinados a verificar las deficiencias del mercado –o, como se encuadra a menudo la cuestión– a verificar la separación entre el hogar y las decisiones empresariales. Si el mercado de la mano de obra funciona eficazmente, la cantidad de mano de obra utilizada en una explotación agrícola debería depender solamente del nivel de los sueldos y no del número de las personas en edad laboral de los hogares de las explotaciones agrícolas.

Benjamin (1992) presenta un ejemplo excelente de cómo verificar la hipótesis de separación. Lo hace en el contexto de la producción de arroz en Indonesia, incorporando variables demográficas en la ecuación de la demanda de mano de obra de la empresa de la explotación agrícola y verificando la importancia del correspondiente coeficiente. Es interesante observar que no le es posible rechazar la hipótesis de separación, lo que significa que, al parecer, los mercados funcionan.

No obstante, la falta de ingresos de mano de obra asalariada en muchos de los hogares rurales más pobres de algunos de los países más pobres indica que esta hipótesis se podría muy bien rechazar en otros casos. Hertel, Zhai y Wang (2004) señalan que casi el 40 por ciento de los hogares de los países en desarrollo más pobres perciben exclusivamente ingresos derivados de la explotación agrícola. Estos hogares viven asimismo en una pobreza extrema. Por consiguiente, parece necesario examinar la hipótesis de separación.

La cuestión más general de la movilidad de la mano de obra –tanto entre los distintos sectores y entre los sectores oficiales y no oficiales (autoempleo) de la economía– es fundamental para entender las repercusiones de la liberalización del comercio en la pobreza. Si los trabajadores y el capital físico se mantienen inmóviles en los distintos sectores, el modelo de las repercusiones en la pobreza que derivan en ese caso de la liberalización del comercio es relativamente heterogéneo, debido a que las reformas comerciales ayudan invariablemente a algunos sectores y regiones a costa de otros.

No obstante, con el aumento de la mano de obra y la movilidad de capital entre los sectores agrícola y no agrícola, se observa un modelo mucho más uniforme de reducción de la pobreza, en que los sueldos efectivos de trabajadores no especializados constituyen la fuerza impulsora de estos cambios (Hertel *et al.*, 2003).

Los datos económicos recientes de la China rural indican que el grado de movilidad de la mano de obra fuera de la explotación agrícola es bastante bajo, particularmente para los hogares con bajo nivel de instrucción (Sicular y Zhao, 2002). Hertel, Zhai y Wang (2004) observan que la movilidad fuera de la explotación agrícola es el elemento fundamental que determina si se ha reducido o no la pobreza en los hogares agrícolas tras la adhesión de la China a la OMC. A los niveles más elevados de movilidad fuera de la explotación agrícola, el aumento de los sueldos de trabajadores manufactureros no especializados vuelve a transmitirse a la explotación agrícola, y eleva el bienestar social de los hogares de bajos ingresos, a pesar de la reducción de los precios agrícolas.

Reformas comerciales, productividad y crecimiento económico

Para obtener reducciones amplias y permanentes de la pobreza se requiere inevitablemente potenciar el crecimiento económico (Recuadro 9). Nace así, espontáneamente la pregunta de ¿en qué medida las reformas comerciales estimulan tal crecimiento? Existen numerosos mecanismos que pueden hacerlo funcionar. Se presentan aquí tres posibilidades: mayores inversiones en capital físico o humano, acceso a tecnología más moderna y creciente competencia.

En un reciente estudio de las reformas del mercado del arroz en el Viet Nam de 1990 se demuestra que el aumento resultante de los precios agrícolas y, en consecuencia, de los ingresos rurales permitió a la población rural pobre invertir en capital humano (Edmonds y Pavcnik, 2002). Las reformas comerciales que hicieron aumentar los precios del arroz y, en consecuencia, los ingresos rurales, redujeron sustancialmente la incidencia de la mano de obra infantil, aumentando

simultáneamente la tasa de asistencia escolar. De hecho, la subida de los precios del arroz durante el período de la reforma del decenio de 1990 constituye la explicación plena del 50 por ciento de la disminución de la mano de obra infantil registrada en esa época. Este es precisamente el tipo de efecto que derivará de las reducciones a largo plazo de la pobreza.

Por supuesto, este proceso puede funcionar también a la inversa. Las repercusiones de la crisis financiera de Indonesia en el gasto del hogar dieron lugar a sustanciales reducciones de la cantidad asignada a la enseñanza y los cuidados sanitarios después de este impacto externo (Thomas *et al.*, 1999). Es más, las reducciones fueron más pronunciadas entre la población pobre. Tal como lo señalan Thomas y los coautores, esta reducción de la inversión de capital humano «indica que para estos hogares es probable que la repercusión de la crisis se deje sentir durante muchos años todavía».

El aumento del comercio puede traer consigo también el acceso a nuevas tecnologías que, a su vez, pueden influir considerablemente en la productividad. La aplicación de elevados obstáculos al comercio, tanto de tipo arancelario como no arancelario, dificultan a menudo el acceso a algunas tecnologías o bienes, impidiendo así el crecimiento de la productividad (Romer, 1994). Un ejemplo convincente de la importancia de la tecnología importada es el de la producción de maíz en Turquía (Gisselquist y Pray, 1997). Antes de 1982, Turquía había limitado la importación de nuevas variedades de productos básicos agrícolas mediante la imposición de un sistema de canal único por el que se concedió al Ministerio de Agricultura la autoridad exclusiva respecto de la producción y el comercio de semillas. Entre 1982 y 1984, se aflojaron estas restricciones permitiendo la inversión exterior en este sector, así como la importación de nuevas variedades y la eliminación de controles de precios sobre las semillas.

La repercusión en los rendimientos fue espectacular. Comparando los rendimientos efectivos con los previstos con las tecnologías anteriores se observa que estas reformas contribuyeron a aumentar en un 50 por ciento los rendimientos del maíz en Turquía. El incremento de los ingresos medios de la

RECUADRO 9

¿Por qué es importante el comercio para mejorar la seguridad alimentaria?¹

Supachai Panitchpakdi, ex Director General de la Organización Mundial del Comercio

La tecnología y la agricultura moderna han transformado el modo de buscar la seguridad alimentaria, pero en un aspecto no ha habido cambios significativos: lamentablemente, el hambre y la inanición no han sido erradicadas en todas las partes del mundo, a pesar de los impresionantes progresos materiales que ha realizado nuestra civilización.

Hoy en día se reconoce que un gobierno, actuando por separado, no puede asegurar un suministro interno sostenible de alimentos. La historia ha demostrado repetidas veces que el proteccionismo y el aislamiento respecto de los mercados mundiales no han sido nunca la respuesta adecuada. No es lo mismo autosuficiencia que seguridad alimentaria. El objetivo de la autosuficiencia es ilusorio en el mundo actual, en que la ecuación de producción total está constituida por una gran variedad de insumos. No hay ningún país que esté a salvo de súbitos percances climáticos capaces de reducir drásticamente la producción agrícola nacional.

La contribución de la OMC a una producción eficiente es obvia y no requiere una exposición detallada. Lo que quizá sea menos obvio es la contribución de la OMC al mantenimiento de la paz, que tan fundamental es para garantizar que los canales de suministro permanezcan abiertos. No olvidemos que, a lo largo de la historia, las disputas en torno al comercio internacional han dado con frecuencia origen a guerras, las cuales constituyen una amenaza directa para el acceso de la población a los alimentos. El sistema del GATT/OMC proporciona desde 1948 un marco para el imperio de la ley, la negociación pacífica y la solución de conflictos en las relaciones comerciales internacionales. Además, la integración económica a través del comercio ofrece un potente incentivo para la cooperación política entre países. Como decía Montesquieu, «la paz es el efecto natural del comercio».

No es por lo tanto una coincidencia que el sistema multilateral de comercio sea uno de los elementos fundamentales del sistema político mundial. Unas relaciones comerciales estables son vitales no sólo para la seguridad alimentaria, sino también para la seguridad mundial. Tampoco es una coincidencia que más de dos tercios de los Miembros de la OMC sean países en desarrollo. Después de todo, unas normas claras y firmes tienen especial valor para los países más pequeños y menos poderosos.

La OMC contribuye también a la seguridad alimentaria en formas más específicas. Sin embargo, la garantía de una producción y distribución eficientes es sólo una parte de la ecuación relativa a la seguridad alimentaria. El hambre y la malnutrición son casi siempre el resultado de la pobreza. Aunque hay muchos otros factores que determinan esa situación, la enorme mayoría de la población afectada por el hambre y la malnutrición sufre las consecuencias de unos ingresos insuficientes, no de unos suministros alimentarios insuficientes. Las personas pobres carecen a menudo de capacidad adquisitiva, aun cuando los suministros de alimentos sean relativamente abundantes en el país o puedan conseguirse fácilmente a través de los mercados mundiales. Es comparativamente rara una auténtica falta de suministros alimentarios debida a guerras, contiendas civiles o catástrofes naturales.

Desde este punto de vista, una de las formas más concretas en que la OMC puede contribuir a mejorar la seguridad alimentaria es ofreciendo la oportunidad de aumentar la cuantía de los ingresos por medio del crecimiento económico. Como se reconoce en la Declaración de Roma y el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, el comercio constituye un elemento fundamental para alcanzar la seguridad alimentaria, porque estimula el crecimiento económico, facilita una transferencia eficiente de suministros de alimentos de las regiones excedentarias a las deficitarias, y permite a los países valerse por sí mismos en lugar de tratar de llegar a ser autosuficientes a toda costa.

Desde 1948, los aranceles aplicados en el mundo industrializado se han reducido en más del 80 por ciento en ocho rondas sucesivas de negociaciones, y se han eliminado una gran variedad de restricciones cuantitativas y de controles burocráticos. Desde 1948, el comercio ha crecido más deprisa que la producción internacional en todos los años, menos en ocho.

¹ Este texto es un resumen del discurso pronunciado por el ex Director General de la OMC en la Mesa Redonda de Alto Nivel sobre la Reforma del Comercio Agrícola y la Seguridad Alimentaria, celebrada el 13 de abril de 2005 en Roma. Se puede consultar el texto íntegro en la siguiente dirección: http://www.wto.org/english/news_e/spsp_e/spsp37_e.htm

La liberalización del comercio ha sido también un estímulo importante para la expansión de los conocimientos, las tecnologías y los capitales.

La otra gran contribución que puede hacer la OMC está relacionada, por supuesto, con los efectos de las políticas comerciales aplicadas a la producción agrícola. Una política común a los gobiernos que tratan de aumentar la seguridad alimentaria mediante la autosuficiencia consiste en mantener una protección elevada en la frontera y unos precios internos altos para fomentar la producción nacional. Sin embargo, esta política tiene consecuencias desfavorables para la seguridad alimentaria. Los precios internos altos pueden actuar como un impuesto regresivo. Los consumidores más pobres tienden a ser los más perjudicados por los precios altos de los alimentos. La reducción de su capacidad adquisitiva va en detrimento de su seguridad alimentaria. Las subvenciones y otras medidas destinadas a promover la producción pueden beneficiar también, de manera no deliberada, a los miembros de la comunidad agrícola, por ejemplo los agricultores ricos y los terratenientes, que menos las necesitan. Es evidente que, para esos países, la búsqueda de la autosuficiencia será un camino hacia la seguridad alimentaria que resultará costoso y posiblemente no dará los mejores resultados.

La distorsión introducida por esas políticas afecta también a otros países. Su efecto más directo es reducir las exportaciones agrícolas de los países y regiones donde se pueden producir alimentos con un costo menor. Este efecto tiene especial importancia en los países en desarrollo. Para muchos de estos países, incluidos los más pobres de ellos, los progresos que realicen en el terreno económico dependerán de los progresos que realicen en el sector agrícola. Es cierto que las mejoras de la producción agrícola y de las exportaciones dependen de una gran variedad de factores ajenos a las políticas comerciales. Pero, en opinión general, una nueva reducción de los obstáculos al comercio y de las subvenciones que distorsionan el comercio contribuirá a mejorar los resultados económicos de los productores agrícolas de países en desarrollo.

La eliminación de las subvenciones podría tener consecuencias a corto plazo para la relación de intercambio de los países en desarrollo importadores netos de alimentos, ya que los precios mundiales

se han mantenido artificialmente bajos durante muchos años. Esta es una consideración importante, porque es necesario prestar atención a los problemas especiales de esos países. La OMC ha establecido algunos mecanismos de ayuda. Sin embargo, para resolver definitivamente este problema se necesitará una respuesta más amplia en la que participen los organismos internacionales de financiación y de desarrollo.

Por lo que respecta al desarrollo, el resultado de la Ronda de Doha deberá ser más ambicioso que el de la Ronda Uruguay y estamos en vías de conseguirlo. Pero he de subrayar que para ello habremos de obtener resultados satisfactorios en todos los ámbitos, pero especialmente en la agricultura. Todos los Miembros de la OMC tendrán que mostrar una considerable flexibilidad para alcanzar un resultado que sea ambicioso y al mismo tiempo mantenga un equilibrio entre las sensibilidades de los importadores y los intereses de los exportadores.

No olvidemos que, si bien los alimentos han sido siempre un elemento importante del comercio en unos mercados integrados en mayor o menor medida durante miles de años, en el siglo XX el comercio de alimentos básicos fue objeto de impedimentos cada vez mayores. La Ronda de Doha nos brinda la oportunidad de invertir esta tendencia. El Programa de Doha para el Desarrollo nos impone una obligación que hemos de cumplir, no sólo en nuestra condición de negociadores comerciales, sino también como representantes de gobiernos que se han comprometido a alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio y otras iniciativas de vital importancia para el desarrollo internacional. Cuanto más aplacemos las reformas, más tardaremos en conseguir los beneficios del desarrollo.

La seguridad alimentaria es una cuestión compleja. Para mejorarla se necesitan iniciativas y políticas en muchos ámbitos, de las que el comercio es sólo un elemento más. Dicho esto, la feliz conclusión de la Ronda de Doha no puede considerarse sino positiva desde la perspectiva de la seguridad alimentaria. El camino hacia la seguridad alimentaria pasa por la integración y la interdependencia, y no por la protección y la autarquía.

producción de maíz se estimó en un 25 por ciento del valor de la economía bruta.

Hay también datos de que la exportación puede dar lugar a una mayor productividad y que las importaciones pueden efectivamente disciplinar los márgenes de beneficio en industrias imperfectamente competitivas, alejando así a las empresas a desviarse hacia abajo su curva media de costos totales. Además, muchos acuerdos comerciales contienen componentes explícitos destinados a alentar la inversión extranjera directa (IED), que puede estimular el crecimiento sumándose a la reserva de capital del país hospedante así como aportando con ello nuevas tecnologías y capacidad de gestión.

Por ejemplo, en un estudio de IED, de investigación y desarrollo y de eficiencia de trasvase en Taiwan Provincia de China, Chuang y Lin (1999) utilizaron datos de empresas para confirmar la existencia de trasvases favorables de la IED. Observaron que un 1,0 por ciento de aumento en la tasa de IED de una industria produce del 1,4 al 1,88 por ciento de aumento en la productividad de las empresas nacionales.

Datos basados en modelos

Cline (2003) elaboró un modelo de los vínculos entre liberalización del comercio, crecimiento de la productividad y pobreza. Combinó elasticidades estimadas econométricamente del crecimiento con respecto al comercio, así como la elasticidad del crecimiento con respecto a la pobreza con un análisis de EGC de la liberalización del comercio mundial. Ello le permitió sintetizar una estimación de la reducción total a largo plazo de la pobreza que podría derivar de tal cambio de política. Cline comenzó con el modelo de EGC mundial de Harrison, Rutherford y Tarr (1997), aumentando los beneficios estáticos derivados del comercio (el punto central de los estudios citados anteriormente) con los beneficios quasi dinámicos de «estado estable» que derivan a la larga del aumento de la inversión.

A esto añadió otro efecto de productividad puro que dedujo multiplicando el aumento del comercio para cada región –calculado mediante el modelo de EGC– por una «estimación central» de la elasticidad de la producción con respecto al comercio, que obtuvo examinando la vasta literatura relativa a la regresión del crecimiento en los países. Con el cálculo del crecimiento a largo

plazo de los ingresos per cápita derivado de la reforma del comercio, Cline aplicó una «elasticidad de la pobreza» con respecto al crecimiento específico del país, basada en una supuesta distribución log-normal de los ingresos en cada región, para obtener su estimación final de la reducción de la pobreza.

Las estimaciones son amplias, ya que abarcan en total casi 650 millones de personas –la mayor parte de ellas de Asia– donde el número absoluto de personas pobres (sobre la base de una métrica de 2 dólares EE.UU./día) es elevado y el crecimiento del comercio es relativamente alto tras la liberalización del comercio multilateral.

Las estimaciones de la reducción de la pobreza basadas en el crecimiento, realizadas por Cline, que derivan de la liberalización del comercio, son considerablemente más amplias que las obtenidas por el Grupo sobre política económica y perspectivas de desarrollo del Banco Mundial (Banco Mundial, 2003). Estos autores utilizan un modelo de EGC recursivamente dinámico para estimar la reducción de la pobreza en 2015, que derivaría de la liberalización gradual del comercio mundial entre 2005 y 2010. Como Cline, utilizan una elasticidad de la pobreza con respecto a los ingresos (que en este caso se considera uniformemente de 2,0 –una cifra elevada basada en datos existentes) para convertir el crecimiento económico en reducciones de la pobreza. A diferencia de Cline, verificaron la acumulación de capital en respuesta al aumento de las inversiones, y la apertura/multiplicador de productividad constituye también una parte explícita de su modelo. Concluyeron que tales reformas del comercio reducían el número de personas que vivían en la pobreza (2 dólares EE.UU./día) en 320 millones –aproximadamente la mitad de la estimación de Cline.

Las estimaciones sintéticas de Cline –así como las del Grupo de perspectivas de desarrollo– destacan el potencial de la liberalización del comercio de producir una repercusión sustancial a largo plazo en la pobreza. No obstante, para llegar a esta estimación, tuvo que seguir un camino largo y arduo, atravesando varios «campos minados» de investigación en el proceso: el análisis de EGC de «estado estable», la teoría

del crecimiento, y el análisis de regresión en los países, además de la literatura sobre distribución de los ingresos y la pobreza.

Pasará algún tiempo antes de que estos distintos elementos sean suficientemente sólidos para sostener algo más que unas nuevas estimaciones marginales de las repercusiones potenciales a largo plazo de las reformas comerciales en la pobreza. Entretanto, la mayor parte de la literatura continuará subrayando las repercusiones distributivas de los ingresos de corto a mediano plazo de la reforma del comercio en la pobreza obtenidos de estimaciones comparativas-estáticas de las consiguientes variaciones de los precios de los productos básicos y los factores. La FAO considera que en la medida en que la mayoría de los que se ocupan de formular las políticas centran su atención en este marco temporal más breve, y debido a que las repercusiones a corto plazo son particularmente importantes para los hogares que viven en condiciones de pobreza extrema, está justificada esta insistencia.

Consecuencias por lo que respecta a la investigación de las políticas

La liberalización del comercio agrícola puede tener importantes repercusiones en la pobreza y la desigualdad. Habida cuenta de que la mayor parte de la población pobre del mundo vive en zonas rurales donde el medio de vida dominante es la actividad agrícola, cualesquiera reformas comerciales que impulsen los precios agrícolas y la actividad agrícola tienden a reducir la pobreza. No obstante, las repercusiones efectivas dependen de una serie de factores.

El grado de transmisión de los precios de la frontera a los mercados locales puede variar ampliamente –incluso dentro de un mismo país– como se ha visto en el caso de México. Las infraestructuras deficientes y los elevados costos de transacción sirven para aislar a los consumidores de zonas rurales de las subidas de los precios mundiales, penalizando al mismo tiempo a los exportadores.

Cualesquiera políticas destinadas a reducir los costos de comercialización nacionales favorecerán el bienestar social rural y mejorarán las oportunidades de los productores rurales de beneficiarse de la reforma del comercio.

La capacidad de los hogares de adaptarse a las variaciones de precios que derivan de la reforma comercial difiere también considerablemente entre países, localidades y tipos de hogares. Cuanto más activamente respondan los hogares a las variaciones de los precios, mayor será la oportunidad de que puedan obtener beneficios de la reforma comercial. Si pueden acrecentar los suministros de los productos cuyos precios han aumentado, reduciendo al mismo tiempo el consumo de esos mismo productos, disminuirán cualesquiera pérdidas iniciales y elevarán los beneficios. Evidentemente su capacidad de incrementar los suministros probablemente será mayor si disponen de un acceso suficiente a bienes de capital y al crédito –algo particularmente difícil para los agricultores más pobres.

A plazo medio, los mercados de mano de obra desempeñan una función destacada en determinar las repercusiones de la reforma comercial en la pobreza. Los compradores netos de productos básicos agrícolas pueden obtener beneficios de las subidas de los precios, siempre que tales precios se traduzcan en sueldos más elevados y ellos tengan acceso a empleos remunerados con estos sueldos más elevados. De hecho, las repercusiones de las reformas comerciales en los sueldos de los trabajadores no especializados constituyen un elemento central del tema. De ahí la importancia de las políticas nacionales destinadas a mejorar el funcionamiento de los mercados de mano de obra.

Las reducciones de la pobreza a largo plazo derivadas de la reforma comercial se articulan decisivamente con el crecimiento económico. Las repercusiones de la liberalización del comercio en el crecimiento económico es actualmente un sector objeto de intensa investigación. Las conclusiones preliminares, basadas en datos empíricos actualmente disponibles sobre las relaciones comercio-crecimiento indican que ello puede constituir un importante vehículo de la reducción de la pobreza.

Conclusiones fundamentales

- Los mercados de mano de obra desempeñan una función fundamental para determinar las repercusiones de la liberalización del comercio en

la pobreza. Los compradores netos de productos básicos agrícolas, que inicialmente quedaban perjudicados por las subidas de los precios, pueden beneficiarse a la larga si estos precios se traducen en sueldos más elevados y más oportunidades de empleo.

- La dotación dominante de la población pobre es su fuerza laboral; la repercusión de las reformas comerciales en los sueldos de los trabajadores no especializados es un elemento central del tema de la pobreza que subraya la importancia de las reformas de las políticas nacionales complementarias destinadas a mejorar el funcionamiento de los mercados de mano de obra.
- Las conclusiones preliminares, basadas en los datos empíricos actualmente disponibles indican que la relación comercio-crecimiento puede constituir un importante vehículo de la reducción de la pobreza. A medida que en el futuro mejore el conocimiento de esta relación, aumentará en gran medida la capacidad de evaluar las repercusiones a largo plazo de las reformas comerciales.
- El potencial del comercio de contribuir

a la reducción de la pobreza y la seguridad alimentaria depende de las inversiones efectivas en infraestructura, instituciones, enseñanza y sanidad.

- La eliminación de los impuestos sobre las exportaciones agrícolas y los aranceles sobre los insumos agrícolas (maquinaria, fertilizantes y plaguicidas) en los países en desarrollo contribuiría a mejorar las condiciones del comercio agrícola y ayudaría a los productores a competir en los mercados internacionales y en los propios mercados nacionales.
- Las redes de seguridad en los planes de distribución de los alimentos son esenciales para asegurar que los consumidores de bajos ingresos no resulten penalizados por las subidas de los precios de las importaciones de alimentos.
- Para muchos países en desarrollo, las repercusiones positivas del comercio en la seguridad alimentaria y en los ingresos no agrícolas, especialmente empleos y sueldos, son las promesas más favorables del comercio.