

Capítulo 1: Reflexiones sobre los estudios y sugerencias sobre la política económica y comercial

Julio J. Nogués¹ y Martín Piñeiro²

I. INTRODUCCIÓN

Este libro presenta siete estudios que analizan, desde distintas perspectivas, los posibles impactos económicos y sociales asociados con diferentes escenarios de liberalización agrícola multilateral y regional. Este capítulo resalta algunos de los resultados más importantes de dichos trabajos.

Un número significativo de publicaciones sobre el tema muestra en forma consistente que una mayor liberalización del comercio internacional, especialmente una rebaja en los altos niveles de protección que existen en los principales mercados de algunos países desarrollados, produciría un incremento de precios internacionales para gran parte de los productos agropecuarios transados internacionalmente. Dicho aumento redundaría en mayores beneficios económicos para los países exportadores netos de productos agropecuarios. Sin embargo, más recientemente han surgido cuestionamientos específicos sobre dos preguntas principales: a) ¿cuál es el impacto potencial de la liberalización comercial y el probable aumento de los precios internacionales sobre los consumidores y productores pobres, especialmente en los países en vías de desarrollo? y, b) ¿cómo se distribuirán los beneficios económicos generados por la liberalización entre los distintos actores sociales que participan del proceso de producción y distribución de los productos agropecuarios?

La hipótesis principal analizada en los estudios de caso es que, en situaciones en que la etapa final del proceso productivo (etapa industrial) está concentrada, los actores involucrados en esa fase podrían apropiarse de una parte importante de las ganancias generadas por la liberalización comercial en desmedro de los productores

¹ Profesor de la Universidad Di Tella, miembro de la Academia Nacional de Ciencias Económicas, ex subsecretario de Comercio Exterior y ex director ejecutivo del Banco Mundial.

² Director del Grupo CEO (Consultores en Economía y Organización social), ex subsecretario de Agricultura y ex director general del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

primarios que, casi siempre, están relativamente atomizados. De esta forma, para los países en vías de desarrollo, la liberalización comercial contribuiría poco en la disminución de la pobreza, en general, y la pobreza rural, en particular.

Otro impacto negativo importante sobre la pobreza se genera cuando la liberalización origina una disminución de precios de productos previamente protegidos en zonas en las que el empleo rural asociado a la producción de los mismos es importante. El estudio sobre Perú es un caso de este efecto pero otros muestran beneficios más generalizados.

Los estudios que se presentan en este libro utilizan dos enfoques: i) simulaciones de distintas alternativas de liberalización comercial que, mediante modelos de equilibrio general, intentan captar los posibles efectos agregados de las mismas, y ii) estudios de caso basados en productos y países específicos, que buscan avanzar con mayor profundidad en el análisis de los posibles impactos sociales que podrían acarrear los cambios en la producción y el comercio como consecuencia de la implementación de los escenarios de liberalización considerados.

Las simulaciones de equilibrio general agregado se presentan en los trabajos de Paolo Giordano, Maximiliano Méndez Parra y Masakazu Watanuki, y de Maximiliano Méndez Parra y Valeria Piñeiro. Los escenarios de liberalización agrícola simulados en estos abordajes se corresponden con las propuestas realizadas por los principales actores de la Ronda de Doha, es decir, Estados Unidos, el Grupo de los 20 (G-20) y la Unión Europea (UE).

La segunda categoría incluye los estudios de caso desarrollados en cinco países que analizan las consecuencias de liberalizar (regional o multilateralmente) un producto (o cadena productiva) seleccionada por su importancia en el país respectivo. Los productos y países analizados son: i) la carne aviar, en Brasil y Perú; ii) los productos lácteos, en Chile y Costa Rica, y iii) la carne vacuna, en Argentina. Los productos seleccionados tienen en común el hecho de ser consumidos principalmente en el mercado interno.

A los autores de estos estudios de caso se les pidió que analizaran temas asociados con varias hipótesis, incluyendo:

- La liberalización agrícola multilateral y/o regional aumentará el empleo y disminuirá la pobreza.
- El impacto de la liberalización agrícola sobre los precios se transmite a los mercados locales.

- En el caso de los productores primarios que enfrentan mercados concentrados, las empresas comercializadoras o industrializadoras tienen poder de compra sobre los productores primarios.
- La capacidad para cumplir con las regulaciones sanitarias multilaterales y/o regionales es un factor determinante del éxito exportador y, por lo tanto, de los impactos sociales de las políticas de liberalización.

La profundidad con la cual cada una de estas hipótesis fue analizada varía entre los estudios. Todos, sin embargo, presentan estimaciones novedosas respecto de los posibles impactos sobre la pobreza según los escenarios de liberalización comercial. Por otra parte, si bien a los autores se les planteó un conjunto homogéneo de hipótesis, cada uno pudo elegir el o los escenarios de liberalización y las herramientas metodológicas que considerara más adecuadas.

En consecuencia, si bien aquí nos detendremos en algunos de los principales resultados, el lector debe tener en cuenta que los estudios contienen mucha riqueza en áreas tales como metodologías y modelos computables y econométricos que no son resaltados en este capítulo. Por lo tanto, lo que sigue debe ser tomado más como una invitación a leer los trabajos que como un sustituto de los mismos.

Luego de las reflexiones sobre cada uno de los estudios, se presenta un análisis comparativo sobre los impactos de la liberalización comercial y sobre algunos aspectos relevantes que tienen que ver, principalmente, con políticas complementarias a los procesos de liberalización.

II. REFLEXIONES SOBRE LOS ESTUDIOS

Como ya se ha dicho, el proyecto incluye siete estudios. En el punto 1 se describen y analizan los dos estudios globales, concentrándose en la evaluación de los impactos de distintos escenarios de liberalización comercial multilateral. El punto 2 destaca algunos resultados de los cinco estudios de caso.

|

1. Estudios que evalúan los impactos económicos agregados

La agricultura en la agenda de desarrollo de Doha: ¿una oportunidad para América Latina?

El principal objetivo del capítulo 2 (“La agricultura en la agenda de desarrollo de Doha: ¿una oportunidad para América Latina?”), realizado por Paolo Giordano, Maximiliano Méndez Parra y Masakazu Watanuki, es evaluar los posibles impactos que podrían tener las liberalizaciones agrícolas multilaterales propuestas por los principales actores de la Ronda de Doha sobre varios países de América Latina. Los resultados surgen de la interacción de tres ejes fundamentales: a) los escenarios de liberalización, b) las características del *Computable General Equilibrium Model* (CGE, equilibrio general computable) utilizado, y c) la base de datos. En lo que sigue se presentan, en primer lugar, comentarios sobre estos ejes y, luego, se resumen algunos resultados.

Escenarios de liberalización

Los principales escenarios de liberalización simulados corresponden a las propuestas presentadas por los tres actores principales de estas negociaciones: Estados Unidos, el G-20 y la UE. A los fines puramente comparativos, se incluyen dos escenarios adicionales: el primero supone una liberalización que, en promedio, coincide con el resultado de la Ronda Uruguay, y el segundo es una aplicación de la fórmula suiza al sector agropecuario. En todos los casos, se presentan los impactos asociados con los tres pilares del proteccionismo agrícola: acceso a mercados, ayuda interna y subsidios a las exportaciones.

También se simularon los posibles efectos de los llamados “productos sensibles”. Para cada escenario se eligieron como sensibles aquellos productos que sufrían la mayor reducción de los aranceles actualmente vigentes y a estos se les aplicó una reducción equivalente al 50% de lo que les correspondía.

Características del modelo utilizado

Los resultados fueron obtenidos a través del uso del modelo CGE agrícola del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Este es un modelo desagregado de 30 sectores, característica que permite distinguir los impactos sectoriales asociados con los distintos patrones de producción y comercio agrícola propios de los países de la región. Se incorpora la economía mundial a través de 18 regiones, muchas de las cuales corresponden a países individuales de América Latina.

El modelo es estático y supone que: a) la competencia es perfecta; b) la oferta de tierra es fija y el capital es móvil entre sectores, pero internacionalmente inmóvil; c) mientras los trabajadores calificados enfrentan movilidad, los no calificados están segmentados en tres sectores: agrícola, alimentos y otras actividades; d) no hay movilidad internacional de trabajadores, y d) la productividad total de factores es una función creciente de la importación de bienes de capital y tecnológicamente sofisticados.

Base de datos

Los datos corresponden a la última versión del Global Trade Analysis Project (GTAP) con base en 2001. Dado que la reducción arancelaria que se pueda acordar en Doha se aplicará sobre los aranceles consolidados y no sobre los efectivamente vigentes, se consideró esencial medir la magnitud de “agua en la protección” o redundancia arancelaria. De esta medición surge que los países con mayor proporción de protección redundante son Colombia y México, en América Latina, y Japón y la UE, entre los países desarrollados incluidos en el modelo.

Resultados y lecciones

a) Resultados

En cualquiera de los escenarios mencionados, América Latina se beneficia con mayores niveles de ingreso o bienestar (medido en términos de la equivalencia de Hicks). El cuadro 1.1 muestra las

ganancias que varios países de América Latina podrían obtener de la Ronda de Doha. En el escenario menos ambicioso, que es equivalente al resultado de la Ronda Uruguay, la región aumentaría sus ingresos en US\$ 877 millones, mientras que en la propuesta más ambiciosa de Estados Unidos, el aumento alcanzaría los US\$3,7 mil millones. Argentina y Brasil, los mayores exportadores agrícolas, serían los principales beneficiados: Brasil aumentaría su ingreso real en el orden de los US\$1.000 millones, seguido por Argentina, con US\$800 millones.

Cuadro 1.1.: Efectos sobre los ingresos derivados de una liberalización agrícola de la Ronda de Doha
(Millones de US\$)

País	1-A	1-B	2-A	2-B	3-A	3-B	4	5
	G20 sensible	G-20 sensible	no UE sensible	UE sensible	no EE.UU. sensible	EE.UU. no sensible	Nueva Ronda Uruguay	Fórmula suiza
Argentina	476,4	540,4	406,3	496,9	831,0	831,4	342,7	583,2
Brasil	538,0	668,2	376,2	583,6	994,2	1.000,4	317,2	705,2
Chile	106,7	113,3	98,4	111,7	149,0	149,0	77,7	71,8
Bolivia	-2,4	2,7	-6,3	3,3	17,1	16,9	-3,1	6,2
Colombia	10,7	30,8	-6,2	32,4	87,5	85,0	7,8	27,8
Ecuador	54,7	60,9	48,1	60,1	84,3	82,4	42,7	32,8
Perú	-17,4	21,2	-47,3	24,9	136,0	133,6	-22,0	60,6
Venezuela	1,4	7,0	-2,7	6,3	18,4	19,9	-1,0	5,5
México	-40,1	-25,9	-46,2	-18,4	64,4	58,7	-33,5	-39,4
Centroamérica	129,6	166,0	93,8	161,5	276,2	274,3	94,6	112,0
Resto de occidente	154,3	231,2	51,3	198,4	496,4	500,0	53,9	286,0
América Latina	1.411,8	1.815,9	965,4	1.660,8	3.154,6	3.151,7	877,0	1.851,7

Fuente: elaboración propia.

Otro resultado de gran trascendencia es que, para varios países, la propia liberalización arroja ganancias más importantes que las que se obtienen con las reformas que deberán implementar los otros países. Perú y Bolivia son dos referentes dado que aumentan sus ingresos bajo las propuestas ambiciosas como la de Estados Unidos, en las que se comprometen a realizar grandes recortes arancelarios, pero pierden en los escenarios menos ambiciosos (propuestas del G-20 y

principalmente la UE), que no los obligan a implementar reducciones importantes. El mismo razonamiento se aplica al impacto sobre los ingresos de otras naciones de América Latina y el Caribe, pero dentro de un rango positivo. Esto significa que los países que parten de una situación relativamente distorsionada tendrán más posibilidades de resultar beneficiados si también liberalizan sus propios mercados agrícolas.

Respecto de la remuneración de factores, los ganadores más importantes son los dueños de las tierras y los trabajadores agrícolas. Ambos resultados tienen consecuencias sobre las políticas económicas.

b) Lecciones

Los resultados muestran que América Latina claramente se ve favorecida con las negociaciones agrícolas de Doha, llevándose alrededor de un 20% de los mayores niveles de ingresos que se generarían. Una segunda lección se refiere a la importante diversidad de impactos entre países. Este resultado está relacionado con el hecho de que el grueso de las ganancias totales están generadas por la liberalización multilateral de un número relativamente pequeño de rubros (que incluyen cereales, oleaginosos y carne) que son producidos eficientemente por algunos países de la región.

Los resultados indican que las ganancias totales y su distribución también estarán determinadas de manera no trivial por las listas de “productos sensibles” que finalmente se acuerden. En términos de las reformas de los tres pilares del proteccionismo agrícola, la que genera mayores ganancias es, por lejos, la reducción de las barreras de acceso, mientras que la reforma de los subsidios a las exportaciones tiene baja importancia relativa.

Finalmente, si bien hay diferencias, se destaca el hecho de que las ganancias globales que generan las propuestas realizadas por los principales actores no son tan diferentes entre sí. Esto aumenta la probabilidad de que se llegue a un acuerdo en las negociaciones agrícolas de la Ronda de Doha.

La Ronda de Doha en agricultura y la reducción de la pobreza en América Latina. Los casos de Argentina, Colombia, Costa Rica y Perú

El objetivo del capítulo 3, a cargo de Maximiliano Méndez Parra y Valeria Piñeiro (“La Ronda de Doha en agricultura y la reducción de la pobreza en América Latina. Los casos de Argentina, Colombia, Costa Rica y Perú”), es determinar el impacto que podría ocasionar la Ronda de Doha sobre el empleo, la producción y la incidencia de la pobreza en esos cuatro países. El punto de partida son los precios internacionales posteriores a Doha obtenidos por Giordano et al. (2007) para los escenarios de liberalización mencionados.

A partir de esto, y con el uso de modelos CGE por país y la información provista por las encuestas de hogares, se efectúan microsimulaciones con el fin de evaluar los impactos sobre el mercado laboral, la incidencia de la pobreza, y sobre la distribución del ingreso.

En Argentina, Colombia y Costa Rica, la implementación de cualquiera de las tres propuestas de la Ronda de Doha resulta expansiva. Se registran aumentos en la producción, las exportaciones y las importaciones, y una apreciación del tipo de cambio. Por el contrario, en el caso de Perú, se observan diferencias entre las distintas propuestas: en la de Estados Unidos, el impacto sigue la misma dirección que en los otros países estudiados, pero en las propuestas de la UE y el G-20, los resultados muestran una contracción de la economía, con caídas en las exportaciones e importaciones y una depreciación del tipo de cambio.

Un examen más detallado indica que los efectos totales de las tres propuestas varían según el país analizado, y que la de Estados Unidos es siempre la más favorable y la de la UE la menos favorable. En el caso de Argentina, la propuesta de Estados Unidos traería un aumento del producto interno bruto (PIB) de 0,20%, mientras que la implementación de la de la UE aumentaría el PIB solo en 0,09%. En Colombia, el incremento del producto dado por la propuesta de Estados Unidos sería del 0,05%, y la de la UE tampoco traería un cambio significativo. Para Costa Rica, el aumento sobre el producto de la propuesta de Estados Unidos rondaría el 0,37%, mientras que el de la UE sería del 0,19%. Para Perú, la propuesta de los Estados Unidos traería un aumento del producto del 0,01%, en tanto que la de la UE supondría una caída del 0,11%.

El sector agropecuario se vería beneficiado con las tres propuestas analizadas y en todos los experimentos es el sector de la economía que más crece con aumentos dentro del 0,12% y 2,86%, seguidos de la agroindustria, con un rango del 0,05% y 0,4%, según el caso. El sector minero, el resto de la manufactura y los servicios (con excepción de Argentina) se verían perjudicados.

Al interpretar este último resultado, es conveniente tener en cuenta que los escenarios analizados cubren las propuestas ante la Ronda de Doha del sector agropecuario, con lo que los cambios en los precios internacionales que se tomaron en este estudio son mayores para los productos agrícolas que para el resto. Por lo tanto, es de esperar que los sectores más beneficiados sean el agropecuario y la agroindustria. Para tener el panorama final de los impactos de las negociaciones, se tendrían que ver los posibles cambios en el resto de la industria y en los servicios, y la creación de comercio con sus respectivos *spillovers* y posibles entradas de capital extranjero.

En casi todos los escenarios (con excepción de las propuestas del G-20 y la UE en Perú) se incrementa la demanda de trabajo. Dado que se asumió un exceso de oferta de la mano de obra no calificada, el salario real de estos trabajadores no varía, mientras que el aumento de la demanda de trabajo calificado provoca una suba del salario real de estos trabajadores.

De este análisis surge que los ingresos de los trabajadores mejoran: los no calificados y semi-calificados se benefician con la creación de nuevos puestos de trabajo en los sectores agropecuario y agroindustrial, y los calificados con los mayores salarios.

En este estudio se observó que los resultados de la implementación de alguna de las propuestas agrícolas presentadas en la Ronda de Doha en el total de la economía dependerán de la importancia del sector agropecuario en el país y de los productos que se elaboren eficientemente en cada uno de ellos. Es decir, los mayores beneficios se generan en aquellos países en los que los productos cuyos precios mundiales se incrementan más son los producidos en forma más eficiente.

Los autores enfatizan la importancia de que los países en desarrollo estén preparados para un nuevo acuerdo comercial multilateral. Para esto, es necesario que diseñen una estrategia de desarrollo que incluya las inversiones para mejorar la infraestructura y alentar a los sectores más competitivos de sus economías.

En general, la incidencia de los escenarios analizados sobre la pobreza y la indigencia tienden a ser mínimos. Excepto en Argentina, donde se trabajó con una encuesta urbana, en los otros países la liberalización agrícola multilateral originaría una reducción pequeña de la pobreza y de la indigencia que se debería más a la generación de empleos no calificados que a cambios en los salarios de los trabajadores calificados o en los precios de los bienes de consumo. Respecto de las modificaciones en los precios de estos últimos, el hecho de que su incidencia sea mínima es un importante aliciente

sobre el impacto de estas políticas dado que, en general, suele afirmarse que estas propuestas tendrían efectos negativos a causa del incremento de los precios. El estudio muestra que este efecto es mínimo y, si bien hay diferencias entre países y productos, está ampliamente compensado por el incremento del empleo.

Asimismo, los efectos en términos de la distribución del ingreso tienden a ser insignificantes, lo cual sugiere que este tipo de políticas no cambia sustancialmente la distribución. Es decir, ni la mejora ni la empeora. Por lo tanto, la liberalización del comercio debe entenderse como una condición necesaria para el desarrollo, pero no suficiente.

|

2. Estudios de caso por país y producto

Argentina

El capítulo 4, coordinado por Julio J. Nogués y realizado en colaboración con Elías Baracat, Alberto de las Carreras, Alejo Espora y Pablo M. García (“Proteccionismo y pobreza: el caso de la carne bovina en Argentina”), aborda la interesante y compleja situación de la ganadería argentina y las políticas del Estado para el sector.

En Argentina, la ganadería fue la primera actividad agroindustrial de envergadura. Inicialmente, su crecimiento estuvo impulsado por varios factores, entre los que se cuentan: a) la existencia de vastas extensiones de tierras aptas para la cría del ganado vacuno; b) el desarrollo de la tecnología de enfriamiento, y, particularmente, c) las políticas pro ganaderas o, al menos, neutras. Si bien para fines de la década del cuarenta estas políticas ya se habían comenzado a revertir, hasta principios de los setenta el país continuó siendo el principal exportador mundial de carnes.

El estancamiento observado durante las últimas décadas ha sido impulsado por políticas internas discriminatorias y, también, por: a) el creciente proteccionismo internacional, principalmente en algunos países desarrollados en los cuales la carne es uno de los productos más protegidos, y b) el establecimiento de severas normas sanitarias por parte de importantes países importadores, algunas de las cuales dan sustento a la noción de “proteccionismo sanitario”.

Por lo tanto, una liberalización multilateral en el marco de la Ronda de Doha y el logro de mejoras en el estatus sanitario del país, darían un gran impulso a la ganadería. Obviamente, para que estos incentivos tengan éxito, los gobiernos deben seguir políticas internas relativamente neutrales pero, salvo por la década del noventa, estas han discriminado la ganadería. Por ejemplo, en 2006 se llegó al extremo de prohibir las exportaciones de carne.³ Si bien estas medidas también han estado impulsadas por el objetivo de reducir la pobreza, este trabajo plantea que es más probable que hayan tenido el efecto opuesto.

³ Esto ocurrió después de la conclusión de este estudio y, por lo tanto, los efectos de esta política no han sido analizados aquí.

Concentración y transmisión de precios

Previamente a la estimación de impactos económicos y sociales, el análisis debía demostrar que la cadena de la carne es competitiva y que los nuevos precios que resultarían de una liberalización multilateral serían transmitidos de manera adecuada a los productores. Los resultados no muestran que en Argentina haya un problema de concentración en la cadena de la carne que pueda afectar la formación competitiva de sus precios. Este resultado contrasta con la opinión que prevalece en parte de la literatura según la cual las empresas comercializadoras oligopólicas se apropiarían del grueso de las ganancias generadas por una liberalización de la política comercial nacional o multilateral. Asimismo, las estimaciones econométricas muestran que sin intervenciones extremas, como la prohibición de exportar, los precios internacionales se transmiten de manera razonablemente rápida a los precios que reciben los productores. Estas conclusiones sugieren que, en Argentina, el mercado de la carne es relativamente competitivo.

Liberalización multilateral y pobreza

¿Cuál sería el impacto de una liberalización multilateral agrícola sobre la pobreza? Para estudiar este aspecto se definieron cuatro escenarios de liberalización: a) liberalización total de las barreras de acceso y de las políticas de subsidios; b) eliminación solo de los subsidios; c) liberalización total (igual que en *a*) pero excluyendo la carne, y d) liberalización total salvo en los países que únicamente importan carne de orígenes que están libres de aftosa sin vacunación. Este último escenario pretende captar los efectos relativos de que el país continúe siendo clasificado libre de aftosa pero con vacunación y, por lo tanto, impedido de acceder a mercados relevantes que practican “proteccionismo sanitario” como Japón y República de Corea.

El análisis indica que, en todos los escenarios, la pobreza disminuiría. No obstante su peso relativo en el costo de la canasta básica de alimentos, los resultados muestran que no habría grandes diferencias entre una liberalización que incluya la carne y otra que la excluya. Una liberalización multilateral no solo elevaría el precio de la carne sino, también, el de muchos otros productos alimenticios con grados variables de ponderación en los índices de precios y en la canasta básica de alimentos.

La incidencia sobre la pobreza que tienen estos aumentos de precios también depende del grado en que los ingresos y el empleo se ajustarán a los nuevos incentivos. Si bien la pobreza disminuye menos con una liberalización multilateral que excluye la carne, las diferencias con una que la incluya no son acentuadas. Esto es particularmente cierto cuando se incorporan los efectos sobre el empleo y los efectos dinámicos.

Respecto de su incidencia sobre el empleo, se destacan dos hechos. Primero, que el empleo ganadero está particularmente concentrado en establecimientos pequeños, de unas 250 cabezas cada uno. Las políticas antiganderas afectan a estas personas al igual que a los peones rurales y los obreros de los frigoríficos que tienen un bajo nivel de calificación y, por lo tanto, son más vulnerables a caer en la pobreza. Dado este patrón de empleo, está claro que las políticas discriminatorias y proteccionistas ocasionan menor producción de carne, con una consecuente reducción del empleo y de los salarios sectoriales, empujando de esta manera a muchas personas de bajos ingresos a la pobreza. Segundo, que tanto la cría de ganado vacuno como la industria frigorífica tienen importantes eslabonamientos con sectores, como los de transporte, comercialización y varios servicios, de modo que su expansión redundará en un aumento importante de empleos indirectos.

Proteccionismo comercial y sanitario

Una cuestión relevante en el análisis que plantea este trabajo se refiere a los impactos relativos de las barreras comerciales y de las normas sanitarias. Es sabido que muchos países se protegen de posibles contagios de fiebre aftosa. Por lo tanto, cuando Argentina sufre un brote de esta fiebre, los mercados de exportación se cierran y el país sufre las consecuencias de una caída significativa de precios y cantidades exportadas. Lo que no es tan conocido es que hay importantes mercados, como República de Corea y Japón, que solo importan carne de países libres de aftosa sin vacunación (fundamentalmente Australia, Canadá, Estados Unidos y Nueva Zelanda). Los diferenciales de precios internacionales entre los proveedores que están libres de aftosa con y sin vacunación son muy importantes y, según las simulaciones presentadas, este diferencial es más elevado que el ocasionado por la brecha entre precios con y sin proteccionismo multilateral.

Lecciones

Las políticas internas discriminatorias y las externas proteccionistas han generado el estancamiento del stock ganadero y, como consecuencia, Argentina perdió el liderazgo que por décadas tuvo en el mercado internacional de la carne. Este estancamiento contrasta con el importante dinamismo observado en países que han seguido políticas más neutrales, como Brasil y Uruguay, lo cual hace pensar que el problema está más relacionado con políticas internas que externas.

El análisis presentado sugiere que el impacto sobre la pobreza y el empleo de estas políticas discriminatorias ha sido más negativo que positivo, principalmente en el mediano plazo, cuando los productores han ajustado los planes productivos a sus expectativas de retorno sensiblemente disminuidas por estas disposiciones. Estas conclusiones ponen en duda la efectividad de las medidas para combatir la pobreza que, salvo por breves períodos durante las últimas décadas, han implementado varios gobiernos en contra de la ganadería.

Otra lección importante se refiere a los costos ocasionados por debilidades en las políticas sanitarias públicas. Mientras duran los impactos de los brotes de fiebre aftosa, la cadena de la carne pierde más ingresos que los originados como consecuencia del proteccionismo comercial. Esto no debe confundirse con el “proteccionismo sanitario” seguido por algunos países, como República de Corea y Japón, que, como vimos, solo permiten importaciones de países libre de aftosa sin vacunación. La experiencia muestra la gran importancia de invertir en políticas sanitarias que mejoren el estatus internacional de la carne argentina.

Brasil

Brasil es uno de los actores más importantes del mercado mundial de la carne de pollo. Debido al acelerado ritmo de crecimiento que experimentó su producción en los últimos años, el sector cobró un papel protagónico en la economía brasileña. En el capítulo 5, coordinado por Joaquim Bento de Souza Ferreira Filho y realizado por Miriam Rumenos Piedade Bachi, Sílvia Helena Galvão Miranda, Joaquim Enrique da Cunha Filho y Thiago Bernardino de Carvalho (“La liberalización del comercio, la distribución del ingreso y la pobreza: estudio de caso sobre la producción avícola en Brasil”) se analizan la producción avícola y los mercados de la carne de pollo de

Brasil, así como la importancia de la liberalización del comercio en estos mercados para reducir la pobreza. El principal objetivo de este trabajo es evaluar si la liberalización del comercio en el sector de la producción avícola puede contribuir –y en qué medida– a mejorar la situación de la pobreza en Brasil. A tal efecto, se ofrece un panorama general de la pobreza en el país y una descripción del sector avícola brasileño. Por otra parte, se desarrolla el tema de la transmisión de los precios del mercado internacional al brasileño, a la vez que se estudia la concentración y el poder de mercado de la industria. En cuanto al ámbito internacional, se examinan los obstáculos puestos al comercio, abordando por separado la situación de los países desarrollados y la de los que están en vías de desarrollo. También se considera la cuestión de las barreras técnicas y sanitarias. Asimismo, se indagan los impactos socioeconómicos de los escenarios de liberalización del comercio de la Ronda de Doha mediante microsimulaciones realizadas con un modelo de equilibrio general computable aplicado a Brasil y se estiman las diferencias entre los resultados de las simulaciones que tienen en cuenta la liberalización del mercado de la carne de pollo y los de aquellas que excluyen este sector.

Resulta complejo determinar si la liberalización comercial del mercado de la carne de pollo redundará en una reducción de la pobreza y una mejor distribución del ingreso en el país: en el presente informe se abordan diversos aspectos relativos a esa cuestión. En primer lugar, es fundamental reconocer que Brasil es un gran exportador de carne de pollo, aun cuando las exportaciones del producto sean menores que el consumo interno. Por consiguiente, es posible inferir que la liberalización del sector acordada en el ámbito de la Organización Mundial de Comercio (OMC) traerá aparejados, en forma casi automática, beneficios generales, dado que no existe ningún factor relacionado con la importación que pueda contrarrestar el auge de las exportaciones. No obstante, la magnitud de la reducción de la pobreza y de la mejora en la distribución del ingreso generada por esos beneficios depende de muchos y variados factores.

Transmisión de precios

El primero se relaciona con la transmisión de precios: ¿en qué medida las variaciones de los precios internacionales (factibles en la hipótesis de liberalización del comercio en el seno de la OMC) se transmiten a los productores nacionales? En este estudio se constata que ese factor

repercute mucho en el caso de Brasil. Las estimaciones de la elasticidad de la transmisión de los precios del mercado de carne de pollo internacional al nacional arrojan un valor del 32% en el primer mes, valor que se considera alto teniendo en cuenta que el grueso de la producción del sector (aproximadamente un 70%) se destina al consumo en el mercado interno. Por consiguiente, las influencias internas contribuyen de manera importante en la formación de los precios. En una segunda etapa, el análisis de la transmisión de los precios del mercado nacional a los que reciben los productores internos también arroja valores muy altos, que indican que el poder de mercado de las empresas objeto de estudio dista de ser considerable.

Integración y estructura de mercado

La integración está en consonancia con los resultados del análisis de la estructura del mercado de la carne de pollo, en el que la participación de las pequeñas y medianas empresas es significativa. Se constata que el índice de concentración (IC) correspondiente a las cuatro empresas más grandes (IC4) es aproximadamente de 0,38, en tanto que el IC8 se acerca a 0,49 y el IC16, a 0,56. Estos índices señalan que el sector es bastante competitivo, a pesar de estar integrado verticalmente casi en su totalidad a través del establecimiento de relaciones contractuales y de que las empresas de la industria de la alimentación lideren el sistema de integración,. De todas maneras, el hecho de que predomine ese tipo de estructura de mercado, independientemente del tamaño de las empresas que lo conforman, revela que el sistema redunde en mayor eficiencia y mejora de la calidad. Por otro lado, la estructura del capital de la industria está básicamente controlada por empresas nacionales.

Proteccionismo

En lo que hace a los obstáculos puestos al comercio internacional, en este sector se distinguen políticas comerciales bien diferenciadas entre los países estudiados. Comúnmente, los países desarrollados aplican aranceles altos junto con otras medidas de restricción del comercio. No obstante, Estados Unidos, que es un gran exportador, y Japón, que es un gran importador, aplican aranceles relativamente más bajos que los demás países examinados.

Por el contrario, los países en desarrollo estudiados en general gravan los productos agropecuarios con tipos inferiores a los de los países desarrollados. China, a causa de sus compromisos de adhesión a la OMC, aplica un arancel relativamente bajo. Por su parte, Tailandia grava las importaciones de carne de pollo con tipos relativamente altos, mientras que los países latinoamericanos considerados imponen aranceles más bajos. En cambio, en el caso particular de la carne de pollo, México aplica un arancel extremadamente alto que, en la práctica, resulta casi prohibitivo.

Sudáfrica y los países de Medio Oriente incluidos en este estudio gravan la importación de carne de pollo con aranceles bajos. Pese a ello, Sudáfrica ha impuesto otras medidas restrictivas del comercio, una característica poco común en la política comercial de los países en desarrollo. La Federación de Rusia y Ucrania, importantes importadores de carne de pollo, imponen políticas comerciales menos transparentes y distintas de las aplicadas por los miembros de la OMC. En el caso de Arabia Saudita se observa una situación muy similar.

En síntesis, los países desarrollados analizados en este informe adoptan políticas comerciales complejas con un gran número de restricciones al comercio, mientras que los que están en vías de desarrollo recurren a medidas sencillas de comercio transfronterizo. A diferencia de lo observado en otros mercados, en el mundo desarrollado las políticas de ayuda interna revisten, al parecer, una importancia mucho menor en el caso de la avicultura. En conclusión, las complicadas políticas comerciales de los países desarrollados, con sus regímenes de crestas y contingentes arancelarios, aparentemente constituyen el problema central del mercado de la carne de pollo. Por otro lado, el principal inconveniente de algunos países en desarrollo parece ser la falta de transparencia en la aplicación de las normas de la OMC.

Los obstáculos técnicos y sanitarios son cada día mayores y es probable que alcancen una enorme envergadura ante el brote de nuevas epizootias o de las enfermedades tradicionales, como la gripe aviar. En consecuencia, es indudable que la sustentabilidad de las exportaciones de pollo depende de la capacidad para cumplir con las exigencias técnicas y sanitarias impuestas, cada vez en mayor medida, por las grandes empresas industriales y minoristas (de la mano de mecanismos voluntarios y grupos de presión que influyen en los procesos regulatorios) de los países desarrollados. Por consiguiente, es fundamental que los países en desarrollo incorporen e internalicen los principios del acuerdo sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias (Acuerdo MSF) y el acuerdo sobre obstáculos técnicos al

comercio (Acuerdo OTC) a fin de aprovechar la transformación que está produciéndose en las normas comerciales.

Muchas de las amenazas que enfrenta la exportación de carne de pollo en el frente sanitario y técnico se vinculan con el grado de participación de los países y las empresas en los foros internacionales, que son los que fijan las reglas del sistema, y con el nivel de conocimiento que tienen sobre el tema. Resulta más que evidente que los países en desarrollo, en general, y Brasil, en particular, han de superar varios obstáculos si quieren aumentar su participación en el proceso.

Este es otro ámbito en el que se requiere una intervención de la administración pública. Brasil prácticamente no tiene una política agrícola, a excepción de algunas medidas recientes del gobierno federal orientadas principalmente a los pequeños productores. En efecto, los instrumentos de política agrícola tradicionales implementados durante las décadas de los setenta y los ochenta se han abandonado largo tiempo atrás, ya sea por la crisis fiscal, ya sea por la ineficacia de esos mecanismos en una economía abierta.⁴ A esta altura, ya no es posible elaborar un marco regulatorio sanitario eficaz con sus correspondientes normas de aplicación solo para asegurar la inocuidad de los alimentos, sino que también debe concebirse como un instrumento de política comercial, como un bien público para apoyar a los productores nacionales en el comercio exterior. El hecho de no comunicar a los interlocutores comerciales que se cuenta con un sistema seguro y confiable que garantiza la inocuidad de los alimentos puede acarrear consecuencias desastrosas para el país en materia de pérdida de participación en el mercado internacional.

Impacto sobre la pobreza

Por último, los resultados del modelo que se presenta en este informe indican que la liberalización de la carne de pollo contribuirá a reducir la pobreza y a mejorar la distribución del ingreso en Brasil. Si bien no es de esperar que la liberalización de un sector aislado sea capaz de producir grandes cambios en la economía, se constata que el mercado brasileño de la carne de pollo es a tal punto importante que puede tener un impacto significativo tanto en la economía en general, como en el sector objeto de nuestro estudio en particular. Es dable esperar

⁴ Un buen ejemplo es la política de acumulación de stocks por parte del Estado para regular los precios del mercado.

que no solo el sector de la producción primaria y la industria manufacturera, sino también otras actividades, en especial aquellas que tienen una estrecha relación de encadenamiento insumo-producto con el sector primario, sigan beneficiándose gracias al proceso de liberalización.

La estructura de la demanda laboral del sector avícola indica que el aumento de la productividad agropecuaria conllevará un incremento del precio de los alimentos y, en consecuencia, una mejora en los niveles de ingresos que serán mayores para las familias más pobres de la economía. Los resultados de los modelos utilizados indican que el efecto sobre el ingreso real beneficiará mayormente a los más pobres, y se estima que el número de hogares e individuos que abandonarán la pobreza será significativo: 47.352 familias y 178.471 personas dejarán de ser pobres con una liberalización del comercio como la planteada en la Ronda de Doha, aunque sea tan solo en el mercado de la carne de pollo.

Lecciones

Las reformas comerciales implementadas por Brasil durante los ochenta y noventa sustentan el crecimiento espectacular que han experimentado las agroindustrias durante los últimos años. En este contexto, un número creciente de emprendedores se han asociado con los procesadores de carne de pollo, lo que redundó en un crecimiento gigantesco de esta industria. En esta cadena no hay evidencias de abusos monopolísticos y los productores primarios también se han beneficiado con el crecimiento de las exportaciones del país.

Estas exportaciones enfrentan barreras comerciales elevadas y complejas, particularmente en los países desarrollados, y los autores consideran que una liberalización multilateral de las barreras al comercio de carne aviar disminuiría la incidencia de la pobreza en unas 180.000 personas. En términos de políticas internas recalcan que, para beneficiarse plenamente con esta liberalización, Brasil debe mejorar su estatus sanitario y participar más activamente en las normas generadas por el Codex Alimentarius.

Chile

La industria láctea en Chile no es un sector productivo importante y representa menos del 1% del PIB nacional. Sin embargo, durante los últimos años, el sector ha crecido rápidamente y las exportaciones están aumentando, en parte, como consecuencia de las muy buenas condiciones sanitarias del país y de las oportunidades creadas por la exitosa política seguida por Chile con respecto a los acuerdos bilaterales de liberalización comercial. El capítulo 6 (“El impacto de la liberalización del comercio de productos agrícolas sobre la pobreza: el caso del sector lácteo en Chile”), de Oscar Melo Contreras y Natalia Díaz Furmento, analiza el crecimiento del sector en relación con la pobreza.

Pobreza e indigencia

Los autores muestran cómo las políticas de reformas económicas a favor del mercado, incluyendo la importante apertura, han coincidido con una reducción de la pobreza. Por ejemplo, impulsado por el crecimiento sostenido de la economía, entre 1990 y 2003 el porcentaje de población indigente disminuyó de 13% a 4,7%, mientras que la incidencia de la pobreza cayó de 38,6% a 18,7% (equivalente a 2,9 millones de personas).

Históricamente, esta incidencia ha sido mayor en las zonas rurales, donde una elevada fracción de los puestos de trabajo requiere bajos niveles de calificación. El sector lechero tiene gran relevancia, tanto por el gran número de hogares cuyos ingresos dependen de él, como por su influencia en las economías regionales. De acuerdo con el Censo Agropecuario de 1997, las explotaciones con actividad lechera empleaban un 24% del total de trabajadores rurales, llegando a superar el 50% en el caso de la Región X.

Producción y consumo

Durante 2005, la producción de leche alcanzó 2,4 millones de toneladas, con lo cual Chile ocupó el puesto 41 del ranking mundial. El Ministerio de Agricultura estima la participación de la producción lechera en un 0,7% del PIB nacional, un 9% del PIB silvoagropecuario y un 31% del PIB pecuario.

Un 75% de los productores lecheros trabajan en predios de menos de 50 hectáreas. Sin embargo, el 72% de vacas lecheras se encuentran en predios que tienen más de 50 hectáreas, y los autores sugieren que

explotaciones con menos de 150 vacas se ubican en el límite de ser o no rentables.

Respecto del consumo, un poco más del 90% de la producción se comercializa internamente. A partir de 1986, el consumo creció en forma sostenida hasta 1996, para luego mantenerse relativamente estable en torno a 130 litros por habitante por año. En base a la última Encuesta de Presupuestos Familiares realizada en la ciudad de Santiago de Chile por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) (1996-1997), el consumo nacional de alimentos y bebidas representa un 26,8% del presupuesto familiar. Dentro de este porcentaje, los productos lácteos representan alrededor del 2% y se destaca el consumo de leche, queso y yogur. También se observa que en los quintiles de menor gasto se destina una proporción superior al consumo de lácteos que en los de mayor.

Flujos comerciales

El comercio internacional de lácteos está dominado por la UE, que representa en volumen el 63% de las exportaciones y el 50% de las importaciones mundiales y la gran mayoría de este comercio se da en el marco de la comunidad. Otros exportadores importantes son Estados Unidos, Australia y Nueva Zelanda, mientras que los principales importadores son China, México, Estados Unidos y Rusia.

Las exportaciones lácteas de Chile no han sido importantes; solo representan un 0,2% del total. Sin embargo, desde 1997 estas han crecido a tasas superiores a las de los principales productos agropecuarios. Esto permitió que, en los últimos años, Chile pasara de ser un importador neto a ser un exportador neto. Los autores muestran que este comportamiento se explica, en parte, por el impacto de acuerdos comerciales como los suscritos con Estados Unidos y México. Entre los principales destinos se destacan Cuba, Argentina, Guatemala, Honduras y Estados Unidos, para la leche en polvo; México, Perú y Costa Rica, para la leche condensada, y México para los quesos.

Las importaciones sectoriales han mostrado un comportamiento más oscilante y su participación en las importaciones totales del país es solo del 0,2%. Entre los principales orígenes se destacan Argentina y Uruguay, países que tienen claras ventajas comparativas y cuyas exportaciones lácteas a Chile se benefician con las preferencias producto del acuerdo del Mercado Común del Cono Sur (Mercosur). Como se verá, estas importaciones han generado tensiones y, más

recientemente, la implementación de medidas de protección contingente.

Proteccionismo

El mercado internacional de productos lácteos es considerado uno de los más distorsionados, con importantes países consumidores que mantienen políticas de subsidios a la producción y a las exportaciones, además de restringir las importaciones con aranceles elevados y cuotas de importación. Entre los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), por ejemplo, un *producer surplus equivalent* de poco más de 40% ubica la leche en el cuarto lugar entre los productos más protegidos.

Detrás de estas barreras se han desarrollado productores importantes que explican una parte sustancial de la producción mundial como la UE (24%) e India (15%). En estas condiciones, se estima que el equivalente de no más del 5% de la producción mundial de leche es transada internacionalmente. Esta baja proporción agudiza las fluctuaciones de los precios internacionales.

Protección contingente

La producción de leche y sus derivados también ha estado influida por varias medidas de protección contingente solicitadas por la industria y fundadas, principalmente, en las importantes distorsiones del comercio internacional de estos productos. Entre 1981 y 2002, las importaciones de productos lácteos fueron acusadas de competencia desleal en ocho ocasiones. Los autores afirman que en 1995, “al cabo de 20 años de una política de excepción, los productos lácteos importados quedan sujetos al arancel general del 11%”.

Sin embargo, las acusaciones de comercio desleal y las medidas de protección contingente han continuado y, en octubre de 2006, el gobierno impuso una salvaguardia provisional a las importaciones de leche líquida, leche en polvo y queso gouda proveniente de Argentina.

Concentración y transmisión de precios

Durante 2005, las cuatro principales empresas industriales (Soprole, Nestlé, Colún y Loncoleche) procesaron el 75% de la producción de leche. Es decir, el sector industrial se encuentra concentrado en unas pocas firmas, con una fuerte presencia de capital extranjero (salvo Loncoleche). Geográficamente, las plantas industriales también están concentradas en las regiones IX y X.

El mercado de la leche tiene una estructura oligopsónica con muchos oferentes y pocos demandantes, situación que otorga a las plantas procesadoras una posición dominante para fijar las condiciones de compra, incluyendo el precio, pagos por volumen, calidad, estacionalidad, etcétera. La naturaleza perecedera de la leche agrava la posición negociadora de los productores. Las sospechas de abuso de mercado por parte de las plantas procesadoras han empujado al organismo de defensa de la competencia (Tribunal de Defensa de la Libre Competencia) a decretar un conjunto de medidas para aumentar la transparencia de este mercado.

En un mercado con estas características, es esperable que los precios internacionales sean transmitidos con relativa lentitud a los productores locales. Las estimaciones econométricas muestran que en relación con otros productos, como el trigo y el maíz, el ajuste de los precios recibidos por los productores de leche a los precios internacionales es lento.

Impactos económicos de la liberalización

El análisis de los impactos económicos de la disminución del proteccionismo agrícola se realizó utilizando el modelo de simulación de políticas comerciales de productos agrícolas (ATPSM, por sus siglas en inglés) de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).. Sobre esta base, los autores simularon cuatro escenarios: a) liberalización agrícola total, b) liberalización total de lácteos, c) liberalización total de lácteos en los países desarrollados, y d) liberalización de las barreras de acceso de los países desarrollados. Las simulaciones incluyen impactos sobre los precios, la producción y el comercio de leche concentrada, manteca y quesos. Los resultados muestran variaciones positivas importantes en precios y exportaciones, y de menor cuantía en producción. Por ejemplo, en un marco de liberalización total, los precios aumentarían en las siguientes proporciones: leche concentrada, 28,5%; manteca, 32,2%, y quesos, 23,4%. Las simulaciones también muestran que el grueso de los posibles beneficios estaría asociado con la eliminación

del proteccionismo de los países desarrollados y, en particular, con las barreras de acceso que estos mantienen sobre las importaciones.

Impactos sociales de la liberalización

Los autores presentan estimaciones de posibles impactos de una liberalización agrícola sobre el empleo y la pobreza. Para evaluar el impacto sobre el empleo utilizan elasticidades empleo-producto (agrícola y agroindustrial) de 0,44 y 0,58 para trabajadores calificados y no calificados, respectivamente. Sobre la base de las variaciones positivas del producto agropecuario y agroindustrial que surgen del ATPSM, estiman que aun en el escenario de menor liberalización (escenario 4: eliminación de las barreras de entrada a las importaciones lácteas de los países desarrollados), el empleo de mano de obra no calificada se incrementaría un 2,6%. En el caso de una liberalización agrícola total (escenario 1), el aumento sería del 18,2%.

Con respecto a la pobreza, las mismas simulaciones con el ATPSM arrojan variaciones de precios que determinan el costo de la canasta básica de alimentos en los escenarios posliberalización. Para el caso del escenario 1, la canasta básica aumenta un 11,2%, mientras que en el escenario 4 solo lo hace un 1,6%. Para determinar el impacto sobre la pobreza, se comparan los mayores costos de la canasta básica con el aumento de los ingresos, determinado en dos etapas. Primero, a los nuevos empleos, generados por los mayores niveles de producto, se les asignan los salarios promedios por región. A su vez, y también sobre la base de investigaciones anteriores, se ajustan los ingresos en función de elasticidades salario-producto agrícola aplicándolos para trabajadores calificados y no calificados.

Utilizando estimaciones de salario-producto relativamente elevadas, los autores consideran que, en los escenarios 1 y 4, la incidencia de la pobreza se reduce en 704.000 y 87.000 personas, respectivamente, lo que representa una reducción de 4,5% y 0,5%, respectivamente. Sin embargo, en algunos escenarios la pobreza aumenta levemente cuando las elasticidades salario-producto son relativamente bajas.

Lecciones

Como en muchos otros sectores, el crecimiento de la producción y de las exportaciones lácteas ha coincidido con la apertura de la economía. Sin embargo, ha habido ocasiones en las que la producción láctea ha

estado sostenida por medidas de protección contingente. En la actualidad, el sector emplea el 24% del total de trabajadores rurales.

Al igual que en países como Costa Rica, la elevada concentración de las plantas procesadoras recrea un mercado con potenciales efectos oligopsonicos. En este contexto, las políticas de competencia juegan un rol importante en la mejora de los precios recibidos por los productores primarios. Este tema adquiere relevancia teniendo en cuenta que los mercados internacionales están muy distorsionados y países de importancia, como varios de la UE, continúan subsidiando sus sectores lecheros internos y depreciando los internacionales.

Si bien en los escenarios de liberalización analizados el empleo aumenta de manera considerable, los impactos sobre la pobreza varían en función de las elasticidades salario-producto agrícola utilizadas. Para el caso de valores bajos de estas elasticidades, en algunos de los escenarios la pobreza aumenta marginalmente. Sin embargo, los autores enfatizan que, en la mayoría de los escenarios analizados, disminuye la incidencia de la pobreza.

Costa Rica

En el capítulo 7 (“Efectos de la liberalización del comercio agrícola: el caso de los productos lácteos en Costa Rica ante el DR-CAFTA”), realizado por Alberto Trejos, Luis Rivera y Víctor Umaña, se analiza el impacto de los acuerdos comerciales sobre el sector lácteo y el impacto sobre los consumidores.

Hace dos décadas, Costa Rica inició un proceso unilateral de liberalización comercial, acompañado más recientemente por la firma de tratados de libre comercio y una participación activa en las negociaciones bajo la OMC. La apertura de los mercados avanzó paralelamente con una reducción de la tasa de pobreza aunque, desde 1994, esta se ha mantenido en torno al 19%, mientras que la indigencia se ubica en algo menos del 6%.

Dada la elevada protección otorgada a esta cadena en grandes economías como las de Estados Unidos, India y la UE, solo una pequeña proporción (11%) de la producción mundial de leche se comercializa en el mercado internacional. En particular, los productores de la UE y de Estados Unidos son los que reciben mayores ayudas directas de sus gobiernos, vía sostén de precios y subsidios a la producción y la exportación. Dado el interés del trabajo en los posibles impactos del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (Dominican

Republic–Central America Free Trade Agreement, DR-CAFTA), la política láctea de Estados Unidos es de particular importancia.

Como se vio en el caso de Chile, debido a su carácter residual, los precios internacionales son volátiles. Otra característica se refiere a la importante participación de grandes empresas y una sola, Fonterra, que acapara el 32% de las exportaciones mundiales sectoriales.

Producción y empleo

El interés por estudiar la cadena de la leche se funda en que, en Costa Rica, la pobreza está concentrada en el sector rural y, además, la industria láctea es considerada por el gobierno como un sector sensible. Asimismo, la producción de leche, que en 2005 alcanzó 752 millones de kg, es la actividad pecuaria más importante: en 2004 representó el 9,1% del valor agregado agropecuario (VAA) y el 1,1% del PIB. Desde 1991, el sector crece a una tasa anual del 5,2%, que es superior al crecimiento promedio de la economía y de la agricultura.

De acuerdo con el Censo Ganadero de 2000, la producción de leche se desarrolla en 14.355 fincas ganaderas, 16 grandes empresas aplicadas a la industrialización de lácteos y cientos de pequeñas firmas informales. Existen 143.550 personas que dependen directamente de la producción lechera, a las que se suman 8.750 relacionadas con el procesamiento y la provisión de insumos para el sector. En total, en el área trabajan unas 200.000 personas, lo que equivale al 5% de la población costarricense.

La producción primaria se concentra en la provincia de Alajuela, específicamente en lo que se conoce como la cuenca lechera de San Carlos. Los productores primarios se dividen en aquellos que están integrados al circuito formal y los informales o artesanales. Los primeros son unos 3.000 productores y, dentro de este grupo, sobresale la Cooperativa Dos Pinos, la mayor empresa láctea del país, que procesa el 85% de la leche. El circuito artesanal incluye empresas de tipo familiar y pequeñas firmas asociativas. El circuito formal aporta el 60% de la producción, pese a contar solo con el 22% de los productores.

A nivel industrial, la lechería participa con el 15% del valor de la producción de alimentos y genera un poco más de 4.000 empleos directos equivalentes al 11% del empleo en la industria alimenticia.

Consumo y comercio

El consumo anual aparente asciende a 180 kg equivalentes de leche fluida por habitante, lo cual ubica al país, junto con Argentina y Uruguay, entre los tres consumidores más grandes de América Latina. La mayor parte de este consumo está constituida por productos de tipo masivo y de bajo valor agregado.

Costa Rica, cuyo balance comercial lácteo es equilibrado, participa en una proporción mínima del comercio mundial. Aunque las exportaciones sectoriales muestran un comportamiento bastante dinámico (con un crecimiento de más del 10% anual desde 1994), están prácticamente limitadas a los países de la región. Barreras no arancelarias, costos de producción poco competitivos y relativo desconocimiento de los mercados de exportación han sido limitantes importantes en el crecimiento del sector.

Las importaciones se concentran principalmente en productos que no son cubiertos por la industria interna y satisfacen alrededor del 12% del consumo aparente de lácteos. El bajo nivel de importaciones está vinculado con el hecho de que, en Costa Rica, la industria láctea se ubica, luego del arroz, entre las más protegidas. En 1995 el país consolidó aranceles en los niveles de la OMC del 111%, para llegar mediante una reducción lineal al 94,7% en 2004. El país también implementa cuotas de importación que, debido a su deficiente administración, solo han sido parcialmente utilizadas.

Oligopolio y transmisión de precios

Desde la liberación del mercado interno de leche en 2001, los productores han ido perdiendo participación en el precio al consumidor, que disminuyó del 68% en 1999, al 58% en 2003. Esto está asociado con la estructura oligopólica del mercado, de acuerdo con la cual una sola empresa, la Cooperativa Dos Pinos, procesa el 85% de la producción.

Esta hipótesis sobre la pérdida de participación de los productores verifica la demostración formal según la cual, prácticamente, no hay transmisión de los precios internacionales a los recibidos por los productores. Los autores afirman que, para gran parte de productos alimenticios existen estructuras de mercados oligopólicos y “la eliminación de las barreras comerciales sería solamente un muy importante primer paso”. En este sentido, y al igual que en el caso de Chile, la promoción de la competencia es una política complementaria prioritaria.

Liberalización y pobreza

Los productos lácteos tienen una elevada ponderación (superior al 10%) en la canasta básica de alimentos. En este contexto, la liberalización disminuiría precios y, en consecuencia, la incidencia de la pobreza. Debido a la protección, los autores estiman que para un grupo de alimentos de primera necesidad, los consumidores de Costa Rica pagan un sobreprecio de alrededor del 8%.

Escenarios e impactos agregados

El trabajo analiza el impacto del DR-CAFTA sobre el sector lácteo, en el cual la desgravación arancelaria se implementará durante un período de 20 años con 10 de gracia. Durante esos años, los países miembros del acuerdo podrán utilizar una salvaguardia especial.

Para este análisis, utilizaron un modelo CGE de Centroamérica basado en el *Global Trade Analysis Project* (GTAP).⁵ Si bien este modelo es útil para realizar una primera aproximación, los autores resaltan varias características particulares de Costa Rica que la diferencian de otros países de Centroamérica. Debido a esto, el análisis fue complementado con estimaciones de equilibrio parcial basadas en el modelo de simulación global (*Global Simulation Model*, GSIM) del Banco Mundial (BM). Los autores también enfatizan varias limitaciones del GTAP, como por ejemplo su naturaleza estática, que redundaría en una subestimación de las ganancias asociadas con la liberalización.

El primer escenario está conformado por una liberalización total del comercio intrarregional de Centroamérica, y entre esta región y Estados Unidos, manteniendo inalterados los aranceles originales con el resto del mundo. También incluye la eliminación de algunas cuotas

⁵ Debido a que en relación con otros países de Centroamérica la estructura productiva de Costa Rica es más diversificada, sería importante analizar los efectos separados del DR-CAFTA para cada país. Pese a que esto no ha sido posible, los autores señalan que el GTAP es la mejor herramienta con la que se cuenta para evaluar los efectos de acuerdos y políticas comerciales desde una perspectiva global.

menores entre países.⁶ Los resultados muestran ganancias de bienestar para Centroamérica de US\$993 millones o 1,4% del PIB. La producción manufacturera aumenta un 2%, mientras que la producción agrícola disminuye un 3%. Esta situación se refleja en el comportamiento de las exportaciones de manufactura a Estados Unidos, que se incrementan un 45%, mientras que las agrícolas se reducen un 1%.

En relación con los productos lácteos, la producción cae un 1,6%, mientras que las exportaciones de Centroamérica aumentan unos US\$10 millones. En lo que respecta a las importaciones, la penetración de Estados Unidos es significativa, debido a la asimetría de los aranceles entre ambas regiones que son eliminados con el tratado. Las importaciones de arroz, carne, lácteos, azúcar, frutas y vegetales aumentan pronunciadamente y, en el caso de los lácteos, las compras crecen más de US\$50 millones.

Finalmente, los autores introducen tres shocks dinámicos que potencialmente podrían estar asociados a un proceso de liberalización comercial como el DR-CAFTA: a) un aumento de la inversión extranjera directa (IED) y acumulación de capital, b) la facilitación del comercio, y c) la reducción del desempleo no calificado. El impacto económico acumulado de estas variables es muy importante (15% de aumento del PIB y 8,8% de mejora en los ingresos de los hogares).

Retorno a los factores y pobreza

Al analizar los precios de los factores de producción, Centroamérica experimenta importantes incrementos en los salarios para la mano de obra poco calificada (5,4%) y para el capital, mientras que el retorno a la tierra disminuye. Y, como los precios al consumidor aumentan menos que el ingreso, la incidencia general de la pobreza también decrece.

Además de la liberalización del comercio bilateral entre Estados Unidos y la región, DR-CAFTA fortalecerá los esfuerzos de integración entre los países centroamericanos, a la vez que removerá las barreras al comercio y reactivará la inversión de las empresas estadounidenses en la región. En el escenario dinámico, el stock de capital aumenta un 10,4% y el empleo de mano de obra no calificada un 5,1%, por lo cual, el PIB se incrementa un 15%. Aun cuando la

⁶ De acuerdo con el DR-CAFTA, los aranceles para el azúcar, en Estados Unidos, y para el maíz, en Centroamérica, no se remueven.

penetración de las importaciones continúa siendo alta, la balanza comercial agrícola con Estados Unidos resulta positiva.

En esta simulación dinámica, la acumulación de capital asociada con los incrementos de IED representa dos tercios de las ganancias del DR-CAFTA. Esta significativa adición al bienestar confirma la hipótesis de que la inversión podría generar las ganancias globales más importantes del DR-CAFTA.

Efectos desagregados para Costa Rica

Sobre la base de estimaciones con el GSIM, los autores concluyen que, para Costa Rica, el DR-CAFTA aumentará la producción de leche en polvo (8%) y quesos (1%), mientras que los precios al consumidor disminuirán (8,6% en el caso de los quesos). Sin embargo, el impacto sobre el bienestar no será significativo.

Lecciones

Los autores concluyen que, si bien las simulaciones de los impactos muestran un aumento de la producción de lácteos en Costa Rica y efectos positivos sobre los salarios y el bienestar, los efectos esperados del DR-CAFTA no son de gran magnitud. También concluyen que, cuando se incorporan elementos dinámicos por mayores niveles de inversión, las ganancias son más importantes.

Adicionalmente, los impactos dependerán de las políticas complementarias para ayudar a los potenciales “perdedores” a enfrentar una mayor competencia y para apoyar la transición hacia nuevas actividades productivas. En este sentido, la elevada concentración de la industria láctea en la etapa industrial explicaría la baja o nula transmisión de los precios internacionales a la economía local. Está claro que la existencia de una estructura oligopólica podría impedir materializar los beneficios del DR-CAFTA sobre los productores y trabajadores rurales, y de ahí la importancia de promover la competencia en el sector lácteo.

Perú

El capítulo 8 (“Liberalización comercial, agricultura y pobreza: condiciones en la cadena maíz-pollo en Perú”), realizado por Carlos Pomareda, Joaquín Arias y Antonio Chávez, analiza la producción de maíz amarillo duro (MAD) como principal insumo en la elaboración de alimentos balanceados (60% del costo unitario) y la producción de carne de pollo como producto final. Se estima que la cadena de MAD-alimentos balanceados-carne de pollo representa un 24% del PIB agropecuario.

Producción, consumo y condiciones sociales

Si bien el MAD compite con las importaciones, en el período 1995-2003 se observa un rápido crecimiento de la producción que se multiplicó en términos físicos por un factor de 2,3 mientras que las importaciones se estancaron. Esto se debió tanto a un aumento del área sembrada en un 73%, como de una mejora de un 30% en la productividad de la tierra. Como consecuencia de estas tendencias, la relación de importaciones a producción de MAD descendió de 1,95 a 0,84.

Al igual que el MAD, la producción de pollos está concentrada en la Costa y, particularmente, en Lima dado que esta ubicación minimiza los costos de transporte del MAD (importado y nacional) a las fábricas de balanceados y, de allí, a los productores y consumidores de pollos. A diferencia del MAD, Perú se autoabastece de carne de pollo.

Se estima que esta cadena genera unos 193.000 puestos permanentes de trabajo: 79.000 en la producción de MAD y 113.000 en la elaboración de balanceados y la producción de carne de pollo. La producción de MAD se realiza en unas 200.000 unidades agropecuarias que, en promedio, cultivan 1,5 hectárea por unidad y poseen bajos rendimientos por hectárea (3.900 kg versus 12.000 kg en Estados Unidos), particularmente en la selva y en la Sierra. Ante la disminución de precios que probablemente ocurra como consecuencia de los acuerdos con el Mercosur y con Estados Unidos, los bajos niveles de productividad son determinantes al momento de decidir si permanecer o no en la actividad.

Respecto del consumo, caben algunos comentarios. Primero, en Perú existen grandes disparidades en la asignación del gasto para alimentos y bebidas: mientras que en Lima se dedica un 34% a estos rubros, en

la Sierra y la Selva que tienen una elevada incidencia de la pobreza, se asigna un poco más del 50%. En la Sierra, por ejemplo, con un ingreso promedio mensual de US\$51 (29% del nivel observado en Lima), la incidencia de la pobreza asciende al 68%, y de la extrema pobreza al 33% de la población. Segundo, el consumo anual promedio per cápita de carne de pollo ha crecido rápidamente, pasando de 11 kg en 1990 a 26 kg en 2005, pero con importantes diferencias regionales.

Transmisión de precios y concentración

Las estimaciones econométricas muestran que el precio interno del maíz responde a los precios internacionales de manera bastante acelerada, y esto ocurre a pesar de que las importaciones están sustancialmente más concentradas que la producción nacional. Asimismo, tanto la producción de alimentos balanceados como la de carne de pollo están muy concentradas. Por ejemplo, una empresa (Avícola San Fernando) y sus productores asociados a través de contratos, aportan el 60% de la producción total de Perú.

Sin embargo, al igual que en el caso de Brasil, los autores sostienen que esta elevada concentración es una característica internacional que no necesariamente indica poder de mercado. Sobre esta base, se concluye que los productores de pollo no sufren a consecuencia de la estructura oligopsónica del mercado.

Barreras comerciales

Debido a la incertidumbre que rodea los resultados de la Ronda de Doha, los autores analizaron los impactos de la apertura comercial asociada con dos acuerdos de libre comercio: uno con el Mercosur y otro con Estados Unidos. Mientras la implementación del primero comenzó en agosto de 2003, el acuerdo con el segundo aún debe ser ratificado. En ambos, Perú ha otorgado preferencias que alcanzan la desgravación total para las importaciones de maíz incluyendo el MAD y la carne de pollo. Con el Mercosur, el MAD y la carne de pollo se desgravan durante un período de 15 años, mientras que mediante el convenio con Estados Unidos este último producto se desgrava por 10 años. Asimismo, cabe destacar que las importaciones de carne de pollo provenientes de Brasil están limitadas por barreras sanitarias.

Perú, al igual que otros países de la Comunidad Andina (CAN), implementa políticas de franjas de precios para muchos productos

agropecuarios y agroindustriales, que incluyen maíz y carne de pollo. El objetivo de estas medidas es disminuir las fluctuaciones de ingresos de los productores que ocasionan las inestabilidades de los precios internacionales. En años recientes, estos han estado por encima de los límites de la franja y, por lo tanto, para estos productos esta no ha resultado operativa.

Simulaciones

Haciendo uso de un modelo de equilibrio general de la economía peruana, los autores simulan los impactos de las desgravaciones acordadas para tres escenarios: a) eliminación de aranceles sobre el maíz importado de Estados Unidos y el Mercosur; b) eliminación de aranceles sobre el maíz, la soja y la carne de pollo provenientes de Estados Unidos y el Mercosur y c) el escenario anterior, suponiendo un aumento del 10% en la productividad de la producción de maíz. También analizan los impactos asociados con una eliminación total de las barreras al comercio de productos agrícolas mantenidas por Perú.

Casi todas las simulaciones indican aumentos relativamente importantes en las importaciones y caídas en los precios y en la producción de maíz. También se incrementan las importaciones de carne de pollo, pero a partir de una base muy pequeña. La máxima disminución de precios se observa para el caso de un aumento en la productividad del maíz del 10%, donde el modelo arroja un valor de -7,4%.

Sobre esta base, los autores sostienen que, en la cadena maíz-pollo, “los efectos de la liberalización comercial agrícola sobre la pobreza no son significativos. La razón para ello son cambios muy pequeños en los precios y los ingresos en general. Además, es de esperar que estos efectos sean insignificantes entre la población más pobre que vive en las zonas rurales remotas de la sierra”.

Una lectura complementaria indica que, durante los años noventa, Perú implementó una apertura importante de su economía y que en este contexto se observó un aumento acelerado de la producción de MAD y de carne de pollo. Los acuerdos comerciales analizados profundizarán esta liberalización y permitirán ampliar el consumo de carne de pollo en una población que, en términos generales, se caracteriza por tener una dieta nutricional deficiente en proteínas. Algunos párrafos del trabajo sugieren que este aumento del consumo podría tener impactos sobre la pobreza en un país en el que el 30% de la producción de carne de pollo es consumida por los pobres.

Por otra parte, las disminuciones de precios del maíz nacional ocasionadas por los acuerdos de libre comercio analizados tendrán impactos importantes sobre las zonas marginales de producción de la Sierra y la Selva, donde actualmente se emplean unos 56.000 trabajadores.

Recomendaciones de políticas

Las recomendaciones de políticas apuntan, principalmente, a buscar amortiguadores para los efectos negativos que la liberalización comercial podría tener sobre los productores minifundistas de MAD. En este sentido, las principales sugerencias cubren tres áreas: 1) innovación tecnológica, 2) fomento de cultivos alternativos y 3) aumentos en el valor agregado exportado.

1) INNOVACIÓN TECNOLÓGICA

El rendimiento promedio en la producción de MAD de 3.900 kg por ha está lejos de los rendimientos que, según los autores, podrían alcanzarse con tecnologías mejoradas. A fin de aumentar la productividad promedio, se está implementando un acuerdo de productividad entre el gobierno, los productores y la Asociación Nacional de Avicultura que nuclea a los productores de carne de pollos. El objetivo podría lograrse a través de una mayor tasa de adopción de semillas mejoradas y un incremento del control sobre plagas y enfermedades.

2) FOMENTO DE CULTIVOS ALTERNATIVOS

En varias zonas, pero principalmente en la Costa, es posible reasignar la tierra a cultivos más rentables que el maíz, como por ejemplo el pimiento, la paprika, el espárrago y algunas hortalizas y frutas. Dado que estos cultivos en promedio requieren cinco veces más capital que la producción de maíz, el principal cuello de botella se encuentra en la disponibilidad de financiamiento.

3) VALOR AGREGADO DE LAS EXPORTACIONES

El principal desafío para lograr obtener un mayor valor agregado en las exportaciones de carne de pollo está en alcanzar la certificación de la Organización Internacional de Epizootias (OIE) como país libre de enfermedades aviares. Los autores señalan que, como resultado de los esfuerzos realizados hasta ese momento, en julio de 2005 Japón autorizó la importación de carne de pollo proveniente de Perú. En relación con esto, los autores proponen la generación de fondos para financiar una campaña de prevención contra la fiebre aviar.

Lecciones

El caso de Perú es interesante por ser el único trabajo que estudia una cadena integral en la que los productores de la primera etapa son pobres o muy pobres y en su mayoría están atomizados. El uso de un modelo de la economía local y el análisis de los impactos de tratados de libre comercio ya negociados y/o en proceso de implementación, también dan realismo y destacan el carácter particular de este estudio.

El trabajo revela la existencia de una elevada incertidumbre respecto del impacto que tendrán estos acuerdos sobre los productores minifundistas de MAD, dado que ambos poseen el potencial de desplazar a muchos de estos productores. Por otra parte, el rápido crecimiento de la productividad en algunas zonas indica la posibilidad de que la competencia externa aumente la velocidad de adopción de innovaciones que permitan amortiguar los impactos de importaciones provenientes de países que están entre los más eficientes del mundo. Sin embargo, es muy difícil que esto ocurra en las zonas más pobres; de ahí la importancia de poner el acento en políticas que amortigüen el costo del ajuste para estos productores y sus trabajadores.

III. ANÁLISIS COMPARATIVO Y REFLEXIONES SOBRE LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS Y COMERCIALES

Esta sección presenta un análisis comparativo de los principales resultados que surgen de los estudios, procurando encontrar similitudes y diferencias, y extraer algunas enseñanzas acerca de los impactos de la liberalización comercial y las políticas económicas y comerciales que los países en desarrollo aplican, o podrían aplicar, para aumentar los beneficios (o disminuir los efectos negativos).

En el cuadro 1.2 se resumen algunas características económicas salientes de los productos seleccionados en los estudios de caso.

Cuadro 1.2.: Comparaciones entre los estudios de caso

País	Producto	Escenarios simulados	Protección comercial	Importancia en el empleo	Peso en la canasta de consumo	Posición exportadora	Participación en mercado global
Argentina	Carne vacuna	Liberalización agrícola multilateral	Baja	Elevada	Elevado	Exportador neto	Elevada
Brasil	Carne aviar	Liberalización multilateral	Moderada/baja	Elevada	Elevado	Exportador neto	Elevada
Chile	Lácteos	Liberalización agrícola multilateral	Moderada	Elevada	Moderado	Equilibrada/exportador neto	Baja
Costa Rica	Lácteos	DR-CAFTA	Elevada	Elevada	Elevado	Equilibrada	Baja
Perú	Cadena maíz-pollo (maíz es importable)	ALC con Mercosur y con Estados Unidos	Baja en pollo y elevada en maíz	Elevada	Elevado	Maíz: Importador neto/ Pollo: equilibrada	Baja

Fuente: elaboración propia sobre la base de los estudios de caso.

Al hacer un análisis comparativo se observa lo siguiente: primero, que el grado de protección comercial aplicada varía según los productos, es decir, es baja en el caso de las carnes en Argentina y Brasil, y más elevada en los productos lácteos y el maíz en Perú. Segundo, en todos los casos los niveles de producción generan niveles relativamente elevados de empleo y, además, son importantes en la estructura del consumo interno. Tercero, la orientación comercial varía según el producto y solo dos países, Argentina y Brasil, son

exportadores netos de carnes y tienen una marcada presencia en los mercados internacionales. Finalmente, los escenarios simulados se modifican según la relevancia que los autores les asignaron. Esto es, mientras que algunos consideran que la liberalización multilateral es esencial, otros plantean que los acuerdos regionales son más relevantes para el país y los productos elegidos.

Volviendo al objetivo de esta sección, el marco analítico utilizado se centra en siete dimensiones principales vinculadas a las preguntas o hipótesis planteadas al comienzo de este capítulo: a) los escenarios de liberalización y el impacto sobre los precios internacionales, b) los impactos sobre la producción y las exportaciones, c) el impacto agregado que los escenarios de liberalización comercial podrían tener sobre la pobreza y el empleo en los países estudiados, d) el grado de transmisión de los precios internacionales a los internos como condición necesaria para que los efectos de la liberalización se manifiesten, e) el impacto sobre los consumidores, f) la distribución de los excedentes económicos generados por la liberalización entre los distintos actores sociales que participan en el proceso productivo y comercial y g) el impacto económico de las barreras técnicas y sanitarias. El análisis que sigue sintetiza los resultados de los estudios de equilibrio general y los compara con algunas conclusiones de los estudios de caso.

1. Escenarios de liberalización: impacto sobre los precios internacionales

Con respecto a las negociaciones multilaterales de la Ronda de Doha, los estudios sobre liberalización comercial de la literatura económica indican, con una gran consistencia, que los precios internacionales de los principales productos agropecuarios tenderían a aumentar en casi todos los escenarios posibles. En este sentido, los estudios de Giordano et al. y de Méndez Parra y Piñeiro muestran resultados análogos.

En el estudio de Giordano et al., los precios para carne vacuna aumentan entre un 6,54%, en el escenario que representa la propuesta del G-20, hasta un 4,80%, para el escenario que representa la propuesta de la UE con inclusión de productos sensibles; la carne aviar (incluyendo la de cerdo) aumenta desde un 1,83%, en la propuesta de la UE con inclusión de productos sensibles, hasta un 0,81%, en el escenario que representa la posición de Estados Unidos sin productos sensibles. Finalmente, los lácteos aumentan desde un

10,36%, en la propuesta de Estados Unidos que incluye productos sensibles, hasta un 9,01% en la de la UE que también los incorpora. Los precios agregados de todo el sector agropecuario aumentarían desde un máximo del 2,59% hasta un mínimo de 1,86%. Los estudios de caso confirman que la liberalización multilateral y regional tendrá impactos importantes sobre los precios de las carnes y los productos lácteos.

2. Impacto sobre la producción y las exportaciones

Los estudios agregados de equilibrio general muestran que el efecto asociado a los distintos escenarios de liberalización comercial sobre la producción del sector agropecuario en América Latina es, en general, positivo. Los trabajos de Giordano et al. y de Méndez Parra y Piñeiro muestran que el impacto sobre la producción agregada sería favorable para Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica y Chile en los tres escenarios considerados. En el caso de Perú, estos autores señalan que solo la propuesta de Estados Unidos generaría una expansión de la producción.

De estos estudios también surge que la liberalización multilateral originaría impactos positivos sobre las exportaciones agropecuarias de América Latina. En general, los países del Cono Sur aumentarían en forma significativa sus exportaciones agropecuarias, seguidos por los países de Centroamérica y, por último, por los países de la región andina. Las exportaciones de carne bovina, a nivel regional, serían las más beneficiadas por la liberalización comercial, luego la soja y otras oleaginosas y, finalmente, los vegetales y las frutas. Sin embargo, un examen más desagregado indica grandes diferencias entre productos y países que permiten identificar importantes perdedores en toda la región, como el café y el cacao.

De estos análisis también surge con nitidez que la liberalización multilateral causaría aumentos sustanciales de la producción y las exportaciones para los países que son exportadores netos de ciertos productos, como sucede con la carne bovina en Argentina y la aviar en Brasil. Este no es el caso de los lácteos chilenos ni de Costa Rica, aunque en este libro se considera el DR-CAFTA. En contraste con esta reacción muy positiva o positiva, el maíz en Perú es claramente un bien que se importa, al que la liberalización asociada a los acuerdos regionales con el Mercosur y Estados Unidos ocasionaría impactos negativos.

3. Liberalización comercial: pobreza y empleo

El análisis de micro-simulaciones incluido en el trabajo de Méndez Parra y Piñeiro indica que el impacto sobre el empleo de los tres escenarios de liberalización comercial considerados tiende a ser levemente positivo, aumentando el empleo y el ingreso para todas las categorías de trabajadores. La única excepción se observa en los escenarios de las propuestas del G-20 y la UE, en el caso de Perú, pero no es demasiado significativo.

Del modelo de Méndez Parra y Piñeiro surge también que las tres propuestas de liberalización comercial consideradas tendrían efectos neutrales o levemente positivos sobre la disminución de la pobreza y la indigencia, salvo en Argentina, donde la pobreza aumentaría. Sin embargo, este resultado debe ser tomado con cautela, ya que las encuestas utilizadas incluyen únicamente a la población urbana. Es decir, el modelo mide principalmente el impacto negativo de la suba de precios sobre los consumidores urbanos y, debido a la falta de datos, no toma en cuenta los efectos positivos sobre el ingreso en los hogares rurales.

Los efectos son bastante diferentes en los cuatro países analizados, y los resultados particulares están significativamente afectados por las características de las encuestas de hogares de cada uno de ellos.⁷ En un sentido práctico, una primera conclusión que se puede extraer de los estudios de equilibrio general es que las diferentes propuestas presentadas en la Ronda de Doha por la UE, Estados Unidos y el G-20 tendrían efectos sobre la pobreza y el empleo global similares, o al menos no muy distintos, en los países considerados.

Por otra parte, las simulaciones presentadas en el trabajo de Méndez Parra y Piñeiro coinciden con la mayoría de los estudios de caso en que gran parte de los beneficios que se obtienen de la liberalización comercial están asociados a la expansión de la producción y al efecto empleo de dicha expansión. Asimismo, muestran la enorme importancia que poseen la inversión y la innovación tecnológica en tanto elementos centrales para aprovechar los beneficios potenciales de la liberalización comercial. También ilustran los riesgos de considerar las negociaciones comerciales como un fin en sí mismo y

⁷ Debido a estas diferencias en la información, es conveniente remitirse al trabajo original para poder interpretar correctamente los resultados.

como un elemento aislado dentro del conjunto de las políticas económicas. Esto es, que las negociaciones comerciales, sean exitosas o no, vayan acompañadas por políticas que incentiven la inversión y la innovación tecnológica es una condición necesaria para sacar partido de las oportunidades.

Los escenarios seleccionados por los autores y las características particulares de los productos considerados determinan los impactos sociales de la liberalización que se detectan en dichos estudios. Argentina y Brasil tienen claras ventajas comparativas en productos agroindustriales y, por lo tanto, buenas condiciones para aprovechar las posibilidades de expandir la producción y las exportaciones que resultan de los escenarios de mayor liberalización. Estas condiciones explican el sustancial aumento potencial del empleo. Por otra parte, si bien en las liberalizaciones multilaterales simuladas el impacto sobre la pobreza no es evidente, estos estudios indican una disminución significativa de la misma. A una conclusión similar, aunque menos contundente, llegan los autores del trabajo sobre la producción de lácteos en Chile.

Por otra parte, los autores de los trabajos de Costa Rica y Perú optaron por simular escenarios de liberalización regional relevantes para sus países, por lo cual las conclusiones son más específicas. El cuadro 1.3 presenta un resumen de los principales impactos sobre el empleo y la pobreza que surgen de los cinco estudios de caso.

Cuadro 1.3.: Impactos sociales de los escenarios simulados

País	Producto	Escenario simulado	Principal país proteccionista	Impacto Empleo	Impacto pobreza	Notas
Argentina	Carne vacuna	Liberalización multilateral	UE, República de Corea y Japón	Positivo	Disminuye	Impactos importantes de Doha y de políticas internas
Brasil	Carne aviar	Liberalización multilateral	UE y Canadá	Positivo	Disminuye	Impactos importantes de Doha con mejoras en la distribución
Chile	Lácteos	Liberalización multilateral	UE	Positivo	Disminuye	Impactos sensibles a los supuestos
Costa Rica	Lácteos	DR-CAFTA	Estados Unidos	Positivo	Sin estimación	Hay aumento del ingreso de los hogares
						Efectos negativos

Perú	Cadena maíz-pollo	Mercosur y ALC con Estados Unidos		Negativo en productores de maíz	Aumenta para los productores de maíz	pueden amortiguar o posibles mejoras productividad
------	-------------------	-----------------------------------	--	---------------------------------	--------------------------------------	--

Fuente: elaboración propia sobre la base de los estudios de caso.

Argentina

A nivel de los estudios de caso, no es obvio el impacto de posibles liberalizaciones agrícolas multilaterales sobre la pobreza en Argentina y, en el corto plazo, podría ser negativo. Esto se explica por el hecho de que la liberalización redundaría en mayores precios internacionales que, al ser trasladados al mercado interno, generan aumentos en los costos de las canastas de alimentos y, por consiguiente, en la pobreza. En el mediano plazo, los mayores niveles de empleo y una mejor distribución del ingreso serían significativos y compensarían el incremento en los costos de las canastas básicas.

El estudio no encuentra grandes diferencias en la incidencia sobre la pobreza cuando la liberalización incluye o no la carne vacuna. Por otra parte, utilizando la matriz de insumo-producto, encuentra que la expansión de la producción de carnes tiene impactos indirectos sobre el empleo que son bastante significativos. En coincidencia con casi todos los análisis sobre el tema, llegan a la conclusión de que liberalizaciones multilaterales que disminuyan significativamente el elevado proteccionismo, principalmente en varios países industriales, tendrían impactos económicos y sociales muy positivos sobre el país, especialmente en el largo plazo.

Brasil

En el trabajo sobre Brasil, los autores muestran que una liberalización multilateral tiene impactos importantes sobre la pobreza y la distribución del ingreso, que varían si se considera o no la carne de pollo. En este caso, los principales países proteccionistas son desarrollados. La razón por la cual Brasil resulta claramente beneficiado si la Ronda de Doha tiene éxito es que esta industria es una importante empleadora de trabajadores poco calificados que son, precisamente, los más afectados por la pobreza. Su expansión, por lo tanto, tiene impactos importantes sobre el empleo y los ingresos de estas personas lo que, a su vez, mejora la distribución. Ambos efectos

contribuyen a disminuir la pobreza en forma considerable, más si se tiene en cuenta que se está considerando una sola industria.

Chile

En Chile, los autores también centraron su análisis en escenarios multilaterales, incluyendo una liberalización agrícola total y la eliminación de las barreras de acceso a los países desarrollados. Del trabajo surge que, en los escenarios simulados, el empleo rural aumentaría y la pobreza disminuiría. Sin embargo, debido a que la ventaja comparativa del país en productos lácteos no es tan clara, los resultados son más sensibles a los supuestos subyacentes que en los casos de Argentina y Brasil. Por ejemplo, en algunas simulaciones la pobreza aumenta cuando el efecto-ingreso no es suficientemente relevante. No obstante, en general las estimaciones y las conclusiones están en línea con una visión optimista del crecimiento de esta industria en el marco de un éxito de la Ronda de Doha.

Costa Rica

En el caso de Costa Rica, se examina el impacto de distintos escenarios de liberalización dentro del contexto general del acuerdo DR-CAFTA con Estados Unidos. Dada la naturaleza de los modelos utilizados, en los cuales Centroamérica aparece como un todo homogéneo sin que se discrimine cada uno de los países, los impactos evaluados corresponden a toda la región.

Los resultados del modelo estático sugieren que habría ganancias modestas, pero significativas, tanto respecto del empleo como de la disminución de la pobreza. Los efectos sobre la pobreza serían mayores a causa de la disminución del precio interno de los productos lácteos y aumentan de manera significativa en simulaciones dinámicas que incorporan factores potencialmente asociados al acuerdo DR-CAFTA como la inversión directa, la facilitación del comercio y la disminución del desempleo no calificado.

Perú

Los autores que investigaron el caso peruano también se centraron en los dos principales acuerdos de libre comercio del país dentro del hemisferio: con el Mercosur y con Estados Unidos. Este trabajo, que estudia la cadena maíz-carne de pollo, refleja la existencia de una elevada incertidumbre respecto del posible impacto que tendrían estos

tratados sobre los productores minifundistas de maíz amarillo duro, cuya producción emplea unas 287.000 personas, según estimaciones de los autores. Dado que en este producto tanto el Mercosur como Estados Unidos tienen claras ventajas comparativas con respecto a Perú, la implementación de estos acuerdos comerciales podría desplazar a muchos productores locales. Por otra parte, el rápido crecimiento de la productividad en algunas zonas observado en años recientes aparece como una vía a través de la cual algunos productores podrían enfrentar más adecuadamente los desafíos de integraciones con países que están entre los más eficientes del mundo. Sin embargo, es muy difícil que esto ocurra en las zonas más pobres, lo cual resalta la importancia de políticas públicas que amortigüen el costo del ajuste para estos productores y sus familias.

En resumen, los estudios realizados en el marco del presente proyecto coinciden en que, para varios países de América Latina con ventajas comparativas en productos y sectores agropecuarios y agroindustriales, un fracaso de la Ronda de Doha perpetuaría el patrón de producción y comercio que perjudica el empleo de personas poco calificadas. Aun en el caso de Chile, donde su ventaja comparativa en productos lácteos no es tan clara como la de la carne vacuna argentina y la aviar en Brasil, es elevada la probabilidad de que un éxito de las negociaciones multilaterales mejore las condiciones sociales. Por lo tanto, en los casos en los que se consideran los impactos de las negociaciones multilaterales, el fracaso de la Ronda de Doha genera pobreza y ayuda a perpetuar una distribución regresiva del ingreso.

En Costa Rica y Perú, donde los escenarios elegidos para estudiar impactos económicos y sociales de la liberalización corresponden a acuerdos regionales, las conclusiones varían y, por ejemplo, mientras que los autores del estudio sobre Costa Rica esperan que la implementación del DR-CAFTA redunde en un desarrollo de la industria láctea, para los productores de maíz de Perú, los autores prevén que el cumplimiento de los acuerdos de libre comercio con el Mercosur y con Estados Unidos tendrá consecuencias negativas. Estos resultados destacan la importancia de los estudios de caso como instrumento para adelantar posibles efectos sectoriales y diseñar políticas que ayuden en la transición hacia nuevas estructuras productivas.

|

4. Transmisión de los precios internacionales a los precios internos

El análisis de los impactos de la liberalización comercial sobre el empleo y la pobreza descritos en la sección anterior asume que los mercados son razonablemente transparentes y competitivos, de modo que las posibles modificaciones en el precio internacional de los productos analizados se reflejan en los precios internos de los países estudiados. Este es un supuesto fuerte que amerita un análisis específico. Por esta razón, una de las preguntas centrales que sirvió de guía a los estudios de caso fue la identificación del grado de transmisión de los precios internacionales a los locales.

Esta transmisión estará determinada por ciertas características estructurales del comercio internacional y de la industria local, y por las políticas económicas y comerciales que se instrumenten en los distintos países. El cuadro 1.4 presenta un resumen de la evidencia recogida en los estudios de caso (columna 3). La transmisión de precios es alta en la carne vacuna y aviar, en Argentina y Brasil respectivamente, y en la cadena maíz-carne aviar en Perú, y baja o nula en los restantes países.

La lenta transmisión de precios internacionales de los lácteos en Chile y Costa Rica se debe al alto grado de concentración de la industria. En Costa Rica, una empresa procesa más del 80% de la producción, y en Chile cuatro procesan el 75%. Estos resultados indican que en esos países la liberalización comercial tendrá los efectos previsibles y estimados en las simulaciones únicamente si se realizan cambios adicionales en la estructura de la industria y/o en las políticas comerciales que vuelvan los mercados internos más transparentes y competitivos.

Cuadro 1.4.: Transmisión de precios, poder de mercado y políticas sanitarias

País	Producto	Transmisión de precios	Poder de mercado	Políticas sanitarias internas	Evidencia de proteccionismo sanitario
Argentina	Carne Vacuna	Elevada	No	Regular	Sí
Brasil	Carne				

	Aviar	Elevada	No	ND	Sí
Chile	Productos Lácteos	Baja	Sí	ND	ND
Costa Rica	Productos lácteos	Nula	Sí	ND	ND
Perú	Cadena maíz-pollo	Elevada	Sí	ND	ND

Fuente: En base a datos extraídos de los respectivos capítulos de este libro.

5. Impacto sobre los consumidores

Por otra parte, es necesario considerar que los beneficios de la liberalización en el empleo y la pobreza no se distribuyen en forma pareja entre todos los asalariados y pobres de cada país. En general, los impactos afectarán en forma distinta a los diversos grupos sociales (por ejemplo, empleados industriales y empleados rurales) y, por ende, puede, al menos en el corto plazo, provocar efectos indeseados sobre algunos sectores sociales. Esta heterogeneidad explica la resistencia de algunos sectores a los programas de liberalización comercial. Frente a esta situación, los gobiernos pueden proteger algunos sectores sociales específicos, ya sea para dar una mayor sustentabilidad política a las reformas comerciales o para controlar efectos indeseados sobre los precios internos, la inflación o la acumulación de capital, a través de políticas económicas.

La situación más relevante desde el punto de vista de la política económica tiene que ver con los precios internos de productos importantes en la canasta familiar de los consumidores pobres urbanos (los *wage goods*). Las estimaciones que surgen de los modelos indican que una mayor liberalización comercial, especialmente si está acompañada por una disminución en las ayudas internas por parte de los países desarrollados, provocaría un aumento del precio internacional de la gran mayoría de los productos agropecuarios, incluyendo la carne vacuna, el maíz y los productos lácteos. Estos resultados pueden ser preocupantes para muchos países, especialmente para aquellos en los cuales el producto analizado es un bien salario o tiene un peso importante en el consumo familiar de las familias más pobres. En estos casos, la liberalización comercial podría tener efectos significativos en los precios internos y afectar, al menos en el corto plazo, la distribución del ingreso entre consumidores, principalmente los urbanos y los productores agropecuarios.

Estas preocupaciones pueden examinarse en forma más detallada si se consideran las distintas situaciones posibles:

- a) Si el producto en cuestión tiene altos niveles de protección, y la estructura de la industria lo permite, los precios internos pueden ser mayores que los internacionales. Tal es el caso de los lácteos en Costa Rica, donde los consumidores pagan precios alrededor de un 8% más altos que los internacionales, y, parcialmente, el de los lácteos en Chile y el maíz en Perú. En los escenarios de liberalización comercial que incluyen una disminución del nivel de protección del producto estudiado, su precio en el mercado interno podría tender a la baja, favoreciendo entonces a los consumidores.
- b) Si el producto no tiene un nivel de protección alto y el precio internacional sube, la liberalización comercial será beneficiosa para los productores, pero perjudicará a los consumidores. Este impacto redistributivo será especialmente importante cuando el país sea un exportador neto de dicho producto, como sucede en Argentina, con la carne vacuna, y en Brasil, con la aviar.

Los estudios publicados en este libro y la literatura existente sugieren que los escenarios de liberalización considerados generarían un aumento significativo del precio internacional de los productos estudiados en el caso de Argentina, Brasil, Costa Rica, Chile y Perú, en relación con el maíz, y que la liberalización comercial no tendría un efecto importante sobre el precio internacional de la carne aviar.

Sin embargo, estas variaciones en el precio internacional no siempre repercuten en forma directa e inmediata sobre el precio pagado por los consumidores locales. El impacto sobre estos últimos y, consecuentemente, sobre el bienestar de los consumidores, estará mediatizado por dos condiciones del mercado: los precios internos, definidos por el nivel de protección arancelaria del país en cuestión, y el grado de transmisión de los precios internacionales a los internos. Esto último, a su vez, está determinado en parte por la estructura de la industria y su nivel de concentración.

Con respecto al primer elemento, los precios de la carne vacuna argentina y la aviar en Brasil son inferiores a los internacionales y, por ende, un aumento de los precios internacionales afectaría negativamente a los consumidores. Los lácteos, tanto en Costa Rica como en Chile, y la cadena de maíz-carne aviar en Perú, están

protegidos en menor medida y sus precios son más altos que los internacionales, de modo que un escenario de liberalización que incluya una disminución del nivel de protección en el país estudiado causaría una baja de precios y, por lo tanto, un potencial aumento del bienestar de los consumidores.

No obstante, el análisis sobre la transmisión de precios muestra que sería rápida y efectiva en Argentina, Brasil y Perú y lenta o nula en Chile y Costa Rica, es decir que el potencial impacto favorable sobre los consumidores urbanos no se expresará en forma efectiva en estos dos países hasta que sus estructuras industriales se modifiquen.

Este análisis sugiere que los escenarios de liberalización tendrían un impacto negativo sobre el bienestar de los consumidores solo en el caso de Argentina, al menos en el corto plazo, mientras que los consumidores urbanos de Perú se beneficiarían con la liberalización comercial a raíz de la disminución del precio interno del maíz y la carne aviar. En los restantes casos, el impacto dependerá de las políticas nacionales en relación con los niveles de protección y con las posibles modificaciones en la transparencia del mercado y, en consecuencia, de la transmisión de precios.

El potencial impacto negativo sobre los consumidores urbanos es un elemento trascendente para la economía política de las negociaciones comerciales. La reticencia o falta de voluntad política de algunos países para la negociación está íntimamente relacionada con este tema. El caso argentino representa la situación de un país que, en diversos momentos de su historia reciente, ha mostrado que está dispuesto a proteger a sus consumidores de los posibles aumentos de precios de la carne vacuna y, para lograrlo, ha instrumentado numerosas políticas que, si bien han tenido algún efecto en la contención del precio de la carne en el corto plazo, han afectado negativamente la productividad y las exportaciones del sector. Argentina también es el ejemplo de un país donde las políticas sociales orientadas a atenuar posibles efectos negativos de otras políticas o de los precios internacionales están poco desarrolladas.

Este análisis pone de manifiesto la importancia de que los países cuenten con información e instrumentos analíticos para diseñar una correcta política económica y comercial frente a los cambios en el comercio internacional. El análisis y las políticas deben incluir dos consideraciones contradictorias. Por un lado, tienen que contribuir a administrar el impacto de los acuerdos de liberalización comercial sobre los precios internos de productos sensibles y proteger los intereses de ciertos sectores sociales, ya sean los consumidores o los productores, para hacer políticamente viable los procesos de apertura

comercial. Por el otro, deben definir un marco económico que genere incentivos adecuados para promover el desarrollo de la capacidad productiva y la competitividad de los sectores involucrados en el largo plazo. Lograr este equilibrio, que es propio y particular en cada caso, permitiría optimizar los beneficios potenciales de la liberalización comercial.

6. Distribución de los excedentes dentro de las cadenas productivas: poder de mercado y defensa de la competencia

Un objetivo central de este proyecto es arrojar evidencias sobre la idea, mencionada en algunos círculos, de que las grandes empresas multinacionales que tienen poder de mercado sobre los productores primarios se apropiarán del grueso de los beneficios asociados con los mayores precios internacionales de una liberalización agrícola multilateral. Dos ejemplos de esta posición se reflejan en las citas que siguen:

“La liberalización favorece a los latifundistas y a las empresas agroindustriales [...] pero ha dañado a los pequeños productores y a los productores de subsistencia” (Friends of the Earth International, 2001).

“El principal beneficiario de una liberalización del mercado del azúcar es Brasil [...]. Pero, en Brasil, los productores de azúcar no son pobres, de modo que los menores subsidios no ayudarían a los pobres de ese país” (Fouquin, 2003).

¿Es cierto que grandes empresas serían las principales beneficiarias de una liberalización agrícola multilateral en detrimento de otros actores sociales que participan del proceso productivo y, en particular, de los pequeños productores agropecuarios? La respuesta a esta pregunta es compleja y dependerá de varios de factores, entre ellos, los más importantes son: a) el impacto sobre los precios internacionales, b) el nivel de los precios internos en relación con los internacionales previos a la liberalización, y c) la estructura de la industria, en particular, el grado de concentración en algún segmento de la cadena productiva y, en consecuencia, la capacidad de estos sectores para determinar los precios de transacción dentro de ella.

Los estudios de caso presentan situaciones diferentes. Para la ganadería vacuna, los modelos sugieren que una liberalización multilateral del comercio de carne provocaría un aumento del precio internacional. A su vez, el estudio muestra que los niveles de concentración de la industria son bajos y que la transmisión de precios sería rápida y completa. Por ende, una liberalización comercial generaría beneficios importantes para toda la cadena productiva.

En cuanto a la producción aviar brasileña, la liberalización multilateral no afectaría en forma significativa los precios internacionales. Asimismo, el estudio sugiere que la transmisión de precios es elevada y que la industria tiene un grado intermedio de concentración del 38% para las cuatro empresas principales. Este grado de concentración relativamente alto está intensificado por la dependencia de los productores primarios respecto de esas mismas empresas en cuanto a la provisión de tecnología e insumos. No obstante, hay que señalar que, pese a esta estructura, la transmisión de precios ha sido buena y, en consecuencia, los beneficios de la liberalización se distribuirían en el conjunto de la cadena productiva.

Los estudios sobre lácteos en Costa Rica y Chile sugieren que la liberalización comercial causaría un aumento importante del precio internacional. Sin embargo, en ambos países, y especialmente en Costa Rica, como los precios internos son superiores a los internacionales, aun en los escenarios de liberalización que incluyan una disminución sustantiva del nivel de protección de la industria láctea, el impacto sobre los precios internos no sería muy importante. Esta estabilidad en los precios internos está fortalecida por el hecho de que la transmisión de precios es baja y, como ya se ha dicho, existe una alta concentración en el sector industrial. Este análisis permite concluir que, en un escenario de liberalización, los precios internos no se verían afectados de modo significativo y que la expansión de las exportaciones sería modesta, dadas las limitadas ventajas comparativas a nivel internacional de estas cadenas productivas. Por lo tanto, los excedentes económicos generados por la liberalización serían modestos y el sector industrial sería su principal receptor.

El estudio de la cadena maíz-carne aviar en Perú es una situación particular porque, debido a la protección arancelaria, el precio interno del maíz es más alto que el internacional. Las simulaciones realizadas que suponen una mayor apertura comercial del Perú con respecto al maíz del Mercosur y de Estados Unidos indican una disminución del precio interno del orden del 7%, con un alto grado de transmisión al precio percibido por el productor primario. Esta alta transmisión se explica por el hecho de que la producción de alimentos balanceados

está bastante concentrada y la de carne aviar muy concentrada, con un oferente que acapara el 60% de la producción. Este alto nivel de concentración permite a este segmento de la cadena transferir la disminución de los precios internacionales al productor primario. Es decir, la liberalización comercial del maíz provocaría una disminución de los excedentes económicos generados por la cadena maíz-pollo, la cual, a su vez, sería absorbida principalmente por los productores primarios. Si bien la caída de precios y la disminución de la producción estimadas no son muy significativas, el hecho de que una parte importante de la producción de maíz sea producida por pequeños productores determina que el impacto negativo de la liberalización comercial deba ser considerado como un delicado problema social a resolver.

Por otra parte, aun cuando los estudios de caso incluidos en este libro representen solamente algunas de las posibles situaciones, presentan ejemplos en los cuales algunas grandes empresas podrían ejercer poder de mercado sobre los productores primarios y quedarse con partes sustanciales de los beneficios económicos derivados de la liberalización comercial. A partir de estos resultados, los autores recomiendan activar y/o reforzar los mecanismos de defensa de la competencia, a fin de evitar posibles abusos de mercado que perjudicarían a los productores primarios. Los autores del capítulo sobre Perú también sugieren considerar otras políticas específicas con el propósito de disminuir los costos sociales de la liberalización.

7. Estatus sanitario e ingreso agropecuario

Varios estudios señalan que los temas sanitarios son una fuente importante de riesgos para los ingresos de los productores y el empleo agropecuario. El estudio sobre Argentina presenta dos ejemplos. Primero, cuantifica las elevadas pérdidas que sufre el sector como consecuencia de brotes generalizados de fiebre aftosa. Cuando esto ocurrió, en 2000, las pérdidas de ingresos asociadas con el cierre de los mercados de exportación fueron más importantes que las relacionadas con políticas comerciales proteccionistas tanto internas como internacionales. Esto destaca la importancia de implementar mecanismos de control y supervisión efectivos. Asimismo, debido a que existen grandes riesgos de que estos brotes se extiendan entre los países de la región, como ha ocurrido a menudo, las políticas sanitarias nacionales deben reforzarse con una “política sanitaria común” del Mercosur.

En esta área, las negociaciones regionales en gran medida permitirían mejorar el estatus sanitario de la región, generando ganancias importantes para todos los países miembros. Sin embargo, la profundización de los acuerdos a este respecto está estancada.

En segundo lugar, es necesario incrementar la efectividad del país en los foros de negociación sanitaria multilateral (particularmente, en el Órgano Internacional de Epizootias) y en los bilaterales. En el primero, temas como la regulación multilateral del principio de “regionalización” son trascendentes. A nivel bilateral, el país y el Mercosur podrían fortalecer sus demandas en favor de un tratamiento menos discriminatorio por parte de algunos países hacia los exportadores que están libres de aftosa con vacunación. Teniendo en cuenta que la aftosa no es una enfermedad que afecte la salud humana, las políticas sanitarias extremas, como las aplicadas por República de Corea y Japón, que solo importan carne de países libres de aftosa *sin* vacunación, han segmentado el mercado mundial de carnes, ocasionando precios de exportación mucho más bajos para los países libres de aftosa *con* vacunación. En este sentido, es necesario avanzar hacia un reconocimiento multilateral de que ser un país libre de aftosa con vacunación no acarrea mayores riesgos para los seres humanos.

El estudio de Brasil formula una propuesta similar. Al igual que el de Argentina, para los productores de carne de pollo este ensayo cuantifica pérdidas importantes asociadas con medidas sanitarias de carácter claramente proteccionistas. Los mismos grados de libertad que permiten implementar barreras contra los productores eficientes también son usados por los productores competitivos contra las importaciones. Los estudios de caso de Chile y Perú describen los intentos de estos países por usar esas barreras como instrumento para mejorar sus estatus sanitarios y la calidad de sus productos.

El mensaje es claro: para aumentar su acceso a los mercados, los productores eficientes deben realizar importantes esfuerzos humanos y financieros para elevar su estatus sanitario. Si las negociaciones de Doha fracasan, esta sugerencia es una de las políticas que puede otorgar mayores réditos económicos y sociales a quienes la apliquen.

IV. POLÍTICAS INTERNAS DISCRIMINATORIAS: EL CASO DE LA CARNE EN ARGENTINA, BRASIL Y URUGUAY

Si bien las políticas internas no eran objeto de este proyecto, los autores del capítulo sobre Argentina destacan que las intervenciones en el mercado de la carne vacuna han sido una de las principales

causas del estancamiento de este sector. Paradójicamente, estas intervenciones han sido realizadas con el fin de disminuir la pobreza mediante la reducción de los costos de la canasta de alimentos. Por lo tanto, resulta interesante comparar el caso argentino con las políticas agropecuarias de Brasil y Uruguay, que han sido más neutrales.

El cuadro 1.5 compara la producción de carne vacuna argentina con la de estos países en el período 1990-2005. Se aprecia que, mientras que la producción argentina se ha paralizado, en los otros países ha crecido un 70%. Dado que los tres países enfrentan barreras comerciales y sanitarias similares, estas diferencias parecerían estar mucho más asociadas a las políticas internas que a las internacionales.

Cuadro 1.5.: Evolución de la producción y las exportaciones de carne vacuna de Argentina, Brasil y Uruguay

(Miles de Tn. peso de res)

	Argentina		Brasil		Uruguay	
	Producción	Exportación	Producción	Exportación	Producción	Exportación
1990	3.007	474	5.008	249	350	192
1995	2.688	520	5.360	500	350	143
2000	2.720	342	6.520	800	462	272
2005	3.100	775	8.455	1.850	600	400
1990-2005 (%)	3%	63,5%	68,8%	642%	71% (1)	108%

(1) calculado en base a 1995.

Fuente: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (SAGPyA, Argentina); www.agrocarnes.com.br (Brasil); e Instituto Nacional de Carnes (Uruguay).

Los autores del trabajo sobre Argentina, asimismo, muestran cómo a partir de mediados del siglo pasado, los sucesivos gobiernos discriminaron fuertemente el sector agropecuario y, de manera particular, la ganadería. En algunos períodos, estas políticas disminuyeron los precios recibidos por los productores en más de un

40% en relación con los internacionales. En la actual coyuntura, esta situación se repite con la política reciente que aplica derechos de exportación y restringe cuantitativamente las exportaciones de carne, cuyo principal objetivo es mantener bajo el precio a los consumidores locales. A nuestro entender, si bien estas políticas pueden dar resultados en el corto plazo, en el largo llevan al estancamiento.

A causa de los pocos incentivos económicos que durante varias décadas han deprimido su precio, no llama la atención que Argentina sea el país con mayor consumo de carne per cápita. Por el contrario, Brasil ha seguido políticas más neutrales con respecto a los productores de todo tipo de carnes y, en consecuencia, la producción de los tres tipos principales de carne (aviar, porcina y vacuna) ha crecido aceleradamente. Asimismo, en términos de consumo interno, Brasil, a diferencia de Argentina, tiene una canasta promedio de consumo más balanceada (véase cuadro 1.6).

Cuadro 1.6.: Consumo de carne per cápita

(kg/hab.)

País	Vacuna	Porcina	Aviar	Total
Argentina	64,5	5,7	24,4	94,6
Brasil	36,6	17,0	26,0	79,6
Uruguay	40,2	8,5	14,0	62,7

Fuente: Argentina, SAGPyA; www.agrocarnes.com.br (Brasil); Uruguay, Ministerio de Ganadería.

En el proceso de beneficiar el consumo interno, Argentina perdió su liderazgo como mayor productor y exportador mundial. Esto contrasta de manera muy marcada con la experiencia de Brasil, que se ha transformado en líder mundial en los tres tipos de carne, al mismo tiempo que su consumo interno ha continuado creciendo.

Existe una cierta miopía en la definición de las políticas gubernamentales discriminatorias hacia el sector, asociada a la falta de distinción entre los efectos de corto plazo sobre el precio de la carne vacuna y los de largo plazo, que han producido su estancamiento. Por otra parte, la veda también originó falta de cumplimiento de los contratos de exportación, por lo cual, el país perdió credibilidad internacional con costos de largo plazo difíciles de cuantificar, pero que pueden ser bastante elevados. Los autores de este trabajo señalan

que, para relanzar el crecimiento de la producción de carnes, sería necesario implementar políticas menos discriminatorias. Por ejemplo, con políticas más neutrales, como las seguidas por Brasil y Uruguay, Argentina podría estar produciendo un 50% más, con los consiguientes efectos sociales positivos que esto traería aparejado, principalmente en las zonas más pobres del país, que es hacia donde se ha estado desplazando la frontera ganadera. Aunque estas medidas tendrían un impacto sobre el precio de la carne, una mayor producción y consumo de carne aviar y porcina ayudarían a lograr una dieta más balanceada entre los tres tipos de carne. Una política de este tipo debería ir acompañada por un programa focalizado de subsidios como el analizado en Nogués et al. (2007).

Por otra parte, es importante señalar que la producción ganadera en Argentina es una gran generadora de puestos de trabajo que ocupan a muchas personas cuyos niveles de ingresos son relativamente bajos: la producción ganadera emplea a más de 450.000 personas, la mitad de las cuales trabaja en fincas con menos de 200 cabezas; el 50% del empleo se da fuera de la región pampeana, donde la pobreza rural es mucho más elevada que en el promedio del país, y el sector de faena emplea casi a 100.000 asalariados. Todos estos empleos se beneficiarían ampliamente con la liberalización comercial.

V. CONSIDERACIONES FINALES

Los siete estudios reunidos en este libro presentan resultados importantes sobre los posibles impactos de distintos escenarios de liberalización comercial sobre el empleo y la distribución del ingreso entre distintos sectores sociales.

Dado que los escenarios utilizados representan las situaciones reales enfrentadas por los países en desarrollo, ya sea a nivel de las negociaciones multilaterales en el ámbito de la OMC o en ámbitos más específicos de las negociaciones regionales, estos trabajos conforman una fuente de información relevante para estos procesos de negociación en tanto iluminan, aunque sea en forma esquemática y aproximada, las posibles consecuencias económicas y sociales de esos acuerdos.

Desde el punto de vista de su significado para las negociaciones y las políticas económicas y comerciales de los países en desarrollo, los resultados más importantes son los siguientes:

1. El impacto de distintos escenarios de liberalización comercial sobre los precios internacionales, la producción y el comercio mundial no sería muy importante en un análisis estático.
2. En modelos dinámicos que tomen en cuenta los efectos potenciales sobre la acumulación de capital y la innovación tecnológica, el impacto sí es significativo.
3. La magnitud de estos efectos en los países en desarrollo está asociada a la inversión, a la innovación tecnológica y a las políticas comerciales de dichos países. En consecuencia, los resultados favorables de la liberalización están íntimamente ligados a las políticas económicas y comerciales de los países en desarrollo.
4. El impacto agregado sobre los precios internacionales y la producción agropecuaria de las distintas posiciones mantenidas en la negociación multilateral por Estados Unidos, la UE y el G-20 sería relativamente similar, en tanto que el que se produzca sobre las distintas cadenas productivas sería significativamente distinto. Este resultado tiene algunos corolarios importantes:
 - a) Desde el punto de vista del impacto global sectorial, parecería posible llegar a un acuerdo, ya que las diferencias no son tan significativas.
 - b) Un acuerdo multilateral tendría efectos diferenciales en distintas cadenas productivas. Los programas que ayuden a los inevitables procesos de transición deberían ser parte de la negociación.
5. El impacto de la liberalización comercial sobre el empleo y la distribución del ingreso en general es favorable. Una parte importante de esta mejora en el bienestar está asociada al efecto empleo motivado por la inversión y el aumento de la producción.
6. Los impactos de la liberalización sobre el bienestar del consumidor, especialmente de los consumidores de hogares pobres, son particulares en cada caso. En los países que tienen bajos niveles de protección efectiva y en los que la liberalización provoca un aumento de los precios internacionales, el impacto será negativo y, por ende, habrá que proteger a los consumidores pobres. Sin embargo, esta protección puede ser peligrosa si los instrumentos utilizados

para llevarla a cabo suponen un desincentivo a la producción en el largo plazo, por lo cual es muy importante atender a los programas sociales.

7. Los beneficios que los consumidores podrían obtener de la liberalización comercial están mediatizados por la estructura de la industria y el nivel de competencia que existe en ella. Los estudios ilustran casos en los que las políticas de defensa de la competencia tendrían gran relevancia.
8. La sanidad es también un elemento importante en el comercio internacional de productos agropecuarios, especialmente en los de origen animal. Lograr un buen estatus sanitario puede ser, para los países exportadores, tanto o más importante que el éxito de las negociaciones comerciales.

VI. BIBLIOGRAFÍA

FOUQUIN, M. 2003. Entrevista disponible en la web del Research Institute of Economy, Trade and Industry de Japón: <<http://www.rieti.go.jp/en/events/bbl/03091601.html>>. Fecha de acceso: 4/9/2009.

FRIENDS OF THE EARTH INTERNATIONAL. 2001. "Sale of the Century: the World Trade System". Disponible en: <http://www.foe.co.uk/resource/reports/qatar_winners_losers.pdf>. Fecha de acceso: 4/9/2009.

GIORDANO, P., C. FALCONI Y J. M. SUMPSI. 2007. "Desarrollo rural y comercio agropecuario en América Latina y el Caribe". En: *Serie Estudios Especiales, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe*. Buenos Aires, Banco Interamericano de Desarrollo.

NOGUES, J. J., PORTO, A. et al. 2007. "Evaluación de impactos económicos y sociales de políticas públicas en la cadena agroindustrial". Foro de la Cadena Agroindustrial y Universidad Nacional de la Plata. Disponible en: <http://www.foroagroindustrial.org.ar/pdf/final_home_old.pdf>. Fecha de acceso: 4/9/2009.