

6. Comercio y seguridad alimentaria

Según estimaciones de la FAO, el número de personas subnutridas de los países en desarrollo asciende a 815 millones de personas (Cuadro 10). Si bien dos tercios del total de personas subnutridas se encuentran en Asia, la prevalencia más alta se encuentra en el África subsahariana, donde se alcanza una proporción del 33 por ciento de personas subnutridas.

Son cifras que preocupan, habida cuenta del compromiso adquirido por la comunidad mundial respecto de la seguridad alimentaria, su capacidad de producir alimentos en cantidades más que suficientes para todos los seres humanos y su posibilidad de utilizar los sistemas de información modernos para determinar exactamente dónde se necesitan los alimentos y movilizar sistemas de transporte rápido para transportar con celeridad los alimentos por todo el mundo.

Como se ha examinado en capítulos anteriores, es improbable que una apertura mayor al comercio internacional, propicie por sí sola importantes mejoras en el crecimiento económico o la reducción de la pobreza, y lo

mismo vale para la inseguridad alimentaria. Son decisivas, a este respecto, las políticas complementarias, incluidas las inversiones públicas en estrategias de crecimiento y redes de seguridad que favorezcan a la población pobre, si se quiere que la liberalización del comercio respalde las estrategias de seguridad alimentaria. La ampliación de los mercados mediante el comercio puede crear oportunidades de crecimiento, estimular la eficiencia, y eliminar limitaciones de escala y de alcance en el caso de las economías de pequeña envergadura y de bajos ingresos con mercados nacionales limitados. En este capítulo se examina la cuestión de la seguridad alimentaria y la forma en que el comercio y la liberalización del comercio pueden contribuir a promover tal seguridad alimentaria.

La participación en el comercio internacional permite a los países acceder a mercados más amplios para sus productos. Al mismo tiempo, proporciona acceso a los suministros alimentarios en cantidades mayores y a precios más bajos que si se tuviera que depender de la

CUADRO 10
Indicadores de alimentos y del hambre por región

	Asia oriental	América Latina y el Caribe	Cercano Oriente y África del Norte	Asia meridional	África subsahariana	Países en desarrollo
Consumo per cápita de alimentos (kcal/persona/día)						
1964-66	1 957	2 393	2 290	2 017	2 058	2 054
2000-02	2 874	2 848	2 975	2 397	2 247	2 659
Millones de personas subnutridas						
1990-92	275	59	25	291	166	817
2000-02	152	53	39	301	204	815
Millones de personas en condiciones de pobreza (\$EE.UU. 1/día)						
1990	472	49	6	462	227	1 218
2001	271	50	7	431	313	1 089

Fuentes: FAO, 2003a, 2004b; Banco Mundial, 2005b.

producción nacional solamente. El comercio internacional puede constituir también un poderoso cauce para la transferencia de tecnología, sin la cual las perspectivas de aumento de la productividad se limitan considerablemente.

Es este potencial del comercio internacional para promover el crecimiento económico, reducir la desigualdad y mejorar la seguridad alimentaria lo que desea promover la FAO. La FAO reconoce que una participación mayor en el comercio internacional constituye un componente fundamental de un conjunto de políticas destinadas a impulsar el crecimiento económico y reducir la pobreza y la inseguridad alimentaria.

¿Qué es la seguridad alimentaria?

Hay seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades y preferencias de alimentos, a fin de llevar una vida activa y sana.

La FAO centra la atención en cuatro aspectos de la seguridad alimentaria:

- *Disponibilidad:* se determina por la producción interna, la capacidad de importación, la existencia de reservas alimentarias y la ayuda alimentaria.
- *Acceso:* depende de los niveles de pobreza, el poder adquisitivo de los hogares y la existencia de infraestructuras de transporte y de mercado, y de los sistemas de distribución de alimentos.
- *Estabilidad:* la estabilidad de los suministros y del acceso a ellos puede quedar afectada por las condiciones atmosféricas, las fluctuaciones de los precios, las catástrofes provocadas por el hombre y una variedad de factores políticos y económicos.
- *Utilización:* la utilización inocua y saludable de los alimentos depende de los cuidados higiénicos y la alimentación, de la inocuidad y la calidad de los alimentos, del acceso a agua limpia saludable y a saneamiento.

La vulnerabilidad hace referencia a toda la gama de factores que exponen a la población a la inseguridad alimentaria. El grado de

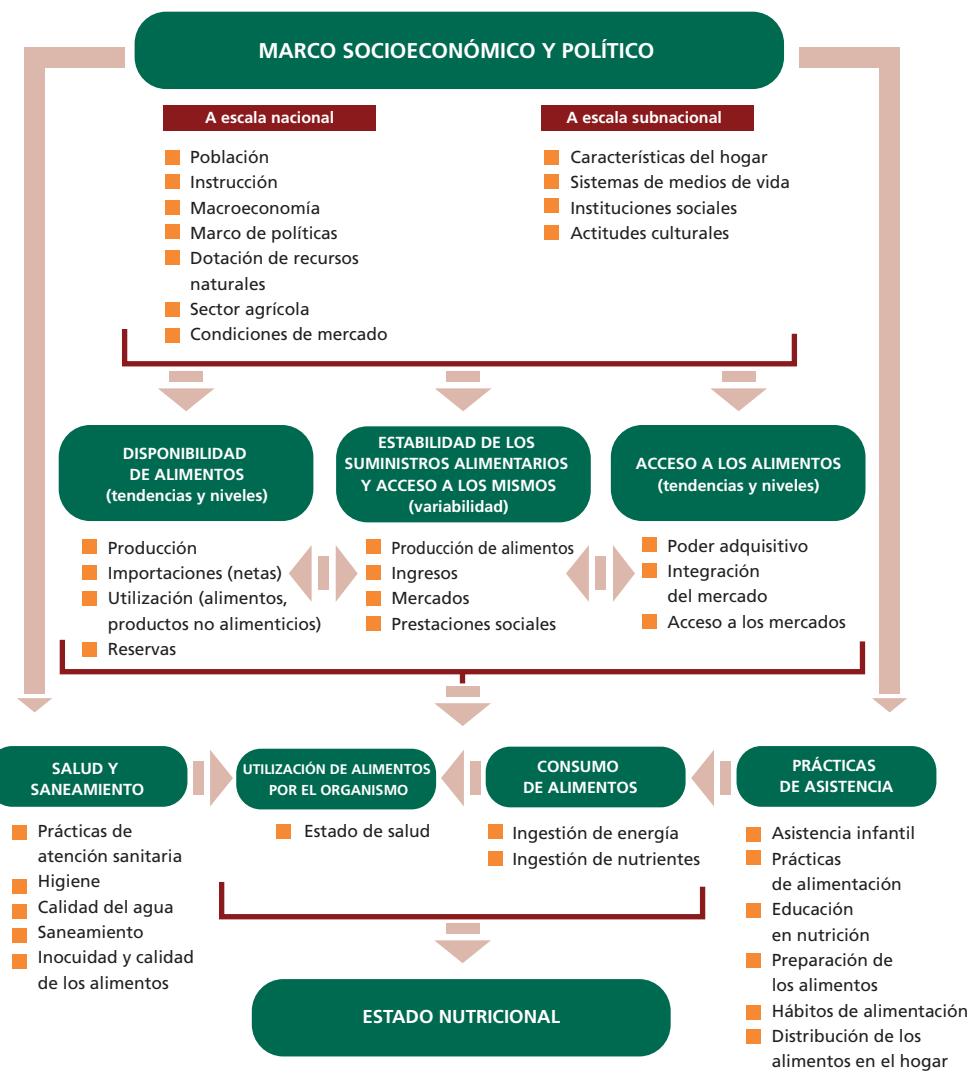
vulnerabilidad de las personas, los hogares o los grupos de personas viene determinado por su exposición a factores de riesgo y su capacidad de hacer frente o resistir a situaciones de dificultad. La inseguridad alimentaria es un fenómeno complejo, que puede atribuirse a una serie de factores cuya importancia varía según regiones, los países y grupos sociales, así como en el curso del tiempo (Figura 26). Estos factores pueden clasificarse en cuatro grupos que representan cuatro esferas de vulnerabilidad potencial:

- el contexto socioeconómico y político;
- el comportamiento de la economía alimentaria;
- las prácticas relacionadas con los cuidados de la familia y la alimentación;
- la salud y el saneamiento.

Para lograr resultados satisfactorios, las estrategias destinadas a eliminar la inseguridad alimentaria han de abordar estas causas básicas aunando los esfuerzos de las personas que trabajan en diversos sectores, como la agricultura, la nutrición, la salud, la educación, el bienestar social, la economía, las obras públicas y el medio ambiente. A nivel nacional, esto significa que es necesario que diferentes ministerios o departamentos combinen sus esfuerzos y conocimientos complementarios para formular y aplicar iniciativas intersectoriales integradas que han de interactuar y coordinarse en el plano de las políticas. A nivel internacional, esto significa que diversos organismos especializados y organizaciones de desarrollo deben colaborar en un esfuerzo común.

El comercio influye en estos aspectos de la seguridad alimentaria directa e indirectamente tanto a través del comercio en general como del comercio agrícola en particular. Por ejemplo, en la medida en que mediante una mayor participación e integración en el comercio internacional se promueve el crecimiento económico, aumentan las oportunidades de empleo y mejora también la capacidad de obtención de ingresos de la población pobre e insegura en alimentos, y mejora el acceso a éstos. Además, la apertura al comercio agrícola puede contribuir a promover la seguridad alimentaria aumentando los suministros alimentarios para satisfacer las necesidades de consumo y reducir la vulnerabilidad de los suministros alimentarios generales.

FIGURA 26
Marco conceptual de la inseguridad alimentaria



Fuente: FAO, 2000.

Correlaciones entre el comercio y el hambre

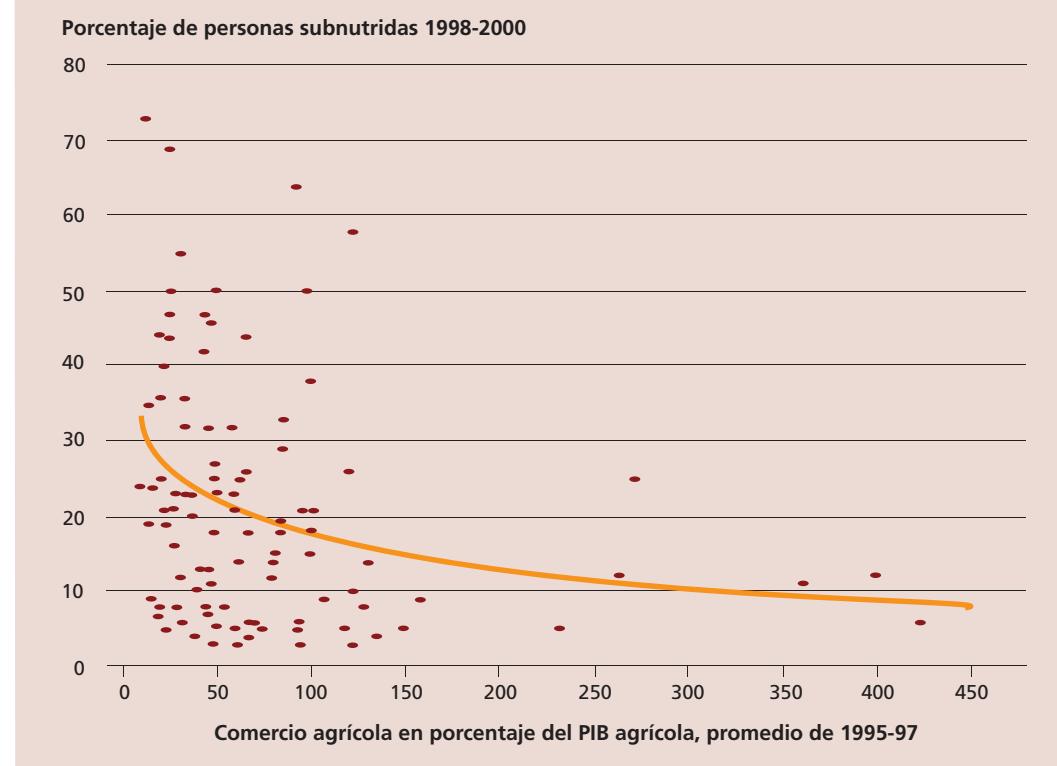
La integración creciente de los mercados internacionales ha suscitado preocupaciones generalizadas de que la apertura al comercio agrícola pueda poner en peligro la seguridad alimentaria de los países en desarrollo. La preocupación se funda en que la exposición a los mercados internacionales puede incrementar la inestabilidad de los suministros y los precios de los alimentos, trastornando los mercados y erosionando los

incentivos para la producción local. ¿Es éste un temor que se basa en datos reales?

En las Figuras 27 y 28, se presenta una proyección del comercio agrícola (exportaciones más importaciones) como parte del PIB agrícola frente a dos medidas del hambre: *i*) la proporción de la población subnutrida; y *ii*) la prevalencia de la insuficiencia ponderal en niños menores de cinco años. Como las variaciones en los volúmenes del comercio requerirán algún tiempo para producir efectos en la seguridad alimentaria, la medida relativa a la apertura del comercio se retrasa por un período de

FIGURA 27

Porcentaje de personas subnutridas proyectado en función de la relación entre comercio agrícola y PIB agrícola



Fuentes: Cálculos de la FAO basados en FAOSTAT; FAO, 2002 y Banco Mundial, 2005c.

tres años. En el caso de que el comercio agrícola perjudicara de hecho a la seguridad alimentaria, cabe deducir que un elevado grado de apertura del comercio agrícola determinaría probablemente elevadas proporciones de personas subnutridas en la población. En ninguna de las dos figuras se deriva esta situación de los datos reales. Sin que se implique ninguna relación causal, los datos no indican que la participación en el comercio agrícola esté asociada con elevados niveles de subnutrición sino, más bien, lo contrario.

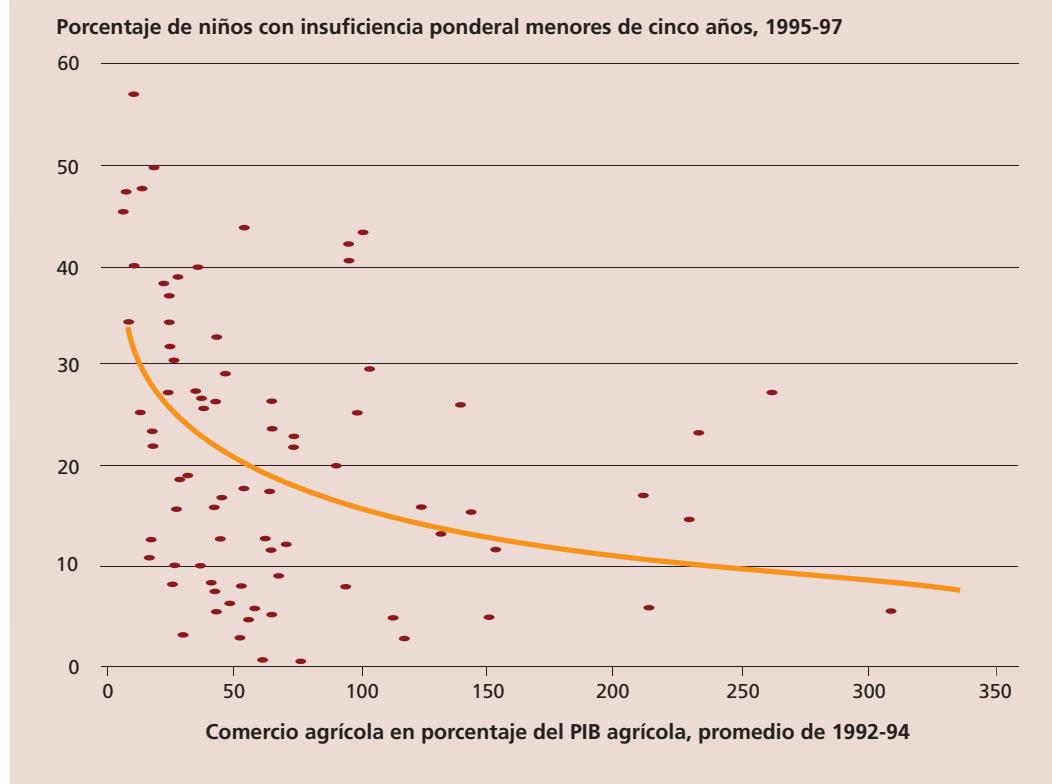
No obstante, otro punto importante que puede observarse en las figuras es el elevado grado de dispersión de los datos. Cada nivel de apertura del comercio está relacionado con una amplia gama de indicadores de hambre. Ello muestra que las repercusiones de la liberalización del comercio en general y del comercio agrícola en particular en la seguridad alimentaria están mediadas por numerosos otros factores, tales como los mercados, las infraestructuras, las instituciones

y el contexto de políticas complementarias en que tiene lugar la liberalización del comercio. En este sentido no se puede dejar de recalcar la importancia, en particular, de que los mercados funcionen bien.

Los datos no señalan una relación negativa entre comercio agrícola y seguridad alimentaria; al contrario, se observa que a un elevado grado de apertura al comercio corresponden niveles más bajos de subnutrición. Si bien puede sostenerse en general esta afirmación, es también cierto que algunos hogares quedan perjudicados en el proceso de liberalización del comercio, poniendo en peligro su seguridad alimentaria. En consecuencia, la reforma de las políticas nacionales debe ir acompañada de reformas del comercio que potencien los efectos positivos del comercio y atenúen las repercusiones negativas en el hambre.

Como se ha examinado en el Capítulo 5, el crecimiento económico que se origina en la agricultura, unido al crecimiento de

FIGURA 28
Porcentaje de insuficiencia ponderal proyectado
en función de la relación entre comercio agrícola y PIB agrícola



Fuentes: Cálculos de la FAO basados en FAOSTAT y Banco Mundial, 2005c.

las actividades rurales no agrícolas puede producir repercusiones altamente positivas en la reducción de la pobreza y el hambre, siempre que se asegure un acceso igual a todos los bienes, tanto privados como públicos. La agricultura es decisiva. El mejoramiento de los ingresos agrícolas aumenta la demanda de productos no agrícolas, impulsando los ingresos rurales no agrícolas y ampliando así el aumento de los ingresos en las zonas rurales.

El comercio agrícola puede contribuir a una estrategia de desarrollo basada en la agricultura, y la liberalización del comercio de productos agrícolas puede producir efectos favorables. Los países desarrollados pueden contribuir abriendo al comercio de productos básicos agrícolas y de productos agrícolas elaborados e impidiendo en sus programas nacionales de apoyo a la agricultura que se comercialicen productos básicos subvencionados en los mercados mundiales en perjuicio de los productores de

países en desarrollo. Los países en desarrollo, por su parte, pueden asegurar que sus propios regímenes comerciales se orienten en la mayor medida posible a estimular el crecimiento del sector agrícola.

El examen de los datos empíricos relativos a la liberalización del comercio en el Capítulo 4 indica que los beneficios mayores para los países en desarrollo suelen derivar de sus propias medidas de liberalización del comercio y reformas internas. A este respecto, es asimismo importante señalar que el sector agrícola puede quedar también fuertemente afectado por políticas proteccionistas dirigidas a otros sectores de la economía, según se ha examinado en el Capítulo 3.

Liberalización del comercio y seguridad alimentaria

Si bien el comercio agrícola puede desempeñar teóricamente una importante

FIGURA 29
Marco de reforma-respuesta-resultado



función en reducir la pobreza y la inseguridad alimentaria, los efectos precisos de la liberalización del comercio en la seguridad alimentaria son sin embargo complejos. En el plano conceptual, la relación entre las reformas comerciales y la seguridad alimentaria puede verse en un marco de reforma-respuesta-resultado (Figura 29) (FAO, 2003b; Morrison, 2002; McCulloch, Winters y Cirera, 2001).

En un determinado conjunto de condiciones básicas, una reforma –en este caso la liberalización del comercio– cambia los precios relativos. En la medida en que cambian los precios y, en consecuencia, los incentivos, ello originará una respuesta de producción y consumo en los hogares. Esta respuesta determina el resultado en la seguridad alimentaria del hogar. Establecer si este resultado es un mejoramiento o empeoramiento neto es una cuestión

empírica, cuya respuesta depende de las condiciones básicas. Tales condiciones básicas pueden agruparse en tres categorías: funcionalidad del mercado, características de la mano de obra y dotaciones.

La funcionalidad del mercado hace referencia al entorno institucional y de políticas en el que se encuadran las reformas, teniendo en cuenta también las reformas de políticas distintas de la reforma comercial en cuestión. Incorpora también las infraestructuras físicas y técnicas, tales como el transporte y las redes de comunicación. Las características de la mano de obra comprenden los atributos humanos, tales como la instrucción, las normas sanitarias, la propiedad de bienes y el nivel preexistente de seguridad alimentaria. Las dotaciones son atributos materiales del hogar, tales como recursos naturales, clima, lejanía, especificidad de la tierra y proximidad geográfica de las fronteras. El caso de la liberalización del mercado del anacardo en Mozambique (Recuadro 10) ilustra la importancia de las condiciones básicas para el éxito o el fracaso de la liberalización.

En la medida en que los precios varían efectivamente a raíz de la reforma comercial (véase el estudio de la transmisión de precios en el Capítulo 5), un hogar agrícola puede dar lugar a diferentes posibles respuestas de suministros (producción): intensificar o ampliar los productos existentes, diversificar o cambiar la combinación de insumos (por ejemplo utilizando mano de obra ajena a la explotación agrícola); o continuar la producción sin variaciones. Gran parte de la población pobre e insegura en alimentos queda excluida de los mecanismos de mercado oficiales; así, en ausencia de políticas destinadas directamente a vincular a esa población con los mercados, muy probablemente esas personas continuarán produciendo sin introducir variación alguna. Para tales hogares la reforma comercial exclusivamente no puede producir efectos favorables.

La respuesta del consumo (demanda) determina el resultado de la seguridad alimentaria a través de los canales de acceso, disponibilidad y estabilidad. Una pregunta fundamental relativa al canal de acceso es la siguiente: ¿qué sucede a la capacidad de comprar alimentos del hogar? Este aspecto queda afectado por dos indicadores:

RECUADRO 10

Liberalización del mercado del anacardo en Mozambique

Mozambique liberalizó su sector del anacardo a los comienzos del decenio de 1990 en respuesta a las recomendaciones del Banco Mundial. Quienes se oponían a la reforma sostenían que esa política beneficiaba poco a los productores de anacardo pobres, mientras que llevaba a la bancarrota a las empresas de zonas urbanas. Aplicando un marco teórico del bienestar social, McMillan, Rodrik y Welch (2002) analizaron los datos disponibles y elaboraron un informe de las consecuencias distributivas y de eficiencia de la reforma. Estimaron que los beneficios directos derivados de la reducción de las restricciones a las exportaciones de anacardo sin elaborar ascendían a 6,6 millones de dólares anuales, o sea, alrededor del 0,14 por ciento del PIB de Mozambique. No obstante, esos beneficios estaban ampliamente contrarrestados por los costos del desempleo en las zonas urbanas. La ganancia neta de los productores probablemente no superaba los 5,3 millones de dólares, es decir, 5,30 dólares por año para los hogares productores de anacardo medios. Se estimó que la pérdida de ingresos reales de los trabajadores urbanos ascendió a unos 6,1 millones de dólares, lo que equivale aproximadamente a la mejora de eficiencia directa generada por la liberalización. La razón evidente del fracaso de la reforma del anacardo fue que se prestó poca atención a algunos aspectos fundamentales. En primer lugar,

la mayor parte de los beneficios afluieron a los comerciantes e intermediarios más que a los agricultores pobres. En segundo lugar, debido a que el mercado mundial del anacardo sin elaborar es menos competitivo que el del anacardo elaborado, Mozambique experimentó una pérdida en sus relaciones comerciales con el exterior. En tercer lugar, la gestión política deficiente de la reforma menoscabó los beneficios dinámicos que pudieran haberse obtenido.

La clave para asegurar beneficios dinámicos hubiese sido un esfuerzo creíble a favor de un nuevo régimen de precios –posiblemente complementado con programas compensatorios– ya que hubiese hecho que las inversiones costosas que era necesario realizar resultaran favorables para los agricultores, empresarios y trabajadores. La liberalización podía haber revitalizado el sector rural invirtiendo el hundimiento en plantaciones de árboles de anacardo. En el sector urbano, podía haber determinado una reestructuración de la producción promoviendo inversiones más racionales. No obstante, los agricultores se negaron a plantar árboles, los elaboradores del anacardo se negaron a trasladar sus recursos a otras partes y los trabajadores urbanos se negaron a buscar otros empleos.

Fuente: McMillan, Rodrik y Welch, 2000.

los ingresos y los precios de los alimentos. Es decir, ¿pueden los hogares producir u obtener suficientes ingresos para comprar los alimentos que no pueden cultivar ellos mismos?

La disponibilidad es un elemento necesario para que los hogares puedan convertir la demanda en consumo. Una apertura mayor al comercio generalmente mejorará las relaciones con los mercados de exportación que, a su vez, pueden utilizarse para conectar a la población rural pobre aislada con los productos alimenticios importados.

También la estabilidad puede quedar afectada por el comercio. En varios estudios empíricos (por ejemplo, Arderson, 2000) se ha observado que una apertura mayor del comercio agrícola más bien mejora la estabilidad de los precios en vez de agravarla: si los países desean la garantía de suministros alimentarios estables y previsibles, deberían tender a abrir más los mercados, en vez de aumentar la autosuficiencia. Una apertura mayor del comercio permite desplazar los alimentos de zonas que tienen excedentes a zonas deficitarias, y mejora la capacidad de

alimentarse de las regiones deficitarias, tanto dentro de los países como entre los países (Runge *et al.*, 2003).

La magnitud y orientación de la relación entre la liberalización del comercio y las situaciones de inseguridad alimentaria específicas son cuestiones empíricas. Si bien la apertura del comercio puede contribuir a mejorar la seguridad alimentaria, la liberalización del comercio tiene también sus costos. Las variaciones que se producen en los precios relativos y en la reasignación de recursos productivos pueden tener repercusiones negativas en la seguridad alimentaria de algunos hogares.

No es fácil determinar en la práctica las repercusiones de la reforma de las políticas de comercio agrícola en la seguridad alimentaria de los hogares. Muchos factores afectan a la modalidad en que las reformas van aplicándose hasta el nivel del hogar y es probable que haya tanto favorecidos como perjudicados. Cabe distinguir dos aspectos a este respecto. Por una parte, es probable que diferentes tipologías de hogares en diferentes circunstancias queden afectadas de diferentes maneras. Para algunas, es probable que los efectos inmediatos de las reformas de las políticas comerciales sean favorables; para otras pueden ser perjudiciales.

Otro aspecto es el de la dimensión temporal. Si bien se espera que la apertura al comercio proporcione beneficios a largo plazo, muchos hogares tienen que enfrentarse con elevados costos, particularmente a corto plazo. De hecho, la reforma de las políticas impone ajustes dentro de los países, ya que la estructura de incentivos en los cambios de la economía y los factores de producción se desplaza a aquellos sectores en que el país dispone de ventajas comparativas.

Facilitar el ajuste, atenuando al mismo tiempo las repercusiones negativas en los hogares pobres e inseguros en alimentos, constituye un importante desafío de las políticas. Deben aplicarse políticas que potencien la capacidad de los hogares de responder a los nuevos incentivos. A este respecto, es esencial el acceso a mercados que funcionen bien –y no menos, a mercados de mano de obra que funcionen bien. Al mismo tiempo, se requieren mecanismos de compensación y redes de seguridad social

para ayudar a los hogares vulnerables que resultan perjudicados.

La reforma de las políticas comerciales ofrece oportunidades a la población pobre e insegura en alimentos, pero el proceso de ajuste debe administrarse cuidadosamente, proporcionando una protección suficiente de la población vulnerable e insegura en alimentos. Los estudios monográficos que se examinan a continuación ilustran este aspecto.

Estudios monográficos de reformas macroeconómicas y comerciales

Los países que han liberalizado el comercio agrícola durante los dos últimos decenios en el marco de programas de ajuste estructural y el Acuerdo sobre la Agricultura han experimentado una variedad de resultados de seguridad alimentaria. La FAO ha realizado recientemente estudios monográficos relativos a 15 países¹⁸ para examinar las repercusiones de las reformas de políticas macroeconómicas y comerciales en la seguridad alimentaria (FAO, 2005a). En la sección que figura a continuación se presenta una síntesis de los estudios y de las conclusiones principales y se extraen enseñanzas de las políticas aplicables desde el punto de vista de la seguridad alimentaria.

Características estructurales de los países de la muestra

Las características estructurales de una economía, la existencia y funcionamiento de instituciones de mercado y el marco normativo anterior tienen una influencia importante en el resultado de las reformas y la idoneidad de los procesos de reforma alternativos en el contexto específico de cada país.

Los países de la muestra se encuentran en distintas etapas de desarrollo en la transformación de economía agraria en

¹⁸ Los estudios monográficos comprendieron los países siguientes: en Asia: China e India; en América Latina y el Caribe: Chile, Guatemala, Guyana y Perú; en el África del Norte/Cercano Oriente: Marruecos; y en el África subsahariana: Camerún, Ghana, Kenia, Malawi, Nigeria, Senegal, la República Unida de Tanzania y Uganda. Para el examen de la metodología utilizada, véase también FAO (2003b, Capítulo 11).

industrializada. Varían de economías agrarias de bajos ingresos (por ejemplo, Malawi y la República Unida de Tanzania), con la mayoría de su población dedicada a las actividades agrícolas, a países fundamentalmente de ingresos medianos con una densidad de población rural relativamente baja (por ejemplo, Chile y Perú). En estos últimos, las transformaciones estructurales ya han reducido la importancia de la agricultura para la economía nacional, los consumidores y los ingresos rurales. La India, y en particular China, son casos especiales en este contexto, debido a que tienen una población muy grande, su distribución entre zonas rurales y urbanas, y las dimensiones absolutas de sus sectores industriales.

La agricultura representa más del 25 por ciento del PIB en nueve de los 15 países, superando el 35 por ciento en cinco de ellos. Chile y Perú son las excepciones, con un sector agrícola que en ambos casos representa menos del 10 por ciento del PIB.

En general, estas características estructurales hacen que sean variables las repercusiones de la liberalización en los efectos del conjunto de la economía y el bienestar de los consumidores y las de los cambios de las políticas comerciales en la agricultura y la población rural. Es probable que para los países agrícolas de bajos ingresos el efecto del crecimiento de la agricultura, gracias a una importancia mayor de este sector en su etapa de desarrollo, sea mucho más importante para la reducción de la pobreza que en los países de ingresos medianos. Para esta última categoría de países, aunque la incidencia de la pobreza es mayor en las zonas rurales, el número absoluto de pobres es pequeño en comparación con el de las zonas urbanas.

Antecedentes y carácter de las reformas

Durante los decenios de 1950 y 1960, la mayor parte de los gobiernos de los países de la muestra intervinieron en sus economías con el objetivo de acelerar el proceso de desarrollo mediante una industrialización rápida. La estrategia clásica que se trataba de aplicar era la sustitución de las importaciones, cuya contrapartida en el sector de la agricultura era la autosuficiencia alimentaria. A este respecto, los países de la muestra siguieron políticas como las que se examinan en el Capítulo 3.

Los desafíos (y los dilemas) fundamentales que se afrontaban eran: cómo incentivar a los agricultores para que produjeran (es decir, precios remunerativos y estables), asegurando al mismo tiempo a la población no agrícola (principalmente habitantes y consumidores urbanos) precios bajos para los alimentos básicos y los suministros agrícolas; y cómo corregir las deficiencias del mercado (en particular la falta de mercados) en el suministro de servicios básicos al sector agrícola (por ejemplo, con respecto al crédito, los insumos esenciales, la información técnica y de mercado, la infraestructura de comercialización y distribución, etc.). La mayoría de los gobiernos intervino para influir en los precios, tanto de los productos como de los insumos, y para proporcionar servicios básicos al sector agrícola. En algunos casos la intervención abarcó todos los productos agrícolas y en otros se limitó a los productos estratégicos, bien para el consumo interno o bien para la exportación.

Desde una perspectiva macroeconómica, muchos de los países de la muestra habían registrado períodos de crecimiento relativamente rápido en los decenios de 1960 y 1970, antes de que el deterioro económico impusiera la necesidad de la reforma de las políticas. Las reformas que se aplicaron fueron con frecuencia precipitadas por una crisis de la economía que se ponía de manifiesto por un crecimiento bajo y desequilibrios macroeconómicos fuertes, inflación elevada, déficit fiscal, déficit por cuenta corriente y sectores financieros con problemas importantes asociados en parte con la crisis de la deuda externa de comienzos del decenio de 1980. Estas dificultades llevaron en general a recortes presupuestarios importantes y, más en particular para la agricultura, a recortes específicos en el crédito subvencionado, los programas de comercialización y la infraestructura.

En general, el objetivo primario de los programas de estabilidad y liberalización del reajuste estructural era conseguir una agricultura interna más orientada a los mercados. La principal estrategia en materia de políticas adoptada para lograr este objetivo fue la reforma en varios frentes: una reducción de la protección media, desreglamentación, privatización y

CUADRO 11
Aranceles medios NMF aplicados y consolidados (porcentaje)

	Aranceles NMF aplicados			Aranceles NMF consolidados		
	Año	Productos agrícolas	Todos los productos	Año	Productos agrícolas	Todos los productos
África						
Camerún	1994	24	19	1998	80	–
	2002	24	18			
Ghana	1993	20	15	1995	97	92
	2000	20	15			
Kenya	1994	43	35	1996	97	96
	2001	23	19			
Malawi	1994	31	31	1996	111	76
	2001	16	13			
Marruecos	1993	29	25	1997	66	43
	2003	52	33			
Nigeria	1988	37	34	1995	150	119
	2002	53	30			
Senegal	2001	15	12	1996	30	30
Tanzanía, Rep. Unida de	1993	28	20	1995	120	120
	2003	20	14			
Uganda	1994	25	17	1996	77	73
	2003	13	9			
Asia						
China	1992	46	43	2001	14	10
	2001	19	16			
India	1990	66	66	1996	115	49
	2001	42	32			
América Latina						
Chile	1992	11	11	1999	26	25
	2002	7	7			
Guatemala	1995	14	10	1999	51	38
	2002	11	7			
Guyana	1996	23	12	1998	93	58
	2003	23	12			
Perú	1993	18	18	1998	31	30
	2000	17	14			

Fuentes: Base de datos COMTRADE de las Naciones Unidas; Banco Mundial/UNCTAD.

estabilidad macroeconómica. Los elementos más importantes de las reformas de las políticas relativas al comercio agrícola fueron:

- la sustitución de la mayor parte de las restricciones cuantitativas sobre las importaciones por aranceles;
- la reducción tanto del nivel como de la dispersión de los aranceles;
- la supresión de los impuestos, los

contingentes y las licencias de exportación;

- la reducción en la importancia de la autosuficiencia alimentaria como objetivo de las políticas;
- la reducción o eliminación del comercio estatal;
- la eliminación de los controles sobre los precios internos y la supresión gradual

de los programas de contratación pública.

El orden y la profundidad de las reformas aplicadas variaron de un país a otro y en algunos casos hubo una inversión de las políticas. Sin embargo, a comienzos del decenio de 1990, los aranceles se habían reducido de manera sustancial en la mayoría de los países de la muestra y disminuyeron ulteriormente en 2001 (véase el Cuadro 11). En el caso específico de la agricultura, el nivel medio de los aranceles aplicados en 2001 fue inferior al 25 por ciento en todos los países de la muestra, con la excepción de tres: Nigeria, Marruecos y la India. Los obstáculos no arancelarios se habían sustituido en gran parte por aranceles. Sin embargo, una cuestión importante que quedaba pendiente era el deseo de los gobiernos de proteger sus sectores agropecuarios de las fluctuaciones de los precios mundiales y contrarrestar las subvenciones a la exportación.

Consecuencias de las reformas para la agricultura

Tendencias de los precios nacionales

El entorno económico externo de los 20 últimos años incluye una tendencia a la baja de los precios reales en los mercados internacionales de numerosos productos básicos agrícolas, en particular el maíz, el arroz, el café, el cacao, el maní y el algodón. Sin embargo, periódicamente se ha invertido esta disminución. Algunos productos registraron una mayor fluctuación de los precios que otros.

Las fluctuaciones de los precios internacionales se deben a numerosos factores. Para la mayoría de los productos básicos tropicales, como el café, el cacao y el té, el exceso de oferta en relación con la demanda a nivel mundial (debido a un aumento de la productividad y a la aparición de nuevos productores importantes) ha sido la causa principal de la tendencia a la baja de los precios internacionales. Sin embargo, para los productos alimenticios básicos, como los cereales, la carne, los productos lácteos y los aceites comestibles, que en los países de la muestra suelen competir con las importaciones, la disminución de los precios internacionales se ha debido principalmente a los elevados niveles de las subvenciones internas y a la exportación que aplicaban los países desarrollados. Los mercados agrícolas

internacionales más distorsionados por los elevados niveles de ayuda y protección eran los de los cereales (trigo, maíz y arroz), el azúcar, los productos lácteos, la carne y las semillas oleaginosas.

En ausencia de políticas internas orientadas al mantenimiento de los precios agrícolas, la tendencia a la baja de los precios internacionales se traduce en una tendencia descendente en los precios reales a la salida de la explotación. Esto se puede aplicar también a los productos semicomercIALIZABLES, como el sorgo, el mijo, la Yuca y el ñame, cuyos precios tienden a seguir a largo plazo los de los cereales más importantes.

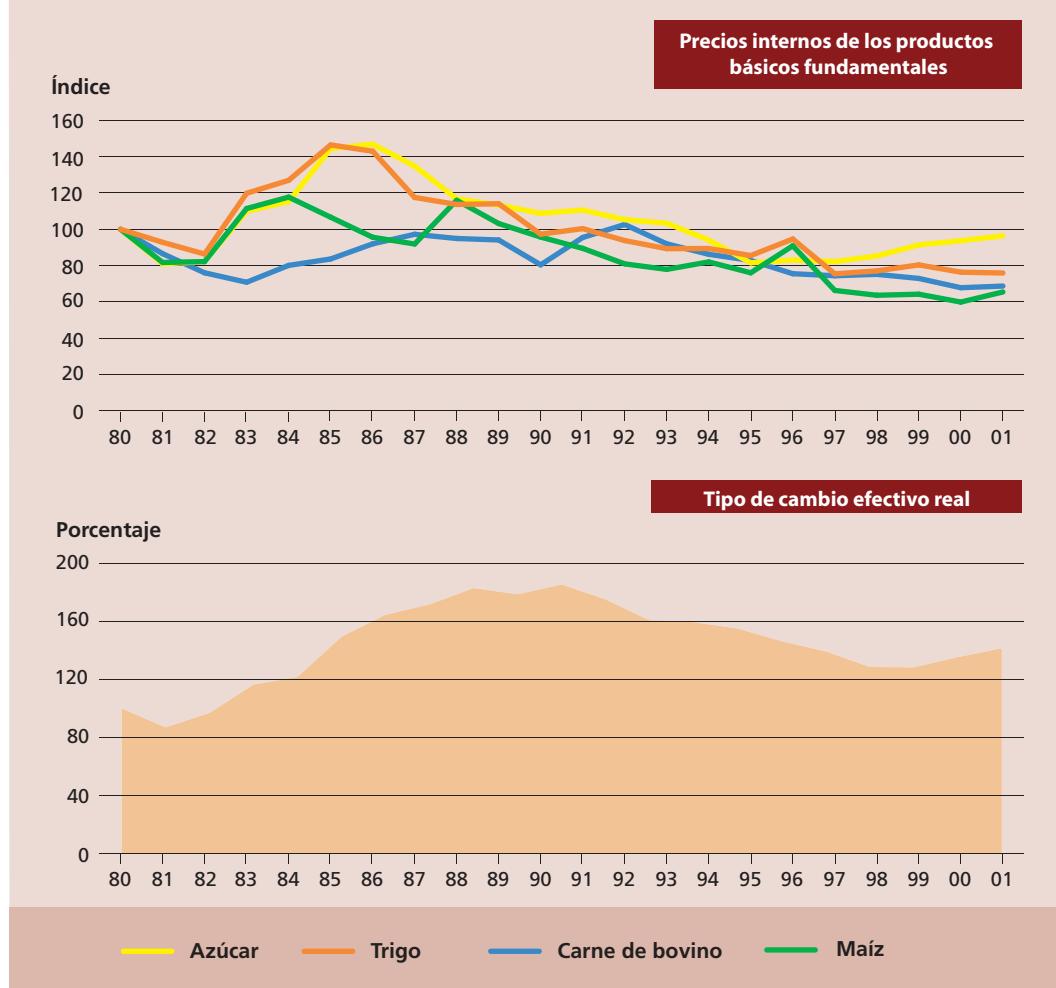
En algunos casos, las reformas estaban asociadas con el aumento de la mayoría de los precios reales al productor nacional (por ejemplo, en Guyana, Nigeria, República Unida de Tanzania y Uganda) en cada período de reforma. En otros casos, hubo períodos de aumento de los precios reales al productor y otros en los cuales se redujeron (por ejemplo, en Kenia y Camerún). En otros, los períodos de reforma se caracterizaron por una disminución de los precios reales (por ejemplo, en Malawi y Guatemala).

Los motivos de esta heterogeneidad en la respuesta de los precios internos son complejos, pero en los estudios se observan varios factores determinantes fundamentales. Éstos se pueden clasificar a grandes rasgos como los que afectan a los precios en la frontera y los que modifican el precio en el ámbito de la economía interna, ya sea como resultado de intervenciones directas en los precios o bien debido a factores institucionales. Los períodos de elevación de los precios reales internos estaban asociados en general con devaluaciones de los tipos de cambio efectivos. En algunos casos, la supresión del control de los gobiernos sobre los precios y los sistemas de comercialización también se plasmó en el incremento de los precios al productor (en particular para los cultivos de exportación). Por otra parte, la liberalización de las importaciones parece haber contribuido a una disminución de los precios reales internos de algunos productos básicos.

Hay dos ejemplos ilustrativos. En Chile se eliminó un sistema de control estatal sobre los precios y la comercialización concebido para mantener bajo el precio de los alimentos

FIGURA 30

Evolución de los precios reales internos y del tipo de cambio efectivo real en Chile



Fuente: FAO, 2005.

para el consumidor y se devaluó el tipo de cambio efectivo. En comparación con el período anterior a la reforma (1964-73), estos cambios acarrearon incrementos significativos de los precios reales internos de todos los productos agrícolas importantes, con inclusión del trigo, el maíz, la carne de bovino y el azúcar, aunque todos esos precios tendieron progresivamente a la baja durante el decenio de 1990. En general, las reformas consiguieron mejorar la transmisión de las fluctuaciones de los precios internacionales a los nacionales, con la excepción de los precios del trigo y el maíz debido a la aplicación de reajustes automáticos de protección en la frontera introducidos en virtud del mecanismo de salvaguardia nacional (banda de precios) (Figura 30).

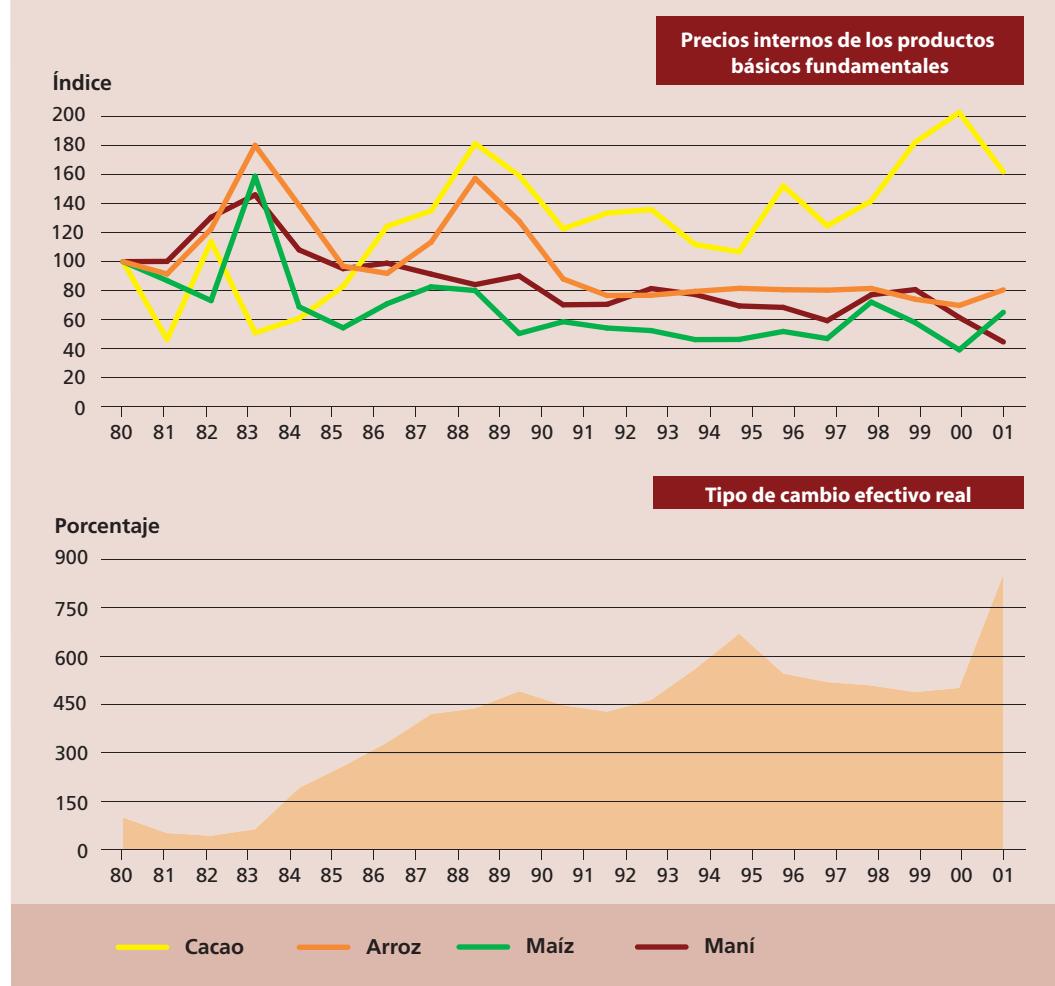
En Ghana, las reformas estuvieron asociadas con una disminución de los precios reales internos al productor de los cultivos de sustitución de las importaciones, tales como el maíz, el arroz y el ñame (Figura 31). El precio interno al productor de cacao, importante cultivo de exportación, aumentó. La liberalización de los tipos de cambio parece haber beneficiado al cacao, pero, como consecuencia de las tendencias de los precios mundiales más la liberalización de las importaciones, en los cultivos de sustitución de las importaciones se produjo el efecto contrario.

Tendencias de la producción

Hay algunas pruebas de una respuesta positiva de la producción al aumento de los

FIGURA 31

Evolución de los precios reales internos y del tipo de cambio efectivo real en Ghana



Fuente: FAO, 2005a.

precios reales y negativa a su disminución; sin embargo, no siempre fue así. Se observó que la pauta de la respuesta a la producción era casi idéntica para los cultivos de exportación y los de productos alimenticios. De los 150 casos para los cuales se han presentado datos relativos a los cambios tanto de los precios como de la producción, sólo en el 66 por ciento de ellos sigue la respuesta la dirección esperada, registrándose en un 34 por ciento de los casos un aumento de la producción al disminuir los precios o una caída de la producción al aumentar. En Kenia y la República Unida de Tanzania, la producción sectorial se redujo a pesar del aumento de los precios reales. Malawi y el Perú mostraron el efecto contrario, de aumento de la producción de una serie de

productos a pesar de la disminución de los precios.

Así pues, en general, hay un panorama desigual con respecto a la respuesta aparente de la producción ante un cambio en los precios. Esto hace pensar en el hecho de que, aunque los productores respondan a una combinación de incentivos en los precios (determinados a nivel tanto internacional como nacional), las dificultades no asociadas con los precios o su atenuación parecen esenciales a la hora de determinar si una respuesta se produce en el período de la reforma (reconociendo que la falta de respuesta puede explicar en parte estas reacciones imprevistas) y también su amplitud.

Al igual que con los cambios en los precios, hay numerosos motivos para la

CUADRO 12**Cociente del valor total de las importaciones de alimentos y el valor total de las exportaciones agrícolas**

País	Cociente medio		
	1970-84	1985-94	1995-2002
África			
Camerún	0,2	0,3	0,3
Ghana	0,2	0,4	0,6
Kenya	0,2	0,2	0,4
Malawi	0,1	0,2	0,2
Marruecos	1,3	1,1	1,6
Nigeria	2,2	2,5	3,0
Senegal	1,2	2,1	3,7
Tanzanía, Rep. Unida de	0,2	0,3	0,5
Uganda	0,1	0,2	0,4
Asia			
China	0,8	0,5	0,7
India	0,6	0,4	0,5
América Latina			
Chile	2,8	0,2	0,3
Guatemala	0,1	0,2	0,3
Guyana	0,3	0,2	0,3
Perú	1,2	1,9	1,4

Fuente: FAO.

heterogeneidad de la respuesta de la producción. Algunos guardan relación con las condiciones de los mercados mundiales en evolución, como ya se ha mencionado. Cuando aumentan las oportunidades de exportación como consecuencia de la apertura de mercados previamente protegidos, se puede producir un crecimiento de las exportaciones a pesar de que la disminución de los precios internacionales repercute más plenamente en los productores nacionales, debido a la reducción simultánea de las restricciones internas a las exportaciones.

De igual manera, el aumento de los precios nacionales puede no reflejar el incremento de los precios en la explotación, debido a que los principales protagonistas de la cadena de suministro obtienen mayores beneficios con la elevación de los precios mundiales. En otros casos, las políticas internas y los cambios institucionales pueden contribuir a explicar la respuesta de la producción. Por ejemplo, un aumento sustancial del precio de los insumos dificulta el posible estímulo

del aumento de los precios de producción; en otros casos, la producción se ha visto afectada negativamente por la retirada del apoyo al crédito rural.

Tendencias del comercio

Entre los países de la muestra se registraron diferencias significativas en el crecimiento relativo de las exportaciones y las importaciones agrícolas y, por consiguiente, en la dirección que ha seguido el cambio de la razón de las importaciones de alimentos sobre las exportaciones agrícolas (Cuadro 12). Tras un período de fuerte crecimiento en la primera y/o la segunda mitad del decenio de 1980, el ritmo de crecimiento de las exportaciones disminuyó en el decenio de 1990, reduciéndose bruscamente para todos los países en el período de 1992-97, con la excepción del Senegal y Chile. En la mayor parte de los casos, ello estuvo asociado con la disminución de los precios de exportación más que con la reducción de su volumen.

En algunos casos no sólo aumentó el valor total de las exportaciones, sino que

CUADRO 13

Cambios en la proporción de la población subnutrida, la producción de alimentos, la pobreza rural y el crecimiento económico (porcentaje)

	Proporción de población subnutrida			Variación de la proporción de personas subnutridas	Crecimiento real de la producción de alimentos por habitante ¹	Incidencia de la pobreza rural ²		Crecimiento real por habitante ³	
	1979-81	1990-92	2000-02			1989/91-2001	Comienzos del decenio de 1990	Final del decenio de 1990	PIB
África									
Camerún	22	33	25	-8	6	59,6	49,9	-1,2	2,0
Ghana	64	35	13	-22	48	63,0	49,0	1,9	0,7
Kenya	24	44	33	-11	-6	46,3	59,6	-0,7	-1,5
Malawi	26	49	33	-16	67	-	66,5	1,1	5,1
Marruecos	10	6	7	1	-17	18,0	27,0	1,1	3,8
Nigeria	39	13	9	-4	18	48,0	76,0	0,3	0,9
Senegal	23	23	24	1	-3	-	-	1,0	-1,1
Tanzanía, Rep. Unida de	28	35	44	9	-22	41,0	39,0	1,1	0,8
Uganda	33	23	19	-4	1	59,4	39,0	3,6	1,0
Asia									
China	30	17	11	-6	74	32,9	3,2	8,2	2,9
India	38	25	21	-4	13	30,1	21,0	3,7	0,6
América Latina									
Chile	7	8	4	-4	25	39,5	23,8	4,2	1,6
Guatemala	18	16	24	8	3	-	-	1,2	0,1
Guyana	13	21	9	-12	84	45,0	40,0	3,5	3,8
Perú	28	40	13	-27	51	70,8	64,8	1,3	2,0

¹ Crecimiento total de la producción de alimentos por habitante entre 1989/91 y 2001 en precios constantes de 1989/91.

² Porcentaje de la población por debajo del umbral nacional de pobreza. El año inicial y final difieren en el cuadro según los países, pero en general son de 1990 a 2001, excepto para China, donde la incidencia inicial de la pobreza es de 1978.

³ Porcentaje promedio anual.

Fuentes: FAO, 2005a; Banco Mundial, 2005c; FAO, 2003b.

la liberalización del comercio parecía haber alentado una diversificación de los productos de exportación. Si bien se mantenía la importancia económica de las exportaciones tropicales tradicionales, se registró un notable crecimiento de cultivos no tradicionales (por ejemplo, frutas de Chile y Guatemala, flores cortadas y frijoles verdes de Kenya o espárragos del Perú). En cambio, las importaciones de alimentos generalmente aumentaron como promedio de manera más rápida que las exportaciones agrícolas en la mayoría de los casos. El efecto neto sobre la balanza comercial agrícola varió de unos países a otros.

En muchos países africanos, las importaciones de alimentos aumentaron no sólo debido a la reducción de las medidas en la frontera y las fluctuaciones de los

tipos de cambio, sino también porque la producción de alimentos por habitante en el decenio de 1990 disminuyó en varios países (por ejemplo, Kenya, Marruecos, Senegal y República Unida de Tanzania) (Cuadro 13).

Efectos de las reformas en la seguridad alimentaria

Las repercusiones de las reformas en la seguridad alimentaria son difíciles de calibrar directamente y como mejor se detectan es mediante una serie de indicadores que abarcan características tanto macroeconómicas (conjunto nacional) como microeconómicas (hogares). Tales indicadores se pueden clasificar con arreglo a los tres aspectos principales de la seguridad alimentaria: disponibilidad, estabilidad y accesibilidad.

Suministro total de alimentos en los países de la muestra

Se observa una sólida asociación entre la producción de alimentos por habitante y la disponibilidad de nutrientes por habitante en el decenio de 1990. El índice de la producción de alimentos por habitante aumentó en 11 de los países de la muestra, incluso con mejoras muy significativas; sin embargo, para Kenia, Marruecos, el Senegal y la República Unida de Tanzania se observó un empeoramiento de este indicador, que fue particularmente grave en el caso de Marruecos y la República Unida de Tanzania (Cuadro 13).

Entre los países que registraron una disminución del índice de producción, sólo Kenia se libró de sufrir también una reducción de la disponibilidad de nutrientes. En otras palabras, aun cuando las divisas en sí no constituyan un factor limitante, evidentemente había otros factores en juego que impedían que las importaciones de alimentos compensaran el déficit de la producción. Una vinculación probable a este respecto se produce a través del efecto de la producción en los ingresos rurales y la dependencia de la nutrición de los niveles de ingresos. La falta de ingresos suficientes se traduce en la carencia de suficiente poder adquisitivo para lograr que el sistema de comercialización introduzca el volumen necesario de importaciones.

La proporción de las importaciones de alimentos con respecto al total de las importaciones se elevó en el período posterior a 1995 en todos los países de la muestra, con la excepción de China, la India y el Perú (Cuadro 14). La tendencia ascendente de esta proporción obedece a numerosos factores, entre ellos el crecimiento demográfico y económico, la liberalización cambiaria y la flexibilización de los obstáculos comerciales. Sin embargo, el aumento del cociente de las importaciones de alimentos y los ingresos totales por exportación (bienes y servicios) menos el servicio de la deuda indica que la seguridad alimentaria a nivel nacional (evidenciada por la capacidad de importación) se encuentra cada vez más comprometida. En el período posterior a 1995, este cociente aumentó en ocho países de la muestra, pero se redujo en otros seis. Fue particularmente elevado (más del 20 por ciento) en el Senegal, la República Unida de Tanzania y Uganda.

Seguridad alimentaria de los hogares

Cualquier repercusión de las políticas en la disponibilidad, accesibilidad y estabilidad del suministro de alimentos a nivel nacional dependerá de una serie de parámetros institucionales y regionales que influyen en lo que sucede a nivel familiar. Las tendencias de la seguridad alimentaria de los hogares se pueden calibrar a partir de los datos sobre la pobreza y las estimaciones de la subnutrición.

Los países que han experimentado un ritmo de crecimiento relativamente intenso del PIB real por habitante y/o del valor añadido real de la agricultura por habitante durante el pasado decenio tienden a notificar resultados positivos con respecto al número de personas que viven por debajo del umbral nacional de pobreza (véase el Cuadro 13). Sin embargo, hay que señalar que la reducción de la pobreza ha variado a menudo entre las regiones y las categorías de agricultores de estos países.

En los países que han registrado un aumento relativamente pequeño del PIB real durante el pasado decenio, los indicadores para la población pobre son en general menos alentadores. Así pues, los estudios monográficos parecen indicar que los efectos de las reformas de las políticas en los ingresos de los hogares rurales tienden a depender considerablemente del rendimiento del sector agrícola, incluso por lo que respecta a la producción de alimentos, y de la respuesta general de la economía. Esta vinculación refleja la importancia relativa de la agricultura, las actividades no agrícolas y las remesas en los ingresos de los hogares rurales. En los países en los cuales los indicadores de crecimiento después de la reforma eran inadecuados, había una mayor posibilidad de agravamiento de la pobreza.

La seguridad alimentaria, además de estar estrechamente relacionada con la pobreza, se refleja en los datos sobre la subnutrición. En el Cuadro 13 se resumen las estimaciones de la subnutrición y sus tendencias. Para la mayor parte de los países de la muestra, los efectos de las reformas se hicieron sentir entre 1990 y 2001. Entre 2000 y 2002 la República Unida de Tanzania ostentaba el índice más elevado de subnutrición, con un 44 por ciento de la población, pero el índice era inferior al 10 por ciento en Guyana, Nigeria y Marruecos e inferior al 5 por ciento en el caso de Chile.

CUADRO 14**Disponibilidad de calorías y proteínas por habitante, 1980/82-1999/2001**

	Calorías (cal/día)			Proteínas (g/día)		
	1980-82	1990-92	1999-2001	1980-82	1990-92	1999-2001
África						
Camerún	2 260	2 123	2 240	57	51	56
Ghana	1 661	2 094	2 621	38	46	54
Kenya	2 164	1 924	2 044	56	51	53
Malawi	2 269	1 886	2 164	66	51	54
Marruecos	2 772	3 017	3 002	73	84	81
Nigeria	2 065	2 559	2 768	49	57	63
Senegal	2 343	2 283	2 275	67	67	63
Tanzanía, Rep. Unida de	2 186	2 078	1 970	54	51	48
Uganda	2 139	2 291	2 371	49	55	57
Asia						
China	2 400	2 708	2 974	56	66	85
India	2 067	2 368	2 492	51	57	59
América Latina						
Chile	2 646	2 612	2 851	71	73	78
Guatemala	2 332	2 352	2 160	59	60	55
Guyana	2 517	2 350	2 536	61	61	73
Perú	2 143	1 979	2 602	55	49	64

Fuente: FAO.

Durante el período de 1990-92 a 2000-02, las estimaciones de la FAO sobre la proporción de población subnutrida disminuyeron en 11 de los 15 países. Los únicos países para los cuales el índice de subnutrición aumentó de manera significativa fueron Guatemala y la República Unida de Tanzania. Hay una fuerte correlación entre los cambios relativos a la prevalencia de la subnutrición durante el decenio de 1990 y los cambios en la disponibilidad media de alimentos, y en particular en la producción de alimentos por habitante (Figura 32; Cuadro 14).

Efectos diferenciados en el ámbito de los países

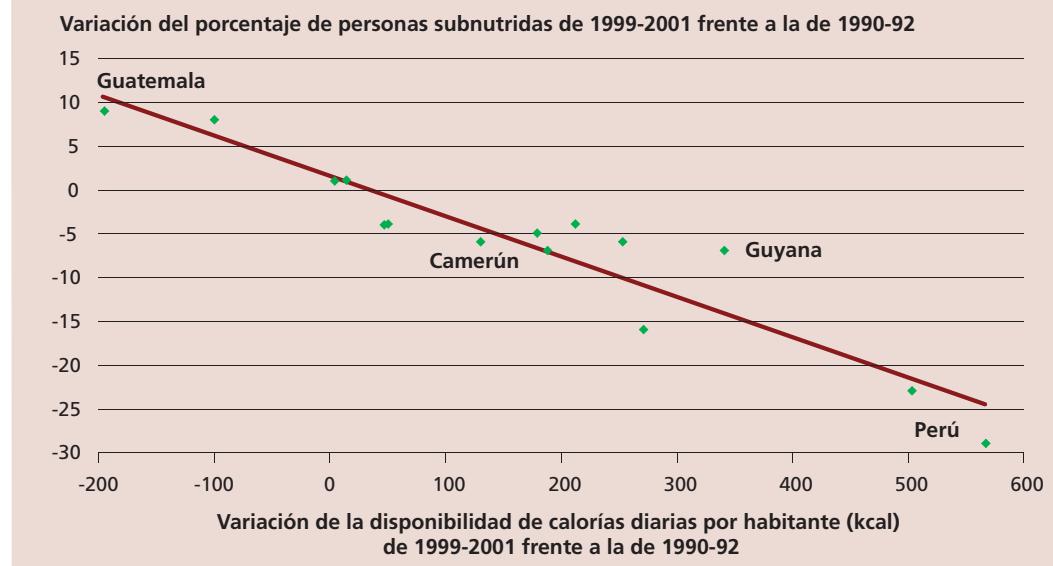
En el sector agrícola de cada país, las reformas afectaron a los productores de manera diferente en función de los sistemas de cultivo. Los productores de cultivos de exportación en general se beneficiaron, así como los asalariados de la producción y elaboración de dicho sector. En cambio, los productores que competían con las importaciones y que perdieron

parte de su protección se vieron afectados negativamente a corto plazo. Sin embargo, su bienestar a largo plazo depende de su capacidad para aumentar la productividad y/o cambiar los sistemas de cultivo. En muchos casos, los agricultores tenían poca flexibilidad para ajustar su producción y los resultados fueron desiguales y, en consecuencia, las pérdidas de este grupo de agricultores probablemente tenían lugar a largo plazo.

Los productores de bienes no comercializables resultaban en general menos directamente afectados por la reforma del comercio, aunque podrían haberse visto perjudicados indirectamente por un cambio de orientación de los consumidores hacia bienes importados de precio más bajo o beneficiados indirectamente por los precios más elevados de los bienes exportables cuando era esto lo que ocurría. Los pequeños agricultores tienden a ser productores de bienes no comercializables y los miembros de sus hogares suelen participar algo más en tareas rurales no agrícolas. En la medida en que se

FIGURA 32

Variación de la disponibilidad media de alimentos frente a la variación de la prevalencia de la subnutrición durante el decenio de 1990



Fuente: FAO, 2005a.

podía disponer de mayores oportunidades de empleo en la economía rural no agrícola, los pequeños hogares agrícolas se beneficiaban por el proceso de reforma. Sin embargo, no está claro si el aumento del empleo se debió directamente o no a la liberalización del comercio.

Hubo también diferencias en los efectos de los ingresos reales sobre los consumidores urbanos y rurales. Es bien conocido que los hogares de bajos ingresos, urbanos y rurales, dedican una gran proporción de sus ingresos a los alimentos. En la medida en que la liberalización del comercio haga bajar los precios de los alimentos, los ingresos de los hogares pobres que son consumidores netos pueden aumentar en términos reales. Ciertamente los consumidores de bajos ingresos (los pequeños agricultores también son con frecuencia consumidores netos) se beneficiaron de la liberalización del comercio, porque la disminución de la protección redujo el precio de los alimentos en relación con el nivel de los salarios. Éste es claramente el caso de algunos de los países de la muestra, cuyos agricultores son una pequeña proporción de la población (por ejemplo Chile) y/o la mayoría de los agricultores son asalariados. Sin embargo, si la agricultura representa una proporción

elevada del empleo y los agricultores son autónomos, la pérdida de ingresos para los agricultores de bajos ingresos puede ser superior a cualquier efecto sobre los ingresos reales mediante los bienes importables en sus cestas de consumo.

Resumen de las consecuencias de las reformas

Factores importantes que influyen en los resultados son el marco infraestructural e institucional en el cual funciona la agricultura, el escalonamiento apropiado de las reformas y la coherencia de su aplicación.

Con la reducción de los controles oficiales sobre los precios y los sistemas de comercialización, las reformas macroeconómicas y la reducción de los obstáculos comerciales, en particular para las exportaciones, los incentivos a los precios agrícolas han mejorado en muchos de los países estudiados, pero no en todos los casos. En esos incentivos han influido de manera particularmente importante los cambios registrados en el tipo de cambio real, bien sea como resultado de la política cambiaria o bien de la inflación. Cuando, después de las reformas, el tipo de cambio se mantenía en un nivel sobrevalorado o apreciado, los incentivos a los precios agrícolas tendían a

deteriorarse. Sucedía lo contrario cuando los tipos de cambio se depreciaban.

La mejora de los incentivos a los precios agrícolas en general ha llevado a un aumento de la producción (en dos tercios de los casos), pero en los demás países hubo otros factores que dominaron el efecto de los incentivos. La reducción del crédito rural disponible y el aumento del precio de los insumos fueron algunas de las razones indicadas para una respuesta débil o negativa de la oferta. De manera análoga, cuando en muchos casos se realizaron reformas institucionales para reducir la intervención de los gobiernos en los mercados agrícolas, el sector privado no siempre estaba totalmente preparado para sustituir las actividades del Estado y la consecuencia fue un período prolongado con servicios incompletos o inadecuados para los productores.

La agricultura de exportación ha tendido a beneficiarse de los paquetes de reformas en mayor medida que los sectores de los cultivos que compiten con las importaciones. Si bien un sector de exportación dinámico contribuye a reducir la pobreza y la inseguridad alimentaria, los productores que trabajan en sectores que compiten con las importaciones, sobre todo los productores en pequeña escala cuyo capital es inadecuado, pueden sufrir pérdidas, en particular cuando no están en condiciones de cambiar a otras oportunidades productivas o de empleo.

El índice de reducción de la pobreza depende del rendimiento económico en conjunto (es decir, la creación de oportunidades de empleo, tanto en la agricultura como fuera de ella, a un ritmo más rápido que el crecimiento demográfico). Para las economías basadas en gran parte en la agricultura y cuando la pobreza es fundamentalmente rural, el rendimiento económico depende en gran medida del rendimiento del sector agrícola. A través de esta vinculación, la mejora de los precios agrícolas ejerce un efecto positivo en la reducción de la pobreza.

Sin embargo, si no se adoptan medidas para garantizar que los pequeños propietarios y otras familias rurales pobres se beneficien de la mejora de los ingresos reales derivada del proceso de reforma, la seguridad alimentaria puede verse afectada negativamente por el aumento de los precios.

Conclusiones fundamentales

El principio básico de las reformas de las políticas internas y comerciales realizadas por los países considerados en el estudio era que una mayor orientación hacia los mercados mejoraría el rendimiento del sector y promovería en último término la reducción de la pobreza y mejoraría la seguridad alimentaria. Los resultados de las experiencias de los países con las reformas han sido desiguales. No obstante, de los estudios monográficos dimanaron varios temas convergentes:

- Las reformas pueden contribuir a reducir la pobreza y mejorar la seguridad alimentaria, siempre que hayan sido concebidas y aplicadas cuidadosamente conforme a una estrategia que favorece a la población pobre.
- El escalonamiento de las reformas requiere una atención especial y constante. Se deben garantizar incentivos apropiados antes de proceder (o al mismo tiempo) a aumentar los precios de los insumos, incluso al costo de mantener algunas subvenciones a los insumos muy selectivas durante un período de reajuste transitorio.
- Es de importancia vital encontrar mecanismos para estimular y ayudar al sector privado a llenar los vacíos que deja el desmantelamiento de las instituciones de comercialización agrícola.
- La mejora de la infraestructura rural es un factor importante para el éxito de la reforma de las políticas en la mayoría de los países, pero es particularmente necesaria en las zonas de bajos ingresos, junto con la ayuda a las inversiones productivas de los pequeños agricultores. Sin dichas inversiones, es difícil que esos agricultores respondan a los incentivos de los precios.
- También son importantes para la población rural pobre las políticas orientadas a alentar el fomento del empleo rural no agrícola. Éstas pueden incluir la organización de microfinanciación, la simplificación de los regímenes normativos, la mejora de la infraestructura e incentivos especiales para la industrialización rural de las zonas pobres.

- Como las políticas complementarias para facilitar el reajuste que se han mencionado pueden tardar en fructificar, tal vez sean necesarias medidas compensatorias transitorias orientadas a los grupos de ingresos más bajos. En varios de los estudios monográficos se señalaron la falta de medidas para proteger a la población pobre y los problemas para llegar a los grupos más vulnerables.
- Al examinar las negociaciones de la OMC sobre la agricultura, se observa que los debates más sensibles en relación con las políticas comerciales internas se concentran en los instrumentos normativos para abordar los sectores que compiten con las importaciones. Ello es particularmente importante cuando los mercados internacionales están distorsionados debido a los elevados niveles de apoyo y a las subvenciones a las exportaciones por parte de países ricos que se lo pueden permitir.
- Para los países con una gran proporción de población de bajos ingresos y con escasos recursos que vive en zonas rurales y que depende de la agricultura, son esenciales las reformas encaminadas a aumentar la productividad y a facilitar la transición fuera de la agricultura y a crear empleo no agrícola para mejorar la seguridad alimentaria a medio y largo plazo. Sin embargo, dado que tales reformas pueden tardar en dar resultados, es preferible que se pongan en marcha antes (o al menos al mismo tiempo) de la aplicación de medidas como la supresión de las subvenciones a los insumos agrícolas y la reducción de los aranceles sobre cultivos fundamentales para las familias de bajos ingresos.