

Rome 12-13 de octubre 2009



## Medidas no distorsionadoras de apoyo a los agricultores

### EL DESAFÍO

La reciente crisis alimentaria internacional ha puesto de manifiesto la cuestión fundamental de la seguridad alimentaria y la necesidad de ampliar la capacidad de producción agrícola, tanto en los países desarrollados como en desarrollo, para satisfacer la demanda actual y futura. El desafío es doble: garantizar la seguridad alimentaria de los mil millones de personas aquejadas por el hambre y estar en condiciones de alimentar a una población mundial que, según las previsiones en 2050 llegará a contar 9 100 millones de personas.

Para hacer frente a este reto mundial, son necesarios una mayor inversión en agricultura y el establecimiento de los incentivos adecuados para los agricultores. Una cuestión clave consiste en cómo

configurar y diseñar el apoyo a los agricultores tanto del mundo desarrollado como en desarrollo, y minimizar al mismo tiempo las distorsiones de los mercados mundiales que pueden resultar perjudiciales para estos últimos países. Además, hay que promover un suministro mundial de alimentos suficiente, la seguridad alimentaria para los subnutridos y la reducción de la pobreza y los incentivos de crecimiento para los agricultores, especialmente para los más pequeños, en países de bajos ingresos y con déficit de alimentos.

Los países desarrollados prestan apoyo a los agricultores para incrementar los ingresos agrícolas, reducir la variabilidad de dichos ingresos, mejorar la competitividad del sector agrícola, brindar protección contra las catástrofes naturales y

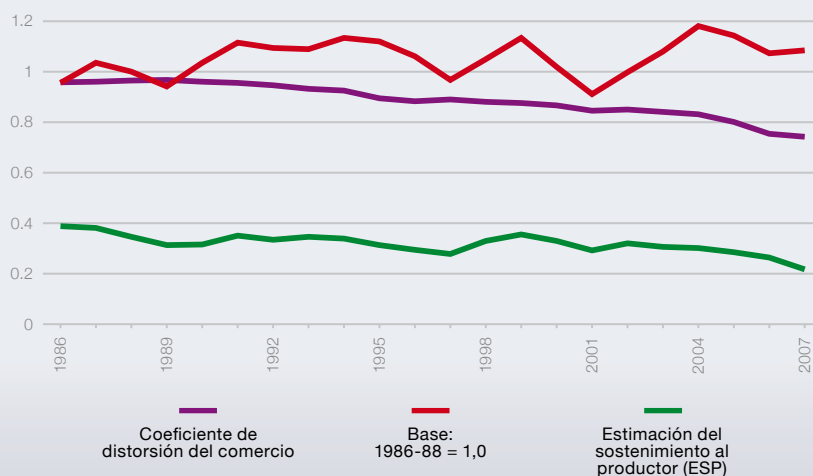
proporcionar alimentos de calidad e inocuos (en cuanto a procesos productivos y sanidad). Las políticas de apoyo a la agricultura que incentivan la producción nacional pueden generar distorsiones en los mercados mundiales, como precios mundiales más bajos, la disminución de la demanda de importación y un acceso restringido al mercado, factores que desaceleran la producción agrícola de los países en desarrollo a largo plazo. Dichas distorsiones han sido objeto de considerable debate en el contexto del Acuerdo sobre la Agricultura de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

### CUESTIONES FUNDAMENTALES

#### APOYO A LA AGRICULTURA DURANTE EL DESARROLLO

En los países en desarrollo, las políticas agrícolas se han orientado principalmente por la necesidad de acelerar la transición desde estructuras agrícolas de bajos ingresos y economías rurales a economías más desarrolladas basadas en la industria. Se consideraba que la agricultura desempeñaba una función de apoyo a la industrialización y que esta última constituía el aspecto más importante del crecimiento y el desarrollo. En las fases iniciales de esta transición, las políticas adoptadas pretendían mantener los precios de los alimentos y, con ello, los salarios bajos. El efecto global de dichas políticas, medido por las tasas nominales de asistencia, que se han computado para un gran número de países y productos en un proyecto realizado recientemente por el Banco Mundial en materia de

Figura 1: Apoyo agrícola de la OCDE 1986-2007



Fuente: FAO

distorsiones agrícolas, ha repercutido principalmente en los productores agrícolas (es decir, en forma de tasas negativas) (Figura 2). En el proceso, los sectores agrícolas de numerosos países han afrontado un sesgo negativo de las políticas, índices de crecimiento reducidos y una elevada incidencia de la pobreza, y han determinado a su vez una mayor dependencia de las importaciones de alimentos.

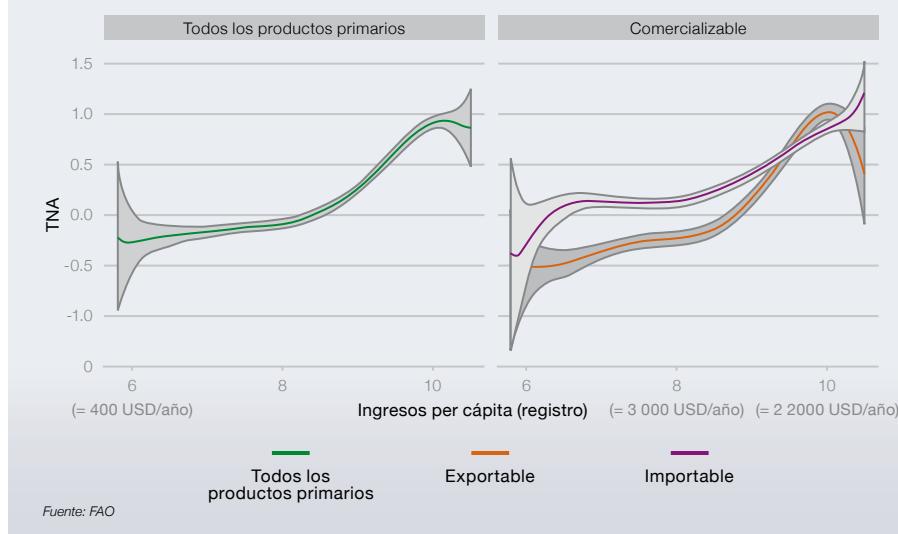
En fases posteriores de la transición, es decir, cuando aumentan los ingresos medios (habitualmente con unos ingresos per cápita de 8 000 USD o más) y disminuye la proporción de agricultores empleados, las políticas de apoyo a la agricultura en los países en desarrollo se convierten en positivas y siguen patrones similares a los que ahora son países desarrollados: las tasas nominales de asistencia aumentan a medida que disminuye el porcentaje de la agricultura en la economía y ascienden los ingresos medios agrícolas y totales (Figura 2).

En todo caso, hoy existe un consenso cada vez mayor en el sentido de que el crecimiento agrícola es la clave de la expansión de toda la economía. También hay pruebas empíricas de que el incremento del PIB que se deriva de la agricultura resulta más eficaz para aliviar la pobreza que el determinado por los sectores no agrícolas. Esto ha estimulado un giro de las políticas hacia el apoyo a la agricultura y las actividades conexas. Un ejemplo de ello es la Iniciativa de L'Aquila sobre la Seguridad Alimentaria Mundial del G8 (julio de 2009).

#### AYUDA DISOCIADA

Si bien el valor del apoyo global de la OCDE a la agricultura ha sido estable a lo largo del tiempo, las reformas periódicas desde el inicio de la Ronda Uruguay han cambiado el peso relativo de diferentes instrumentos políticos, incrementando la dependencia

**Figura 2. Tasa nominal de asistencia media de los productores agrícolas como función de los ingresos per cápita del país**



de la así llamada ayuda disociada de acuerdo con las disposiciones de la OMC. Se considera que los pagos basados en áreas, derechos históricos, limitaciones de insumos e ingresos agrícolas históricos totales están "disociados" de las decisiones productivas actuales y, por lo tanto, tienen consecuencias menores en la producción y el comercio.

Las políticas disociadas pueden incluir no solo el apoyo para la detraición de tierras, sino también el apoyo para conocimientos tecnológicos y capital humano agrícola, incentivos para el mantenimiento de tierras detraídas en producción preparada y medioambientalmente sostenible y otras políticas similares, y puede ser además una opción para las reservas de productos básicos físicos. En países de ingresos elevados, las tierras productivas detraídas del cultivo pueden empezar a producir físicamente en 6-10 meses (la respuesta reciente de los suministros lo demuestra). De este modo, proporcionan una potente reserva ante la escasez de alimentos

y, al mismo tiempo, no distorsionan los mercados mundiales actuales con sobreproducción.

#### INCREMENTO DEL APOYO ASOCIADO A SEGUROS

A medida que el apoyo de la OCDE a la agricultura pasa de los productos básicos a las medidas disociadas, los ingresos agrícolas se vuelven más variables y se depende cada vez más de las redes de seguridad pública en forma de medidas de mitigación del riesgo como los seguros de ingresos o contra los fenómenos meteorológicos, con tal de proporcionar protección contra las impredecibles oscilaciones negativas de los ingresos agrícolas. Si bien en los países de la OCDE existen seguros privados disponibles para la mayoría de riesgos agrícolas, en algunos casos el apoyo de los seguros públicos tiende a excluir a los seguros privados y puede incentivar las actividades de producción más arriesgadas o mayores, lo cual puede resultar distorsionador.



#### DATOS BÁSICOS

► El valor monetario del apoyo que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) presta a la agricultura se ha mantenido relativamente estable a lo largo del tiempo, a pesar de las reformas periódicas desde el inicio de la Ronda Uruguay. De acuerdo con la OCDE, entre 1986-87 y 2005-07,

la relación entre el apoyo al productor y el valor de la producción cayó del 40 al 29 %.

► El sostenimiento de los precios de mercado y los pagos basados en la producción han disminuido. En conjunto, el apoyo basado en los productos básicos descendió del 82 % del total en 1986-88 al 55 % en 2005-07. Como consecuencia, el coeficiente de distorsión del comercio agregado para el apoyo agrícola de la OCDE descendió de 0,96 en 1986 a 0,74 en 2007 (Figura 1). Durante

Con objeto de que los esquemas de seguros públicos no den lugar a distorsiones, se deben considerar los fracasos del mercado como acontecimientos altamente impredecibles y poco probables pero muy perjudiciales, que no suelen estar asegurados por el sector privado, pero que pueden resultar devastadores para los agricultores. Los otros riesgos más “habituales” pueden ser gestionados por el mercado privado y los agricultores, a través de diversos instrumentos como los seguros índice u otros instrumentos financieros de gestión de riesgo modernos, etc.

### **ACCESO AL MERCADO EN LOS PAÍSES DE LA OCDE**

Las políticas fronterizas que restringen el acceso al mercado por parte de terceros países constituyen una distorsión del comercio. Las restricciones de acceso al mercado adoptan la forma de aranceles y una amplia gama de medidas no arancelarias (normativas, restricciones estacionales, contingentes, contingentes arancelarios, etc.). Las exportaciones de los países en desarrollo a los mercados de la OCDE siguen afrontando graves obstáculos a la importación, excepto en el caso de los países que se benefician de un acceso arancelario preferencial (p. ej., Sistema generalizado de preferencias [SGP] (Plus), Ley sobre Crecimiento y Oportunidad en África, Iniciativa Todo menos armas). En los análisis se muestra que las restricciones de acceso al mercado presentan amplias diferencias entre países y menoscaban enormemente la situación de unos 30 países en desarrollo. En los países ricos, se concentran en los sectores de la carne, los productos lácteos, el azúcar y el tabaco. La progresividad arancelaria sigue siendo considerable y podría tener repercusiones importantes en el crecimiento de la agroindustria de los países en desarrollo. La coexistencia de aranceles ad valorem con aranceles específicos volatiliza el proteccionismo.

Las restricciones del acceso al mercado también distorsionan la producción por su efecto de protección de los productores locales. Por ejemplo, algunos estudios establecieron que la aplicación de aranceles elevados a productos alimentarios de la zona templada y aranceles bajos a los productos tropicales era un comportamiento habitual en muchos países desarrollados después de la Ronda Uruguay.

### **MEDIDAS RELACIONADAS CON LA EXPORTACIÓN**

Las subvenciones a la exportación también tienen un efecto distorsionador, ya que proporcionan un incentivo a la producción y la exportación de los productos excedentes tiende a traducirse en una baja de los precios mundiales. Los estudios que analizan las consecuencias de la eliminación de subvenciones a la exportación indican que los efectos a largo plazo en los precios del mercado mundial quizás sean limitados para la mayoría de los productos básicos, pero más importantes cuando la subvención comprende una proporción considerable del valor de exportación como ocurre, en particular, con los productos lácteos, el azúcar y la carne vacuna.

Los créditos a la exportación permiten a los compradores extranjeros aplazar sus pagos en condiciones más favorables que las que ofrecen las instituciones financieras. El efecto de dichos créditos depende de la cuantía del gasto presupuestario en dichos créditos y de las condiciones de reembolso. Una justificación para emplear estos créditos es que el país receptor acuse dificultades de liquidez, en cuyo caso el recurso al crédito quizás potencie el comercio más que distorsionarlo. Sin embargo, en la práctica los países en desarrollo importadores netos de alimentos y los países menos adelantados parecen haber recibido sólo una pequeña parte de los créditos a la exportación disponibles.

Un indicador de la medida en que la ayuda alimentaria puede distorsionar el comercio es el concepto de “adicionalidad” del consumo. El grado de adicionalidad depende de las características de los beneficiarios y del país receptor, así como de la formulación y ejecución del programa. La ayuda alimentaria de urgencia es totalmente adicional, puesto que sus beneficiarios no tienen acceso alguno a los alimentos adicionales que necesitan. En el caso de la ayuda alimentaria no relacionada con emergencias, por ejemplo la destinada a beneficiarios específicos o a monetizarse mediante la venta de los productos en el mercado local, el grado de adicionalidad es variable y también lo son, por tanto, los efectos distorsionadores.

### **POLÍTICAS COMERCIALES EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO**

Las políticas comerciales de los países en desarrollo engloban desde aranceles muy bajos aplicados en países con menores ingresos hasta aranceles medios y más elevados aplicados en algunos países en desarrollo de ingresos medios. Las políticas comerciales pueden complementar las políticas y estrategias de inversión nacionales. Sin embargo, el espacio político, por ejemplo en forma de flexibilidad en las normativas fronterizas para permitir “vacíos de desarrollo”, debe justificarse en cuanto a capacidad de brindar apoyo a las inversiones nacionales o a los pequeños agricultores. Muchos países en desarrollo han adoptado importantes reformas económicas desde la década de 1980, como la eliminación gradual de los impuestos de exportación agrícola, la reducción de la protección a la manufactura y la aceptación de que los mercados determinen el valor de su moneda. No obstante, dichas reformas siguen estando incompletas y las tasas de distorsión en muchos sectores agrícolas siguen siendo importantes. En este contexto, son necesarios un mayor análisis y un debate

el mismo período los pagos basados en la superficie, el número de cabezas de ganado, los recursos recibidos o los ingresos, considerados como disociados, aumentó del 9 % al 32 %.

- El entorno global en que operan las políticas de apoyo de la OCDE ha cambiado a lo largo del tiempo, de un exceso de oferta endémico y la disminución de los precios reales de los productos básicos, al aumento de los precios a pesar del menor crecimiento de la demanda, todo ello provocado en parte por el

incremento de la demanda de materia prima para la producción de biocombustibles.

- Los países y hogares en desarrollo no se ven afectados de modo uniforme por la distorsión de las políticas de la OCDE a causa de las preferencias comerciales selectivas entre países y las diferentes estructuras de importación neta o de compra neta en el plano nacional y doméstico.



Un desafío fundamental al que se enfrentan los responsables de las políticas es cómo configurar y diseñar el apoyo a los agricultores de los países desarrollados y en vías de desarrollo con tal de satisfacer sus objetivos nacionales concretos sin afectar a los agricultores de países terceros y, al mismo tiempo, fomentar la adecuación y la seguridad alimentaria mundial, así como minimizar las distorsiones del comercio y los mercados.

1. ¿Qué formas puede asumir el apoyo no distorsionador a los agricultores en los países en desarrollo y desarrollados? ¿Qué tipos de medidas de apoyo pueden adoptarse para asegurar que los agricultores sigan dedicándose a actividades rurales y fomentar su productividad y producción agrícolas a fin de responder a los desafíos futuros de la economía alimentaria? ¿Los pequeños agricultores de los países en desarrollo necesitan un apoyo específico a corto, medio y largo plazo para aumentar su productividad y su competitividad?
2. ¿La disociación de las políticas de apoyo de la OCDE puede ampliarse de forma más equitativa entre los países de la OCDE y para todos los productos básicos agrícolas? ¿Las políticas

disociadas pueden vincularse al mantenimiento de la “reserva” de producción agrícola de los países de ingresos elevados?

3. En vista de los niveles continuados de apoyo a los agricultores de los países desarrollados, ¿los países de la OCDE pueden ofrecer financiación compensatoria para las inversiones agrícolas u otras medidas de aumento del crecimiento agrícola para los países de bajos ingresos? Una opción sería que un determinado porcentaje de los subsidios agrícolas en los países de la OCDE se destinara a ciertos fondos para el desarrollo para inversiones que beneficiaran a los agricultores de los países en desarrollo que reúnan las condiciones requeridas (especialmente en los países menos adelantados).
4. ¿Los países de la OCDE deben limitar los seguros agrícolas de base pública para concentrarlos en los riesgos agrícolas más extremos e impredecibles que provocan la ineficacia del mercado y permitir que el sector privado se haga cargo del resto de riesgos?
5. ¿Cuáles pueden ser las características de un fondo de respuesta rápida que ayude a los agricultores de los países de bajos ingresos y con déficit de alimentos a revitalizar su producción en caso de crisis alimentaria provocada por una crisis económica?

más intenso para valorar si los instrumentos de política comercial pueden usarse (y de qué manera) para apoyar los objetivos de desarrollo.

#### SUBVENCIONES A LOS INSUMOS

Las subvenciones a los insumos, cuando se aplican con eficacia, desempeñan una función fundamental en el desarrollo agrícola y el fomento de la producción. Sin embargo, conllevan riesgos considerables, como el diseño costoso e ineficaz y la aplicación mediante recursos escasos. En función de las condiciones locales, las subvenciones a los insumos son más eficaces para potenciar la producción e inducir efectos multiplicadores del crecimiento de los alimentos básicos, especialmente en los países con mercados incompletos o inexistentes. Muchos subsidios requieren políticas de inversión complementarias. Puesto que las subvenciones a los insumos en el pasado contaban con puntos débiles en cuanto a diseño e aplicación en algunas regiones, debe concederse mayor énfasis al desarrollo de las infraestructuras para el suministro de insumos (semillas,

fertilizantes) y la accesibilidad a los mismos y, cuando corresponda, a la promoción de subvenciones a los insumos orientadas de forma eficaz, en especial a los pequeños agricultores rurales.

#### REDES DE SEGURIDAD DE LOS PEQUEÑOS AGRICULTORES

La agricultura de los países en desarrollo se encuentra mucho más expuesta a múltiples riesgos naturales y de mercado. Ante la ausencia de otros instrumentos y redes de seguridad, gran parte de la capacidad de ahorro de los pequeños productores de países en desarrollo se invierte en autoseguros. Además, con frecuencia se ven atrapados en actividades productivas de baja rentabilidad y bajo riesgo. Las políticas para reducir los riesgos que afrontan los agricultores de bajos ingresos, que ayudan a dichos productores a hacer frente a las situaciones negativas, pueden ser fundamentales para desatar su propio potencial de ahorro y sacarlos de las trampas de la pobreza. Las redes de seguridad basadas en el mercado, que incluyen los seguros índice, pueden resultar útiles como complemento de otras medidas

de apoyo nacionales pertinentes. Como ejemplos de medidas para la reducción de los riesgos en los ingresos, los precios y la incertidumbre cabe mencionar la inversión en infraestructuras informativas para habilitar mercados de seguros, sistemas de información del mercado para mejorar su transparencia y facilitar el intercambio, leyes y marcos jurídicos claros y estables así como redes de seguridad y seguros contra la pérdida de las cosechas, la sequía y otras catástrofes.

También se hace necesario establecer un mecanismo de protección contra las crisis alimentarias provocadas por crisis económicas. Este podría adoptar la forma de un sistema de respuesta rápida destinado a revitalizar la producción alimentaria especialmente en los países de bajos ingresos y con déficit de alimentos, sobre la base de los mecanismos ya establecidos para responder ante catástrofes naturales o situaciones de conflicto.