

LIBRE MERCADO Y SUBVENCIONES AGRARIAS

Juan Carlos Barrientos Fuentes*

El mercado agrario en la mayoría de los países está fuertemente intervenido por el Estado, debido a la importancia social, económica, política y medioambiental de este sector, la mayoría de los países desarrollados han establecido dentro sus fronteras medidas de protección como las subvenciones y manipulaciones del mercado. En este artículo se presenta un análisis al mercado libre y al mercado regulado en general, posteriormente se describe en este contexto las características del mercado agrario, tomando en cuenta las subvenciones y finalmente se posesiona a Bolivia frente a un mercado agrario libre y a un sector agrario subvencionado.



1. UNA MIRADA AL MERCADO LIBRE Y AL MERCADO REGULADO

El mercado es el lugar, no necesariamente físico, donde se compran y venden bienes y servicios a precios fijados por sus fuerzas invisibles, que son la oferta y la demanda. Se dice que en el mercado, tanto los compradores (consumidores) como los vendedores (productores o comerciantes), están en una permanente pugna, los consumidores por pagar menos y los vendedores por cobrar más por los productos que ofrecen. Las aquí denominadas pugnas acaban cuando las partes se ponen de acuerdo en un precio, el llamado precio de equilibrio del mercado¹.

El mercado libre, según Brand², se define como aquel mercado en el que las fuerzas de oferta y demanda operan sin intervención de las regulaciones del gobierno u otras interferencias. En esta definición se supone que el mercado es un polipolio³, donde la

compra y venta son moralmente voluntarias y no hay coerción ni engaño por parte de alguno de sus integrantes. Siendo así, el monopolio y el oligopolio⁴ estarían descartados. Cuando Koester⁵ define mercado libre y mercado regulado, señala al Estado y no al gobierno como agente regulador de los precios; por otro lado, no hace referencia a las “otras interferencias” como lo hace Brand. Hay quienes consideran que el mercado libre de intervenciones o regulaciones estatales es mejor que el mercado intervenido, el que también tiene sus defensores. No nos olvidemos que lo que se persigue con una u otra forma de mercado es, en teoría, el bienestar de todos o por lo menos la mayoría de los individuos que componen la sociedad (nación o naciones) en su conjunto.

El llamado liberalismo, cuyo principal proponente fue el filósofo escocés Adam Smith (1723 – 1790) sostiene que el mercado sin intervención del Estado es capaz de distribuir los recursos en la sociedad de manera más óptima, partiendo de la idea de que los intereses personales (egoísmo) con que actúa la gente favorecen a toda la sociedad. Aquí hay

* Profesor de economía agraria e ingeniero agrónomo. Facultad de agronomía, Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá. Email: jcbarrientosf@unal.edu.co

¹ Barrientos, J. C. 2008. Apuntes de clases: economía agraria. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.

² Brand, O. S. 2003. Diccionario de economía. 7ma. Edición. Ed. Colombia. Bogotá. Pp.510, 729.

³ El polipolio es un tipo de mercado que se caracteriza por tener muchos compradores y muchos vendedores, quienes no ejercen poder suficiente como para poner decidir los precios de venta/compra.

⁴ Monopolio: mercado con un solo vendedor y muchos compradores. Oligopolio: mercado con pocos vendedores y muchos compradores.

⁵ Koester, U. 2005. Grundzüge der landwirtschaftlichen Marktlehre (Fundamentos de mercado agrario). 3ra. Edición. Ed. Vahlen. Munich, Alemania. Pp. 130.

dos cuestiones que limitan esa afirmación: primero, se parte del supuesto de que el mercado es un polipolio, lo cual en la realidad no siempre se da; y segundo, si la gente solo actuara de acuerdo a sus intereses personales, los individuos más débiles tendrían que ser marginados o eliminados, lo que tampoco siempre es el caso. El neoliberalismo, por su parte, propone reducir al máximo, pero no desaparecer, la intervención del Estado en el mercado, incentivando el libre flujo de capitales, el crecimiento de las empresas privadas y la privatización de las empresas estatales. Esta corriente, cuyo principal proponente fue el economista norteamericano Milton Friedman (1912 - 2006), no ha considerado la posibilidad de que a través de la creación e ilimitado desarrollo de empresas privadas se podría afectar al mismo Estado y a la gente que depende de ellas manipulándolos a favor propio. Finalmente, el keynesianismo, cuyo proponente principal fue el economista británico John Maynard Keynes (1883 - 1946), sostiene que el Estado debe intervenir más en el mercado a fin de estimular el consumo y generar empleo. Una fuerte intervención del Estado, dependiendo quién esta de gobierno, puede frenar el crecimiento y desarrollo económico y tener como efecto el contrario al esperado.

Las razones de la intervención del Estado en el mercado son variadas dependiendo del caso. Por ejemplo, alrededor de los años 30 del siglo pasado, lo que se necesitaba en el mundo occidental era estimular el consumo y la generación de empleo. En ese entonces la receta de Keynes funcionó. Sin embargo, la historia muestra que sugerir aplicar la misma receta de intervención estatal a casos diferentes es un error⁶. Por otra parte, el Estado, además de estimular el consumo, puede estimular la oferta, la exportación, puede desincentivar la importación, proteger los recursos naturales, etc. El Estado puede aplicar diferentes medidas como precios máximos o precios mínimos, se pueden establecer impuestos, subvenciones, aranceles, cuotas, etc., dependiendo del objetivo que se persigue.

2. ¿ES EL MERCADO AGRARIO LIBRE O REGULADO?

El mercado agrario, aquel donde se intercambian bienes y servicios agrarios, tiene ciertas

particularidades que lo diferencian notoriamente de los otros mercados. Factores como el clima, la ubicación geográfica de las unidades de producción, los seres vivos como base de la producción, la perecebilidad de los productos agrarios, la susceptibilidad al ataque de plagas y enfermedades, etc. determinan las características de oferta y demanda en este mercado⁷.

Todos los países, excepto Nueva Zelanda, regulan sus sectores agrarios con fuertes intervenciones estatales⁸. Esto significa que, por lo menos a nivel macro, el sector agrario, y por consiguiente el mercado agrario, no se desenvuelve libremente, ambos son objeto de políticas de Estado. La actividad agraria desde sus orígenes, aproximadamente hace 12.000 años⁹, ha sido objeto de permanentes intervenciones de los gobiernos y/o Estados, ya sea para regular la producción, asegurar alimentos para la población, recaudar fondos a través de impuestos, etc. Los motivos para la intervención del Estado en el mercado agrario han sido y son, según el tiempo y el lugar, variados. El motivo central, sin embargo, es, por lo menos en teoría, el desarrollo del sector agrario y por consiguiente del país. Koester menciona y describe las razones más importantes de las políticas que se aplican actualmente al sector agrario en la Unión Europea, a saber: abastecimiento alimentario, ingresos para trabajadores en el sector agrario, eficiencia en la agricultura, inestabilidad del mercado agrario, calidad en los alimentos y cuestiones medioambientales relacionadas con la agricultura. De ahí que los objetivos de las políticas agrarias, por ejemplo en Alemania, son: seguridad (de abastecimiento y calidad alimentaria), crecimiento (incremento de la producción y la eficiencia del uso de recursos) y distribución (acercamiento de los ingresos de los trabajadores del sector agrarios al de otros sectores). Kenneth *et Al*¹⁰ menciona que en Estados Unidos de Norteamérica se aplican tres políticas macro para el sector agrario: 1) una política comercial, que tiene que ver con los volúmenes y precios de exportación e importación y con los ingresos de los productores agrarios; 2) una política monetaria, que

⁷ Barrientos, J. C. 2008. Apuntes de clases: economía agraria. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.

⁸ Koester, U. 2005. Grundzüge der landwirtschaftlichen Marktlehre (Fundamentos de mercado agrario). 3ra. Edición. Ed. Vahlen. Munich, Alemania. Pp. 203, 243.

⁹ __Landwirtschaft (Agricultura). En Wikipedia. <http://de.wikipedia.org/wiki/Landwirtschaft> (9-oct-2008)

¹⁰ Kenneth L.C., Infanger C.L., Bridges D.E. 1999. Agricultural economics and management. Prentice Hall. New Jersey. Pp. 372-378.

⁶ Brand, O. S. 2003. Diccionario de economía. 7ma. Edición. Ed. Colombia. Bogotá. Pp.458.

tiene que ver con los costos de producción agraria, con los precios de las mercancías, con el valor de la tierra y con la tasa de cambio; y 3) una política fiscal, que tiene que ver con gastos del Estado e impuestos al sector agrario. Las políticas que tienen que ver con el mercado agrario, según Koester, son: la política comercial, política de impuestos (fiscal), política de créditos (monetaria) y la política de precios (comercial). Las medidas de intervención del Estado al mercado agrario, y en consecuencia al sector agrario, tienen que ver con los tres elementos del mercado, con la oferta, la demanda y los precios, tanto de los factores de producción como de los productos agrarios. Entre esas medidas se pueden mencionar están el control de precios (máximos y mínimos), la restricción a las importaciones (aranceles, cuotas), la restricción y el estímulo a las exportaciones (cuotas, impuestos y subvenciones), la restricción a la producción y/o consumo (impuestos) y el estímulo a la oferta y/o de demanda (subvenciones). Algunas de estas medidas como los aranceles, las cuotas y las subvenciones son al mismo tiempo para muchos países formas de proteger sus sectores agrarios.

3. UNA MEDIDA IMPORTANTE DE PROTECCIÓN AL SECTOR AGRARIO: LA SUBVENCIÓN

Aunque en la mayoría de los países desarrollados el sector agrario ha decrecido en participación porcentual del Producto Interno Bruto nacional (PIB) no deja de ser un sector importante y estratégico de la economía nacional. No es por nada que la industria y el sector servicios se han originado a partir de este sector primario. El sector agrario tiene entre sus principales aportes: abastecer de alimentos, materias primas y afines al país, generar empleo, generar divisas por exportaciones y generar demanda de bienes y servicios de otros sectores¹¹. Si alguno de los beneficios antes mencionados estuviera amenazado, todo el sector agrario también lo estuviera. La historia ha mostrado que el sector agrario, tal como hasta ahora se ha venido desarrollando, tiende a incrementar la producción, la diversidad y calidad de los productos a través de la innovación tecnológica; tiende a reducir la necesidad de mano de obra por unidad de producción; tiende a contaminar el medio ambiente; y tiende a alejar los ingresos promedio de los trabajadores del campo por

debajo del promedio nacional. Algunas de estas tendencias representan una amenaza para el sector. En ese sentido cada país aplica sus medidas de protección de acuerdo a sus posibilidades. Entre esas medidas de protección que se aplican, las más conocidas son los aranceles de importación y las subvenciones.

Según la Organización Mundial del Comercio (OMC)¹² la subvención es una contribución financiera (donaciones, préstamos, aportaciones de capital, garantías de préstamos, incentivos fiscales, suministro de bienes o servicios, o compra de bienes) que hace el gobierno o cualquier organismo estatal para beneficiar a una o un grupo de empresas de un ramo o sector de la economía o de una región del país. Henrichsmeyer-Gans-Evers¹³ asemejan la subvención a un impuesto negativo. Las subvenciones pueden ser aplicadas de diferentes formas, se pueden aplicar como valor o porcentaje a cada unidad producida y/o a cada unidad de factor de producción empleado. Las subvenciones pueden ser para exportación o ser subvenciones internas.

Las subvenciones, que son medidas muy difundidas en los países desarrollados como los de la Unión Europea, son, entre otros, para asegurar unos ingresos razonables para los trabajadores agrarios, para evitar la migración campo-ciudad¹⁴, para minimizar las importaciones y asegurar el aprovisionamiento de alimentos y materias primas y para mantener el paisaje y las tradiciones agrarias¹⁵. Sin embargo, así como tienen impactos positivos, sobre todo entre los trabajadores del campo de los sectores agrarios subvencionados, también tienen impactos negativos sobre los sectores y mercados agrarios de, principalmente, los países en desarrollo, que son los que dependen muchos casos de los mercados de exportación.

¹² OMC. Temas comerciales: Explicación del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias ("Acuerdo SMC"). En: http://www.wto.org/spanish/tratop_s/scm_s/subs_s.htm (8-oct-2008)

¹³ Henrichsmeyer W., Gans O., Evers I. 1993. Einführung in die Volkswirtschaftslehre (Introducción a la macroeconomía) Ulmer. Stuttgart, Alemania. Pp. 214.

¹⁴ Pierre Fromont en su libro Economía agrícola (Economie rurale. 1961. Aguilar S.A. Madrid. Pp. 470-477) habla de una ley del decrecimiento de la población agraria y sus condiciones de ocurrencia.

¹⁵ __ Gemeinsame Agrarpolitik (Política Agraria Común). En Wikipedia. http://de.wikipedia.org/wiki/Gemeinsame_Agrarpolitik (04-oct-2008).

¹¹ Barrientos, J. C. 2008. Apuntes de clases: economía agraria. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.

Los impactos negativos de las subvenciones sobre el sector agrario se reflejan en (1) sobreproducciones en los sectores agrarios subvencionados que luego, no en pocas ocasiones, tienen que ser convertidas en basura o desechos debido a que no encuentran mercados que los absorban, por ejemplo, algunas frutas y hortalizas en Europa. Otro problema de las subvenciones, como lo denuncia el periodista indú Devinder Sharma¹⁶, es que (2) benefician más a los grandes propietarios de empresas agrarias y no a los pequeños productores para quienes está dirigida esta medida. A nivel de mercado, (3) la oferta, como es el caso del algodón estadounidense¹⁷, puede incrementarse y bajar los precios internacionales, desfavoreciendo a muchos productores, sobre todo pequeños de los países en desarrollo. Al reducir el número de oferentes en el mercado se estaría también (4) reduciendo la posibilidad de diversificar (más calidades) la oferta del producto. Finalmente, algo que la misma OMC prohíbe, pero que puede ser favorecida por las subvenciones es el llamado (5) Dumping. Esta medida ilegal¹⁸, que consiste en bajar los precios de un producto de exportación intencionalmente a tal punto que logra reducir o eliminar la competencia local en el país donde se va a o se está exportando, se manifiesta en un daño del sector productivo del país afectado y el peligro de monopolio del país exportador sobre el mercado del país importador con todas las consecuencias que ya se conocen. Los casos de dumping se han presentado principalmente en los mercados de granos de consumo masivo, por ejemplo: de maíz en México, de trigo en Egipto y de arroz en Indonesia. Estos países que originalmente se autoabastecían de esos productos ahora son importadores.

4. BOLIVIA FRENTE A UN MERCADO AGRARIO LIBRE Y A UN SECTOR AGRARIO SUBVENCIONADO

El sector agrario boliviano tiene una participación de aproximadamente 14%¹⁹ en el PIB nacional después del sector de manufacturas. Su importancia se ubica principalmente en el plano de la seguridad alimentaria, la generación de empleo, la generación de divisas por exportación y la permanencia de la población rural en el campo o la minimización de la migración campo-ciudad. El sector y el mercado agrario en Bolivia es y ha sido intervenido por el Estado de una u otra forma a lo largo de la historia republicana. Hoy en día, el Estado interviene en la oferta de algunos factores de producción tales como (1) tierras fiscales para otorgar a “los sin tierra”; (2) semillas a través de crédito favorables para incentivar la producción; (3) donaciones de maquinaria (tractores); (4) servicios de asistencia técnica y de investigación de mercados gratuitos o a precios bajos y (5) capital de inversión a través créditos²⁰. Por mucho tiempo, y sobre todo a través de cooperaciones internacionales para el desarrollo rural y del agro, el Estado ha subvencionado la asistencia técnica y la dotación de algunos insumos para la producción agraria, especialmente en el valle y las tierras altas de Bolivia. Todo esto, desde luego, ha tenido y tiene un efecto directo en los costos de producción, que, supuestamente, deben ser menores para poder estimular el incremento de la producción y mejorar la calidad de los productos. Por otro lado, el Estado también ejerce control en los precios de algunos alimentos de primera necesidad como carne, pan, arroz, aceite y leche, entre otros. Esta última medida ha sido implementada nuevamente por el último gobierno. El control de precios, sin embargo, tal como las experiencias pasadas lo han mostrado, tiene unos efectos negativos en el mercado como son la formación de mercados ilegales y la especulación.

Para saber si las subvenciones al agro en los países desarrollados le afectan significativamente a Bolivia, vamos a ver cómo está el comercio internacional de productos agrarios. Según el anuario estadístico 2005-2006 de la FAO²¹, las importaciones

¹⁶ Devinder Sharma. 2005. Farm subsidies: The report card. En: <http://www.stwr.org/imf-world-bank-trade/farm-subsidies-the-report-card.html> (4-octubre-2008)

¹⁷ Joseph Stiglitz (2006) en su artículo “Tiranía del rey algodón” denuncia que las subvenciones al algodón en EEUU es una medida que beneficia a unos pocos y perjudica a muchos pequeños productores de los países en desarrollo. Tomado de: http://www.lostiempos.com/noticias/23-10-06/23_10_06_pv1.php (2-octubre-2008).

¹⁸ Ministerio de comercio, industria y turismo – Dirección de comercio exterior, subdirección de prácticas comerciales. 2003. Cartilla sobre dumping y subsidios. República de Colombia.

¹⁹ Según datos del Instituto Nacional de Estadística para el 2007 está en 13,7%. En: <http://www.ine.gov.bo/indice/visualizador.aspx?ah=PC01010301.HTM> (2-octubre-2008)-

²⁰ Econoticias Bolivia. 2006. Ni revolución ni reforma agraria, solo show. En: <http://www.econoticiasbolivia.com/documentos/agricultura/votierra3.html> (2-octubre-2008).

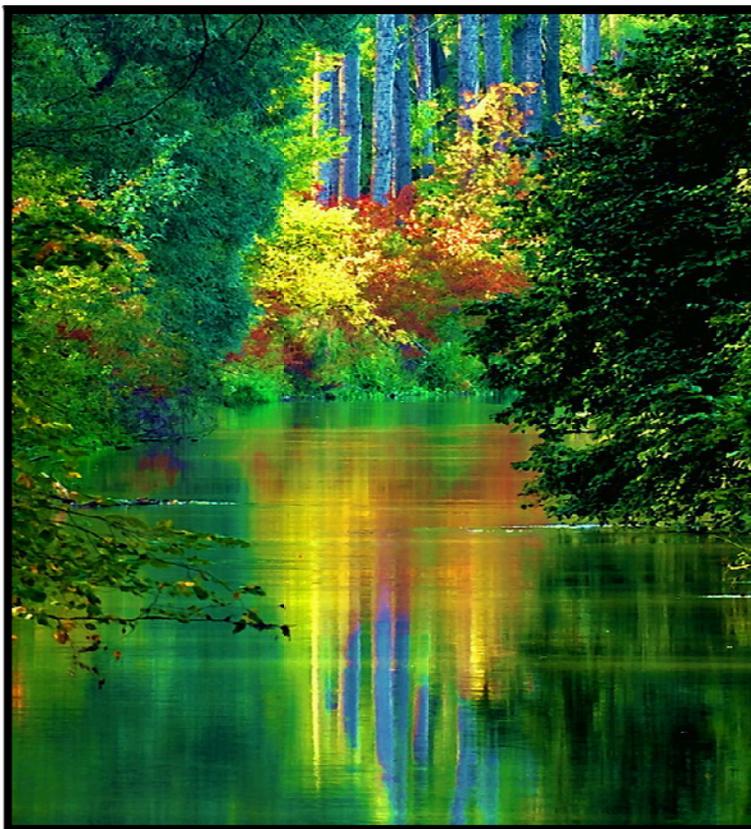
²¹ FAO. Anuario estadístico de la FAO 2005-2006. En: http://www.fao.org/statistics/yearbook/vol_1_1/site_es.asp?page=tra de (2-octubre-2008)

de productos agrarios para el 2004 ascendieron a un valor de USD231 millones, mientras que las exportaciones llegaron a USD616 millones. Los cinco productos mayormente importados son: soya, trigo, alimentos preparados, harina de trigo, mezclas y tortas; y los cinco productos mayormente exportados son: torta de soya, aceite de soya, castaña, azúcar refinada y soya. Lo que aquí no se mencionan son las exportaciones de banano y las importaciones de algodón y algunas frutas²². En conclusión, Bolivia depende de las importaciones de básicamente dos productos: trigo y algodón, que son más baratas que los productos nacionales que hace 30 años todavía eran parte del portafolio de oferta que se tenía.

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El mercado agrario, es, en la mayoría de los países, fuertemente intervenido por el Estado. Debido a la importancia social, económica, política y medioambiental del sector agrario, la mayoría de los países desarrollados han establecido dentro sus fronteras medidas de protección como las subvenciones. Las subvenciones, a pesar de sus

buenas intenciones, son oportunidad de manipulaciones políticas a favor de pocos productores grandes y en detrimento de muchos productores pequeños, sobre todo de los de países pobres. Para que los países en desarrollo afectados por las subvenciones puedan defender mejor planteando estrategias más efectivas deben partir de la realidad y no de un estado de cosas ideal o deseado pidiendo a las organizaciones involucradas como la OMC controlar las manipulaciones de los mercados a través de subvenciones tal como lo hizo Brasil frente a EEUU en el caso del algodón. Otra estrategia para los países en desarrollo como Bolivia es la diversificación e intensificación de la producción de productos que tienen mayores ventajas económicas frente a otros países como es el caso de las frutas y hortalizas tropicales y productos andinos. Para el caso particular de Bolivia, las subvenciones agrarias no representan tanto problema como lo son los aranceles de importación y restricciones sanitarias y de calidad en los mercados de EEUU y Europa.



“Detrás de ti”
De la Colección
“Llimpi tipiy”
(Cosecha de Colores)
Del autor boliviano
Vontorris

²² Porcentaje de participación en las exportaciones. Tomado de las estadísticas del Instituto Boliviano de Comercio Exterior. 2008. En: http://www.ibce.org.bo/estadisticas/exp_prod_ago08.pdf (2-oct-2008).