

EL VILIPENDIADO PERO INFALTABLE PROTECCIONISMO AGRICOLA *

RAFAEL CARTAY

Rafael Cartay Angulo, economista egresado de la U.C.V. en 1966, Barinés de nacimiento (1941), cursos de postgrado en Economía y Desarrollo Agrícola en México y Costa Rica, Doctor Tercer ciclo, en la Sorbona (EPHE Sorbone Universidad de Paris, 1976), es actualmente profesor Asociado en la U.L.A. contándose dentro de sus experiencias profesionales el haber participado en los cursos de postgrado sobre Desarrollo Agrícola en la Universidad Politécnica de Madrid-España (1983).

En este trabajo, realizado bajo los auspicios del Convenio U.L.A.-Fundación Polar, el autor analiza diferentes aspectos del proteccionismo, su aparición y razón de ser, formas, efectos, medidas utilizadas para conocer su magnitud, costos directos e indirectos y consecuencias para América Latina de este mecanismo.

**Realizado bajo los auspicios del
Convenio ULA-FUNDACION POLAR - Mérida - 1990**

Proteccionismo, a pesar de todo...

El proteccionismo económico es de vieja data. Desde la época del mercantilismo europeo de los siglos XVI y XVII, donde el excesivo intervencionismo gubernamental casi llegó a asfixiar el crecimiento de las economías nacionales, después de haberlas promovido, esta práctica ha venido dando tumbos, con sus altas y bajas, en el ideario de los dirigentes de la economía y la política. Y paradójicamente, los que más lo combaten actualmente son los que más lo han aplicado, y beneficiado de su establecimiento tanto en la industria como en la agricultura. Estados Unidos, por ejemplo, a la vanguardia de la prédica en pro del libre comercio, ha protegido continuamente su agricultura, hasta convertirse en uno de los campeones mundiales del proteccionismo agrícola. Y así ha ocurrido con los otros países desarrollados, que, a pesar de ser defensores del libre comercio, son proteccionistas cuando miran su agricultura.

Desde 1789 el gobierno estadounidense ha intervenido su actividad azucarera, estableciendo cuotas domésticas y de importación, tarifas, precios de soporte, de manera aislada o combinada. En los últimos doscientos años, no fijó precios objetivos al azúcar (sugar target prices) solamente en cuatro años, y eso porque el comportamiento de los precios mundiales no lo hizo necesario. A consecuencia de ello, los precios del azúcar han sido mucho más elevados y estables internamente que en el mercado mundial. Esos altos precios han estimulado el desarrollo y la adopción de sustitutos al consumo del azúcar, como ha sucedido con el sirope de maíz con un alto contenido de fructuosa, que para 1986 ya había conquistado más del 35 por ciento del mercado doméstico de los endulzadores calóricos, en evidente perjuicio de los países exportadores de azúcar (LOPEZ, 1989).

La mayoría de los países desarrollados ha protegido a sus agricultores contra los bajos precios internacionales, que ellos mismos contribuyen a crear con su proteccionismo, y con el fin de asegurar en buena parte su provisión de alimentos.

Al garantizarle precios estables y más altos a sus productores, han estimulado sus rendimientos. En consecuencia, sus importaciones netas han declinado o permanecido relativamente estables, a pesar de que han mejorado los ingresos de los consumidores de esos países. Y han pasado de ser importadores netos a exportadores netos en algunos rubros, compitiendo en condiciones ventajosas contra los países en desarrollo, que tradicionalmente han obtenido la mayor parte de sus recursos de las exportaciones agrícolas.

El proteccionismo económico, más que disminuir con el tiempo, ha crecido a partir de mediados de los años 70. Este resurgimiento ha obedecido a factores macroeconómicos y estructurales. Entre los macroeconómicos, encontramos al elevado desempleo, los agudos procesos inflacionarios y la capacidad excesiva de producción de sus economías, lo que ha provocado un rápido aumento de sus excedentes. Entre los estructurales, encontramos la agresiva expansión del Japón y de las naciones del este asiático de reciente industrialización, que ha puesto a prueba la capacidad productiva de las economías capitalistas de mayor tradición (BHAGWATI, 1988).

Conforme se desarrollan los países persiste la tendencia a pasar de los impuestos de exportación, que gravan a la agricultura, a diversas prácticas de subsidio a la agricultura y a los agricultores. Es decir, se pasa de un tratamiento que va contra el desarrollo agrícola a otro que busca protegerlo y promoverlo (HUGHES, 1989), hasta el punto de llegar a crear una "agricultura de vivero" (OLSON, 1988).

El proteccionismo agrícola ha aumentado hasta llegar a alcanzar una magnitud que, en algunos casos, se hace prácticamente imposible mantener, provocando críticas y fricciones políticas en el interior de los países. Sin embargo, el despilfarro económico ha continuado y el proteccionismo no siempre ha contribuido a la modernización de las

estructuras agrarias en los países que lo aplican. De allí que se haya fortalecido la posición de los que propugnan un ajuste de la agricultura mundial y un comercio agrícola más liberalizado de las restricciones cuantitativas, en procura de un mejor uso de los recursos agrícolas y de una mayor eficacia de la producción y de la comercialización.

El por qué del proteccionismo agrícola

La agricultura tiene el sino infortunado de producir bienes que son necesidades básicas, como ocurre con los alimentos, cuya elasticidad ingreso de la demanda es declinante y menor que uno. Es decir, a un aumento del 1 por ciento en el ingreso, corresponde un aumento menor del 1 por ciento en la demanda de alimentos (JOHNSON, 1987). Esta característica, al lado de otras circunstancias, produce una clara tendencia hacia la declinación del sector agrícola (CLARK, 1951). Por otra parte, la atomización de los productores agrícolas imposibilita la influencia decisiva del productor individual sobre el precio del producto, dejándolo prácticamente indefenso a los dictados del mercado. De esta manera, el agricultor depende en mucho de la ayuda gubernamental para la protección de su ingreso, colocar su excedente y ajustar su oferta (RICHTER, 1964). De allí que se admita, sin mucha discusión, la necesidad que tiene el sector público de proporcionar estímulos o de disminuir desestímulos para fortalecer el desarrollo de la agricultura.

Pero el proteccionismo agrícola siempre ocasiona altos costos para la nación protectora. Algunos se preguntan: ¿Si es tan costoso y distorsiona tanto el comercio mundial, por qué se le sigue aplicando? La respuesta no es fácil, porque a favor del proteccionismo se esgrimen muchos argumentos. Uno de ellos es el de la defensa nacional: se crean barreras a la importación para asegurar la capacidad de producir artículos cruciales en un caso de emergencia nacional. Otro es el de la "tarifa óptima", que permite a un país con capacidad económica para alterar los precios mundiales a su favor, reducir el precio por unidad de sus importaciones. Otro es el de que la protección es una vía idónea para eliminar un déficit en la balanza comercial o para aumentar el excedente. O el de que la protección es una manera de proteger los empleos internos, o para apoyar una "industria naciente" contra la competencia extranjera hasta que se haya convertido en eficiente y competitiva.

No faltan, tampoco, los adversarios del proteccionismo. Para ellos, los propagandistas del proteccionismo excluyen, en sus argumentos, la posibilidad de adquirir alimentos a países amigos en casos de emergencia, o de servirse de la ayuda humanitaria internacional. Tampoco dicen que pocos países tienen la capacidad de alterar los precios mundiales a su beneficio, o que toda reducción de las importaciones provocará en otros países represalias comerciales y reducirá las exportaciones en una cantidad comparable, o que es fácil establecer una protección temporal a la industria naciente, aunque en la práctica su supresión encuentre una gran resistencia política (COUCHLIN; CHRYS-TAL, 1988).

Una de las más frecuentes formas que adopta el proteccionismo es la de los precios de sostén a los agricultores y al producto. Para muchos, el aumento de precios de los alimentos es la única manera de alcanzar, en el largo plazo, la autosuficiencia alimentaria y obtener un excedente comercializable. Y se admite generalmente (SCHULTZ, 1965) que los agricultores responden siempre a los precios cuando les es asequible la tecnología. Pero otros piensan lo contrario. JOLLY y DIOP, (1987), analizando el caso de Senegal, por ejemplo, concluyeron, de la aplicación de un modelo econométrico, que los productores agrícolas no respondieron adecuadamente a los cambios en los precios, y que, en ausencia de una planificación y de una ejecución eficiente de los programas agrícolas, podía operarse más bien un aumento en el costo de producción sin que se produjeran incrementos significativos en el rendimiento. G.D. JOHNSON (1973) concluyó, en su famoso "World Agriculture in Disarray", que la intervención en el mercado para alcanzar un objetivo de precios internos se basa sobre dos supuestos erróneos: que los retornos a los recursos están determinados por las condiciones de la demanda, y que la economía es estática. Si no basta el nivel de los precios agrícolas para determinar los retornos del capital y de la mano de obra agrícola, entonces, ¿qué los determina? JOHNSON (1987) responde: en los países industrializados tales retornos son determinados por los retornos comparables de la mano de obra y del capital existentes en el resto de la economía. Los precios de los productos agrícolas han tenido efectos modestos en la producción, si se les compara con otros factores como el crecimiento de los ingresos de los no agricultores o con el

incremento del nivel de escolaridad. Sin embargo, el desarreglo continua y las tasas de protección agrícola han aumentado en los últimos quince años.

La sola protección no es, pues, suficiente para desarrollar la producción agrícola interna. El trigo portugués es uno de los más protegidos de Europa y, sin embargo su rendimiento es cuatro veces inferior al trigo francés. Allí buena parte de la responsabilidad se atribuye a los defectos de la estructura agraria, ya que los rentistas de Alentejo, que acaparan los beneficios del sobreprecio, prefieren invertir sus ganancias fuera del sector. Así, la sola protección no basta. Y es necesario que la estructura social, la distribución de los ingresos y de la tierra, y la existencia de recursos humanos capacitados, permitan utilizar eficazmente las oportunidades creadas por la protección (TABIANA, 1989).

Las diversas formas de protección agrícola

Todos los países aplican medidas proteccionistas de su agricultura. Unos más y otros menos, pero todos lo hacen. Algunos ponen el énfasis en objetivos relacionados con el ingreso del productor o con un programa de estabilización de precios. Otros buscan estimular programas de expansión de las exportaciones o de aumento de la autosuficiencia alimentaria, o reducir un déficit en la balanza comercial, limitando las importaciones. Y hay hasta quienes persiguen, por razones políticas, favorecer a los consumidores de las áreas urbanas en expansión. Para alcanzar tan disímiles objetivos se aplica una amplia gama de medidas de protección, que pueden clasificarse u ordenarse de acuerdo a la finalidad perseguida, o al sector a que van dirigidas, o al impacto directo o indirecto que conlleva su aplicación, o a cualquier otro criterio razonable.

De manera general se puede decir que los países de mayor desarrollo subsidian a los productores y gravan a los consumidores, imponiendo precios altos en el mercado interno, mientras que los países de menor desarrollo subsidian a los consumidores, gravando a los productores (SKULLY, 1988).

En los países occidentales se han generalizado las políticas de soporte al precio y al ingreso agrícola, aunque se aplican otras medidas de control a la importación, o de estímulo a la exportación, o de subsidios a los insumos o a la comercialización, o de subsidios al consumidor. Además se ofrece ayuda para mejorar la producción y la productividad agrícola, con programas de mejoras de tierras, reubicaciones y regulación jurídica de las formas de tenencia, proyectos de desarrollo regional, así como el establecimiento de servicios indispensables para aumentar la eficiencia productiva, tales como extensión agrícola, asistencia técnica, investigación, crédito, infraestructura de riego, etc.

A veces se produce una protección encubierta recurriendo a restricciones sanitarias, de obligatorio cumplimiento, o a normas de calidad que, no siendo siempre obligatorias, se utilizan como elementos de negociación comercial. Estados Unidos, por ejemplo, aplica los "marketing orders", mecanismos por el cual se establecen normas de calidad obligatorias para los productos que se desea proteger. Las normas cambian frecuentemente y de manera unilateral, y la mayoría de las veces esconden propósitos proteccionistas detrás de tecnicismos sanitarios (VIDALI, 1988).

Cada país tiene, de acuerdo con la importancia y el papel jugado por el sector agrícola en su desarrollo, un arsenal de diversas medidas protectoras que aplican, pero entre las cuales prevalecen las de apoyo a los precios o al productor. Estados Unidos favorecía en 1982 el apoyo a los precios, que representaba el 50 por ciento de la asistencia agrícola ese año, pero cuatro años después, para 1986, ese tipo de asistencia sólo equivalía a un 36 por ciento del total, mientras que los pagos directos al productor representaban el 39 por ciento (U.S. DEPARTMENT OF AGRICULTURE. Agriculture Chartbook, 1988). En el Reino Unido los subsidios directos al productor (deficiency payments) son la forma principal de protección agrícola. La Comunidad Económica Europea (CEE) aplica mayormente el instrumento de precio de soporte al productor doméstico, mantenido por las compras obligatorias de inventarios, los subsidios a las exportaciones y una variable impositiva que aproxima los más bajos precios mundiales a los más altos precios de las importaciones (GORTER; MEILKE, 1987).

Un estudio del Departamento de Agricultura de Estados Unidos (1988a) clasifica la mayoría de las políticas agrícolas en cinco categorías:

1. Medidas de soporte de los precios y medidas fronterizas, incluidos los programas de estabilización de precios. Allí están incorporadas: 1.1 políticas de precios (tarifas, subsidios a la importación y a la exportación, tributos, agencias estatales de comercialización, garantía al crédito para exportación, ayudas alimentarias, etc.); 1.2. barreras cuantitativas (cuotas de importación y exportación, limitaciones voluntarias a la exportación, restricciones de licencias, etc.); 1.3. restricciones cualitativas (estándares de calidad y de etiqueteado, regulaciones sanitarias, etc.); 1.4. programas de estabilización de precios.

2. Medidas de soporte directo al ingreso, vinculadas a la producción y al precio (pagos directos y pagos de deficiencia, seguro de cosecha, pago de desastres, etc.).

3. Subsidios a los insumos (combustible, fertilizante, semilla, plaguicidas, riego, alimentos concentrados para animales, etc.) y a los factores de producción (mano de obra, tierra y capital).

4. Subsidios a la comercialización interna (transporte, comercialización, programas promocionales y servicios de inspección).

5. Medidas estructurales de largo plazo (investigación, servicios de asesoría y extensión, programas de desarrollo rural, etc.).

Otro estudio, elaborado por la CEPAL (1989), también clasifica las políticas agrícolas en cinco categorías, a saber:

1. Medidas de sostén de la producción y el ingreso de los productores (precios de garantía al productor y apoyos complementarios al ingreso del productor y a la producción).

2. Medidas de regulación de la oferta interna (precios al consumo, subvenciones para la reducción de la oferta y controles cuantitativos).

3. Medidas de apoyo a la exportación (subsidios a la exportación, precios de garantía, corporaciones de compra o de exportación, financiamiento a la exportación, etc.).

4. Medidas de regulación de las importaciones (precios regulados de importación, restricciones cuantitativas o cupos, organizaciones de importación, etc.).

5. Medidas de apoyo diversas, como apoyo para catástrofes naturales, gastos de almacenaje, créditos para la producción, seguros de cosecha, subsidios a los insumos y a la comercialización, capacitación, mejoramiento de la infraestructura, etc.

Por otra parte, entre los productos agrícolas más protegidos figuran el azúcar, la leche y sus derivados, los granos (especialmente el trigo, el maíz y el arroz), las carnes (principalmente la carne de bovino) y las oleaginosas (U.S.A. DEPARTMENT OF AGRICULTURE, 1988a).

Adicionalmente a las más conocidas formas de protección a la agricultura, relacionadas con las políticas de apoyo a los precios, la comercialización, los insumos, el ingreso al productor y los servicios complementarios, se aplican algunas políticas a nivel macroeconómico que estimulan o desestimulan el desarrollo agrícola.

Una de ellas es la tasa de cambio, que expresa el precio de una unidad de la moneda extranjera en términos de la moneda doméstica. La sobrevaluación o la subvaluación de la tasa de cambio tiene un importante efecto sobre el desarrollo de la agricultura y el comercio exterior. Una tasa de cambio está sobrevaluada cuando la tasa de cambio de la divisa es menor que la tasa de cambio de equilibrio de la divisa. Esto quiere decir que necesitamos menos unidades de la moneda doméstica para conseguir una unidad de la moneda extranjera que la indicada por la tasa de cambio de equilibrio. Una tasa de cambio sobrevaluada estimula la importación de bienes de todo tipo, pues actúa como un subsidio. Y al mismo tiempo actúa como un impuesto a las exportaciones. La subvaluación, en cambio, tiene efectos contrarios: estimula las exportaciones y grava las importaciones. Una tasa de cambio sobre-

valuada está relacionada, por otra parte, con las políticas de precio y la efectividad de un subsidio. Si el precio de garantía al productor está por encima del precio de importación a una tasa de cambio sobrevaluada, el productor doméstico no estaría siendo subsidiado. El subsidio al productor interno sólo opera efectivamente cuando el precio interno de garantía es más alto que el precio de importación a una tasa de cambio de equilibrio (LECAILLON, et al., 1987).

Otras medidas se relacionan con las políticas monetarias y fiscales, tales como el gasto público, los impuestos, el crédito, el nivel de las tasas de interés, etc., así como las políticas de asistencia extranjera, particularmente en el área de los alimentos: la ayuda alimentaria, el subsidio a los alimentos, etc.

Los efectos de las medidas proteccionistas agrícolas

Las medidas proteccionistas son responsables en gran parte de las distorsiones del comercio mundial de productos agrícolas, aunque en diferentes grados (MINER, HATHAWAY, 1988).

Existen algunas políticas que pueden distorsionar el comercio, como los programas de estabilización del ingreso, los proyectos de acumulación y amortiguación (que buscan reducir la variabilidad de la oferta, proporcionar seguridad alimentaria y apoyar acuerdos internacionales sobre productos), los controles al flujo del mercado (que intentan ordenar el mercado agrícola).

Hay otras políticas que generalmente distorsionan el comercio, como los programas de apoyo indirecto al ingreso, que buscan mantener o aumentar el ingreso agrícola y reducir los costos de producción. Entre ellas tenemos los precios objetivo, los pagos por déficit, los pagos por procesamiento y los subsidios para riego y fertilizantes.

Y hay, por último, algunas políticas que siempre distorsionan el comercio, tal como sucede con las medidas comerciales directas, que protegen los precios e ingresos internos y amplían las exportaciones. Entre ellas tenemos las cuotas, los aranceles variables, las restricciones

voluntarias a las exportaciones, los controles a las importaciones, los créditos a la exportación, el trueque y los diferentes subsidios a las exportaciones.

Al considerar los efectos de las distintas medidas proteccionistas sobre la producción, el consumo y el comercio, encontramos lo siguiente (U.S.A. DEPARTMENT OF AGRICULTURE, 1988a):

EFFECTOS SOBRE			
	<u>Producción</u>	<u>Consumo</u>	<u>Comercio</u>
1. Soportes al precio y medidas fronterizas	x	x	x
2. Soportes directos al ingreso de los productores ligados a la producción	x	—	x
3. Subsidios a los insumos y factores de producción	x	—	x
4. Subsidios a la comercialización interna	x	—	x
5. Programas estructurales a largo plazo para la investigación y la infraestructura	x	—	x

¿Cómo se mide la protección?

A la par con el aumento de los costos del proteccionismo, ha crecido el interés por utilizar algunos indicadores de la magnitud de la protección (WAINIO; CHATTIN; SULLIVAN, 1988).

La primera medida utilizada internacionalmente, y la más simple, fue la “tasa nominal de protección” (Nominal rate of protection: NRP), que expresa la diferencia entre el precio mundial y el precio

interno de un producto, dividido entre el precio mundial. Un NRP de 0,5 significa que el precio interno excede al precio mundial en un 50%. En este mismo sentido, otro indicador aún más sencillo es utilizado: el “coeficiente nominal de protección”, que resulta de dividir el precio interno entre el precio mundial de un producto.

Otro indicador es la “tasa efectiva de protección” (Effective rate of protection” ERP), que es la diferencia entre el valor agregado por unidad de producto a los precios domésticos y mundiales, dividido entre el valor agregado por unidad de producto a los precios mundiales. El valor agregado es el valor del producto final menos el costo de los insumos intermedios.

Luego fue elaborado el “equivalente en subsidios al productor” (Producer subsidy equivalent: PSE), que es el pago necesario para mantener el ingreso del productor en ausencia de la intervención gubernamental; de allí que mida el nivel de protección oficial a la agricultura en un país. Este indicador ha sido empleado generalmente en los países de la Comunidad Económica Europea y se ha propuesto como instrumento de negociación en la Ronda de Uruguay del GATT, relacionada con la agricultura.

El PSE corresponde al valor total de los subsidios como un porcentaje del ingreso ajustado del productor, o sea el ingreso efectivo más los pagos directos netos. Entre sus componentes figuran los precios de soporte, los pagos directos, las reducciones en el costo de los insumos, los servicios generales, los pagos subnacionales y otros conceptos (OECD, 1989).

Un indicador complemento del anterior es el “equivalente en subsidios al consumidor” (Consumer subsidy equivalent: CSE), que corresponde al valor total de los subsidios como un porcentaje de los gastos de consumidor.

De todos los indicadores, el más completo es el PSE combinado con el CSE, que contiene más políticas gubernamentales que el NRP y provee una medida relacionada con los consumidores no incluida en el

NRP ni en el ERP. EL PSE/CSE incluye, por ejemplo, las políticas de subsidio a la comercialización (no consideradas por el NRP y el ERP) los subsidios a los insumos (no incorporados al NRP), las políticas de asistencia a la producción en el largo plazo (no comprendidas en el NRP y el ERP), y resulta mas apropiado para medir los efectos de las políticas de sostén al ingreso del productor (WAINIO; CHATTIN; SULLIVAN; 1988).

La utilización de indicadores como el PSE/CSE permite hacer comparaciones para aclarar los diferentes niveles internacionales de protección a la agricultura. De su comparación, se concluye que países como Japón y Corea del Sur tienen los más altos niveles de soporte para los productores en relación con el ingreso del productor en ciertos bienes comercializados. Otros como Estados Unidos, los países de la CEE, Canadá Nueva Zelanda, México y Africa del Sur tienen de altos a moderados niveles de soporte, mientras que Australia y Brasil presentan menores niveles. Los países en desarrollo más pobres tienen niveles de protección que tienden a ser negativos, es decir, que sus productores agrícolas resultan, más que beneficiados, implícitamente gravados (U.S.A. DEPARTMENT OF AGRICULTURE, 1988a).

¿Cómo se calculan el PSE y el CSE?

Para el cálculo del PSE de un producto, o de una nación, se requieren ciertas estadísticas que, por lo general, resultan de difícil acopio en los países en desarrollo. Por tal razón, para ilustrar sobre la forma de cálculo, tanto para el PSE como para el CSE, nos valdremos de dos ejemplos tomados de los Estados Unidos.

El primero, es el caso del trigo (U.S.A. DEPARTMENT OF AGRICULTURE, 1989).

El gobierno estadounidense utiliza más de veinte medidas distintas para proteger a sus productores de trigo. Las dos terceras partes de ellas corresponden a pagos directos al productor, y el resto a pagos indirectos. El más importante de los pagos directos es el pago de deficiencia (deficiency payments), que alcanza por sí solo a casi la mitad del total.

Por cada bushel de trigo producido, el productor estadounidense recibió, en promedio para el período 1982-86, 4,24 dólares: 3,18 pagado por el mercado y 1.06 correspondiente a pagos directos.

Haciendo las conversiones a toneladas, encontramos que el precio pagado por el mercado y los pagos directos del gobierno por cada tonelada de trigo producida en Estados Unidos fueron de 117 y 38,94 dólares, respectivamente.

Durante el período 1982-86 se produjeron, en promedio, 67 millones de toneladas anuales. Así, para el total de la producción promedio anual, los precios pagados por el mercado sumaron 7.839 millones de dólares (67 millones tons. x 117 \$/ton), y los pagos directos del gobierno 2.609 millones de dólares (67 millones tons. x 38,94 \$/ton). Estas dos cantidades suman 10.448 millones de dólares, que es el valor total recibido por los productores de trigos estadounidenses.

El total de transferencias del gobierno a los productores (3.816 millones de dólares) resulta de la sumatoria de los pagos directos del gobierno (2.609 millones de dólares) y los pagos indirectos hechos por el gobierno y los pagos de los consumidores (1.207 millones de dólares).

Entonces,

$$\text{PSE: } \frac{\text{Total transferencia del gobierno}}{\text{Total recibido por productores}} \times 100 = \frac{3.816}{10.448} : 36,52\%$$

El PSE promedio del trigo estadounidense para el período 1982-86 es del 36,52%. En otras palabras, si no interviniera el gobierno, los productores estadounidenses de trigo perderían el equivalente al 37% del valor de la cosecha de trigo.

Procedamos ahora al cálculo del CSE. Para ello nos valdremos del caso del azúcar en Estados Unidos (U.S.A. DEPARTMENT OF AGRICULTURE, 1989).

Allí se consumen unos 700 millones de toneladas de azúcar, a un precio al detal de 649 \$/ton. Eso representa un costo para el consumidor de 4.543 millones de dólares. De ese total, 2.686 millones de dólares corresponden al costo incrementado al consumidor, o sea un 59%. El CSE es de un - 59%.

$$\text{CSE: } \frac{\text{Costo incrementado al consumidor}}{\text{Costo total al consumidor}} \times 100 = \frac{2.686}{4.543} \times 100 = -59\%$$

Ese CSE igual al -59% quiere decir que, con la intervención del gobierno, los consumidores estadounidenses de azúcar pierden el equivalente al 59 por ciento del precio al detal del azúcar en el mercado interno. Sin la intervención del gobierno, el precio del azúcar caería en un 59 por ciento.

Los costos directos de la protección agrícola

La protección acarrea costos directos al presupuesto de la nación protectora, así como costos a los consumidores.

Los países desarrollados gastan anualmente unos 120.000 millones de dólares en soportes agrícolas, buena parte de los cuales es costeadada por impuestos explícita o implícitamente relacionados con la alimentación.

En un estudio realizado para 17 países y 18 productos para el período 1982-86 se encontró que los subsidios al productor alcanzaron, en promedio, un total de 96.000 millones de dólares al año. Estas transferencias cubrieron cerca del 30% de los ingresos ajustados del productor, que fueron de 316.000 millones de dólares. Es decir, el PSE promedio fue de 30% (U.S.A. DEPARTMENT OF AGRICULTURE, 1988b). CLAYTON (1987) reporta que, para el período 1982-84, el PSE en Estados Unidos fue de 22%; el de la CEE, de 33%, y el de Japón, 72%. Otros autores (WITZKE; RUTTAN, 1989) señalan que el PSE de Estados Unidos pasó de 8.800 millones de dólares en 1980 a 25.400 millones en 1987, y el de la CEE pasó de 12.000 millones de dólares en

1980 a 38.000 millones en 1987. Cifras de la CEPAL (1989) indican que el PSE para el conjunto de Estados Unidos, la CEE y Japón alcanzó en 1986 a 87.000 millones de dólares, equivalentes a valor total de las exportaciones de toda América Latina.

La política soporte a los productores, excluidos los tributos, representó, en promedio anual para el período 1982-86, los siguientes valores (U.S.A. DEPARTMENT OF AGRICULTURE, 1988a):

País	Millones de \$	País	Millones de \$
CEE	38.809	India	912
Estados Unidos	24.188	Africa del Sur	640
Japón	20.261	Australia	519
Corea del Sur	4.588	Taiwán	435
Canadá	3.406	Argentina	378
Brasil	2.806	Nigeria	147
México	1.162	Nueva Zelanda	81
Indonesia	1.046	Total 15 países	99.378

Como pudo verse, los costos del proteccionismo son muy altos, pero a los países desarrollados tal circunstancia no parece preocuparles exageradamente. La protección a la agricultura estadounidense, no siendo la más alta proporcionalmente, representó para 1987 un 17% del presupuesto federal (BANCO MUNDIAL, 1988). Tan enorme carga ha suscitado una cierta insatisfacción en algunos medios políticos, y se han discutido algunas alternativas para reducirla. Entre las propuestas están la de aumentar la carga del contribuyente (opción "marketing loan proposal"), lo que reduciría el ingreso del productor en beneficio del contribuyente, y, por último, se presentó una propuesta para establecer un impuesto al consumo (opción "Harkin-Gephardt"), que incremente el ingreso del productor y reduzca el gasto gubernamental, a expensas de los consumidores nacionales y extranjeros.

Se acepta generalmente que los costos directos del proteccionismo son mayores que sus beneficios, empero se continúan aplicando, porque, al parecer, la protección agrícola es una necesidad política. Por ello algunos proponen que, antes que suprimirla, lo más conveniente es modificar las políticas para reducir sus efectos negativos. Los pagos directos, por ejemplo, son claramente superiores a los impuestos sobre alimentos porque no deprimen al consumidor. Y como el soporte directo al ingreso puede ser separado de la producción, proveerá un instrumento para controlar los excedentes y reducir los efectos negativos en terceros países (BLAUFORD, 1987).

Además casi todo el esfuerzo de la protección recae con frecuencia sobre los consumidores, especialmente en los países de menor desarrollo, donde se gasta en promedio un alto porcentaje del ingreso en alimentos. Eso también sucede en los países industrializados, aunque en menor proporción, pues allí el consumidor medio dedica menos del 10% de su ingreso a la compra de alimentos directos al productor (WITZKE; RUTTAN, 1989). De todas maneras, en casi todas partes, las pérdidas sufridas por los consumidores superan muchas veces las ganancias obtenidas por los productores internos y el gobierno (COUGHLIN, 1988), pues las medidas protectoras elevan los precios internos y tales costos se cargan al consumidor. Algunos estudios señalan que por cada dólar que ganan los productores, a causa de las políticas proteccionistas, los consumidores y contribuyentes pierden 1,42 dólares. Para Estados Unidos esta relación es de 1:1,38, para la CEE de 1:1,45 y para Japón de 1:1,49. Solamente cerca del 70 por ciento de los costos de los consumidores y contribuyentes de los países industrializados son transferidos a los productores. El resto representa pérdidas de ingreso de la sociedad debido al despilfarro de recursos (RONINGEN; DIXIT, 1989).

El subsidio repetido va, además, introduciendo la ineficiencia en toda la economía, reemplazándose el juicio del mercado por el criterio arbitrario de burócratas muchas veces insuficientemente informados. Y se produce un efecto en cadena, en que un subsidio conduce a otro, como consecuencia de la presión ejercida por elementos influyentes siempre en procura de nuevas concesiones para su propio beneficio (HUGHES, 1989).

La carga del proteccionismo también es muy onerosa para los países en desarrollo. Algunos estudios revelan que a estos países el proteccionismo les cuesta entre un 2,5 y un 9% de su Producto Nacional Bruto (BANCO MUNDIAL, 1988).

Los costos indirectos de la protección

Las políticas proteccionistas agrícolas no sólo afectan a los productores, consumidores y contribuyentes dentro del país donde se aplican, sino también a los de otros países. Por ejemplo, tales políticas produjeron ingresos a los productores de Estados Unidos, en 1986-87, de 26.300 millones de dólares, pero también costaron 17.400 millones de dólares a los productores de otros países, a consecuencia de los efectos depresivos causados en sus precios. Los productores de los países de la CEE obtuvieron 33.300 millones de dólares por la protección, pero tales políticas implicaron un costo de 26.700 millones de dólares para los productores extranjeros. Los productores agrícolas japoneses recibieron 22.600 millones de dólares, ocasionándoles pérdidas a los productores de otros países por un monto de 10.300 millones de dólares (RONINGEN; DIXIT, 1989).

Igualmente pudiera argumentarse que así como las políticas produjeron efectos negativos en otros países, al deprimir los precios mundiales de los productos agrícolas, también beneficiaron a los consumidores de los países consumidores, al posibilitarles importaciones agrícolas a bajos precios. Este es un beneficio indirecto que también debería ser contabilizado a la hora de hacer el balance de las consecuencias del proteccionismo agrícola.

La práctica de los subsidios, por otra parte, puede ser responsable de cambios contraproducentes en el comportamiento privado de los beneficiarios. Un crédito altamente subsidiado puede promover una excesiva mecanización, aumentando el desempleo rural. La subvención exagerada de ciertas formas de energía o de ciertos tipos de alimentos puede llevar a un consumo dispendioso o ineficiente, o a desviar su consumo hacia otras formas distintas a las originalmente previstas. Algunos subsidios pueden contribuir a crear impactos ecológicos incon-

venientes. Por ejemplo, un subsidio elevado a los plaguicidas o a los fertilizantes puede estimular su uso inapropiado, ocasionando daños al ambiente (BARBIER, 1989). Una subvención indiscriminada traería consigo que inversiones dudosas desde el punto de vista económico y ecológico resultaren muy atractivas para el capital privado, como ha sucedido con la expansión de la ganadería en ciertas regiones de Brasil, donde se han eliminado grandes áreas de bosques tropicales amazónicos (BANCO MUNDIAL, 1988).

Las consecuencias del proteccionismo para América Latina

Las distorsiones de los precios de los productos agrícolas en el mercado internacional, debidas al actual proteccionismo, han afectado sensiblemente el nivel de los precios y su variabilidad (JOHNSON, 1984), especialmente en unos cuantos productos: cereales (trigo y maíz), oleaginosas (semilla y aceite de soya y girasol), carne de bovino, lácteos (leche de polvo, mantequilla y queso) y azúcar.

A pesar de su poquedad, estos productos son, no obstante, muy importantes para América Latina, ya que para el período 1981-83 aportaron el 58% de las calorías y el 56% de las proteínas de la dieta latinoamericana. Y si se agrega el arroz, los aportes pasan a 69 y 63%, respectivamente (CEPAL, 1989).

Para distinguir mejor el impacto del proteccionismo sobre los países latinoamericanos, es conveniente dividirlos en exportadores netos e importadores netos de productos agrícolas. A todos ellos afecta el proteccionismo, aunque no en igual medida (CEPAL, 1989).

A los países exportadores netos, las distorsiones del comercio mundial de productos agrícolas, materializadas en una caída de los precios mundiales y en la pérdida de los mercados tradicionales, han ocasionado en el corto plazo problemas de balanzas de pagos y contracción de sus ingresos por la vía de las exportaciones. En el largo plazo, se ha desestimulado la producción agrícola y subestimado el papel jugado por la agricultura como motor del desarrollo, y ha aparecido el peligro de una dependencia de productos agrícolas importados, afectando su seguridad alimentaria.

A los países importadores netos, entre los cuales se encuentra Venezuela, las distorsiones comerciales los han aparentemente beneficiado en el corto plazo. La disminución de los precios de los alimentos importados, y la ayuda alimentaria en algunos casos, ha repercutido en una menor erogación de divisas y en un cierto alivio en sus balanzas de pagos. Pero también se ha creado una altísima dependencia de las importaciones de alimentos, haciendo mucho más vulnerable su ya crítica seguridad alimentaria y nacional. En el largo plazo, se ha desalentado la producción agrícola interna, con la consiguiente sangría de divisas, problemas de déficit de la balanza de pagos y acrecentamiento de su deuda externa, haciendo más incierto en el tiempo su aprovisionamiento de alimentos en condiciones regulares y de bajo costo.

El proteccionismo de los otros...

El proteccionismo agrícola no es exclusivo de los países industrializados. También los países de menor desarrollo lo aplican, pero poniendo el mayor énfasis en el proteccionismo para el desarrollo de la industria, debido a su particular manera de concebir el desarrollo económico. Así se ha protegido más a la industria que a la agricultura. Esa discriminación relativa salta a la vista al comparar los coeficientes de protección nominal por sectores (LECALILLON, et al, 1987). Tan elevada protección industrial ha gravado generalmente a la agricultura, al establecerse impuestos a las exportaciones para financiar el presupuesto nacional o compensar sus déficit, como ha sucedido en muchos países africanos (LECLERCO, 1989), o al elevar los precios de los insumos de procedencia industrial. Por otra parte, las variaciones del tipo de cambio y una moneda relativamente sobrevaluada han estimulado las importaciones y gravado las exportaciones. La situación resultante es bastante desconcertante: en los países más desarrollados se protege más a la agricultura que a la industria, y la protección es explícita, mientras que en los países de menor desarrollo se protege más a la industria, se grava a la agricultura y las políticas proteccionistas no son explícitas (VALDES, 1988).

En algunos países africanos se han establecido subsidios al consumidor, como ocurrió en Zambia en 1986, donde el subsidio al

consumo del maíz representó un 16% del déficit presupuestario gubernamental. En Costa de Marfil y en Senegal el consumo del arroz está tan altamente subsidiado que ha conducido a grandes importaciones de ese grano, con el consiguiente drenaje de divisas (TAMMEN, 1988).

En los países de América Latina y del Caribe se ha repetido el escenario. Se ha concedido una excesiva importancia al desarrollo de una base industrial, protegiéndolo con elevados aranceles o con controles de importación (MESTRE, 1987).

La agricultura, a pesar de su condición de sector subordinado, ha sido también alcanzada por las políticas proteccionistas. Y los productores agrícolas, en una menor proporción, así como los consumidores, en una mayor cuantía, han sido beneficiados por las medidas proteccionistas.

En América Latina las políticas públicas referidas a la agricultura han seguido casi todas una misma línea de conducta. No responden a estrategias definidas de desarrollo y prevalece la inestabilidad en las decisiones políticas relacionadas. El cortoplacismo impera. Existe una extrema sensibilidad política relacionada con la elevación del precio de los productos básicos de consumo, como el pan, la leche o el aceite de cocinar, pues la pobreza del pueblo está muy extendida. Así, se han aplicado medidas para subsidiar a los consumidores y a los productores y para controlar los precios, sin hacer grandes esfuerzos para crear mejores condiciones al desarrollo agrícola, suprimiendo los factores limitativos, que van desde un injusto sistema de propiedad y tenencia de la tierra y una distribución muy inequitativa del ingreso, hasta el abandono secular que vive el campo en todos los aspectos. Las políticas proteccionistas, inspiradas en el populismo de los gobernantes, han favorecido a los consumidores urbanos en detrimento de la producción interna y de los productores. Este enfoque es la respuesta al papel predominante que juegan en la realidad política las comunidades urbanas en expansión (LINK, 1988). Las políticas comerciales y otras políticas relacionadas (fiscales, cambiarias, etc.) no responden a una concepción de largo plazo orientada a sustituir importaciones agrícolas, a promover exportaciones agrícolas, a diversificar mercados y produc-

tos, y a aumentar la disponibilidad de alimentos a nivel regional y nacional y por estratos socioeconómicos. Lo que ha prevalecido es la satisfacción de intereses específicos de grupos de presión y no la atención de necesidades estratégicas de desarrollo y seguridad nacional (CEPAL, 1989).

Venezuela, por ejemplo, ha gozado ampliamente del proteccionismo. Allí se han aplicado, gracias a los ingentes recursos derivados del petróleo, un amplia gama de subsidios indiscriminados y no selectivos, que han contribuido en buena medida al déficit presupuestario gubernamental. Y ha sido práctica corriente, al menos hasta 1988, establecer subsidios a ciertos cultivos o a la producción de leche cruda o a la importación de trigo o de leche en polvo; subsidiar los insumos (semilla certificada, fertilizantes, vacunas, plaguicidas, combustible, etc.) y los equipos y maquinarias; subsidiar el crédito a tasas diferenciales y llegar hasta amplias condonaciones de deudas; otorgar bonificaciones a las exportaciones; establecer políticas de sostén de precios o de ayuda a la comercialización, etc. Y también el consumidor ha sido subvencionado de manera directa e indirecta. Hasta 1988 se le garantizó el disfrute de alimentos baratos, a través de masivas importaciones gracias al gran flujo de divisas petroleras. Una información aparecida en COYUNTURA ECONOMICA (1989) señala que los subsidios a la producción y al consumo de maíz y leche alcanzaron en 1988 a unos 15.000 millones de bolívares. Al aplicarse medidas de ajuste a la economía desde 1989, se han establecido (para amortiguar el impacto social del “paquete económico” que ha reducido subsidios y aumentado precios, provocando una severa contracción de la demanda), algunos subsidios selectivos al consumidor más desfavorecido, tales como las becas alimentarias y la ampliación del programa del vaso de leche escolar.

En Venezuela, al igual que en otros países de América Latina, coexistían “tantas capas de protección que nadie sabía siquiera cuantas ni cual era la incidencia de cada una”, con sus aranceles, restricciones cuantitativas y cuotas, los distintos tipos de cambio y las licencias de Recadi, “con tantas clases y tipos de protección, que nadie sabía o podía calcular que grado de protección tenía cada artículo producido en el país” (SACHS, 1989). Tal sistema de protección, tan mal aplicado y admi-

nistrado, y tan poco selectivo, favoreció la corrupción y promovió la producción de artículos con criterios no vinculados a las ventajas comparativas.

BIBLIOGRAFIA CITADA

- BANCO MUNDIAL, 1988. Informe sobre el Desarrollo Mundial 1988. Washington, D.C.: Banco Mundial
- BARBIER, Edward B. 1989. "Cash Crops, Food Crops, and Sustainability: The case of Indonesia", pp. 879-895, en: World Development (Great Britain), Vol. 17 (6).
- BHAGWATI, Jagdish. 1988. Protectionism. Cambridge, Mass: The MIT Press.
- BLAUFORD, David. 1987. "Distributional Impact of Farm Programs and the Adjustment Dilemma", pp. 980-987, en: American Journal of Agricultural Economics, Vol. 69 (5), December.
- CEPAL. 1989. "Ronda de Uruguay. Hacia una posición latinoamericana sobre los productos agrícolas", pp. 458-484, en: Comercio Exterior (México), Vol. 39 (6) Junio.
- CLARK, Colin. 1951. Conditions of Economic Progress. Londres.
- CLAYTON, Kenneth C. 1987. "Alternative Agricultural Programs: Discussion", pp. 990-991, en: American Journal of Agricultural Economics, Vol. 69 (5), December.
- COUGHLIN, C.A.; K.A. CHRYSTAL; G.E. WOOD. 1988. "Política Comercial Proteccionista: Un Estudio", pp. 48-53, en: Perspectivas Económicas (Washington, D.C.), N° 64 (3).

COYUNTURA ECONOMICA. 1989. Vol. XIX, Nº 3, Junio.

GORTER, Harry De: Karl D. MEILKE. 1987. "The EEC's Wheat Price Policies and International Trade in Differentiated Products", pp. 222-229, en: American Journal of Agricultural Economics, Vol. 69 (2), May.

HUGHES, Helen. 1989. "Desarrollo, Crecimiento e Igualdad en la Agricultura", pp. 12-18, en: Perspectivas Económicas (Washington, D.C.), Nº 66, 1.

JOHNSON, D. Gale. 1973. World Agriculture in Disarray. London: Mac Millan.

----- 1984. "Domestic Agricultural Policy in an International Environment: Effects of Other Countries' Policies in the United States", pp. 735-744, en: American Journal of Agricultural Economics, Vol. 66 (5), December.

----- 1987. "World Agriculture in Disarray Revisited", pp. 142-153, en: The Australian Journal of Agricultural Economics, Vol. 31 (2), August.

JOLLY, Curtis M., Oumar Diop. 1987. The Negative Effects of Inappropriate Price Stimulation. The Case of Senegal", pp. 355-368, en: The American Journal of Economics and Sociology, Vol. 46 (3), July.

LECAILLON, J. et al. 1987. Economic Policies and Agricultural Performance of Low-Income Countries. Paris: OECD.

LECLERCQ, Vincent. 1989. Agricultura: Algunos protegen, otros agregan impuestos", en: Correo de las Estrategias Alimentarias.

- LINK, John. 1988. "Latin America", pp. 74-80, en: U.S. Department of Agriculture. Agriculture in the Uruguay Round. Wash, D.C. Dec., Staff Report AGES880802.
- LOPEZ, Rigoberto A. 1989. "Political Economy of U.S. Sugar Policies", pp. 20-31, en: American Journal of Agricultural Economics, Vol.71 (1), February.
- MESTRE, Eloy R. 1987. "Cambios en el Marco Internacional y la Estructura de Cooperación Interamericana: El Desafío", en: OEA. Boletín Estadístico de la OEA, Vol. 9 (3-4), Julio-Diciembre.
- MINNER, W.M.; D.E. HATHAWAY. 1988. "La Agricultura Mundial en Crisis: Reforma de las Políticas Públicas", en: World Agricultural Trade: Building a Consensus. Instituto para la Integración de la Política Pública-Instituto para la Economía Internacional, citado por: Carlisle Ford Runge, "Ataque al Proteccionismo Agrario", en: Perspectivas Económicas, N° 66, 1.
- OECD. 1989. National Policies and Agricultural Trade. Country of Study: Finland. Paris: OECD.
- OLSON, Mancur. 1988. "Enfoque Agrícola: Países en desarrollo y desarrollados", pp. 10-15, en: Revista de Desarrollo Económico (Wash., D.C.), Vol. 3, N° 2, Diciembre.
- RONINGEN, Vernon O.; Praveen M. DIXIT. 1989. Economic Implication of Agricultural Policy of Reforms in Industrial Markets Economies. Washington, D.C.: U.S. Department of Agriculture. August. Staff Report AGES89.

RICHTER, J.H. 1964. Agricultural Protection and Trade. New York-Londres: Frederick A. Praeger.

SACHS, Jeffrey. 1989. Que se piensa en el exterior de la política económica venezolana. Caracas: Academia Nacional de Ciencias Económicas.

SCHULTZ. T.W. 1965. Economic Crises in World Agriculture. Ann Arbor: University of Michigan Press.

SKULLY, David W. 1988. "Government Support Across Countries: Effects of Development and Net Trade Protection", en: U.S. Department of Agriculture. Agriculture in the Uruguay Round. Analyses of Government Support. Wash., D.C. December. Staff Report AGES880802.

TABIANA, Laurence. 1989. "Usted dijo armonización?", en: Correo de las Estrategias Alimentarias.

TAMMEN, Melanie S. 1988. "El fracaso de la agricultura estatal en el Africa al Sur del Sahara", en: Revista de Desarrollo Económico, Vol. 3 (2), Diciembre.

UNITED STATES. DEPARTMENT OF AGRICULTURE. 1988. Agricultural Chartbook.

----- 1988a. Agriculture in the Uruguay Round. Analyses of Government Support. Wash., D.C. Dec. Staff Report AGES880802.

----- 1988b. Estimates of Productor and Consumer Subsidy Equivalent. Government Intervention in Agriculture, 1982-86. Wash., D.C. April. Staff Report AGES880127.

- 1989. GATT & Agriculture: The concepts of PSE's and CSE's. Wash., D.C. Miscellaneous Publication N° 1468. April.
- VALDES, Alberto. 1988. "La Agricultura en la Ronda de Uruguay: los intereses de los países en desarrollo", pp. 798-810, en: Comercio Exterior (México), Vol. 38 (9), Septiembre.
- VIDALI, Carlos. 1988. "La Agricultura Mexicana en el GATT", pp. 884-893, en: Comercio Exterior (México), Vol. 38 (10). Octubre.
- WAINIO, John; Barbara CHATTIN; John SULLIVAN. 1988. Methodology: PSE's as Aggregate Measures of Support", pp. 101-108, en: U.S. Department of Agriculture. Agriculture in the Uruguay Round. Wash., D.C. December. Staff Report AGES880802.
- WITZKE, H. von; Vernon W. RUTTAN. 1989. "Políticas Agrícolas: Necesidad de una Reforma", pp. 60-64, en: Perspectivas Económicas (Wash., D.C.), 68,3.

