

ANALISIS DE LAS PERTURBACIONES PROVOCADAS POR LAS POLITICAS AGRICOLAS EN EL COMERCIO INTERNACIONAL. EL CASO DEL TRIGO (*)

Por
J. S. LOHOAR, HARRY DE GORTER y DON McCLATCHY (**)

I. INTRODUCCION

LAS políticas de apoyo a los mercados nacionales, así como las barreras no arancelarias (B.N.A.) que acompañan a las mismas, han minado en repetidas ocasiones el progreso del sector agrícola durante las pasadas rondas de negociaciones comerciales multilaterales (N.C.M.) que han tenido lugar bajo los auspicios del G.A.T.T. (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio). Para mejorar el funcionamiento de los mercados agrícolas y para revitalizar los intercambios comerciales de dichos productos son necesarios ajustes sustanciales tanto en las políticas agrícolas nacionales como en las medidas aduaneras. El aumento del proteccionismo, los excedentes de naturaleza estructural y las perspectivas de una mayor incertidumbre en los mercados mundiales ponen de relieve la necesidad de avanzar en la dirección encaminada a minimizar los efectos adversos de las políticas agrícolas sobre los intercambios comerciales internacionales. De hecho, el programa de tra-

(*) Ponencia presentada en el XIX Congreso Internacional de Economistas Agrarios (1985).

(**) Quebec (Canadá).

— Revista de Estudios Agro-Sociales. Núm. 137 - Extra (septiembre 1986).

bajo recientemente acordado por el Comité de Comercio Agrícola (C.T.A.) del G.A.T.T. y el Estudio sobre el Mandato en el campo comercial de la O.C.D.E. representan trabajos preliminares para una nueva ronda de N.C.M. —de nuevo bajo los auspicios del G.A.T.T.— que podría comenzar en 1986.

El proteccionismo ha continuado experimentando un aumento en los últimos años. Como resultado han aparecido excedentes de muchos productos agrarios y se ha generalizado el uso de subvenciones a la exportación como la mejor forma de introducirse en los mercados internacionales. Ante la perspectiva de una mayor incertidumbre en los mercados internacionales en el futuro, resulta cada vez más importante que se continúe avanzando en el sentido de minimizar los efectos adversos que las políticas de apoyo nacional tienen sobre los intercambios comerciales. Si no se progresa en este sentido es muy probable que la confusión de las condiciones económicas mundiales genere aún más inestabilidad e incertidumbre en los mercados internacionales de productos.

Para que las negociaciones puedan proseguirse con la idea de «equilibrio» o «justicia» y que mediante esta idea las «concesiones» se compensen al menos con «contribuciones» de otros países, resulta necesario disponer de medidas empíricas sobre el efecto de programas alternativos en los intercambios comerciales internacionales de productos agrícolas. Hasta ahora los estudios empíricos y las distintas metodologías han empleado el conocido concepto, desarrollado por la literatura sobre teoría de los intercambios comerciales internacionales, de las tasas de protección o alguna variante del mismo (ver O.C.D.E. AGR/TC/WP (84) 3 y F.A.O.). No obstante, las tasas de protección no reflejan necesariamente los efectos de la protección. Por ello, este trabajo presenta un concepto alternativo: la *tasa de perturbación* que afecta a los precios en los mercados internacionales, con el cual se pretende proporcionar una evaluación más perfeccionada de los efectos de las medidas de política agrícola, así como una base más adecuada para las futuras rondas de N.C.M. El ejemplo del trigo, como caso práctico, nos servirá para ilustrar los beneficios potenciales que tiene este concepto nuevo.

II. ARGUMENTOS

Hasta ahora, las medidas utilizadas para evaluar el grado de protección no profundizaban lo suficiente en el análisis de los di-

ferentes efectos que provocaban las diversas medidas utilizadas por distintos países para apoyar su sector agrario. Las principales desventajas de los estudios realizados hasta la fecha se pueden resumir de la siguiente manera:

1. Normalmente se estudia el caso de un país pequeño; se ignoran los efectos y la importancia de las políticas agrícolas de *otros* países; las políticas gubernamentales deberían analizarse en un contexto multilateral.
2. La *tasa* de protección no se distingue de los *efectos* de la protección; tampoco se distingue entre las *formas* alternativas de intervención y los *niveles* alternativos de intervención al evaluar el efecto proteccionista de las políticas gubernamentales.

Se definen las tasas de protección como el incremento proporcional del precio nacional final resultante al que se enfrentan los productores (Corden). Sin embargo, las negociaciones comerciales multilaterales tendrán más probabilidades de éxito si se dispone de una evaluación de los efectos de las medidas proteccionistas que permita determinar una reducción «equilibrada» de dichas medidas. El presente trabajo ilustra un concepto que mide los efectos que tienen las políticas proteccionistas sobre el precio internacional (y no sobre el precio interno nacional). Para ello se propone la *tasa de perturbación* de los precios en los mercados internacionales y se define como el *cambio proporcional del precio internacional resultante de una determinada política gubernamental*. Esta *tasa de perturbación* reflejará los efectos de la protección y dependerá de:

- a) la tasa de protección (o nivel de intervención);
- b) el tipo de instrumentos de política económica que se utilizan para alcanzar la tasa de protección; y
- c) las características económicas del sector al que pertenece el producto en cuestión.

II.1. *El caso del trigo*

Se evalúan las políticas relativas al trigo que siguen los EE.UU., la C.E.E. y Canadá con el fin de mostrar las ventajas que ofrece la tasa de perturbación frente a la tasa de protección.

El siguiente cuadro proporciona el nivel de gasto público y los efectos de carácter regulador de los principales instrumentos de política económica que se han utilizado en cada país.

Cuadro n.º 1

POLITICAS GUBERNAMENTALES PARA LA COSECHA DEL TRIGO DE 1983

Programa	Subvenciones (en millones de dólares americanos)	Tasa de protección (dólares americanos por tonelada de producción)
Canadá (1):		
Estabilización	61	
Créditos a la exportación	12	
Seguro de las cosechas	43	
Pagos anticipados	5	
Transporte	307	
Total	428	16,50
EE.UU. (2):		
Pagos compensatorios (deficiency payments)	475	
Desviación de los cultivos	305	
Almacenaje de reservas	235	
Derechos PIK («entitlements») ...	1.940	
Total	2.955	45,38
C.E.E. (3):		
Ayuda a la producción	139	
Restituciones a la producción (*) ..	29	
Ayuda para el almacenaje (*) ...	168	
Restituciones a la exportación ...	496	
Total	832	14,90
Más la diferencia entre el precio in- ternacional y el precio nacional (4)		22,40
Total		37,30

(*) La estimación se ha realizado tomando las cantidades totales de cereales y derivando el trigo como una proporción de la producción.

(1) Fuentes: «Canadian Wheat Board» (1983), Carter y Glenn (1983), y O.C.D.E. (abril de 1984).

(2) Fuente: «U.S.D.A.» (1984).

(3) Fuente: La Comisión de la C.E.E. (1983).

(4) Nota: En Canadá y en los EE.UU. no existe diferencia entre precios internacionales y el precio interno a diferencia de lo que ocurre en la Comunidad Económica Europea.

Las tres tasas de protección son positivas, siendo la de los EE.UU. la más alta, situada en 45,38 dólares americanos, mientras que la de Canadá es significativamente más baja al quedar

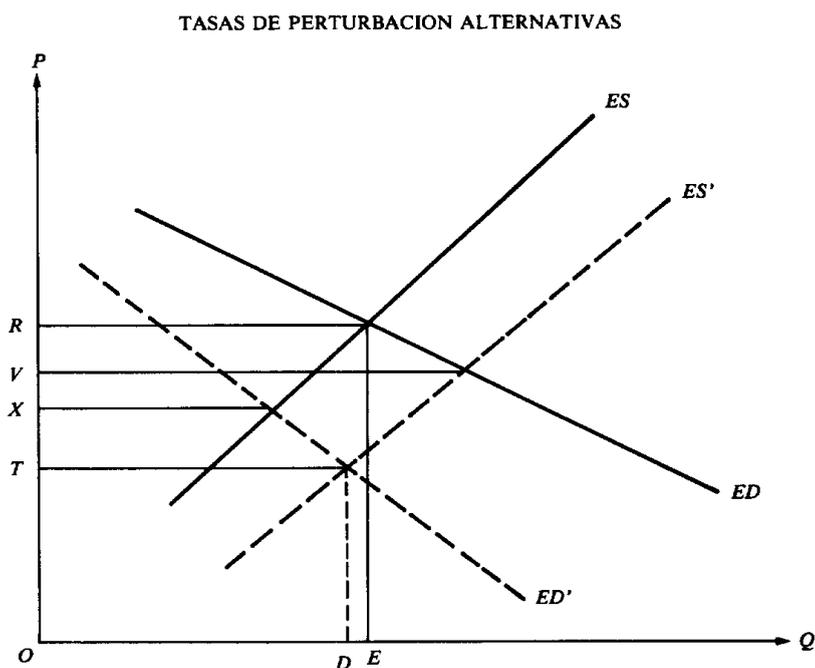
situada en 16,50 dólares americanos. Cada país utiliza sistemas o instrumentos de política considerablemente distintos para lograr su respectiva tasa de protección. Canadá utiliza esencialmente una modalidad de subvención a la producción que aumenta la exportación de forma indirecta, mediante sus efectos sobre la producción. La C.E.E., además de las ayudas a la producción, utiliza mecanismos que apoyan el precio interno y subvenciones a la exportación que tienen un efecto expansivo *directo* sobre ésta. EE.UU., por el contrario, utiliza la desviación de cultivos y los pagos compensatorios («deficiency payments») para apoyar tanto el tipo de interés de los préstamos como el precio objetivo del trigo. El efecto neto de estos programas desarrollados en los EE.UU. podría ser una *contracción* de las exportaciones si la reducción de la producción debida a los pagos por desviación de cultivos, pagos diferidos y al almacenamiento que realiza el gobierno tiene un efecto mayor que la expansión de la producción debida a los tipos de interés preferenciales así como a los precios objetivo.

Este ejemplo muestra un problema: ¿Qué debería incluir una reducción «equilibrada» del grado de protección para un producto determinado si la C.E.E. (actualmente exportador, pero también importador en los mercados libres) utiliza mecanismos para mantener los precios y subvenciones a la exportación; si los EE.UU. utilizan mecanismos para mantener los precios y controles sobre la producción y Canadá utiliza subvenciones a la producción? ¿Sería la reducción proporcional de la *tasa de protección de cada país* el objetivo más apropiado? El poder disponer de un escenario adecuado para negociar una reducción multilateral del grado de protección dependerá de los *efectos* potenciales de la reducción de la protección más que de la *tasa* mediante la cual se va a realizar la reducción. Dos instrumentos de política económica cualesquiera pueden inducir tasas de protección muy parecidas y, sin embargo, producir efectos muy diferentes sobre los precios y los intercambios comerciales internacionales, como ya se ha visto en el caso del trigo. La tasa de perturbación de cada país se debería calcular condicionada a que todos los demás países no establezcan medidas de política económica en su lugar.

III. LAS TASAS DE PERTURBACION COMO ALTERNATIVA

Se puede considerar la situación desde la perspectiva de Canadá, como muestra el gráfico 1, donde ES y ES' son las curvas de excedente de oferta de Canadá sin y con intervención estatal, respectivamente; y ED y ED' son las curvas de excedente de demanda sin y con intervención estatal, respectivamente. La subvención a la exportación concedida por la C.E.E. hace que la curva de excedente de demanda a la que se enfrenta Canadá se desplace de forma que los precios de los mercados internacionales (en ausencia de acciones por parte de otros países) desciendan hasta el nivel OX , siendo el nivel OR el correspondiente al caso de competencia perfecta de precios.

Gráfico n.º 1



El efecto de las subvenciones específicas a la producción canadiense (bajo el supuesto de que no existan medidas de política económica en otros países) es reducir los precios internacionales al nivel *OV*. Debe advertirse que los cambios del precio internacional que se producen considerando aisladamente la política de la C.E.E. (*VT*), o de forma aislada la de Canadá (*XT*), y suponiendo que las políticas de los demás países permanecen constantes, no guardan necesariamente relación con la tasa de protección (interna) alcanzada por la C.E.E. y el Canadá, respectivamente. De hecho, el efecto neto de las medidas adoptadas por los EE.UU. (que no se muestra en el gráfico 1) podría ser un aumento del precio internacional ya que muchos de los pagos que realiza el gobierno, además de mantener los precios internos, van a reducir la producción (y las exportaciones) y, por lo tanto, a aumentar los precios internacionales.

Queda claro que las medidas adoptadas por el Canadá tienen un efecto sobre los precios similar al de la C.E.E., pero menor en una cuantía igual a *VX*, mientras que las medidas puestas en práctica por los EE.UU. pueden aumentar los precios internacionales. Así, pues, la tasa de perturbación varía en función de *a)* el nivel inicial de intervención en el país de que se trate *en relación* al del (de los) otros(s) países; y de *b)* el efecto diferencial sobre los precios internacionales debido a las distintas (1) medidas de política económica adoptadas por cada país; los parámetros de oferta/demanda en cada país; y la participación relativa (y, por lo tanto, el efecto) de cada país, en función del otro, en los mercados internacionales.

Todas estas consideraciones pueden tenerse en cuenta mediante una sola medida, a saber, la *tasa de perturbación* tal como se define en este trabajo. Ya que tanto las medidas adoptadas por Canadá, como las adoptadas por la C.E.E., reducen los precios internacionales, la *tasa de perturbación* debida a la C.E.E. es *RX/OR* si Canadá no adopta medida alguna, y *VT/OV* en caso contrario. De forma análoga la tasa de distorsión debida a las políticas económicas de Canadá es *RX/OR* si la C.E.E. no adopta medida alguna, y *XT/OX* en caso contrario. Por lo tanto, la C.E.E. reduce los precios internacionales más que Canadá en la

(1) Se puede demostrar fácilmente que la tasa de perturbación de un país *puede variar*, dependiendo que se considere que los demás países intervienen en sus mercados o no. Así pues, las tasas de perturbación estarán influidas por el hecho de considerar constantes las políticas de los demás países y el resultado será que la comparación de tasas de perturbación entre países será incorrecta.

cuantía VX . Las medidas adoptadas por los EE.UU., por el contrario, pueden aumentar los precios internacionales.

IV. REDUCCION EQUILIBRADA DE LAS TASAS DE PERTURBACION

Utilizando las fórmulas desarrolladas por Gorter y McClatchy, obtenemos las tasas de perturbación para la cosecha de trigo del año 1983 en cada país: Canadá ($-0,4$); EE.UU. ($+5,9$); C.E.E. ($-1,3$). Estas tasas de perturbación se refieren al cambio de los precios internacionales que provocan las medidas de cada país, bajo el supuesto de que el resto de países no adoptarán políticas económicas (2). Las perturbaciones debidas a las políticas relativas al trigo adoptadas por Canadá son pequeñas porque este país utiliza subvenciones a la producción que afectan a los intercambios comerciales internacionales de forma indirecta, es un país relativamente pequeño, y el nivel de subvención es relativamente modesto (428 millones de dólares americanos). La C.E.E., por el contrario, siendo un exportador de menor importancia, utiliza un instrumento de política económica (la subvención a la exportación) que incide de forma directa sobre los intercambios comerciales internacionales y, además, las políticas de la C.E.E. están respaldadas por un gasto mayor (832 millones de dólares americanos). Los EE.UU. son el mayor exportador y el efecto que sus medidas provocan sobre los precios internacionales es el más grande, sin embargo en un efecto positivo debido a que dominan los efectos de los controles sobre la producción realizados a través de los «P.I.K.» y de los pagos por desviación de cultivos.

Una idea para efectuar reducciones «equilibradas» podría consistir en considerar la carga desproporcionada que la C.E.E. impone sobre los mercados internacionales (y el mercado canadiense). Por ejemplo, la C.E.E. podría disminuir su grado de protección para que la tasa de perturbación a ella debida disminuyera en mayor proporción que la tasa de perturbación debida al Canadá a lo largo de XV en el gráfico 1. Este argumento, que reclama una definición más concreta del concepto «equilibrada», pierde fuerza si se tiene en cuenta el efecto antiproteccionista (sobre la C.E.E. y Canadá) de las políticas de los EE.UU. Los controles sobre la producción que realizan los EE.UU. desplazan la curva de excedente de demanda del Canadá hacia la derecha (y no hacia

la izquierda como lo hacen los controles que impone la C.E.E.). ¿Cómo se podría definir el concepto de «reducción equilibrada» en este caso? Canadá y la C.E.E. se benefician de la política de los EE.UU., pero éste se ve perjudicado por la de aquéllos de una manera muy desproporcionada. En efecto, los precios a los que se enfrentan los productores canadienses, tras la subvención a la producción y considerando intacta la política de la C.E.E., podrían estar muy por debajo del nivel de precios del mercado libre. En el gráfico 1, considerando que la C.E.E. y el Canadá han implantado medidas de protección, el nivel de oferta de exportación de Canadá es *OD*, más bajo que en condiciones de libre mercado (*OE*). No obstante, esto no es necesariamente así, sobre todo si se incluyen los efectos de los controles sobre la producción utilizados por los EE.UU.

Otra idea de reducción «equilibrada» consistiría, sencillamente, en reducir las tasas de perturbación de cada país en un mismo porcentaje.

V. CONCLUSIONES

Hoy día es un hecho ampliamente reconocido que los intercambios comerciales internacionales de productos agrícolas no podrían crecer de forma considerable si no se realizaran ajustes en las políticas agrícolas nacionales. Esta interrelación entre las políticas agrícolas nacionales y los intercambios comerciales internacionales es, por lo tanto, el punto central de los esfuerzos actualmente dirigidos a racionalizar la producción mundial y los patrones que rigen los intercambios. A pesar de lo cual, el progreso hacia un mayor grado de liberalización en el intercambio comercial de productos agrícolas continúa siendo muy limitado.

La información disponible acerca de las ventajas derivadas de una menor protección es insuficiente. Estas ventajas no sólo incluyen un mayor volumen de exportación, sino también ahorros significativos en el gasto público a causa de las políticas de sostenimiento de precios. Hasta la fecha, las discusiones sobre las medidas de apoyo gubernamental tienden a considerar que todas tienen el mismo efecto sobre los intercambios comerciales internacionales. Se hace necesario establecer las diferencias entre las distintas medidas utilizadas por los gobiernos.

En este trabajo se ha mantenido que para poder identificar

una reducción «equilibrada» de los *efectos* del proteccionismo sobre los mercados internacionales, hay que evaluar las tasas de perturbación más que analizar el efecto de un cambio proporcional de las tasas de protección de cada país.

BIBLIOGRAFIA

- CANADIAN WHEAT BOARD: *Brief to the Commons Standing Committee on Transport*. Agosto 1983.
- CARTER, C. A. y GLENN, M. E.: *U.S. and Canadian Grain Producer Subsidies: Their Levels and International Implications*. Department of Agricultural Economics. University of Manitoba. Diciembre 1983.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: *The Agricultural Situation in the Community*. 1983 Report.
- CORDEN, W. M.: *The Theory of Protection*. Oxford University Press, 1971.
- DE GORTER, HARRY y McCLATCHY, DON: «*Rates of Distorsion*» as an Alternative to «*Rates of Protection*» for Analyzing the Trade Effects of Agricultural Support Policies. Appendix I Paper Presented to the U.S.D.A. Universities Trade Consortium. Washington, D. C., 1984.
- FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION: *Agricultural Protection and Stabilization Policies: A Framework of Measurement in the Context of Agricultural Adjustment*. Roma, 1975.
- ORGANIZATION OF ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD): *Revised Methodology for the Implementation of Part I of the Ministerial Trade Mandate*. Marzo 1984.
- UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE: «Wheat: Background for 1985 Farm Legislation». *Agricultural Information Bulletin* n.º 467. septiembre 1984.