

Gabriel Pons Cortès

# Políticas agrarias y cooperación

*Gabriel Pons Cortès (biel\_pons@ibacom.es) es licenciado en Veterinaria y trabajador de la cooperación desde 1993.*

*Ha trabajado en sectores rurales y urbanos de Centroamérica para Veterinarios Sin Fronteras, Intermón Oxfam, Entrepueblos y la Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad, y en Ecuador para ÁGORA Nord-Sud. Actualmente trabaja con Ingeniería Sin Fronteras-Asociación para el Desarrollo.<sup>1</sup> Es autor del estudio *Herramientas de las ONGD en la cooperación para el desarrollo económico* (Bilbao, Bakeaz, 2002; Cuadernos Bakeaz, 50) y del libro *El naufragio. Un análisis de las estrategias de desarrollo económico de las ONGD* (Bilbao, Bakeaz, 2002).*

*Un análisis de las estrategias de desarrollo económico de las ONGD* (Bilbao, Bakeaz, 2002).

*Los Objetivos de Desarrollo del Milenio pretenden erradicar la pobreza extrema, la mayor parte de la cual se encuentra en las zonas rurales. Sin embargo, y a pesar de que la mayoría de los pobres se dedica a la agricultura, la inversión de la cooperación en el sector agropecuario ha disminuido en los últimos años, mientras los Estados de los países pobres abandonaban su papel redistribuidor y regulador de los mercados y quedaban como simples proveedores de bienes públicos. En este cuaderno se muestra que las políticas agrarias que se limitan a distribuir bienes públicos no son suficientes para reducir la pobreza rural, sino que es necesario que ofrezcan a los pobres protección efectiva contra los vaivenes de los mercados debido a las características económicas del sector agropecuario.*

## ÍNDICE

1. Introducción	1
2. Características económicas de la agricultura	2
3. Tipos de políticas agrarias	3
4. Cooperación y políticas agrarias	10
5. Conclusiones	14
Notas	15
Bibliografía	15

# 1

## Introducción

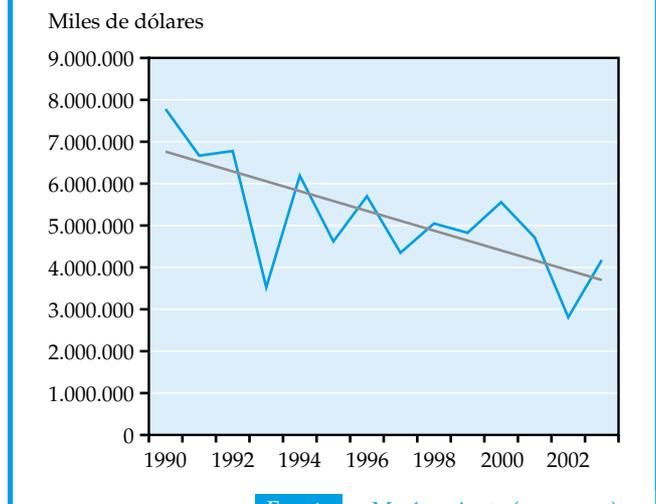
El primero de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) persigue la erradicación de la pobreza extrema y el hambre. Su primera meta consiste en reducir a la mitad, entre 2000 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a un dólar al día. Según datos del Fondo Internacional para el Desarrollo de la Agricultura (IFAD), el 70% de las personas que sobreviven con esa cantidad diaria son campesinos pobres que habitan zonas rurales (IFAD, 2001). En total, mil doscientos millones de personas. Si queremos alcanzar la primera meta del primer ODM, será necesaria una inversión importantísima en las zonas rurales, buena parte de la cual deberá asignarse a la agricultura.

Sin embargo, la inversión en la agricultura no ha hecho sino disminuir en los últimos años. La reducida atención nacional a este sector ha coincidido con un progresivo desinterés de la cooperación internacional. La agricultura ha dejado de ser prioritaria. Marín y Areta (en prensa), analizando datos de la base de datos CRS (Creditor Reporting System) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), muestran el descenso entre 1990 y 2003 (véase el gráfico 1). En otro estudio, que incluye, además de la agricultura, los sectores pesquero y forestal, el IFAD afirma que el valor absoluto de la ayuda descendió dos tercios entre 1987 y 1998, y su proporción con respecto a los demás sectores se redujo a la mitad. La ayuda, más aún que la inversión pública, se destina de forma desproporcionada a países —y cada vez más a sectores no rurales— en los que no vive ni trabaja la mayoría de los pobres (IFAD, 2001).

El crecimiento de la agricultura tiene efectos importantes en la reducción de la pobreza rural. El aumento en un tercio de los rendimientos puede reducir el número de pobres en una cuarta parte, a través de la generación de empleo, el estímulo de la economía rural mediante vínculos con otros sectores y la reducción del precio de la comida (Irz y otros, 2001). La promoción del desarrollo agrícola es la solución más viable para la gran mayoría de la población rural, aunque no la única.<sup>2</sup> La diversificación en actividades no agrícolas es una opción complementaria (la *rural non-farm economy*, RNFE), a la cual cada vez más campesinos dedican más tiempo. En muchas ocasiones la RNFE está ligada a la agricultura y para florecer necesita de un sector agrícola consolidado que la respalde. Otras veces está desligada de ésta y su crecimiento depende de las ventajas que ofrece la zona en que se ubique. La RNFE tiene sus límites, como veremos más adelante.

En estos últimos años, cuando es evidente el retraso en el cumplimiento de las metas, los países ricos han prometido

**Gráfico 1** Evolución de la Ayuda Oficial al Desarrollo para la agricultura, 1990-2003



Fuente: Marín y Areta (en prensa).

mayores inversiones, gran parte de las cuales se van a canalizar a través de los presupuestos públicos de los países pobres. Está de moda hablar de políticas públicas en el mundo de la cooperación. Los grandes donantes como el Banco Mundial o la Unión Europea transfieren cada vez más recursos a los diversos ministerios de los países receptores de las ayudas, con la intención declarada de que se destinen a la lucha contra la pobreza. Estrategias de país, enfoques sectoriales y crecimiento en favor de los pobres forman parte del relativamente nuevo lenguaje de la cooperación —algo menos de un decenio— que está llegando a España.

A pesar de que en las grandes instituciones (Naciones Unidas, Banco Mundial, Unión Europea) se considera que hay consenso sobre los métodos de erradicación de la pobreza, no podemos afirmar que las cosas estén tan claras en el sector agrícola, especialmente en cuanto al papel que debe asumir el Estado. La dificultad reside en que es complejo distinguir qué políticas agrarias benefician a los pobres y cuáles no, en un sector en el que, a diferencia de la salud o la educación, la actividad principal la ejerce el sector privado.

¿Benefician a los pobres las políticas de apoyo a los grandes exportadores? A primera vista puede parecer que no, pero estas ayudas revierten en mano de obra para los pobres sin tierra, aunque pueden discriminar a los pequeños propietarios. ¿Hay que establecer precios de garantía para los alimentos de consumo básico? Pueden beneficiar a familias productoras que han tenido buena cosecha, pero perjudicar a la misma familia cuando, por haber cosechado poco, se ven forzados a ser consumidores. ¿Conviene fijar salarios mínimos para los jornaleros? Será bueno para éstos, y posiblemente malo para los medianos productores que los contratan. Las políticas agrarias son de una enorme complejidad, lo cual no facilita el debate entre movimientos campesinos, ONGD, políticos y banqueros multilaterales.

El objetivo de este cuaderno es aportar elementos que ayuden a entender esta complejidad. Para ello, en primer lugar, se definen las características que hacen de la agricultura un sector económico especial. A continuación se analizan las políticas agrarias actuales, y más adelante las que con la ayuda de la cooperación se dedican específicamente a la lucha contra la pobreza rural. Finalmente se plantea la cuestión que define el núcleo del problema: si para lograr el crecimiento a favor de los pobres es suficiente con políticas de provisión de bienes públicos o es necesaria la intervención estatal en los mercados. Esta cuestión se trata con dos ejemplos: uno sobre política agraria nacional, en el que se recomiendan las políticas agrarias

que mejor pueden favorecer a los pobres, y otro sobre acuerdos internacionales, donde se trata el problema de la sobreoferta estructural de materias primas agropecuarias.

## 2 Características económicas de la agricultura

El objetivo de este apartado es mostrar por qué la agricultura es especial como sector económico y de qué manera sus peculiaridades la diferencian de la industria o los servicios.

Existen tres leyes clásicas, dos de ellas enunciadas hace varios siglos, que explican por qué la agricultura se encuentra en desventaja con respecto a la industria, lo que ha tenido como consecuencia el rezago y la pérdida de importancia relativa que ha tenido el sector primario en la economía. La primera se refiere al rendimiento, y las otras dos al comportamiento de la demanda:

- La ley de Turgot o de los rendimientos decrecientes expresa que, dados los factores de producción tierra, capital y trabajo, al mantenerse fijo el primero de ellos, el aumento de los otros dos producirá un incremento de rendimiento limitado, llegando a un punto en que, de aplicarse en mayor cantidad, el rendimiento decrecerá en lugar de aumentar. Veamos un ejemplo: si tenemos una hectárea de cultivo de maíz y aplicamos 200 kg de fertilizante y la mano de obra de dos personas, obtendremos un rendimiento determinado. Si a esta misma superficie le aplicamos 2.000 kg de fertilizante y el trabajo de veinte personas, el rendimiento no aumentará proporcionalmente, y lo más probable es que disminuya. Es evidente que la tecnología ha aliviado mucho este problema, empezando con la revolución verde y sus semillas mejoradas y siguiendo con la manipulación genética, pero el límite continúa existiendo y sigue siendo más determinante que en la industria.
- Según la ley de Engel, a medida que la renta per cápita se eleva, desciende el porcentaje de gasto total que se destina al consumo de productos alimenticios. En términos económicos se formula diciendo que la elasticidad de la demanda es menor que la unidad. La rigidez de la demanda, que viene dada por la temprana saturación de las necesidades, tiende a producir excedentes de producción y por consiguiente bajadas bruscas de precio, lo que se formula en la siguiente ley.
- La ley de King establece que un aumento en la producción agrícola en un mercado libre tiene como consecuencia una disminución más que proporcional en el precio. La ley de King es una consecuencia de lo expresado por la de Engel: al estar limitada la demanda, un aumento fuerte de la oferta no puede ser absorbido y se produce la caída de los precios.

Tamames (1994) enumera estas tres leyes como argumentos que justifican la protección de la agricultura. Schickele (1962) habla de la dificultad de control de la producción, debido a que los agricultores son demasiado numerosos y dispersos como para que la gestión de los excedentes se pueda dar de forma espontánea. La industria, en cambio, tiene mayor capacidad de regulación de precios y sobre todo de inventarios, lo cual ha ido mejorando con los años gracias a la organización de los suministros *just in time*.

Así como en los países ricos la ley de Engel explica las diferencias que se producen entre campo y ciudad, los países pobres productores de materias primas afrontan una desventaja adicional a las tres leyes anteriores, y que en cierta manera es la aplicación a escala mundial de la ley de Engel.

Prebisch y Singer describieron en los años cincuenta la desigualdad en el comercio internacional debida a la menor elasticidad de la demanda de los productos primarios (es decir, que a medida que aumenta la riqueza, la demanda de bienes primarios es proporcionalmente menor). Llegaron a una conclusión similar a la de la ley de Engel, que como hemos visto afecta al sector agrícola dentro de un mismo país: se produce un deterioro en los términos de intercambio que a largo plazo disminuye los ingresos de los países productores de materias primas.

Este deterioro en los términos de intercambio no necesariamente implica que aquellos agricultores que se dedican a la producción de materias primas estén condenados a la miseria. El Banco Mundial ha pretendido incorporar algo de optimismo a la visión catastrofista de Prebisch (Ferranti y otros, 2002), afirmando que los recursos naturales no son una maldición y que países como Estados Unidos, Canadá, Suecia y Australia han logrado el desarrollo basándose en ellos. Sin embargo, que estos países lo hayan conseguido no significa que la agricultura no esté en inferioridad de condiciones, sino que ha sido posible extraer una renta de ella a costa de los agricultores para invertirla en sectores más productivos.

Ocampo y Parra (2002) confirman las mismas conclusiones de Prebisch y Singer en un análisis de 24 productos, aunque el deterioro no fue ni homogéneo ni continuo. El FMI (Fondo Monetario Internacional) lo ha reconocido desde hace unos años (véase el gráfico 2).

Este hecho tiene consecuencias para aquellos productores menos tecnificados, los más pobres, que no están en condiciones de conseguir los aumentos de productividad necesarios para compensar los descensos de precios. Sobre estos productores más desfavorecidos actúa principalmente una inestabilidad de precios que en cada crisis expulsa a los más débiles del mercado, y muchas veces de sus tierras.

Además de las tres leyes clásicas, la agricultura encara otros problemas en relación con la industria y los servicios. El primero, por obvio, a veces se olvida: el riesgo de que la cosecha se pierda por factores climáticos o plagas. En los países en los que la protección al agricultor existe, este riesgo se ve disminuido. Donde falta la protección, el comportamiento del

agricultor se ve condicionado por la incertidumbre de que su inversión rinda frutos: los campesinos pobres invierten poco, son conservadores en sus apuestas, como lo seríamos nosotros si jugásemos en una ruleta con pocas fichas y la posibilidad de no comer si no ganásemos.

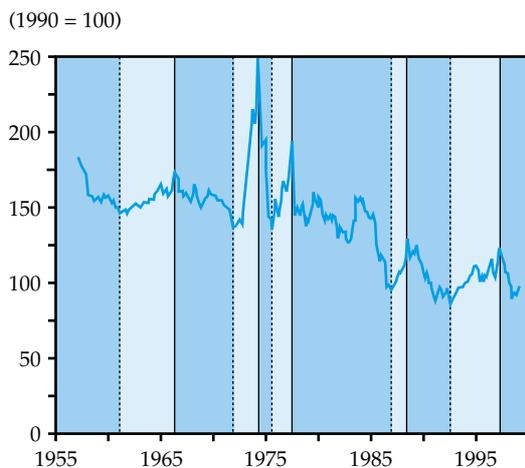
El último escollo que mencionaremos, pero no el menos importante, es el de los *costos de transacción*. Son aquellos que se dan en el curso de los intercambios en el mercado, como son los de información, búsqueda, negociación, los costos, como se incurre para garantizar el cumplimiento de los contratos, etc. Se distinguen de los costos físicos que se dan en la transferencia de bienes, como el transporte, gestión y almacenamiento, y de los costos de producción (insumos y mano de obra necesarios para producir).

Los costos de transacción se han estudiado en la Nueva Economía Institucional (NIE), que se ocupa de la importancia que las instituciones tienen en la economía. La NIE define las instituciones (distinguiéndolas de las organizaciones) como las reglas del juego formales o informales que se dan entre los agentes económicos. Las instituciones son importantes porque una de sus principales funciones es disminuir los costos de transacción: hacer que los actores del mercado se entiendan con más facilidad, que dispongan de mejor información y que se garanticen los contratos.

En la agricultura los costos de transacción también tienen sus características especiales. Nos interesan principalmente porque son mayores para la agricultura que en otras actividades económicas: por la dispersión geográfica, informarse de precios y buscar compradores competitivos para la cosecha es más difícil. También lo es conseguir crédito: los prestamistas temen los problemas de *riesgo moral*, lo que significa que no pueden conocer con exactitud las intenciones del prestatario y temen la posibilidad de que no devuelva el préstamo. Muchas de las políticas tradicionalmente aplicadas en la agricultura daban por supuesto una mayor eficiencia de las fincas pequeñas que sólo usaban mano de obra familiar porque no tenían que supervisar el trabajo asalariado, actividad muy costosa (Binswanger y Deininger, 1997) que se puede considerar un costo de transacción. Sin embargo, no se había tenido en cuenta que muchos otros costos de transacción son mayores en las granjas pequeñas que en las grandes (Kydd y Dorward, 2001), lo que supone una desventaja adicional para los campesinos de los países pobres.

Las políticas agrarias han tenido en cuenta estas especificidades del sector desde hace muchos años (sobre todo desde la crisis económica que empezó en 1929, hasta la crisis de la deuda de los ochenta y los planes de ajuste estructural).

**Gráfico 2** Evolución de los precios de las materias primas, excepto petróleo, 1957-1999



Los ciclos están delimitados por picos (líneas continuas) y hundimientos (líneas de puntos), con períodos de bajones entre los picos y los hundimientos (áreas de color oscuro), y períodos de auge entre los hundimientos y los picos (áreas de color claro).

Fuente Page y Hewitt (2001), a partir de datos del Fondo Monetario Internacional.

### 3 Tipos de políticas agrarias

El concepto de política agraria ha cambiado a lo largo de los años. Según la definición clásica de Schickele (1962), «la política agrícola constituye una acción gubernamental para mejorar el nivel de vida y las oportunidades económicas de los agricultores, así como el bienestar de las comunidades rurales». Sin embargo, hoy en día el concepto de política pública ya no se refiere sólo a la acción del Estado, sino que se define como «cualquier forma de acción organizada que persigue objetivos de interés colectivo, incluyendo la apertura de oportunidades para la sociedad civil y se dirige a la corrección tanto de fallos del mercado como del Estado, y más en general a la reconstrucción de instituciones y organizaciones» (Ocampo, 2001).

Pero en el caso de las políticas agrarias no existe un consenso sobre cómo se logra el interés colectivo. Esta falta de acuerdo se ha puesto de manifiesto con la globalización, que ha permitido mostrar paralelismos y desajustes entre las estrategias políti-

cas del norte y del sur, las posiciones de los agricultores, la opinión pública y los movimientos sociales en ambos hemisferios.

Por una parte, en el norte, los agricultores de los países ricos se sitúan en el punto de mira de la opinión pública cuando se les presenta como los grandes beneficiados del proteccionismo agrícola, a la vez que los políticos de cada país son los primeros en defender los subsidios para sus agricultores, evitando tratar, al menos al mismo tiempo y en el mismo foro, los temas de la pobreza en el tercer mundo y la protección de la producción nacional.

En cambio, en los países del sur, como consecuencia de los Planes de Ajuste Estructural, los ministerios de agricultura han abandonado en los últimos años su papel de intervención en los mercados y se han limitado a ser simples facilitadores, sin que esté bien definido lo que esto último significa. Las políticas se han encaminado más hacia la provisión de bienes públicos que hacia la intervención de los mercados. El agravio comparativo es obvio.

A este agravio norte-sur se añaden dos factores que dificultan el consenso:

- La enrevesada clasificación de las acciones que abarcan las políticas públicas agrícolas y que pueden observarse en los cuadros 1 y 4.
- Con el avance de la globalización, el papel del Estado en las políticas agrarias ha ido haciéndose más complejo hasta incluir toda la política alimentaria, desde la producción hasta el consumo. Históricamente la política alimentaria dependía de los ministerios de agricultura, con un papel de apoyo por parte de los ministerios de salud. Hoy participan en las cuestiones sobre agricultura los ministerios de comercio e industria, y de medio ambiente, y autoridades sobre la competencia (Maxwell y Slater, 2003).

Nos puede ser útil para la discusión revisar —sin pretender ser exhaustivos— los ámbitos en los que se desarrollan estas políticas.

## ■ Política macroeconómica

La política macroeconómica es la principal política agraria, porque define en qué límites se mueve la agricultura. Afecta a los tipos de interés, la disponibilidad de crédito, la inflación y los impuestos, todos ellos elementos fundamentales que determinan la rentabilidad del sector agrícola. Puede tener un sesgo industrial o agrícola, según beneficie a uno u otro sector.

Las políticas de la mayoría de los Estados han tenido un sesgo antirrural. Por un lado, los campesinos tienen menos capacidad de negociación que los habitantes de las ciudades, a quienes los gobernantes han tendido a contentar porque las revueltas urbanas son más peligrosas y difíciles de manejar que las rurales. Por el otro, en los años cincuenta se confió mucho en que la industrialización lograría el desarrollo de los países pobres, por lo cual se emprendieron medidas para su fomento en detrimento de la atención al campo, que en la mayoría de los países se convirtió en el financiador de la industria.

Las políticas que determinan este sesgo tienen que ver principalmente con la sobrevaluación del tipo de cambio y la política fiscal.

Una tasa de cambio sobrevaluada —una moneda más cara de lo que debería— desincentiva las exportaciones agrícolas y mantiene bajos los precios internos de comida, lo que beneficia a los pobres urbanos. Es posible desplazar el sesgo hacia los productores agrícolas de manera que sean ellos los beneficiados, pero hay que mantener un equilibrio delicado, porque encarecer el precio de los alimentos puede retrasar el desarrollo industrial al presionar para el aumento de los salarios urbanos (Ray, 1998).

Algunas políticas gravan los productos agrícolas más competitivos (café, cacao) mientras que subsidian los que lo son menos (cereales y legumbres), algo difícilmente comprensible

para algunos economistas desde el punto de vista de la eficiencia económica (Krueger y otros, en Binswanger y Deininger, 1997), pero más entendible desde el punto de vista estatal en los países pobres: los productos exportables son gravables porque son controlables en su salida del país, mientras que los cereales y leguminosas los produce el sector informal, que además de no pagar impuestos por sus productos es el receptor teórico de las políticas redistributivas. Encontrar el nivel de ineficiencia económica soportable en nombre de la recaudación y redistribución necesarias no es fácil en países pobres.

Las políticas fiscales que dañan la agricultura todavía existen, pero la globalización ha reducido bastante los sesgos antirrurales, a través de una reestructuración de los mercados rurales que ha disminuido la discriminación contra los precios agrícolas, aumentando la producción de comida y el empleo, pero también el precio de la comida, con efectos ambiguos para los pobres (Lipton, 2001). El crecimiento ha beneficiado a los pobres allí donde ha llegado, pero donde los mercados no han funcionado correctamente, la retirada de los subsidios y de los servicios estatales ha resultado dañina.

Las políticas macroeconómicas, combinadas con la estructura agraria, han tenido consecuencias diversas (Binswanger y Deininger, 1997):

- En un grupo de países en los que predominaba la agricultura familiar, los gobiernos apoyaron a los pequeños productores a la vez que redujeron los impuestos. Se dieron muy buenos resultados en la reducción de la pobreza. Es el caso del Sureste asiático.
- En un segundo grupo en el que también predominaba la agricultura familiar (Argentina, Ghana, Nigeria, Tanzania y otros), la ayuda gubernamental se dirigió a los grandes productores, se mantuvo la tasa de cambio sobrevaluada y se gravó la producción agrícola. Excepto en las regiones con condiciones especialmente favorables, estos países vieron aumentar su pobreza rural.
- Un tercer grupo de países (India, Kenia, México y Filipinas) mantuvieron políticas macroeconómicas desfavorables para los pequeños productores, pero que fueron compensadas con apoyos parciales. Hubo modestas reducciones de pobreza.
- Y en un cuarto grupo (Brasil, Colombia, Guatemala y Suráfrica), con una distribución de la tierra muy desigual, se combinó la protección a la industria con una tasa de cambio sobrevaluada. Predominó la pérdida de ingresos por parte de los pequeños productores.

## ■ Política laboral

A través de la fijación de salarios mínimos se regula uno de los factores productivos principales, el trabajo. Puede haber políticas sesgadas hacia los grandes productores o hacia los trabajadores sin tierra, según el nivel que se establezca. Los salarios mínimos sólo influyen en la agricultura familiar en la medida en que tengan necesidad de alquilar jornaleros en temporadas especiales.

La política laboral tiene menor influencia porque el grado de incumplimiento de las disposiciones sobre salarios mínimos rurales es muy alto, dada la dificultad (y el poco interés, normalmente) que tienen los Estados en hacerlas cumplir. Además, el nivel de salarios es muy variable dependiendo de las regiones, lo que dificulta la aplicación de las leyes.

## ■ Política comercial

La política comercial es otra de las que determinan las posibilidades de desarrollo agrícola. A través de aranceles y cuotas, los Estados controlan los flujos de productos agrícolas, tanto las entradas como las salidas, y recaudan impuestos a la vez que protegen a sus productores, aunque suponga muchas veces un perjuicio para los consumidores.

## Cuadro 1 Las políticas agrarias según la OCDE y la Organización Mundial de Comercio

### Clasificación de la OCDE

- **PSE** (*producer support estimate*, apoyo estimado al productor). Representa el valor de las transferencias brutas de consumidores (calculando el sobreprecio que pagan debido a las políticas agrarias) y los contribuyentes (medido como parte del presupuesto público dedicado a las políticas agrarias). Utilizado como porcentaje se compara con los ingresos brutos agrarios. El PSE se subdivide en:
  - MPS (*market price support*): todas aquellas medidas destinadas a mantener los precios agrícolas en niveles superiores a los del mercado mundial.
  - PO (*payments per tonne of output*): subsidios por tonelada de producción.
  - PIU (*payments based on input use*): subsidios por uso de insumos.
  - PA/AN (*payments on area planted and animal numbers*): pagos por superficie plantada o número de animales.
  - PHE (*payments based on historical entitlements*): pagos según ingresos históricos.
  - Otros.
- **GSSE** (*general services support estimate*). Es el valor monetario de las transferencias a servicios generales provistos a la agricultura colectivamente (no individualmente a los granjeros), tales como investigación y desarrollo, extensión agraria y servicios de inspección.
- **TCT** (*taxpayers-consumers transfers*). Son las transferencias de los contribuyentes a los consumidores (programas de alimentos subsidiados para pobres, como el Food Stamp de Estados Unidos).
- **TSE** (*total support estimate*, apoyo total estimado). Es la suma de PSE, GSSE y TCT. Equivale al valor monetario anual de todas las transferencias de contribuyentes y consumidores que surgen como consecuencia de las políticas agrarias.

### Clasificación de la Organización Mundial de Comercio (OMC)

La OMC clasifica sus ayudas en *cajas* donde se incluyen las políticas agrarias según el grado de distorsión que producen en el comercio:

- **Caja ámbar**. Se trata de medidas que distorsionan el comercio y la producción y son objeto de limitaciones por parte del acuerdo sobre agricultura de la OMC. Su valor monetario es el AMS (*aggregated measurement support*), que representa el valor de todos los apoyos que distorsionan el comercio.
- **Caja azul**. Son pagos directos bajo programas que incluyen algún tipo de restricción de la producción. Se aplican con restricciones.
- **Caja verde**. Se trata de medidas poco distorsionantes, aplicables sin restricciones.
- **De Mínimis**. Exime de reducción a un 5% del valor total de la producción (un 10% para los países en vías de desarrollo).
- **Caja S&D** (*special & differential*). Exime de reducción a los subsidios para insumos de los países en vías de desarrollo y a los programas de sustitución de cultivos en la lucha contra el narcotráfico.

Young y otros (2002) consideran útiles estas categorías de la OMC para utilizarlas en negociaciones, pero poco claras para entender los impactos en la distorsión del comercio. Las categorías de la OCDE no distinguen si los programas distorsionan o no el comercio. El PSE incluye todas las ayudas, estén prohibidas o no por la OMC, más un cálculo de los beneficios obtenidos por los agricultores gracias a las medidas proteccionistas. El AMS (*aggregated measurement support*, medida agregada de la ayuda), en cambio, incluye todas las medidas de la caja ámbar, pero excluye algunas barreras arancelarias y subsidios a la exportación que sí se incluyen en el PSE.

La poca claridad en la clasificación, así como la irregularidad en las notificaciones a la OMC (Estados Unidos ha llegado a informar de sus ayudas con tres años de retraso), dificultan la cuantificación de las ayudas más dañinas.

Tangermann, por su parte, llega a la conclusión de que los niveles de apoyo, medidos como PSE, no han disminuido significativamente después de la ronda de Uruguay de 1986. Sí ha cambiado la composición de las políticas utilizadas: se han reducido mucho el apoyo a los precios de mercado y los subsidios a la producción (las ayudas acopladas). Junto con la disminución del margen entre los precios nacionales, concluye que algo se ha avanzado en la liberalización del comercio agrícola.

Fuente Tangermann (2003) y Young y otros (2002).

La tendencia en las rondas de negociación de la OMC ha derivado hacia la disminución progresiva de barreras comerciales. Habitualmente la política comercial ha actuado protegiendo a los países —sean ricos o pobres— de la entrada de productos, que compiten con los propios mediante *dumping*<sup>3</sup> o simplemente aprovechando el menor precio debido a su mayor productividad o al menor valor de su moneda. Esta política de protección basada en aranceles tiene grandes ventajas para los países pobres: no sólo no comporta problemas presupuestarios, sino que los alivia de éstos al recaudar tasas. No obstante, no hay que despreciar los efectos secundarios que tiene para el desarrollo del país a largo plazo: implica el aumento urbano del precio de la comida, con la consiguiente

necesidad de aumento del salario industrial y la disminución de la competitividad de sus productos manufacturados.

Entre las políticas comerciales proteccionistas están las barreras no arancelarias ni relacionadas con subsidios, que incluyen medidas anti-*dumping*, barreras sanitarias (SPS: *sanitary and phytosanitary*) o medioambientales, licencias de importación, etc., además de otras difíciles de medir porque no son regulaciones en sí, sino que están relacionadas con la corrupción en el funcionamiento de las aduanas, los retrasos en los trámites y otras formas de desincentivar el comercio.

Describimos las principales políticas comerciales en el cuadro 3. En torno a ellas se dan la mayor parte de los debates sobre la conveniencia o no de las políticas proteccionistas.

## Cuadro 2 Las políticas agrarias, la cooperación y el salto de altura

Imaginemos que la agricultura es como una competición de salto de altura. Los agricultores son los saltadores. El listón es la productividad necesaria para poder vender en los mercados tanto nacionales como internacionales. La altura del listón la deciden las políticas comerciales.

Las políticas públicas pueden enseñar técnicas de salto (extensión agraria para la mejora tecnológica), financiar zapatillas deportivas de calidad (crédito) o mejorar la pista (inversiones en infraestructura). Pero cada vez menos deciden a qué altura se pone el listón. Bajarlo para que sea más fácil saltar para cualquier competidor cuesta dinero: cuanto más abajo esté, más tiene que pagar el Estado en subsidios, y el consumidor en impuestos o precios altos de la comida. Bajarlo sólo para tus competidores (poner aranceles, que sería lo mismo que subir el listón sólo a los demás) está prohibido para los países pobres por la OMC y los tratados de libre comercio.

¿Qué se puede hacer con los atletas sin zapatillas, desnutridos y desmotivados, que no pueden saltar el listón puesto a alturas de países ricos? O quedan fuera de la competición, o no queda más remedio que reconocer que hay que bajárselo a un nivel que puedan saltar, aunque cueste dinero a la cooperación. Además, hay que vigilar las trampas de los ricos: tienen el dinero que necesitan para bajar el listón de los suyos cuando quieren, sea como locales o como visitantes.

Fuente Elaboración propia.

## Cuadro 3 Principales políticas comerciales

- **Aranceles:** impuestos a bienes extranjeros recaudados en las economías nacionales. Pueden ser aranceles fijos (la misma tarifa se aplica cualquiera que sea la cantidad importada) o *ad valorem* (se aplica un porcentaje al precio internacional).
- **Cuotas de protección:** restringen la cantidad de producto importado por debajo de la que sería posible.
- **Derechos reguladores o exacciones variables:** es un arancel que periódicamente se ajusta a las variaciones de precios para mantener la diferencia entre el precio de garantía pagado al productor nacional y el precio más bajo del mercado internacional. Ha sido durante muchos años el mecanismo más empleado en la Unión Europea.

Otros mecanismos se dan en forma de subsidios. No se incluyen estrictamente en la política comercial, porque el comercio no se restringe y los productores cobran de la Hacienda Pública. La carga pasa de los consumidores a los contribuyentes. No se pretende directamente una disminución de las importaciones, pero el efecto es el mismo, a través de la reducción de los costes de producción. Son éstos:

- **Primas compensatorias:** es un subsidio a la producción que permite aliviar a los consumidores del costo que representaría para ellos asumir los precios más altos. Está pensado para mantener un precio de garantía más alto que el del mercado internacional. El subsidio cubre la diferencia entre ambos precios.
- **Subsidios directos:** es un pago, también proveniente de la Hacienda Pública, por unidad de producto protegido, pagado directamente al productor. Puede ser asimismo un subsidio a los insumos (fertilizantes, piensos), con el mismo efecto de reducción de costes de producción.

Los subsidios pueden ser para exportación si las instituciones estatales compran los productos a un precio interior más alto y los colocan en el mercado internacional, o si utilizan mecanismos de promoción o créditos subsidiados. También existen las exportaciones teóricamente *no comerciales*, como la ayuda alimentaria o los programas de entrega de excedentes. No son dañinas para los productores de los países receptores cuando permanecen fuera de los circuitos comerciales nacionales (si se entregan a pobres que no podrían pagarlos, a damnificados de catástrofes, etc.). Sin embargo, esto ni es siempre posible ni está siempre controlado.

Fuente Houck y Briz, 2004.

### ■ Infraestructuras

La inversión en infraestructuras está destinada a paliar varios de los grandes problemas que afectan al sector agropecuario:

- El aislamiento de las zonas rurales y su lejanía de los mercados, mediante la construcción de carreteras. El transporte es uno de los mayores costos que deben afrontar los productores.
- La falta de agua es una de las principales restricciones al aumento de la productividad en las zonas áridas y semiáridas. Los proyectos de riego suministran agua a precios subsidiados.
- La producción agropecuaria, a diferencia de la industrial, es perecedera en mayor o menor medida. El almacenamiento público permite acumular las cosechas en condiciones adecuadas.

Así como los dos primeros permanecen en manos públicas, en muchos países en desarrollo se han privatizado la mayor parte de los almacenes estatales de granos. En las zonas con grandes producciones y mercados cercanos, las privatizaciones han tenido éxito, pero en las zonas alejadas han dejado sin el servicio (por desinterés de los inversores ante las pocas expectativas de ganancia) a los productores más pobres. Es un caso típico de fallo de mercado.

En los países ricos, donde la producción de granos es suficiente, el almacenamiento público para el control de excedentes ha sido sustituido por programas de limitación de superficies plantadas o cuotas de producción, método más barato y eficaz a la hora de evitar la sobreproducción.

### ■ Reforma agraria

El acceso a la tierra es la primera condición para que el agricultor pueda producir, independientemente de si la tiene en

propiedad o en alquiler. La desigualdad en la distribución de la tierra es una de las principales causas de la pobreza rural. Cuando los agricultores no la tienen en propiedad, no pueden recibir crédito por falta de garantías que ofrecer a los bancos.

A grandes rasgos, las reformas agrarias pueden clasificarse en:

- *Redistribución impuesta de la propiedad*: es la reforma clásica, en la que el gobierno requisaba o expropiaba tierras para entregarlas a los campesinos, en régimen individual o colectivo (modalidad ya en desuso, y que donde existió ha revertido a las formas individuales).
- *Reforma de la tenencia*: consiste en la regulación institucional de los derechos de propiedad y contratos de alquiler. Está basada en la necesidad de existencia de derechos de propiedad claros.
- *Reforma negociada*: está dirigida por las peticiones de los *sin tierra*, que negocian sus necesidades con el gobierno. La sociedad civil tiene un papel importante acompañando a los sectores demandantes de tierra.
- *Reforma de mercado*: el Estado interviene para favorecer la compraventa de propiedades apoyando a los pequeños productores mediante la provisión de instituciones que faciliten las transacciones o préstamos con tipos de interés subsidiados. La necesidad de intervención del Estado se explica porque la tierra suele tener un valor que está por encima del que le proporciona su productividad, por lo que los pobres difícilmente pueden pagarla sólo con su trabajo.

El apoyo de los países ricos a las reformas agrarias ha sido variable. Durante los años sesenta y setenta, Estados Unidos las apoyó con fines contrainsurgentes. A mediados de los ochenta, con menos insurgencia y la llegada de los Planes de Ajuste Estructural, la reforma agraria desapareció de la agenda. La Nueva Economía Institucional la trajo de vuelta en los noventa al explicar cómo el mal funcionamiento de los mercados perpetúa la pobreza. La cooperación, especialmente de la Unión Europea y el Banco Mundial, se ha apuntado a la vuelta de la reforma agraria, aunque dedicando la mayor parte de los fondos a la mejora de los catastros e instituciones reguladoras y una ínfima parte a compras de tierra.

En todos los casos las reformas agrarias deben ir acompañadas por las demás políticas (macroeconómica, extensión agraria y crédito...), dado que si no es así revierten fácilmente al estado inicial (tal como ocurrió en El Salvador y Nicaragua en los años noventa).

## ■ Política medioambiental

La necesidad de aplicar una política medioambiental que apoye al agricultor está basada en que el costo social por no conservar las tierras es mayor que el individual (Schickele, 1962). Es decir, al campesino le puede resultar económicamente más rentable extraer provecho a la tierra sin cuidarla (especialmente si la alquila) y abandonarla por otra o cambiar de actividad. El deterioro ambiental, una vez que el campesino ha extraído el provecho, recae en el país entero. Ante este hecho lo idóneo no es culpar al campesino por su actitud económicamente racional, sino tomar medidas compensatorias adecuadas para evitarlo.

En los trópicos son especialmente graves los problemas de erosión, por la concentración e intensidad de las lluvias. El uso del fuego para eliminar maleza es más habitual que en los países templados, debido a la baja productividad de la mano de obra y la escasez de maquinaria.

La política medioambiental se complementa con la reforma agraria: esta última es necesaria para detener la deforestación y la desertificación, que continuarán mientras se necesitan tierras en la frontera agrícola con los bosques y no esté regulado su uso ni registrada su propiedad.

## ■ Información y estadísticas

Los Estados ya intervenían para informar a los productores sobre precios y mercados mucho antes de que en los años ochenta se teorizara sobre los problemas de asimetría de información. Una de las características del medio en el que se desenvuelve la agricultura es la dispersión geográfica, que aumenta los costos de transacción, en este caso los de adquisición de información (precios o compradores).

## ■ Crédito y seguros

La falta de crédito es uno de los fallos de mercado más comunes en las zonas rurales. Si el crédito ya es de por sí una actividad de riesgo, el crédito agrícola lo es más (por problemas climáticos, plagas o variaciones de precios), sobre todo en ausencia de seguros que lo acompañen y debido a que, llegados a un cierto nivel de riesgo, los bancos se niegan a financiar la agricultura. Al riesgo real que se produce en la agricultura se le añade también el *riesgo moral*: en la mayoría de los países pobres faltan instituciones capaces de garantizar el cumplimiento de los contratos, incluidos los de crédito. Además, los bancos no existen en las zonas remotas o con poca población. Ante la ausencia de mercados financieros, los campesinos tienden a ahorrar en especie (ganado, grano).

El Estado ha intervenido otorgando crédito desde los bancos nacionales con resultados diversos: en algunos casos, buenos (por ejemplo, en Indonesia), y en la mayoría, malos (en Latinoamérica y África, donde se pueden encontrar altos niveles de morosidad con los bancos estatales, sobre todo debido al clientelismo político).

Como en muchas actividades estatales necesarias (el fallo de mercado existe: la banca privada no siempre se ocupa del sector agropecuario), el mal funcionamiento no justifica su eliminación, sino la necesidad de mejorarlo. Cuando la salud o la educación estatales no funcionan, no se suele pensar en suprimirlas, aunque en el caso del crédito hay que reconocer la dificultad de superar los problemas de clientelismo y riesgo moral.

Los seguros son un complemento necesario del crédito. El campesino, al cubrir parte de los riesgos, invierte más, aumentando así su productividad. También recibe crédito con más facilidad. Pero los seguros agrarios están poco desarrollados en los países pobres, principalmente por lo caro que resulta el peritaje y por el mismo problema de riesgo moral que se encuentra en el crédito.

El Banco Mundial ha desarrollado varios tipos de seguros más sencillos que evitan estos obstáculos. Están basados en índices (por ejemplo, cantidad de lluvia caída en una determinada área) que hacen innecesarios los peritajes. Pueden verse más detalles en <<http://www.itf-commrisk.org>>.

## ■ Sanidad animal y vegetal

La intervención estatal en cuestiones sanitarias está dirigida no sólo a salvaguardar la salud de los consumidores, sino también a proteger a los productores de pérdidas por enfermedades o plagas, las cuales representan un gran porcentaje del riesgo que afrontan las actividades agropecuarias. Las pérdidas por epidemias o plagas pueden reducirse coordinando las acciones contra las enfermedades e implicando a todos los productores. Las medidas coercitivas pueden justificarse en nombre del bien común: la falta de colaboración de algunos productores puede empeorar o extender las plagas o enfermedades.

## ■ Innovación tecnológica

La innovación tecnológica es fundamental en una actividad económica cuyo principal factor de producción, la tierra, no puede crecer. Es la principal vía de aumento de la productivi-

**Cuadro 4** *Políticas públicas agropecuarias*

Área	Tipo de actuación	Subtipos de actuación	Efecto pretendido	Clasificación OCDE	Clasificación OMC
Política macroeconómica	Gestión de los tipos de cambio	Devaluaciones, política fiscal	Mayor competitividad exportadora	—	—
Política laboral	Fijación de salarios mínimos		Acceso a factores de producción: trabajo	—	—
Control de la producción	Cuotas de producción	Control de producción o límites a áreas plantadas, Acuerdos Internacionales sobre Materias Primas (ICA)	Control de excedentes y precios	—	Caja azul
	Destrucción de excedentes		Control de excedentes y precios	—	—
Política comercial	Comercialización interna	Mercadeo y promoción	Disminución de costos de transacción	GSSE	Caja verde
		Compras destinadas a asistencia social	Disminución de excedentes	TCT	Caja verde
	Apoyo a las exportaciones	Información y contactos para la exportación	Disminución de costos de transacción	GSSE	Caja verde
		Subsidios a las exportaciones	Precios más competitivos	PSE-MPS	Caja ámbar
	Restricciones a las importaciones	Aranceles, cuotas, banda de precios	Protección frente a productos foráneos	PSE-MPS	Caja ámbar
	Control de calidad		Facilitación de la comercialización	—	—
Subsidios a la producción ('output subsidies') o pagos acoplados	Precios de garantía ('output subsidies tied to price')	STABEX (precio de garantía ex-post para los países de África, el Caribe y el Pacífico)	Mantenimiento de rentas	Países no OCDE	—
		Precio de garantía ('deficiency payment')	Mantenimiento de rentas	PSE-MPS	—
	Subsidios directos a la producción	Subsidio por producción ('payment per tonne of output')	Mantenimiento de rentas	PSE-PO	Caja ámbar, caja azul
		Subsidio según área plantada o número de animales	Mantenimiento de rentas	PSE-PA/AN	Caja ámbar, caja azul
		Subsidio a insumos ('payment based on input use')	Disminución de los costos de producción	PSE-PIU	Cajas ámbar, azul, S&D
Pagos directos a explotaciones ('farm-based payments') o pagos desacoplados	Pagos directos por granja	'Production flexibility contracts' (Estados Unidos), NISA (Canadá), PROCAMPO (México) y ayudas por mantenimiento del paisaje y medio ambiente (UE)	Mantenimiento de rentas	PSE-PHE	Caja ámbar (según antecedentes históricos) o verde (según ingresos medios o mínimos)

(continúa)

Infraestructuras	Inversión vial		Disminución de costos de transporte	GSSE	—
	Riego		Disminución de costos de producción	GSSE	—
	Almacenamiento	Almacenes públicos (seguridad alimentaria)	Stock para seguridad alimentaria	—	Caja verde
		Almacenes públicos ('buffer stocks')	Disminución de costos de venta o control de excedentes	GSSE o PSE-MPS	Caja ámbar o verde
	Distribución de silos a campesinos		Seguridad alimentaria	Países no OCDE	—
Reforma agraria y colonización	Estatal	Leyes de expropiación, mediaciones	Acceso a factores de producción: tierra	—	—
	De mercado	Bancos de tierras	Acceso a factores de producción: tierra	—	—
Política medioambiental	Subsidios a prácticas de conservación	Subsidios para obras, reforestación	Sostenibilidad ambiental	GSSE	Caja verde
	Asistencia técnica	Fomento de la agroecología	Sostenibilidad ambiental	GSSE	Caja verde
Información y estadísticas			Disminución de costos de transacción	GSSE	Caja verde
Crédito	Crédito dirigido y subsidiado	Fondos de garantía, subsidio a intereses	Acceso a factores de producción: capital	Variable	Caja ámbar, azul o verde
Seguros	Provisión de seguros subsidiados	Seguros contra desastres, sequías, indexados...	Disminución de la vulnerabilidad	—	Caja verde, con condiciones
Sanidad animal y vegetal	Servicios de inspección	Protección de la salud animal y vegetal		GSSE	Caja verde
Innovación tecnológica	Extensión agraria	Mejora técnica (plagas, semillas, riego...)	Disminución de costos de producción	GSSE	Caja verde
Asociacionismo y cooperativismo	Fomento del asociacionismo o del cooperativismo	Subsidios al asociacionismo, apoyo técnico a la creación de cooperativas y asociaciones	Incremento del poder de negociación y de acción colectiva, empoderamiento	GSSE	Caja verde

Fuente: Elaboración propia, a partir de Schickele (1962), Tangermann (2003), Young y otros (2002) y Ray (1998).

dad. Los Estados la han promovido desde hace siglos mediante la llamada extensión agraria (en España lo hicieron las Sociedades de Amigos del País, hijas de la Ilustración). Aun así, muchos países han desmontado o reducido al mínimo sus servicios de extensión agraria por ajustes presupuestarios, aunque existe consenso en que se deben mantener. Los límites de la innovación, principalmente en cuanto a transgénicos, están sujetos a debate.

## ■ Fomento del asociacionismo

Una de las principales limitaciones que tienen los agricultores para mejorar su nivel de vida es la falta de capacidad de negociación colectiva allí donde no están organizados. La intervención estatal está justificada para promover la capacidad de negociación de los grupos más desfavorecidos, aunque normalmente los gobiernos no demuestran mucho entusiasmo en empoderar a sus pobres.

La formación de cooperativas de agricultores permite disminuir los costos de transacción, al facilitar tanto las compras de insumos como las ventas. Son la principal herramienta de incorporación de pequeños agricultores a las ventajas que en ocasiones puede ofrecer la globalización.

En resumen, las políticas agrarias desempeñan un papel importante en asegurar la definición de los derechos de propiedad, a través de la certificación y titulación de tierras, que son necesarias para eliminar sesgos contra los agricultores que carecen de títulos bien definidos, aspecto en el que el Banco Mundial ha trabajado ampliamente. También son un elemento clave en la organización de los productores, al facilitar y promover sus acciones colectivas, como las sociedades de productores, las cajas rurales, las asociaciones, las cooperativas, etc. Además, se pueden crear contratos de arrendamiento, seguros, fideicomisos, etc., que pueden contribuir a bajar los costos de transacción particularmente elevados en el mundo rural,

alcanzar las economías de escala y corregir problemas de información. Las instituciones promotoras de la producción, por su parte, ayudan a gestionar un conjunto de áreas que son decisivas para mejorar el funcionamiento de los mercados en la agricultura, por ejemplo, en materia de precios y provisión de bienes y servicios (Ayala, 2002).

## 4 Cooperación y políticas agrarias

De las políticas agrarias se discute tanto lo caras que son<sup>4</sup> como lo supuestamente perniciosas que resultan económicamente cuando pretenden tener efectos redistribuidores, como en el caso de los polémicos subsidios agrícolas. Según el punto de vista neoclásico, sirven para mejorar el estado de un sector quitando recursos a través de impuestos a otro más rico, lo cual no cumple el principio de Pareto.<sup>5</sup> Puede haber controversia sobre si un país rico quiere gastar dinero o no en mantener un sector que desaparecería sin las ayudas, aunque la realidad es que la mayor parte de las ayudas de la PAC (Política Agraria Común de la Unión Europea) se reparten entre los ricos.

Las directrices del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE hacen hincapié en el párrafo 279 en lo dañina que es para los países pobres la protección de los países ricos:

Una mayor coherencia política por parte de los países de la OCDE podría tener una importancia fundamental para los países en desarrollo. Según estimaciones de las secretarías de la OCDE y del Banco Mundial, los aranceles y subvenciones de la OCDE a la agricultura y a los productos manufacturados pueden causar a los países en desarrollo pérdidas anuales de la misma magnitud que el total de sus ingresos en concepto de AOD. Si añadimos el efecto de las barreras no arancelarias, la protección de los servicios y otras medidas de política comercial que generan costes en las transferencias y transacciones, el coste estático total para los países en desarrollo del proteccionismo de la OCDE puede ser tres veces superior al importe de AOD, y los efectos dinámicos pueden ser aun mayores. Sólo el coste de la aplicación de las políticas agrarias asciende para los países de la OCDE a alrededor de mil millones de dólares diarios, casi siete veces más que los gastos en AOD de los países miembros del CAD (MAE-SECIPI, 2002).

El consenso en cooperación suele estar cerca de pedir la eliminación de los subsidios en el norte. Sería una solución parcial que mejoraría la situación económica de los sectores agropecuarios en los países pobres, aunque no sería la solución definitiva, porque quedaría pendiente el problema de los precios de las materias primas.

Pero ¿es igualmente legítimo defender la necesidad de eliminar los subsidios en los países pobres cuando el sector apoyado es el más necesitado? No es posible mejorar a corto plazo el estado de los pobres sin ninguna transferencia desde la parte de población con mayor acceso a ingresos y activos. Dicho en términos económicos: no todas las políticas económicas tienen por qué ser óptimas de Pareto para ser socialmente deseables (Ray, 1998). Las políticas agrarias, y sobre todo los subsidios, incluyen muchas de esas formas de redistribución.

El CAD en sus directrices expone claramente (párrafo 285) que «en el contexto de la reducción de la pobreza, el desafío clave radica en garantizar que los países en desarrollo, y especialmente los pobres de esos países, se beneficien de la globalización y sean capaces de adaptarse con éxito a este nuevo entorno». Lograr que los pobres puedan beneficiarse de la globalización y exportar como si fueran terratenientes o multina-

cionales es difícil, aunque no imposible. Se puede conseguir a través de políticas públicas (extensión agraria, fomento del cooperativismo, transformación agroindustrial...) que los países más pobres no pueden desarrollar por falta de dinero, o lo hacen con grandes sacrificios financieros. La eficacia de estas políticas dependerá de su adecuación a las circunstancias de los pobres. El punto central del debate debe ser éste: ¿qué políticas para qué circunstancias? Las políticas no proteccionistas (las GSSE de la clasificación de la OCDE) pueden servir a los agricultores mejor situados, pero ¿son suficientes para los que parten de peores condiciones? Es decir, ¿cuánta protección puede ser necesaria para los más pobres?

Esta protección no sólo puede ser necesaria por la competencia que les llega desde los países ricos. Estamos demasiado acostumbrados a pensar que el único problema de los productores pobres es el *dumping* agropecuario que se produce de norte a sur (muy grave), y que esto se resuelve con la disminución de los subsidios del norte que distorsionan el comercio (supuestamente sólo las cajas ámbar y azul de la OMC) y con cierta protección arancelaria. Esto es necesario. Pero los productores pobres pueden requerir protección no sólo contra los productos del norte: en los sistemas agropecuarios duales (aquellos donde conviven en una misma región granjas grandes tecnificadas junto con pequeños productores de subsistencia) los pequeños productores no pueden competir con los terratenientes tecnificados de su propio país, aunque estos últimos vendan por encima de su costo de producción.

Son frecuentes estos casos en la producción de carne de pollo (granjas pequeñas con doscientos animales frente a granjas industriales con doscientos mil), o en el cultivo de arroz (arroz de secano cosechado a mano frente a arroz de inundación cosechado con maquinaria), donde los pobres no pueden producir con la suficiente eficiencia para permanecer en el mercado. El apoyo de la cooperación que ha intentado promover pequeñas granjas fracasa con frecuencia en estos sistemas duales.

Se agravan los problemas cuando los pobres viven además en tierras marginales que no pueden aumentar su productividad por problemas ecológicos y climáticos, o en países pobres pero con monedas sobrevaluadas con respecto a las de sus vecinos (de donde pueden venir los productos más baratos).

Veamos ahora dos casos posibles de intervención de la cooperación en el sector agropecuario. Las políticas agrarias pueden aplicarse nacional o internacionalmente. En el primer caso, el país receptor ejecuta programas de desarrollo con fondos de la cooperación. La tendencia actual es que se incluyan dentro de los presupuestos del país receptor. En el segundo caso, la cooperación ha establecido políticas de apoyo a los productores o a los ministerios de agricultura dentro de programas internacionales dirigidos principalmente a la regulación de los precios de las materias primas.

### ■ Una intervención nacional: los enfoques sectoriales y la ayuda presupuestaria en la agricultura

En los últimos cinco años se está dando un cambio de paradigma en la cooperación. No es un cambio espectacular por su puesta en escena, pero sí por los resultados que puede ofrecer.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio, por un lado, y el reconocimiento algo tardío de que sin la intervención del Estado en los países pobres la erradicación de la pobreza no será posible, por otro, han sido dos acicates que han devuelto a las políticas públicas, al menos en los foros internacionales, la importancia que tuvieron hace decenios. En la cooperación para el desarrollo, ha supuesto la aplicación de los *enfoques sectoriales* y las ayudas de los países ricos al presupuesto público de los pobres.

Este reconocimiento paulatino del regreso estatal ha ido llevando a la cooperación para el desarrollo a la búsqueda de instrumentos que refuercen los estados receptores de la ayuda,

a la vez que aumenten la eficacia y disminuyan los costos de transacción producidos por la gran dispersión de la cooperación en pequeños proyectos (sesenta mil en 2003, según la declaración de Roma).

Esta nueva orientación ha sido recogida en el Plan Director de la Cooperación Española (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2005), que traduce el *sector wide approach* (abreviado SWAp) como *enfoque sectorial*, y lo ha definido como el «proceso orientado a lograr que los recursos financieros que el gobierno del país receptor y la cooperación externa dedican a un sector, respondan a una política, un plan de actuación y un plan de gasto únicos, ya que han sido elaborados bajo el liderazgo del gobierno del país receptor que es quien los gestiona. La sociedad civil, los países donantes y el Ministerio o ministerios responsables, actuando como socios bajo el liderazgo del país receptor, han participado en el establecimiento de las estrategias, objetivos y metas, y disponen de mecanismos de seguimiento y evaluación del logro de los mismos».

Los enfoques sectoriales han llegado pues acompañados del redescubrimiento de las políticas públicas y el regreso del Estado, y junto con la cooperación a través del presupuesto (una de las posibles formas de enfoque sectorial) representan un estímulo fundamental para el futuro de la cooperación.

Los datos sobre la eficacia de esta relativamente nueva idea (la aplicaban ya los países nórdicos y especialmente el Reino Unido a finales de los años noventa) en la erradicación de la pobreza rural son todavía insuficientes. La eficacia de las políticas públicas en la erradicación de la pobreza rural dependerá de la calidad de las políticas agrarias, dado que la agricultura es la ocupación principal en las zonas rurales. Por el momento, se puede decir con precaución que los enfoques sectoriales que se han centrado en la agricultura han tenido menos éxito que los centrados en la sanidad y la educación. Brown y otros (2001) achacan este problema a la falta de una postura internacional clara sobre qué política debe seguir el Estado en agricultura (ponen como ejemplo los enfoques sectoriales en varios países africanos) y a que los diferentes beneficiarios de las políticas tienen sus intereses particulares. Destacan como importante el problema de la retirada del Estado en la provisión de insumos, de los cuales dependen los pobres en las áreas remotas y cuyo papel no ha sido retomado por la iniciativa privada.

Las políticas agrarias deberían ir encaminadas a conseguir el crecimiento económico del sector. No son la única posibilidad de reducción de la pobreza rural, pero sí la principal. Es cierto que la economía rural no agropecuaria (la *rural non-farm economy*, RNFE), basada en el desarrollo de la industria o los servicios en el campo, es una posibilidad adicional, pero está limitada a zonas con desarrollos económicos intermedios. Por lo tanto, en la mayoría de los casos será necesario seguir contando con la agricultura como única actividad posible en zonas marginales o con mercados limitados. Pero ¿cómo se puede conseguir que el crecimiento recaiga en los más pobres?

Los enfoques sectoriales ofrecen grandes oportunidades para la lucha contra la pobreza rural. Usan como guía los Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP), que cada país debe preparar para poder acceder a los nuevos tipos de ayuda a través del presupuesto. Veamos qué condiciones ideales deberían cumplir para no defraudar las expectativas en el sector agropecuario.

En primer lugar, al recibir ayuda para el sector, el Estado debe volver a comportarse como tal y dejar de hacerlo como si fuera una ONG. La ayuda de la cooperación impedía —además de la prohibición tácita o expresa por parte de los Planes de Ajuste— que el Estado pudiera aplicar políticas agrarias de alcance nacional, dado que las ayudas venían en forma de pequeños proyectos y estaban destinadas a fines concretos de los que no era posible desviarse.

El trabajo estatal se dedicó a imitar al de las ONG, con proyectos locales, a corto plazo, con recursos limitados, que buscaban mayormente que los beneficiarios alcanzasen la competitividad o bien se conformasen con la subsistencia

como solución a la desaparición del propio Estado, utilizando un tipo de herramientas *blandas* en la lucha contra la pobreza (Pons, 2002).

Las actividades promovidas tanto por el Banco Mundial como por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE se centraron en la organización de los pobres (empoderamiento), en la resolución de conflictos y en programas de crédito de escasa amplitud que no llegaban más que a un porcentaje escaso de agricultores. Este tipo de actividades conlleva un comportamiento por parte del Estado que Mellor (2000) ha denominado «enfoques focalizados» (*direct targeting approach*). Mellor concluye que con este tipo de enfoque focalizado no se reduce la pobreza de seiscientos millones de personas, sino la de muchas menos. Para impactos mayores es preciso trabajar en el crecimiento de la agricultura como sector en su conjunto. Recomienda el apoyo estatal porque la agricultura responde bien al estímulo económico y porque el crecimiento del sector aumenta el empleo y la demanda de bienes no agrícolas producidos localmente, y añade como razón adicional para evitar los enfoques directos la competencia por atraer la atención entre los distintos componentes: microcrédito, género, microempresas...

Lipton (2001) explica este sesgo excesivo hacia el empoderamiento como una confusión entre el *qué* era necesario hacer (reforma agraria, transferencia de tecnología, semillas...) y el *cómo* conseguirlo: a través del empoderamiento de los pobres. Se hizo demasiado hincapié en el *cómo*, que funcionó en muchas ocasiones, pero se abandonó aquello que se pretendía conseguir, como prueba la enorme disminución de la inversión en agricultura. Añade Lipton: «la pobreza no desaparecerá a menos que los pobres influyan en el cómo de las instituciones y políticas rurales y nacionales. Pero empoderarlos para controlar un motor de desarrollo renqueante tampoco funcionará».

El empoderamiento no es malo, pero es inútil si se construye sobre una agenda económica cerrada en torno al Consenso de Washington.<sup>6</sup> Conseguir un crecimiento de la agricultura que beneficiara a la mayoría de los pobres implicaría utilizar otro tipo de herramientas (*duras*), políticas de amplio alcance, universales y sin contrapartidas de los beneficiarios (Pons, 2002). Esto sólo se logrará a través de políticas públicas auténticas, cuyo objetivo sería fomentar el crecimiento económico de calidad, que llegue a un sector mucho mayor de la población y que proporcione más beneficios reales que las oportunidades más o menos ficticias que conceden los enfoques directos.

La tendencia actual, visto el auge de los enfoques sectoriales y la ayuda a través del presupuesto, parece evitar el problema de dispersión que produce el proyectismo, pero no garantiza que el tipo de actuación se aleje de las actuaciones de impacto diluido como el microcrédito o el empoderamiento.

Veamos un ejemplo en el que se muestra que de nada sirve que los Estados pasen a comportarse como ONGD si renuncian a las políticas generosamente redistribuidoras que son capaces de llevar a cabo si cuentan con el financiamiento suficiente. En los PRSP de cuatro países africanos, revisados en un estudio para la cooperación japonesa (Driscoll, Cristinansen y Booth, 2005), todos los instrumentos aplicados para la agricultura lo son en forma de bienes públicos ofrecidos colectivamente (es decir, los GSSE del cuadro 4, que, aun sin intervenir los mercados, pueden favorecer la diversificación hacia otras actividades más productivas), sobre todo en extensión agraria e investigación. No existe ninguna mención a la posibilidad de dar ayudas en forma de subsidio.

Si se abriera la veda a la ayuda en forma de subsidios, la focalización, criticada por Mellor por su impacto limitado, no tiene por qué desaparecer, sino que puede seguir siendo necesaria, sólo que esta vez siendo *efectivamente* redistribuidora. Habría que tener ciertas precauciones: se trata de un sector variado y complejo y las políticas pueden beneficiar a sectores ya suficientemente acomodados en vez de a los más pobres. O pueden dirigirse a aquellos que están apenas por debajo del límite de la pobreza, los cuales responden más fácilmente a los estímulos económicos y proporcionan las mayores alegrías a las estadísticas estatales (es más fácil sacar de la pobreza a

quien está a diez centavos de ganar los dos dólares diarios que a quien se encuentra a un dólar de distancia).

¿Qué pueden hacer las políticas públicas y la cooperación por los agricultores más pobres? Según el IFAD,<sup>7</sup> la mejor apuesta para la reducción de la pobreza es la modernización de la agricultura basada en la producción de granos básicos, al menos en los estadios iniciales del desarrollo rural. Esto tiene gran importancia, porque los proyectos de cooperación, especialmente en los años noventa, tendieron a buscar otras salidas a los granos básicos con el argumento de que no eran rentables. Los campesinos eran muy reticentes a abandonar los granos, pero no daban el salto hacia su intensificación porque la apuesta era demasiado arriesgada. Apostar por la diversificación sin asegurar los granos también era demasiado arriesgado, y no todos disponían de los recursos necesarios para intentarlo. Se quedaban con las producciones básicas de subsistencia. Por eso, es posible que haya que continuar con la modernización técnica en granos básicos antes de pasar a otros productos. Sin embargo, en estos cultivos se dan dificultades, como la inestabilidad en los precios, que en ausencia de seguros que puedan cubrir los riesgos se hacen difíciles de superar.

Los granos básicos, subsidiados y protegidos para los más pobres, deberían ser el rubro de producción al que pudieran acogerse quienes no puedan insertarse en los mercados agropecuarios competitivos. Deberían ser la red de seguridad para los más pobres, temporal en los casos en los que la diversificación sea posible con el tiempo (no siempre lo es), o definitiva en los que no haya condiciones para una alternativa, porque no siempre la hay. Además, hay que tener en cuenta que los productos procedentes de la diversificación están sujetos a la falacia de la composición como cualquier otro (véase el cuadro 5), tal como demuestra la experiencia en proyectos de cooperación, tanto de ONG como del Banco Mundial.

Aceptar la recomendación del IFAD tiene ciertas implicaciones en el tipo de políticas agrarias necesarias para permitir el desarrollo de los granos básicos y una posterior diversificación: para poder producir granos, la mayoría de las veces en situaciones difíciles (malas tierras, lluvia irregular o escasa, poco capital), los campesinos necesitan ciertas condiciones, que se citan a continuación.

■ **Protección contra la competencia.** Ningún agricultor puede avanzar en el proceso de tecnificación y en el aumento de la productividad mientras llegan a su país granos a menor precio procedentes de otros países. No se trata sólo de los cereales subsidiados del norte o de la falsa ayuda alimenta-

ria, sino también de granos de los países vecinos cuya moneda es más débil.<sup>8</sup>

Solucionar esto sería posible, como veíamos, a través de la implantación de derechos reguladores o primas compensatorias. La solución no es sencilla, y hasta es posible que no exista una totalmente satisfactoria. La protección de los pequeños agricultores productores de granos es cara. Como son menos eficientes, aumentar los derechos reguladores implica una subida de los precios internos de los alimentos, mientras que las primas compensatorias son necesarias si el país no se quiere ver forzado a subir los salarios industriales, con el consiguiente retraso en el desarrollo del sector manufacturero. La cooperación internacional debería llegar a cubrir parte de los costos de estas primas, de manera que los campesinos pudieran producir y competir en el mercado interno sin precios demasiado altos para la población urbana.

La aportación podría hacerse efectiva por la vía de pagos directos o subsidios a los insumos, mecanismo este último muy utilizado en países pobres. Jeffrey Sachs, en el informe sobre los avances de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas, 2005), recomienda que se faciliten fertilizantes a los campesinos de subsistencia, que no disponen de medios para reponer los nutrientes extraídos del suelo. La cooperación internacional puede y debe gastar dinero en estos subsidios. Sólo habría que acabar con el miedo irracional que produce, en nombre del asistencialismo, entregar dinero a los pobres. De paso, se ayudaría a solucionar el problema de la baja capacidad de absorción de la cooperación, algo preocupada últimamente por saber dónde colocar el dinero, en el caso de que se diera el aumento en el presupuesto tantas veces prometido.

■ **Existencia de crédito y seguros.** Como hemos visto, la ausencia de crédito y seguros se debe a fallos de mercado que hacen que la iniciativa privada no los cubra por falta de expectativas de beneficio o excesivo riesgo. Sin los dos elementos juntos los pequeños productores se enfrentan a una ruleta en la que pueden perder los pocos activos que tienen por cualquier crisis de precios, sequía o plaga. En áreas poco pobladas o remotas tanto el crédito como los seguros tienen que estar subsidiados, y además contar en el caso de los seguros con el Estado como asegurador de última instancia.

■ **Almacenamiento público.** En los países ricos el almacenamiento público se ha sustituido por programas de producción con control de superficies o número de animales, que se ubi-

## Cuadro 5 Falacia de la composición

Lo que parece ser bueno para uno puede no serlo para todos. Igualmente, lo que parece acertado para los individuos no siempre lo es para la sociedad en general.

Ejemplo: Si un granjero tiene éxito produciendo una gran cosecha de maíz, puede tener como recompensa un ingreso mayor (con relación a los otros campesinos). Sin embargo, si cada campesino tiene la misma gran cosecha, el resultado más probable será un exceso de oferta agregada de maíz a un precio dado, la subsiguiente caída del precio y unos menores ingresos para todos los productores. La falacia se produce cuando se alega que lo que es bueno para uno lo es para todos (Batten, 2000).

La falacia de la composición también se llama problema de la suma (*adding-up problem*) y se puede aplicar a cualquier actividad que se decida emprender, tanto el cultivo como la transformación o los servicios.

Tiene mucha influencia en los proyectos económicos porque se da al elegir qué se va a producir o con qué se va a comerciar. Los campesinos tienen mucha tendencia a cultivar lo que le ha funcionado al vecino. Lo que empieza produciendo uno lo termina produciendo todo el mundo, provocando caídas de precio. Este problema se puede dar a escala mundial, como ocurrió en el caso del café (promovido hasta la crisis de excedentes de finales de los noventa por el Banco Mundial) o en los mercados locales o regionales.

En los proyectos se tiende a hacer lo que es fácil o requiere poca técnica. Los microempresarios suelen caer en el problema de la suma, porque tienden a buscar inversiones bajas y de sencillo manejo, lo que las hace fácilmente replicables. Así, los proyectos de aceites esenciales, hierbas medicinales, mermeladas y frutas desecadas alcanzan rápidamente los puntos de saturación del mercado. Y, sin embargo, se siguen promocionando porque *a alguien* (que empezó cuando la demanda era suficiente) le fue bien.

can en la caja azul de la OMC. Es más barato este método que la gestión de excedentes. Pero en los países pobres el almacenamiento público tiene otras funciones: constituye un inventario de emergencia para seguridad alimentaria y en muchas zonas el único granero al que acudir para guardar la cosecha, puesto que los campesinos no tienen grandes silos y a veces tienen que vender la cosecha con precios bajos sólo por no tener donde guardarla.

Muchos silos públicos se privatizaron en los ochenta. En los lugares donde el negocio del grano podía ser rentable, la iniciativa privada se hizo cargo de ellos, aunque sin ofrecer precios de garantía ni otros beneficios. Donde no lo fue, se abandonaron. Es necesario que el Estado vuelva a ofrecer el servicio en los lugares donde falta.

Estas tres condiciones que hemos visto implican que los bienes públicos (GSSE) no son suficientes, sino que deben incluirse otras políticas agrarias, algunas en forma de subsidios o aranceles, si se quiere desarrollar el sector agrario de manera que sus beneficios lleguen a todos.

## ■ Una intervención internacional: los mercados de materias primas agrícolas

Hasta ahora hemos visto que hay que apoyar el fomento de los granos básicos con políticas agrarias nacionales como primer paso para conseguir el desarrollo agropecuario. El segundo paso, allí donde sea posible, es la diversificación. Los granos básicos son en muchas ocasiones bienes no exportables (en el sentido que en inglés tiene el término *non-tradable*), que se producen y consumen en mercados locales. En cambio, los productos procedentes de la diversificación son casi siempre objetos de comercio nacional o internacional (en inglés, *tradables*, que se ha traducido como *transables*).

Veámoslo, cuando hablábamos de las características del sector agropecuario, que se da un deterioro en los términos de intercambio entre materias primas y productos manufacturados. A esto hay que añadir la dependencia de los países más pobres de las materias primas, a los cuales las fluctuaciones en los precios pueden dejar sin el grueso de sus ingresos durante varios años.

En muchas de estas materias primas se dan graves problemas de precios incluso cuando no existe competencia de los países ricos o sin que éstos pongan aranceles. Proviene de una sobreoferta cíclica. En los cultivos arbustivos o arbóreos (café, cacao y té) la adaptación al mercado es muy lenta: se tarda varios años en responder tanto a la abundancia como a la escasez de producción.

Se intentó resolver estos problemas mediante convenios internacionales de adjudicación de cuotas: los desaparecidos Acuerdos Internacionales sobre Materias Primas (ICA por sus siglas en inglés: International Commodity Agreements), que regulaban la producción de café, té o cacao, y otros, parecidos a los de la OPEP con el petróleo o los de la Unión Europea con las cuotas lecheras. Aquellos acuerdos tuvieron sus mejores años durante la década de los setenta, cuando se consiguieron precios mucho más elevados proporcionalmente que los actuales. Los mecanismos utilizados eran la acumulación de inventarios y el control de la producción mediante cuotas. Los *marketing boards* eran las instituciones paraestatales encargadas de la regulación de precios y cuotas de producción en cada país.

Los años ochenta, con el avance del neoliberalismo, significaron el fin de los ICA como instrumento de control de la producción (aunque continuaron existiendo como foro de discusión y como fuente de estadísticas). Los países menos avanzados (PMA) fueron los primeros obligados por las circunstancias a abandonar las políticas públicas que protegían a sus agricultores de los vaivenes del mercado, con la consiguiente eliminación en muchos países de los *marketing boards*.

La supresión de los ICA no significaba que el problema de las materias primas (caída de precios a largo plazo y fluctua-

ciones a corto plazo) hubiera dejado de existir. El CFC (Common Fund for Commodities) hizo una declaración en la XIX Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, 2004) en la cual se lamentaba de que en los últimos decenios la cuestión de la crisis de precios de los productos agrícolas hubiera desaparecido de la agenda. El CFC resumía la situación de los países productores en los siguientes puntos:

- El descenso de los precios de materias primas.
- La variabilidad de los precios, que conduce a ingresos inestables y privaciones para los pequeños productores.
- La situación geográfica desventajosa de los países sin costa o las islas pequeñas, con los consiguientes costes de transporte.
- La falta de crédito para insumos, capital para inversiones o *know-how*. Y la baja productividad resultante, combinada con la variabilidad de precios y sus efectos nocivos en los ingresos de los productores.
- Las barreras, tanto arancelarias como no arancelarias, que dificultan el acceso a los mercados de los países industrializados, en particular para los productos semiprocesados y procesados.
- La distorsión que se produce en el mercado debido a los subsidios de los países desarrollados. Un ejemplo son los subsidios al algodón de los países industrializados, que aumentan la oferta y bajan los precios mundiales, privando a los productores de los países pobres de fuentes de empleo y mayores ingresos.
- El desequilibrio entre el poder de negociación de muchos pequeños productores como vendedores, que se enfrentan a las grandes multinacionales como compradores.

El CFC terminaba expresando la necesidad de intervenir en los mercados de materias primas para resolver los problemas que les afectan.

La Unión Europea y el Banco Mundial reconocen desde hace tiempo que los problemas de inestabilidad de precios existen. La cooperación internacional ha venido poniendo parches (a grandes males, pequeños remedios, en este caso). La Unión Europea, con el STABEX y su sustituto el FLEX, ha intentado compensar las pérdidas de ingresos en los presupuestos públicos de los países exportadores. El Banco Mundial está intentando aliviar las fluctuaciones con los seguros de precio del ITF-CRM. El Fondo Monetario Internacional disponía de un instrumento de crédito para los países en dificultades, pero ha sido poco demandado porque los intereses eran caros.

■ **El STABEX y el FLEX.** La cooperación de la UE encaró en parte este problema hasta finales del decenio pasado mediante el uso del STABEX, mecanismo a través del cual se compensaba a los países de África, el Caribe y el Pacífico exportadores de materias primas por las disminuciones de ingresos por exportaciones de materias primas agrícolas. Cuando terminaron los acuerdos de Lomé en el año 2000, el STABEX desapareció, de manera que en los acuerdos de Cotonou ya no se menciona. Se prefirió suprimir el acuerdo antes que reformar sus evidentes fallos, actuando como si el problema hubiera dejado de existir (Koehler, 1997). Entre los reproches que se le hacían estaba la reinversión forzosa de los fondos en las materias primas, cuyo exceso de producción había provocado el descenso de precios y después de ingresos, con lo que el círculo vicioso de exceso de oferta se realimentaba.

El STABEX fue sustituido por el FLEX, con funciones parecidas de compensación de pérdidas de ingresos por exportación, y del que se ha criticado la falta de vínculo automático entre los cambios adversos en el mercado y el alivio financiero que proporciona, y el nivel relativamente alto de daño que hay que demostrar antes de ser elegible para las ayudas (Oxfam, 2004).

■ **EL ITF.** El Banco Mundial, por su parte, ha preferido paliar el problema de la oscilación de los precios promocionando el International Task Force on Commodity Risk Management (Grupo de trabajo sobre la gestión de riesgos en materias primas, <<http://www.itf-commrisk.org>>), entre cuyos intereses se encuentran los seguros de precio para materias primas agrícolas. En los acuerdos de Cotonou la UE reconoció la importancia de los seguros de precio y delegó en el Banco Mundial su desarrollo a través del ITF.

Se han llevado a cabo ya los primeros proyectos piloto, de los que han derivado preguntas importantes: ¿merecerá la pena pagar el precio de la prima, que es cara, a las cooperativas que lo utilicen? Es un seguro que trata de paliar la variación de los precios, pero no la bajada a largo plazo. Si ésta continúa, ¿no será cada año menor el precio que se pueda contratar?

■ **¿Una vuelta de los ICA?** El Comité sobre Problemas de Materias Primas de la FAO (2001) achaca el fin de los ICA a tres razones:

- Varios ICA intentaron estabilizar los precios en un momento en que todos ellos caían.
- Los países importadores y los exportadores mantenían puntos de vista diferentes sobre el rango de precios que debía mantenerse, así como hasta qué punto los precios objetivo debían reflejar las distintas calidades de producto.
- Los gobiernos de los países importadores más importantes (los más ricos) no apoyaban la idea de regular los precios de los mercados internacionales de materias primas.

No es de extrañar que los principales beneficiarios de los precios bajos, las multinacionales que controlan el mercado (Cargill, Nestlé, Unilever...), pertenezcan a los mismos países cuyos gobiernos dejaron de apoyar el control de mercado. No significa que estos gobiernos no crean que el control funciona: la Unión Europea mantiene el sistema de cuotas lecheras que impide tanto el *dumping* interno (la llamada *leche negra*) como el derrumbe de los precios por sobreoferta.

Gilbert y Varangis (2003) han demostrado que la restricción de la oferta funciona para el control de los precios, analizando varios casos de producción de materias primas en África. Una de las razones aducidas para liberalizar los mercados de materias primas es que en mercados libres el productor se lleva un porcentaje mayor del precio final. Las conclusiones de este estudio indican que las consecuencias de la liberalización dependen de la cuota mundial de mercado de cada país. Si liberalizan países pequeños, el productor gana más, pero los precios mundiales no se resienten, porque el aumento de la producción de un país pequeño no es suficiente para alterarlos. En cambio, si es un país grande, la bajada de precios que se produce provoca que el productor se lleve un porcentaje mayor de un precio mucho más bajo, y que los únicos beneficiados sean los consumidores del norte (siempre y cuando la bajada de precios se transmita hasta el precio final; en caso contrario, sólo se beneficia la multinacional). Recordemos que, si bien en los países ricos hay amplios mecanismos antimonopolio, éstos no existen para las pocas multinacionales compradoras de materias primas.

Este caso no es muy distinto de lo que ocurre con el petróleo: los países pequeños que no pertenecen a la OPEP aprovechan los precios altos de la producción controlada de los países grandes para producir lo que pueden, sin que el mercado mundial se vea afectado, pero con gran beneficio para ellos.

Oxfam (2004) ha sugerido la vuelta de los ICA, con el argumento del éxito que tuvieron en los ochenta en el mantenimiento de los precios en límites razonables y el desastre que se produjo después de su desaparición. Cuáles son los límites razonables, cómo intervenir y manejar los inventarios son cuestiones complejas, pero no por ello hay que dejar de abordarlas. Hewitt, del Overseas Development Institute, en un encuentro sobre materias primas que tuvo lugar en 2002, se

pregunta si el control de la oferta no será la única solución. Sobre todo, si su desaparición entrega más poder a las compañías que controlan el mercado (Page y Hewitt, 2001). Limitar la oferta funcionó en los años setenta, a pesar de sus defectos, y es una buena alternativa para solucionar un problema crónico de variabilidad y bajada de precios a largo plazo.

## 5 Conclusiones

En este cuaderno hemos analizado el papel de las políticas agrarias en la erradicación de la pobreza rural y su relación con la cooperación para el desarrollo a través de dos cuestiones:

- ¿Son suficientes las políticas agrarias *nacionales* que ofrecen servicios colectivos a los campesinos, o deberían ser complementadas con subsidios y protección arancelaria para los más pobres?
- ¿Qué mecanismos *internacionales* son necesarios para evitar el deterioro de los precios en las materias primas?

En el primer caso se propone promover el cultivo de los granos básicos en los estadios iniciales del desarrollo agrícola, entre los más pobres, con protección efectiva tanto con subsidios como arancelaria. Las políticas agrarias nacionales pueden ayudar a resolver ciertos problemas: infraestructuras, innovación tecnológica, costos de transacción... Pero para que puedan ser redistribuidoras, deben volver al respeto por las características especiales del sector agropecuario, tal como se daba en los años setenta y principios de los ochenta. Es decir, es preciso intervenir en los mercados, intervención que puede tomar aspectos muy diversos, según los países, y estar más o menos centrada en los pobres o tener un alcance más amplio. Es cierto que algunas de estas opciones funcionaron mal durante decenios. Pero las reformas que ha sufrido el Estado, que sólo lo han adelgazado en vez de ponerlo en forma, deberían dirigirse a permitir funcionamientos adecuados de políticas públicas complejas. Las mismas reformas que han beneficiado al Estado para la dotación de bienes públicos indiscutibles y necesarios como la salud o la educación, se pueden aprovechar para intervenciones en los mercados más mesuradas y atinadas que las que se hicieron en los setenta.

Se puede focalizar por pobreza o por área geográfica, pero teniendo claro que empoderar no es un fin en sí mismo, sino que se hace para lograr transferir riqueza o facilitar la producción. Los subsidios a los insumos son una buena posibilidad de transferencia de recursos. Habría que ampliar la caja S&D para permitir elevar los presupuestos destinados a ellos.

En el segundo caso, para la producción de materias primas exportables (que pueden provenir de la diversificación desde los granos básicos), se propone volver al control de la producción como manera de evitar el desplome cíclico de los precios, sin menoscabo de los seguros de precio como refuerzo. Es necesario resolver con medidas suficientes el problema de la caída de precios de las materias primas a través de un control internacional de la sobreoferta, que se puede conseguir con una vuelta a los controles de producción y con la creación de leyes antimonopolio para las multinacionales compradoras.

En referencia a la relación entre cooperación y erradicación de la pobreza rural, ¿cuál debe ser la postura de la cooperación frente a las políticas agrarias? Dado que es difícil que los países ricos eliminen sus subsidios porque no están dispuestos a ver el retroceso de sus sectores agropecuarios, sería mejor reconocer su continuidad, evitar que se utilicen para el fomento de las exportaciones, apoyar su aplicación en los países pobres y verificar que tanto en los países ricos como en los

## BIBLIOGRAFÍA

pobres los subsidios se dirigen a los más desfavorecidos y no a los terratenientes o las multinacionales.

Pero para conseguir realmente los Objetivos de Desarrollo del Milenio, ¿cómo se pueden hacer posibles estas políticas en los países pobres, teniendo en cuenta por una parte sus limitaciones presupuestarias, y por otra la prohibición de la OMC de aumentar la protección arancelaria?

Los países ricos deberían no sólo permitir, sino financiar subsidios focalizados para lograr el crecimiento del sector entre los más pobres. ¿Por qué?

- Porque los ricos también lo hacen. Desacoplar la producción en los países ricos no es un gesto suficiente si ésta puede exportarse, porque ha podido ser producida a menor precio gracias a un pago, por desacoplado que éste sea (Berthelot, 2004).
- Porque los pequeños agricultores no son necesariamente más eficientes (hay variaciones geográficas y de tamaño, costos de transacción mayores), ni comparándolos con los agricultores de los países ricos, ni con los ricos de sus propios países.
- Porque la variabilidad de los precios se ceba en los pequeños, que no tienen reserva de capital para afrontar las temporadas malas.

Las tecnologías de la información y el conocimiento de este siglo son una herramienta con la que no se contaba hace treinta años. Tenemos instrumentos de control (SIG —sistemas de información geográfica—, fotos de satélite, bases de datos computerizadas) que abren oportunidades nuevas. Se ha dado el reconocimiento de los fallos de mercado y de la necesidad de paliarlos. Con todo el conocimiento desarrollado en los últimos años acerca de la importancia de las instituciones en el desarrollo, con los Objetivos de Desarrollo del Milenio como acicate y con los enfoques sectoriales, que prometen devolver el protagonismo a los Estados, tenemos los elementos necesarios para aplicar políticas agrarias que de verdad reduzcan la pobreza.

## NOTAS

1. Las opiniones expresadas en este cuaderno no reflejan necesariamente las de Ingeniería Sin Fronteras-Asociación para el Desarrollo.
2. Una revisión extensa se puede encontrar en Thirtle y otros (2001).
3. Según normas de la OMC, el *dumping* se define como la venta para exportación por debajo del precio de mercado propio, en vez de como la exportación por debajo del costo de producción. Así, la Unión Europea ha ido reduciendo los precios en su mercado interno, manteniéndolos por debajo del costo de producción, y le basta con compensar la diferencia a los agricultores con pagos desacoplados (Berthelot, 2004).
4. No sólo en los países ricos. A la India le costaba un 1% de su PIB sólo el subsidio a los fertilizantes en los noventa (Ray, 1998), lo mismo que a Turquía y Sri Lanka en los ochenta (Baffes y Meerman, 1997).
5. Una situación es óptima de Pareto cuando los recursos y producción han sido distribuidos de tal manera que nadie puede mejorar sin que tenga que sacrificarse el bienestar de al menos otra persona. Si para que un pobre mejore un rico tiene que pagar por ello más impuestos, no es una situación óptima según Pareto.
6. Conjunto de políticas llevadas a cabo por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial consistentes en la promoción de la liberalización comercial, la desregulación y la privatización de empresas públicas.
7. Informe de 2001, cap. 4, p. 35.
8. Los países latinoamericanos dolarizados (El Salvador y Ecuador) importan grandes cantidades de cereales de sus vecinos con moneda de menor valor. Algunos productores ecuatorianos muy tecnificados son capaces de exportar a los vecinos incluso en esas condiciones desventajosas, pero resulta imposible para los de subsistencia.

- AYALA ESPINO, José (2002): *Fundamentos institucionales del mercado* (versión preliminar), México, D. F., UNAM-Facultad de Economía.
- BAFFES, John, y Jacob MEERMAN (1997): *Agricultural Subsidization without Protection?*, Washington, D. C., Banco Mundial.
- BATTEN, David F. (2000): «Sheep, Explorers, and Phase Transitions», en *Discovering Artificial Economics: How Agents Learn and Economies Evolve*, Boulder (Colorado), Westview Press, 81-115.
- BERTHELOT, Jacques (2004): «Las tres aberraciones de las políticas agrícolas», *Le Monde Diplomatique* (edición española), 103.
- BINSWANGER, Hans P., y Klaus DEININGER (1997): «Explaining Agricultural and Agrarian Policies in Developing Countries», *Journal of Economic Literature*, 35 (4), 1958-2005.
- BROWN, Adrienne, Mick FOSTER, Andy NORTON y Felix NASCHOLD (2001): *The Status of Sector Wide Approaches*, Londres, Overseas Development Institute, Centre for Aid and Public Expenditure (Working Paper, 142).
- Declaración de Roma sobre la armonización*, 25 febrero 2003, <[http://www1.worldbank.org/harmonization/romehlf/Documents/languages/ESRome\\_Declaration.pdf](http://www1.worldbank.org/harmonization/romehlf/Documents/languages/ESRome_Declaration.pdf)>.
- DRISCOLL, Ruth, Karin CRISTINANSEN y David BOOTH (2005): *Progress Reviews and Performance Assessment in Poverty-Reduction Strategies and Budget Support. A Survey of Current Thinking and Practice*, Londres, Overseas Development Institute. Informe realizado para la Agencia Internacional de Cooperación de Japón.
- FAO (ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN) (2001): *Review of Reporting Activities on Conference Resolution 2/79*. Sesión 63ª, Committee on Commodity Problems (Comité sobre Problemas de Materias Primas), Roma, 30 enero-2 febrero 2001. Disponible en <<http://www.fao.org/DOCREP/MEETING/003/X8386e.HTM> - P86\_22344>.
- FERRANTI, David de, Guillermo E. PERRY, Daniel LEDERMAN y William F. MALONEY (2002): *From Natural Resources to the Knowledge Economy. Trade and Job Quality*, Washington, D. C., Banco Mundial.
- GILBERT, Christopher L., y Panos VARANGIS (2003): *Globalization and International Commodity Trade with Specific Reference to the West African Cocoa Producers*, Cambridge, National Bureau of Economic Research (Working Paper, 9668).
- HOUCK, James P., y Julián BRIZ (2004): *Comercio exterior agrario. Fundamentos y análisis*, Madrid, Mundi-Prensa. (Ed. orig.: *Elements of Agricultural Trade Policies*, Nueva York, Macmillan Publishing Company, 1986).
- IFAD (FONDO INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA AGRICULTURA) (2001): *Rural Poverty Report. The Challenge of Ending Poverty*, Oxford, Oxford University Press.
- IRZ, Xabier, Lin LIN, Colin THIRTLE y Steve WIGGINS (2001): «Agricultural Productivity Growth and Poverty Alleviation», *Development Policy Review: Rethinking Rural Development*, 19 (4), 449-466.
- KOEHLER, Gabriella (1997): *The Future of STABEX*, Maastricht, ECDPM (ECDPM Working Paper, 44).
- KYDD, Jonathan, y Andrew DORWARD (2001): «The Washington Consensus on Poor Country Agriculture: Analysis, Prescription and Institutional Gaps», *Development Policy Review: Rethinking Rural Development*, 19 (4), 467-478.
- LIPTON, Michael (2001): *Rural Poverty Reduction: The Neglected Priority*. Trabajo base del informe de IFAD (2001). Disponible en <<http://info.worldbank.org/etools/docs/library/110134/priority.pdf>>.
- MAE-SECIPI (MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES-SECRETARÍA DE ESTADO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA) (2002): *Directrices del CAD para la Reducción de la Pobreza*, Madrid, MAE-SECIPI.
- MARÍN, Gonzalo, y Álvaro ARETA (en prensa): *La Ayuda Oficial al Desarrollo en el sector agrario*, Madrid, Ingeniería Sin Fronteras (Cuadernos de Tecnología para el Desarrollo Humano).
- MAXWELL, Simon, y Rachel SLATER (2003): «Food Policy Old and New», *Development Policy Review*, 21 (5-6), 531-553.
- MELLOR, John W. (2000): *Agricultural Growth, Rural Employment, and Poverty Reduction—Non-tradables, Public Expenditure and Balanced Growth*. Informe para la Semana Rural 2000 del Banco Mundial, «Poverty or Prosperity: Rural People in a Globalized Economy», 28-31 marzo 2000.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN (2005): *Plan Director de la Cooperación Española*, Madrid, Ministerio de

- Asuntos Exteriores y de Cooperación. Disponible en <<http://www.aeci.es>>.
- OCAMPO, José Antonio (2001): *Rethinking the Development Agenda*, CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). Disponible en <<http://www.eclac.cl/publicaciones/DocumentosPublicaciones/3/LCL1503/lcl1503i.pdf>>.
- y Ángela PARRA (2002): *The Terms of Trade for Commodities in the Twentieth Century*, CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). Disponible en <<http://econwpa.wustl.edu:8089/eps/it/papers/0402/0402006.pdf>>.
- OXFAM (2004): *The Commodities Challenge. Towards an EU Action Plan*. Informe para la Comisión Europea.
- PAGE, Sheila, y Adrian HEWITT (2001): *World Commodity Price: Still a Problem for Developing Countries?*, Londres, Overseas Development Institute.
- PONS CORTÈS, Gabriel (2002): *Herramientas de las ONGD en la cooperación para el desarrollo económico*, Bilbao, Bakeaz (Cuadernos Bakeaz, 50).
- PROYECTO DEL MILENIO DE LAS NACIONES UNIDAS (2005): *Invirtiendo en el desarrollo. Un plan práctico para conseguir los Objetivos del Milenio*, Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- RAY, Debraj (1998): *Development Economics*, Nueva Jersey, Princeton University Press.
- SCHICKELE, Rainer (1962): *Tratado de política agrícola*, México, Fondo de Cultura Económica. (Ed. orig.: *Agricultural Policy, Farm Programs and National Welfare*, Nueva York, McGraw-Hill, 1954).
- TAMAMES, Ramón (1994): *La Unión Europea*, Madrid, Alianza Editorial.
- TANGERMANN, Stefan (2003): *Agricultural Policies in OECD Countries 10 Years After the Uruguay Round: How Much Progress?* Ponencia presentada en la conferencia internacional «Agricultural policy reform and the WTO: Where are we heading?», Capri (Italia), 23-26 junio 2003.
- THIRTLE, Colin, Xabier IRZ, Lin LIN, Victoria MCKENZIE HILL y Steve WIGGINS (2001): *Relationship between Changes in Agricultural Productivity and the Incidence of Poverty in Developing Countries* (DFID Report, 7946). Disponible en <<http://www.odi.org.uk/speeches/summer2001/thirtle.pdf>>.
- UNCTAD (CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO) (2004): *Common Fund for Commodities Statement*. Declaración del CFC en la XIX Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio, undécima sesión, Sao Paulo (Brasil), 13-18 junio 2004.
- YOUNG, Edwin, Mary BURFISHER, Frederick NELSON y Lorraine MITCHELL (2002): *Domestic Support and the WTO: Comparison of Support Among OECD Countries*. Disponible en <<http://www.agtrade.org/digest.cfm?digestID=68>>, consultado en octubre de 2004.

Gabriel Pons Cortès, *Políticas agrarias y cooperación*, Cuadernos Bakeaz, nº 71, octubre de 2005.  
© Gabriel Pons Cortès, 2005; © Bakeaz, 2005.

*Las opiniones expresadas en estos trabajos no coinciden necesariamente con las de Bakeaz.*

**Cuadernos Bakeaz** es una publicación monográfica, bimestral, realizada por personas vinculadas a nuestro centro o colaboradores del mismo. Aborda temas relativos a economía de la defensa, políticas de cooperación, educación para la paz, geopolítica, movimientos sociales, economía y ecología; e intenta proporcionar a aquellas personas u organizaciones interesadas en estas cuestiones, estudios breves y rigurosos elaborados desde el pensamiento crítico y desde el compromiso con esos problemas.

**Director de la publicación:** Josu Ugarte • **Coordinación técnica:** Blanca Pérez • **Consejo asesor:** Martín Alonso, Joaquín Arriola, Nicolau Barceló, Anna Bastida, Roberto Bermejo, Jesús Casquete, Xabier Etxeberria, Adolfo Fernández Marugán, Carlos Gómez Gil, Rafael Grasa, Xesús R. Jares, José Carlos Lechado, Arcadi Oliveres, Jesús M<sup>a</sup> Puente, Jorge Riechmann, Juan Manuel Ruiz, Pedro Sáez, Antonio Santamaría, Angela da Silva, Ruth Stanley, Carlos Taibo, Fernando Urruticoechea • **Títulos publicados sobre políticas de cooperación:** 30. Carlos Gómez Gil, *Una lectura crítica de la cooperación española. Lo que nunca nos dicen*; 33. Roberto Bermejo, *Realidades y tendencias del comercio justo*; 35. Clara Murguialday, *Mujeres y cooperación: de la invisibilidad a la equidad de género*; 43. Julián Salas, *Hábitat y cooperación en Latinoamérica. Centroamérica antes y después del 'Mitch'*; 45. Gema Celorion, *Nuevos retos para la sensibilización sobre el desarrollo*; 46. Carlos Gómez Gil, *La cooperación descentralizada en España: ¿motor de cambio o espacio de incertidumbre?*; 50. Gabriel Pons, *Herramientas de las ONGD en la cooperación para el desarrollo económico*; 52. Julián Salas, *Introducción a la práctica de la evaluación de proyectos de cooperación*; 65. Carlos Gómez Gil, *Las ONG en la sociedad global. Estrategias de las ONG frente al Estado en la era de la globalización*; 66. Lara González Gómez y Clara Murguialday Martínez, *Evaluar con enfoque de género*; 71. Gabriel Pons, *Políticas agrarias y cooperación*; 72. Carlos Gómez Gil, *Nuevas vías para el codesarrollo en la cooperación descentralizada* • **Diseño:** Jesús M<sup>a</sup> Juaristi • **Maquetación:** Mercedes Esteban Meriel • **Impresión:** Grafilur • **ISSN:** 1133-9101 • **Depósito legal:** BI-295-94.

**Suscripción anual** (6 números): 14,42 euros • **Instituciones y suscripción de apoyo:** 21,64 euros • **Forma de pago:** domiciliación bancaria (indique los 20 dígitos correspondientes a entidad bancaria, sucursal, control y c/c.), o transferencia a la c/c. 2095/0365/49/3830626218, de Bilbao Bizkaia Kutxa • **Adquisición de ejemplares sueltos:** estos cuadernos, y otras publicaciones de Bakeaz, se pueden solicitar contra reembolso (4,00 euros de gastos de envío) a la dirección abajo reseñada. Su PVP es de 2,40 euros por ejemplar.

**Bakeaz** es una organización no gubernamental fundada en 1992 y dedicada a la investigación. Creada por personas vinculadas a la universidad y al ámbito del pacifismo, los derechos humanos y el medio ambiente, intenta proporcionar criterios para la reflexión y la acción cívica sobre cuestiones relativas a la militarización de las relaciones internacionales, las políticas de seguridad, la producción y el comercio de armas, la relación teórica entre economía y ecología, las políticas hidrológicas y de gestión del agua, los procesos de Agenda 21 Local, las políticas de cooperación o la educación para la paz y los derechos humanos. Para el desarrollo de su actividad cuenta con una biblioteca especializada; realiza estudios e investigaciones con el concurso de una amplia red de expertos; publica en diversas colecciones de libros y boletines teóricos sus propias investigaciones o las de organizaciones internacionales como el Worldwatch Institute, ICLEI o UNESCO; organiza cursos, seminarios y ciclos de conferencias; asesora a organizaciones, instituciones y medios de comunicación; publica artículos en prensa y revistas teóricas; y participa en seminarios y congresos.