

EXAMEN DE LAS POLÍTICAS CEREALISTAS

1997-98



Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

PREÁMBULO

La edición de 1997-98 del *Examen de las Políticas Cerealistas* es la séptima de una serie anual sobre la evolución reciente de las políticas cerealistas nacionales. Con esta serie se responde al gran interés que se manifiesta, tanto a nivel nacional como internacional, en torno a las novedades en materia de políticas cerealistas. Se espera que la información que aquí se proporciona sea útil para los responsables de las políticas y demás interesados en el tema más amplio del desarrollo agrícola y la seguridad alimentaria.

En el primer capítulo de este *Examen* se reseñan las novedades registradas en las políticas cerealistas nacionales durante el último año. Se ha organizado el material en varias secciones, en cada una de las cuales se examinan las principales variables objetivo de los instrumentos de política, a saber, producción, consumo, comercialización y existencias y comercio. Se recabó la información de varias fuentes como cuestionarios de la FAO sobre políticas, agencias de prensa e informes gubernamentales y de la FAO.

Asimismo, como la cuestión de las empresas comerciales del Estado (ECE) en la agricultura está cobrando importancia como posible centro de la atención en la próxima ronda de negociaciones comerciales multilaterales, en el segundo capítulo se examina la función actual de las empresas comerciales estatales en el sector cerealista. En el tercer capítulo de este examen se ponen de relieve las recientes reformas de las políticas de subvenciones a los alimentos y se examinan las necesidades y opciones políticas para diseñar programas en ese sector tomando en consideración sus efectos en las economías nacionales.

Se pueden enviar observaciones y sugerencias sobre esta publicación al: Jefe del Servicio de Productos Alimenticios Básicos, Dirección de Productos Básicos y Comercio, FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00100 Roma, Italia. Además, se pueden dirigir a nosotros a la siguiente dirección de correo electrónico: esc-registry@fao.org o a: <http://www.fao.org/waicent/faoinfo/economic/comtrade.htm>

J.N. Greenfield
Director
Dirección de Productos Básicos y Comercio

Diciembre de 1998

ÍNDICE

	Página
PREÁMBULO	iii
1. EXAMEN DE LAS NOVEDADES REGISTRADAS EN LAS POLÍTICAS CEREALISTAS NACIONALES	1
1.1 Introducción	1
1.2 Políticas de producción	1
1.2.1 Políticas que influyen en los precios al productor y en los incentivos a la producción en los países en desarrollo	1
1.2.2 Iniciativas de política en los países desarrollados	3
1.3 Políticas relativas a las existencias y a la comercialización	5
1.4 Políticas de consumo	9
1.4.1 Liberalización de los precios al consumidor y medidas relativas a las subvenciones	9
1.5 Políticas de comercio internacional	10
1.5.1 Reglamentaciones comerciales que influyen en las importaciones y en el acceso a los mercados	10
1.5.2 Medidas comerciales que influyen en las exportaciones	14
1.6 Otras iniciativas en materia de política agrícola	15
2. EMPRESAS ESTATALES DE COMERCIO DE CEREALES	19
2.1 Introducción	19
2.2 Definiciones y categorías de las empresas comerciales del Estado	20
2.3 Las ECE en la historia del GATT	22
2.4 Cambios en las actividades de las ECE antes y después de la Ronda Uruguay	22
2.4.1 Las empresas estatales de comercio de cereales en Asia	23
2.4.2 Las empresas estatales de comercio de cereales en África	24
2.4.3 Las empresas estatales de comercio de cereales en América Latina	27
2.4.4 Las empresas estatales de comercio de cereales en los países desarrollados	29
2.5 Cuestiones relacionadas con las ECE	30
2.6 Conclusiones	31
3. POLÍTICAS DE SUBVENCIONES A LOS ALIMENTOS EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO	35
3.1 Introducción	35
3.2 Tipos de programas de subvenciones a los alimentos	35
3.3 Necesidades y opciones políticas para diseñar programas de subvenciones a los alimentos	37
3.4 Repercusiones de los programas de subvenciones a los alimentos en la política de los gobiernos	41
3.5 Conclusiones	44

Lista de recuadros

1.	El nuevo marco institucional y de política del Gobierno de Filipinas para el desarrollo del sector cerealista	2
2.	Comparación de la nueva Junta Australiana del Trigo privatizada con la Junta Canadiense del Trigo enmendada	8
3.	Actualizaciones sobre el estado del Tratado de Libre Comercio de América del Norte	13
4.	Objetivos del plan de desarrollo agrícola de Tailandia	17
5.	Actividades de las ECE sobre la base de las notificaciones presentadas a la OMC	21
6.	El Sistema Público de Distribución en el estado indio de Andhra Pradesh	36

Lista de cuadros

1.	Canadá - Pagos iniciales para el trigo en 1997/98	4
2.	Precios de referencia mínimos y máximos para las importaciones en Honduras	11
3.	ECE notificadas a la OMC	19
4.	Distribución de las ECE agrícolas	19
5.	Actividades operativas: Asia	23
6.	Actividades operativas: África	25
7.	Actividades operativas: América Latina	28

Índice de países	46
-------------------------------	----

Índice de los números anteriores de este examen	47
--	----

1. EXAMEN DE LAS NOVEDADES REGISTRADAS EN LAS POLÍTICAS CEREALISTAS NACIONALES

1.1. Introducción

En este capítulo se examinan las principales tendencias de las políticas cerealistas nacionales que se han registrado durante el último año. Para delinear los temas específicos de las políticas nacionales, éstas se examinan según las distintas categorías, esto es, producción, consumo, comercialización y existencias, comercio internacional y otros programas sobre políticas agrícolas.

Uno de los temas principales de las políticas agrícolas tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados ha sido la reducción de la función de intervención de los gobiernos en los mercados agrícolas nacionales e internacionales, como consecuencia del Acuerdo de la Ronda Uruguay. En general, los factores que en los últimos tiempos están influyendo en los mercados agrícolas, como el fenómeno atmosférico de El Niño y el deterioro de las perspectivas económicas mundiales, no han alterado la tendencia.

1.2 Políticas de producción

1.2.1 Políticas que influyen en los precios al productor y en los incentivos a la producción en los países en desarrollo

En los países en desarrollo, las iniciativas de política relativas a la producción cerealista nacional, durante el período de 1997-98, ha seguido las mismas pautas que en el período anterior (1995-97). Sin embargo, se atenuaron las reformas en varios de los países que resultaron afectados gravemente por las consecuencias de los fenómenos atmosféricos y las exigencias financieras.

En el **África subsahariana**, el Gobierno de **Malí** decidió, en mayo de 1998, volver a empezar la producción de trigo en la zona de escasas precipitaciones de Timbuktu, con el fin de reducir las importaciones en un 20 por ciento. Alrededor de 50 000 hectáreas de las zonas lacustres alimentadas por el Río Níger se utilizarían para la producción de trigo. El plan prevé la creación de pequeñas explotaciones agrícolas de una superficie de 2 a 4 hectáreas, que se regarían con bombeo. El Gobierno proporcionaría apoyo financiero para la comercialización del cultivo. En abril de 1998, el Gobierno de **Zimbabwe** anunció que duplicaría el precio al productor del maíz, elevándolo a 2 400 \$Z (138 dólares EE.UU.) por tonelada. Este es el primer aumento del precio al productor que se registra en dos años.

En varios países de **Asia**, se fortalecieron las políticas de apoyo al productor. El Gobierno de la **India**, con el fin de incrementar las compras de trigo, en abril de 1998 proporcionó una prima de adquisición de 550 rupias (14 dólares EE.UU.) por tonelada, lo que hizo subir a 5 100 rupias (129 dólares EE.UU.) por tonelada el precio de sostenimiento para la campaña de comercialización de 1998/99, frente a las 4 750 rupias (121 dólares EE.UU.) en 1997/98. En mayo de 1998, el Gobierno de **Indonesia** decidió elevar los precios del arroz no descascarillado, de 700 rupias (0,14 dólares EE.UU.) a 1 000 rupias (0,20 dólares EE.UU.) por kilogramo a partir del comienzo de junio, con objeto de incrementar los ingresos. La finalidad de esta medida era alentar a los agricultores a sembrar más arroz y mejorar sus niveles de vida. Los precios del arroz aumentaron considerablemente desde que se produjo la crisis a principios de 1998, cuando la rupia se devaluó en más del 80 por ciento con respecto al dólar de los Estados Unidos. A comienzos de 1998, el Gobierno de **Filipinas** introdujo una serie de medidas de reforma relacionadas específicamente con el marco político e institucional para el desarrollo de su sector cerealista. En el Recuadro 1 figuran las principales características de este conjunto de medidas de política propuestas. En junio de 1998, el Ministerio de Agricultura y Cooperativas de **Tailandia**, tratando de promover la utilización de maíz híbrido de alto rendimiento, ofreció semillas de maíz a los agricultores al precio de 8 bahts (14 centavos de dólar EE.UU.) por kilogramo, lo que equivale a una subvención de aproximadamente el 90 por ciento. Sin embargo, el Ministerio proyecta reducir la subvención a un 50 por ciento para el año 1999/2000.

Recuadro 1: El nuevo marco institucional y de política del Gobierno de Filipinas para el desarrollo del sector cerealista¹

Objetivos de la reforma de política

Medidas políticas e institucionales

<p>1. Estabilización de los precios y precios accesibles para los consumidores de escasos recursos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ajustar los precios de los cereales para compensar las variaciones en los tipos de cambio en 1997/98 y los cambios de los precios del arroz importado en el mercado mundial. • Permitir una política de precios orientada hacia el mercado para la colocación de existencias anteriores de arroz. • Fijar el precio de entrega del arroz elaborado ordinario en al menos el doble del precio de compra del arroz nacional establecido por la Autoridad Alimentaria Nacional (AAN) (incluido cualquier sobreprecio estacional del arroz); o al precio del mercado mundial en almacén, Manila, más un rendimiento razonable del capital, cualquiera que sea mayor. • Establecer un programa de ámbito nacional de una red de seguridad de los alimentos para los pobres, que se debería financiar adecuadamente.
<p>2. Determinación de los precios y volumen de las compras nacionales de arroz en cada campaña</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer el precio de compra nacional del arroz en una cifra equivalente al promedio ponderado de tres años: a) del costo unitario corriente de producción del arroz (incluyendo las ganancias de las tierras y trabajo de los agricultores) y b) del precio del mercado mundial (basado en el 25 por ciento del Thai quebrado, f.o.b. Bangkok) en almacén, Manila, convertido al precio del arroz en la explotación agrícola, utilizando la tasa de elaboración y el costo de comercialización normales. Por lo que concierne el precio mundial, la ponderación es la proporción del volumen medio del arroz importado al de la producción nacional de arroz en los últimos tres años. • El volumen de compra en un determinado año se debería establecer el 1º de julio en una determinada campaña, sin superar el volumen anual medio del período de base de 1991/92 a 1997/98. Cuando en una campaña hubiera habido excedentes, el volumen de compra no debería superar la cantidad necesaria para una reserva reguladora estratégica de arroz para 30 días.
<p>3. Política de importación del arroz transparente y oportuna</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación de la diferencia proyectada entre la producción y el consumo de arroz en un determinado año, basándose en la cual se adoptaría la decisión presidencial de importar el volumen requerido de arroz para estabilizar los suministros y precios del arroz, decisión que se anunciaría públicamente, a más tardar, el 30 de abril de un determinado año.
<p>4. Participación del sector privado</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Permitir al sector privado importar un contingente de arroz requerido para estabilizar el mercado después de apartar el volumen que el NFA necesita acumular para su reserva reguladora estratégica de arroz para 30 días. Esto está sujeto a la condición de que la AAN subaste a comerciantes con licencia el volumen de importación asignado al sector privado; y la importación de arroz por el sector privado está sujeta a los derechos de aduana normales. • Establecer un programa de existencias reguladoras voluntario de arroz del sector privado. El programa requiere que los importadores del sector privado depositen el 10 por ciento del arroz que importan en un depósito de la AAN y que paguen por el almacenamiento. No están permitidas cantidades de las existencias de arroz del programa antes del 1º de julio de cualquier año y la AAN tiene un acceso prioritario a las existencias del programa al costo de adquisición más un margen del 5 por ciento.
<p>5. Conversión en aranceles</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sustituir la restricción cuantitativa de importación de arroz con un arancel, a más tardar el 31 de diciembre de 2004. Permitir, mediante un sistema de subasta simple y transparente, un volumen de acceso mínimo (VAM) de importación coherente con la OMC y establecer el aumento de este volumen sobre la base de una evaluación de la oferta y la demanda locales de todos los productos agrícolas delicados. El arancel sobre el VAM para el arroz se deberá establecer en no más del 50 por ciento para las variedades especiales y en el 3 por ciento para las demás. Para el maíz, las reducciones del arancel fuera de contingente que se aplican, ya, son las siguientes: del 30-20 por ciento en 1998, 15 por ciento en 1999 y 10 por ciento en el año 2000.
<p>6. Reforma estructural</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Dividir el NFA en dos agencias, una gubernamental que tenga una función reglamentaria y la otra consistente en una empresa a base de la parte de propiedad de la AAN, dejando al sector privado un patrimonio de no más del 51 por ciento.

¹ Fuente: Ministerio de Agricultura, Filipinas.

En **América Latina**, en mayo de 1998, el Gobierno de la **Argentina** suspendió durante cuarenta días una medida anterior para reducir en un 50 por ciento el impuesto al valor añadido (I.V.A.) sobre los productos agrícolas. Entre las partidas que se beneficiaron de la reducción del 50 por ciento se encontraban las compras de fertilizantes y productos químicos, las semillas, los transportes y los productos veterinarios. En junio de 1998, el Gobierno de **México**, con objeto de ayudar a los productores afectados por la disminución de los precios internacionales, aumentó en un 7 por ciento el precio de sostenimiento del sorgo producido en el país, elevándolo a 960 pesos (108 dólares EE.UU.) por tonelada.

En cuanto a otras regiones, en **Siria**, los precios de compra de la cosecha de 1997 se mantuvieron en los niveles de 1996, es decir, 240 dólares EE.UU. por tonelada para el trigo blando y 262 para el trigo duro. Con esta política se trataba de alentar a los agricultores a aumentar la producción y permitir al Gobierno comprar la mayor cantidad posible de cereales.

En mayo de 1998, el Ministerio de Agricultura de **Turquía** anunció precios de sostenimiento para los cereales en 1998/99. Aunque tales precios eran mucho más altos que en años anteriores e incluían aumentos mensuales adicionales, la pronunciada devaluación de la lira turca significa que los precios se debilitaron en relación con el dólar EE.UU. En consecuencia, el precio del trigo blanco duro, a 58 300 liras por kilogramo, representa una disminución de 257 a 232 dólares EE.UU. por tonelada y, de igual forma, el precio de la cebada blanca bajará de 176 a 159 dólares EE.UU. por tonelada, aun en el caso de que aumenten los precios en liras.

1.2.2 Iniciativas de política en los países desarrollados

En varios países desarrollados, la recolección de cosechas superiores a la media y el debilitamiento de la demanda de exportación durante 1997-98 hicieron que los precios internos de los cereales se acercaran mucho a sus niveles mínimos de sostenimiento. En este contexto, en varios países se fortalecieron las políticas de apoyo al productor, mientras que en otros se hizo más hincapié en el control de la producción.

Con el fin de prestar apoyo a los productores de trigo panificable, a principios de 1998, el Fondo Agrícola Estatal de **Bulgaria** asignó 5 321 millones de levs (3 millones de dólares EE.UU.), suma que permite sufragar el 70 por ciento de los costos medios de producción. Se pide a los productores que vendan su cosecha de 1998 al Estado al precio fijo de 230 000 levs (29 dólares EE.UU.) por tonelada. El Gobierno sigue tratando de estimular el empleo de los insumos en la producción y para ello distribuyó a todos los productores cupones que podían utilizar en la compra de semillas, fertilizantes, productos agroquímicos y combustible o para pagar los distintos servicios relacionados con la producción de cultivos. Se asignaron tres cupones por cada hectárea de tierra, dos de los cuales, que valían 150 000 levs (19 dólares EE.UU.), se podían utilizar durante el período de primavera/verano, mientras que el tercero, que valía 83 000 levs (10 dólares EE.UU.), era para sembrar cereales de invierno a finales de 1998. Los cupones cubren alrededor del 8-10 por ciento de los costos medios de producción.

Desde diciembre de 1997, el **Canadá** aumentó los pagos iniciales correspondientes a la cebada, en unos 15 \$Can (10 dólares EE.UU.) por tonelada, a 178 \$Can (124 dólares EE.UU.) para las variedades dísticas, y en unos 20 \$Can (15 dólares EE.UU.), a 158 \$Can (110 dólares EE.UU.) por tonelada, para las variedades exásticas. El Gobierno garantiza los pagos iniciales, que se hacen efectivos a los productores cuando éstos entregan el cereal.

Además, en julio de 1998, la Junta Canadiense del Trigo anunció otros incrementos de los pagos iniciales de 1997/98 para el trigo, incluido el de trigo duro. Éste fue el cuarto ajuste para el trigo duro y el tercero para otros tipos de trigo. En el siguiente Cuadro 1 figuran los nuevos pagos para las calidades básicas del grupo de trigos.

Cuadro 1: Canadá - Pagos iniciales para el trigo en 1997/98

CALIDAD	DÓLARES CAN		DÓLARES EE.UU.	
	Agosto 1997	Julio 1998	Agosto 1997	Julio 1998
Trigo				
Nº 1 JC rojo de primavera	130	172	94	118
Nº 3 JC rojo de primavera	119	161	86	110
Nº 1 JC amber	179	260	130	

En junio de 1998, el Consejo de Ministros de la **CE** adoptó el paquete de precios agrícolas para 1998/99 (julio/junio). Con respecto a los cereales, quedó invariado el precio de intervención, en 119,19 ecus (143 dólares EE.UU.) por tonelada, y el incremento mensual para el almacenamiento se mantiene en 1,00 ecu por tonelada. La tasa de detracción de tierras del cultivo para 1999 será del 10 por ciento, el doble que en la temporada anterior. Según los cálculos de la Comisión, el aumento de la tasa incrementaría en 1,5 millones de hectáreas la superficie de tierras detraídas del cultivo y reduciría la producción de cereales en 8 millones de toneladas.

En febrero de 1998, el Gobierno de **Hungría** estableció el precio garantizado de compra del maíz para la cosecha de 1998 en 16 500 forints (76 dólares EE.UU.) por tonelada para diciembre de 1998, en 16 710 forints (77 dólares EE.UU.) para enero y en 16 780 (78 dólares EE.UU.) para febrero de 1999. El precio garantizado de compra se aplicaría sólo al maíz forrajero de calidad media y a los miembros del Consejo Nacional de Cereales que hubieran declarado las dimensiones de sus tierras cultivadas al final de mayo de 1998. Según los reglamentos, se puede adquirir de cada productor un máximo de 3,2 toneladas de maíz por cada hectárea sembrada, al precio garantizado, que cubre alrededor del 80-90 por ciento de los costos medios de producción.

En agosto de 1997, el Gobierno del **Japón** redujo los precios al productor para el trigo y la cebada en un 0,95 por ciento con respecto al año anterior. El nuevo precio del trigo se fijó en 9 023 yens por 60 kilogramos (1 300 dólares EE.UU. por tonelada) y el de la cebada en 6 748 yens por 60 kilogramos (933 dólares EE.UU. por tonelada). El precio de compra estatal para el arroz también se redujo en un 2,5 por ciento, a 15 800 yens por 60 kilogramos (2 083 dólares EE.UU. por tonelada). El Gobierno proyecta reducir durante los tres próximos años las existencias de arroz, del nivel aproximado de 3,7 millones de toneladas, previsto al final de octubre de 1998, a 2 millones en octubre del 2000. En consecuencia, es posible que se retiren del cultivo del arroz unas 170 000 hectáreas.

En julio de 1998, el Gobierno de **Rumania**, en respuesta a los bajos precios internacionales del trigo en comparación con los de los suministros nacionales, proporcionó subvenciones para sufragar la compra de 150 000 toneladas de trigo, con una subvención de 200 000 leus (25 dólares EE.UU.) por tonelada.

El Gobierno de la **Federación de Rusia**, en julio de 1997, aprobó una ley que establece las bases jurídicas para asegurar la utilización inocua de plaguicidas y productos químicos agrícolas, a fin de proteger a la población y al medio ambiente. En particular, la ley prohíbe la utilización de plaguicidas y productos químicos que no figuran en el catálogo oficial estatal y hace más estrictos los requisitos para la concesión de licencias, así como la normalización y la certificación, en el uso de plaguicidas y productos químicos.

En junio de 1998, la República Federal de **Yugoslavia** anunció que compraría en 1998 la cosecha de trigo en tres plazos. El primer plazo del 40 por ciento del valor se pagaría al final de agosto, y el segundo y tercer plazo, del 30 por ciento cada uno, al final de septiembre y octubre, respectivamente. El organismo nacional de reservas de productos básicos proyecta comprar 600 000 toneladas de la cosecha de trigo de 1998. El Gobierno ha establecido un precio garantizado de 1,1 dinares (0,18 dólares EE.UU.) por kilogramo para el tipo de mejor calidad y de 0,9 dinares (0,15 dólares EE.UU.) para las calidades segunda y tercera.

En septiembre de 1997, el Gobierno de los **Estados Unidos** anunció que el plazo para la inscripción en el Programa de Conservación de Reservas (PCR) sería del 14 de octubre al 14 de noviembre de ese año. Después de deducir los contratos que habían vencido, a partir del 1º de octubre de 1997 quedaban en el PCR alrededor de

11,3 millones de hectáreas, frente al límite de 14,7 millones de hectáreas que se había fijado para el programa. En enero de 1998 se anunció que 2,8 millones de hectáreas se habían aceptado en la última inscripción para entrar en el PCR, a partir del 1º de octubre de 1998. El Departamento de Agricultura confirmó que se asignarían al menos 2,2 millones de hectáreas para un proceso continuo de inscripción a fin de proveer a prácticas de conservación de alta prioridad.

1.3 Políticas relativas a las existencias y a la comercialización

Las iniciativas de políticas relativas a la comercialización y a las existencias indican tendencias algo diferentes entre los países desarrollados y en desarrollo, si bien en general los cambios se siguen dirigiendo hacia una menor intervención en el mercado.

En junio de 1998, en **China**, como consecuencia de la mitigación previa de los controles estatales, se permitió a los comerciantes privados adquirir alrededor de la tercera parte del total de los cereales vendidos por los productores. El sistema oficial de compra y distribución ha sufrido en las últimas campañas pérdidas considerables estimadas en unos 2 500 millones de dólares EE.UU. A fin de frenar estas pérdidas, se introdujeron varios cambios en las políticas. En los reglamentos establecidos por la Administración Estatal de Industrias y Comercio se estipula que sólo las empresas cerealistas oficiales pueden comprar cereales a las explotaciones agrícolas. Sin embargo, se ha adoptado un elemento de descentralización por el que se permitirá que las autoridades locales establezcan los precios que han de pagarse a los agricultores basándose en los precios establecidos por el Gobierno central. Los comerciantes privados que no cumplan estas normas perderán sus licencias comerciales.

En noviembre de 1997, el Gobierno de **Indonesia** anunció que, como parte de su programa oficial de privatización, el organismo estatal para los productos básicos (BULOG), perdería su monopolio sobre las importaciones de trigo. A partir del 1º de enero de 1998, se introdujo un impuesto del 10 por ciento a las importaciones de harina de trigo, que se reducirá al 5 por ciento en el 2003. El BULOG seguirá comprando harina de trigo a los molinos a un precio convenido, y se venderá luego a los mayoristas y minoristas a un precio inferior. El Gobierno proporcionará una subvención para colmar la diferencia entre los precios.

A finales de abril de 1998, el BULOG aumentó por segunda vez el precio al que vende la harina de trigo y el arroz a los comerciantes. A principios de abril, el BULOG había elevado el precio de la harina de trigo en un 76 por ciento y el del arroz en un 20 por ciento. Los comerciantes adquieren el arroz del BULOG, el cual tiene el monopolio de las importaciones de arroz, mientras que el trigo se canaliza a los comerciantes a través de la Asociación indonesia de distribuidores de azúcar y de harina de trigo (Gapegti), que es una filial del BULOG. Como consecuencia de la segunda subida del precio, un saco de harina de trigo de 25 kilos se vendía a 34 687 rupias (7 dólares EE.UU.), frente a las 19 657 rupias anteriores (4 dólares EE.UU.), y 100 kilos de arroz a 120 000 rupias (24 dólares EE.UU.), en comparación con las 100 000 iniciales (20 dólares EE.UU.).

Además, a finales de julio de 1998, Indonesia compró por licitación 745 000 toneladas de trigo de los Estados Unidos, Canadá y Australia, para su envío en agosto, septiembre y octubre, a precios entre 129 y 171 dólares EE.UU. por tonelada, con costo y flete. La licitación, realizada a través del BULOG, fue la primera que se hizo en el contexto de la nueva política de transparencia adoptada por el Gobierno para la compra de productos básicos.

El Gobierno de **Myanmar** anunció a finales de 1997 un nuevo proceso de licitación con propuestas cerradas para la compra del arroz. Se asignó la aplicación de este nuevo sistema de compra a la empresa comercializadora de productos agrícolas de Myanmar, Myanmar Agricultural Products Trading (MAPT), que es un organismo oficial bajo la jurisdicción del Ministerio de Comercio. Aunque las nuevas políticas no prevén ningún cambio en la organización paraestatal de las exportaciones por parte del Gobierno, es decir, mediante los Servicios de Importación y Exportación de Myanmar, se esperaba que la inclusión de normas de calidad y la limitada participación del sector privado contribuirían a intensificar la producción nacional de arroz y el potencial de exportación.

La nueva política de compras sustituye al sistema anterior de contingentación mediante el cual la MAPT compraba el arroz directamente a los agricultores, a los cuales se exigía que proporcionaran a la MAPT una

determinada cantidad de arroz a un precio específico, que a menudo era inferior al del mercado. Este sistema fue un desincentivo para que los agricultores sembrasen arroz, ya que no tenían obligación de entregar al Gobierno partes de otras cosechas a un precio inferior al del mercado y, por lo tanto, preferían dedicarse a esos otros cultivos.

El nuevo sistema libera a los agricultores de la obligación del contingente y les permite vender todo su arroz a los precios de mercado. Además, la MAPT introdujo incentivos para calidades mejoradas mediante la asignación de primas para cumplir los requisitos de calidad de exportación y exigiendo que el arroz se entregue empaquetado y etiquetado con el nombre de la compañía abastecedora. Esta nueva insistencia en la calidad proporcionó a los agricultores un incentivo y permitió mejorar los suministros para la industria de la molturación.

El Gobierno de **Turquía**, con el fin de reducir sus existencias de cereales en la campaña comercial de 1997/98, proporcionó incentivos para aumentar las ventas, tanto en los mercados internos como en los de exportación. Se autorizó al organismo estatal, *Topak Mahsullei Ofisi* (TMO) a vender cereales en los mercados nacionales a través de una combinación de pagos diferidos y precios de venta inferiores. Además, a principios de marzo de 1998, el TMO introdujo un nuevo programa con el que se proyectaba vender trigo de sus reservas a los molineros y a los exportadores al precio del mercado internacional. A diferencia del programa de pagos diferidos, los molineros podrán participar en este nuevo programa sólo si reexportan el trigo en forma de harina o de otros productos.

A principios de 1998, en respuesta a la práctica generalizada de contratar cantidades de arroz en exceso, el Gobierno de **Viet Nam** anunció planes para crear una Junta de Comercialización del Arroz, que habría de iniciar sus actividades al final de 1998. Según el Gobierno, la función principal de la Junta sería proporcionar información sobre el mercado a los compradores y vendedores del arroz vietnamita. Viet Nam controla actualmente las exportaciones de arroz mediante la asignación de contingentes a las compañías provinciales y estatales y a dos grandes empresas centrales de alimentos. La decisión de introducir un mayor control estatal mediante la Junta de Comercialización del Arroz se tomó en un momento en que se había abierto en medida limitada el régimen de exportación para permitir alguna participación del sector privado. Se ha concedido a dos compañías del sector privado la autorización para exportar arroz.

En marzo de 1998, los productores de trigo de **Zimbabwe** expresaron su preocupación por el plan del Gobierno de comprar en el extranjero trigo más barato, indicando que esto perjudicaría a los productores nacionales. Los productores de trigo han abandonado gradualmente el trigo en favor de otros cultivos, aduciendo los problemas derivados del aumento de los costos de producción. El Gobierno había tratado de estabilizar los precios del pan, como consecuencia de los desórdenes por la falta de alimentos registrados en enero, pero posteriormente se abandonó el programa.

En **Australia**, a partir del 1º de octubre de 1997, la Junta del Trigo Australiana, Australian Wheat Board (AWB), empezó a comercializar los cereales de otras procedencias. La AWB proyectó también incrementar las ventas a precios CyF con objeto de retener las ganancias derivadas de las operaciones de flete marítimo. Se estimó que estas ventas representaron el 20 por ciento de todos los envíos en 1996/97 (octubre/septiembre) y el objetivo es llegar a comercializar el 80 por ciento en estas condiciones.

En mayo de 1998 se privatizó la Junta y pasó a ser propiedad de los productores. Se creó una compañía pública con dos filiales, la AWB (internacional) Ltd. y la AWB (Australia) Ltd. Se fundó la AWB Ltd. con el fin de crear más oportunidades de comercialización para los productores australianos de cereales, tanto mediante acuerdos contractuales innovadores como a través de la mejora de sus estrategias de comercialización mediante mancomunidades de los suministros de trigo. La AWB Ltd. se encargará de toda la financiación y de la prestación de servicios comunes empresariales y comerciales. Actuará también como prestataria para todo el grupo AWB y concederá préstamos a las filiales, sobre todo a la filial de las mancomunidades, la AWB (Australia) Ltd., para financiar los pagos adelantados a los productores. La AWB (Australia) se encargará de la comercialización interna del trigo y de otros cereales y de la exportación de cereales no reglamentarios, así como de otras operaciones comerciales realizadas por el grupo. La AWB (internacional) se encargará de las exportaciones de trigo de las mancomunidades y centrará sus esfuerzos en aumentar al máximo los ingresos de las mismas.

A finales de mayo de 1998, el Gobierno de **Bulgaria** aprobó una legislación que tenía por objeto facilitar el comercio de cereales, haciéndolo más transparente antes de llevar a cabo la privatización prevista de los silos de cereales al final de 1998. Se proyectó vender alrededor del 80 por ciento de los silos de cereales que estaban dirigidos por las empresas comerciales de propiedad del Estado. El proyecto de ley prevé que todos los silos de cereales deban tener la correspondiente licencia y estén inscritos en un registro público; los propietarios de los silos que soliciten licencia deberán tener un capital mínimo de 100 millones de levs (563 000 dólares EE.UU.). Además, todos los comerciantes de cereales, con excepción de los productores, deberán estar incluidos también en un registro del Gobierno para que den información adecuada sobre los volúmenes comercializados.

En junio de 1998 se adoptaron en el **Canadá** las enmiendas² a la Junta Canadiense del Trigo (CWB). En el siguiente Recuadro 2 figura una comparación entre las nuevas estructuras de la CWB y de la AWB.

Hungría introdujo un sistema competitivo de licitación para otorgar subvenciones a la exportación y reemplazar el método de subvención de tasa uniforme con efecto a partir del primero de enero de 1998. Se creó una comisión especial para controlar el nuevo sistema, la responsabilidad del cual pasó del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo al de Agricultura. Posteriormente se concederá a la comisión la facultad de intervenir para corregir los desequilibrios en el mercado interno.

En julio de 1997, el Gobierno de la **Federación de Rusia** aprobó un decreto sobre reglamentación oficial de la producción agrícola y sobre el uso inocuo de plaguicidas y productos químicos en la agricultura. El decreto regula las hipotecas de productos agrícolas y materias primas; la utilización de precios especiales (indicadores normativos) para asegurar la paridad de precios entre los productos industriales y los agrícolas; y establece los reglamentos estatales en materia de seguros en el sector agrícola. Con objeto de estabilizar el mercado de los productos agrícolas, la ley también alienta la "*intervención de compra y de productos básicos*". La *intervención de compra* se utilizaría cuando descienden hasta un cierto nivel los precios de mercado de los productos agrícolas, las materias primas y los alimentos, o cuando los productores no pueden vender sus productos debido a una disminución de la demanda. La *intervención de productos básicos* se utilizaría cuando hay escasez de bienes en el mercado, o cuando los precios de mercado superan un determinado nivel.

En mayo de 1998, la República Federal de **Yugoslavia** anunció que los alimentos básicos no estarían incluidos en las reservas de productos básicos y que otorgaría subvenciones a los productores de alimentos con el fin de estabilizar los precios y los suministros tras la devaluación de marzo de 1998. El Gobierno decidió reservar una cantidad mensual de 20,6 millones de dinares (1,9 millones de dólares EE.UU.) para subvencionar la producción de leche, pan, azúcar y aceite.

² Véase el Examen de las políticas cerealistas 1995-97, pág. 12.

Recuadro 2: Comparación de la nueva AWB privatizada con la CWB enmendada³

Australian Wheat Board (Junta Australiana del Trigo)	Canadian Wheat Board (Junta Canadiense del Trigo)
Estructura	Estructura
Empresa privada de propiedad de los productores con dos filiales (centralización/exportación del trigo y comercialización nacional). Actúa con arreglo a la legislación. Enfocada comercialmente a la obtención de beneficios para los accionistas.	Empresa mixta. Actúa con arreglo a la ley de la CWB enmendada, cuyo objetivo es la comercialización ordenada del trigo y la cebada en el Canadá, en el ámbito de la cual la CWB trata de aumentar al máximo los beneficios para los productores de trigo y cebada.
Recursos financieros	Recursos financieros
Sin garantías gubernamentales del fondo común y los empréstitos. Suscribe sus propios empréstitos sobre la base de su propio capital. El fondo para la industria del trigo se convertirá en capital social y los gravámenes que se le aplican por las ventas de trigo cesarán el 30 de junio de 1999. Obtiene los fondos mediante bonos/notas en los mercados financieros nacionales e internacionales. Se obtiene capital adicional de acciones de clase B.	Préstamos suscritos por el Gobierno Federal. El Gobierno Federal garantiza el pago inicial, establecido al comienzo del financiamiento del fondo común. Se garantizan también ajustes y pagos provisionales, pero cesarán cuando el ministerio considere que el fondo de contingencia es suficiente. El fondo de contingencia se utilizará para cubrir las pérdidas derivadas del intercambio de efectivo, efectivo anticipado del fondo, y ajustes a los pagos iniciales durante la campaña agrícola sin la aprobación del Gobierno. Previa aprobación del Ministro de Finanzas, obtiene los fondos o invierte dinero mediante bonos, obligaciones y notas en los mercados financieros internos y nacionales, y utiliza instrumentos de gestión de riesgos, tales como opciones, contratos de futuros, contratos a término, y canjes de moneda, productos y tipos de interés.
Funciones de comercialización	Funciones de comercialización
Monopolio únicamente de las exportaciones de trigo pero sujeto al Examen de políticas de competencia nacionales en 1999-2000; el trigo para el uso nacional se puede vender privadamente o a la AWB. Comercialización en efectivo en el mercado nacional; puede comercializar cereales procedentes de otros países. Mancomunidad voluntaria o comercialización en efectivo de la avena, sorgo, colza, semillas de algodón, triticale, legumbres y otros cultivos.	Monopolio únicamente para el consumo humano nacional del trigo y la cebada cultivados en el oeste del Canadá (incluidos sus productos derivados para la exportación). Autoridad de comercialización en efectivo; puede comprar trigo y cebada de cualquier procedencia. Algunos tipos, clases o calidades de trigo y cebada se pueden eliminar del monopolio, que se puede extender para abarcar otros cultivos.
Modalidades operativas	Modalidades operativas
Flexibilidad en las cuentas del fondo común: (pagos de cosechas, poscosecha y finales) se pueden cerrar mancomunidades durante la estación. Se puede anticipar salidas de fondos comunes o postergar pagos. Se pueden ofrecer contratos a término antes de la siembra. Gastos de operación pagados por los accionistas. Coordina la logística de la Bulk Handling Authority para el envío de los cereales. Propiedad de derechos comerciales para las variedades de trigo. Inversión en la elaboración posterior.	Flexibilidad en las cuentas del fondo común: (pagos iniciales, de ajuste, internos y finales) se pueden incrementar los pagos iniciales rápidamente cuando las condiciones lo certifiquen. Se pueden cerrar las cuentas en cualquier momento. Se puede anticipar efectivo del fondo. Se pueden emitir certificados al productor negociables. Gastos de operación pagados por los productores. Participa en la coordinación del traslado de los cereales de la explotación agrícola al lugar de envío. Ninguna propiedad de las variedades de plantas; la CWB administra la investigación. Ninguna autoridad para invertir en elaboración posterior sumas del fondo de contingencia.

³ Fuente: The Bi-weekly Bulletin, 30 de enero de 1998, Vol. 11, N° 2, Agriculture and Agri-Food, Canadá.

1.4 Políticas de consumo

Se han notificado pocos cambios en las políticas de consumo nacional, algunos de ellos relacionados con el deterioro de la situación económica.

1.4.1 Liberalización de los precios al consumidor y medidas relativas a las subvenciones

En marzo de 1998, el presupuesto interno de 1998/99 de la **India** previó un subsidio de alimentos de 75 000 millones de rupias (1 820 millones de dólares EE.UU.), el mismo que en 1997/98. El Gobierno proporciona subvenciones alimentarias a las agencias de distribución de cereales estatales para vender cereales a través de tiendas oficiales de víveres.

Durante 1998, las negociaciones entre **Indonesia** y el FMI dieron por resultado el compromiso de liberalizar el régimen de Indonesia para el trigo y la harina, hasta la fecha controlados por el BULOG. La subvención para el trigo, que reduce el precio de la harina en aproximadamente un 40 por ciento, se suspenderá gradualmente durante tres meses, a partir de octubre de 1998. En virtud de este acuerdo, el Gobierno paga las diferencias de los tipos de cambio entre el tipo de mercado corriente y el tipo fijo de 5 000 rupias por dólar EE.UU. para la importación de productos estratégicos. En caso de que la rupia se fortaleciera, se reducirá la subvención gradualmente, hasta un 70 por ciento. En 1998 el importe de la subvención era de 52 000 millones de rupias (1 040 millones de dólares EE.UU.): 17 900 millones de rupias (350 000 dólares EE.UU.) para el arroz, 17 200 millones (344 000 dólares EE.UU.) para la harina de trigo, 3 410 millones (68 000 dólares EE.UU.) para el maíz importado y el resto para otros productos y medicinas importantes.

En mayo de 1998 el Gobierno de **México** aumentó el precio de la tortilla en un 18 por ciento, a 2,60 pesos (0,28 dólares EE.UU.) por kilogramo. Anteriormente, en febrero de 1998, se había elevado dicho precio de 1,90 pesos (0,21 dólares EE.UU.) a 2,20 pesos (0,24 dólares EE.UU.). Con ello se trataba de incrementar la capacidad de producción de las tiendas de tortillas y de harina de maíz y dar seguridad laboral a los trabajadores de la industria de la tortilla. Además, el Gobierno señaló que seguiría gastando 1 580 millones de pesos (174 millones de dólares EE.UU.) en subvenciones de la tortilla y que regalaría un kilogramo de tortilla a la semana a 1,7 millones de personas que ganaran menos de 70 pesos diarios (8,14 dólares EE.UU.).

Además, el Gobierno ofreció 360 000 toneladas de maíz blanco subvencionado de producción local para su venta por licitación en el mercado nacional. El maíz comprado en el ámbito de este acuerdo de licitación se pagaría al final de junio de 1998. Sólo los comerciantes registrados en México podían presentar ofertas y la mayor parte de la cantidad vendida estaba destinada a la industria local de la tortilla o a las industrias de cereales forrajeros. El precio pagado a los agricultores por el maíz de la licitación se estableció en 1 315 pesos (145 dólares EE.UU.) por tonelada, para el cual los comerciantes habían solicitado una subvención media de 350 pesos (39 dólares EE.UU.) por tonelada.

En julio de 1998, el Gobierno de **Rumania** estableció un fondo equivalente a 23 millones de dólares EE.UU. para alentar a los molinos y las panaderías a comprar trigo y harina locales. El fondo también ofreció a los molinos y las panaderías pagos de primas de 200 leus (0,02 dólares EE.UU.) por kilogramo para el trigo y la harina.

En Febrero de 1998, el Gobierno de **Arabia Saudita** aumentó el precio al por menor de la bolsa de 50 kilogramos de cebada, de 25 riyals (132 dólares EE.UU. por tonelada) a 26 riyals (136 dólares EE.UU. por tonelada). Anteriormente, a principios de 1997, se había elevado en un 39 por ciento el precio al por menor de la cebada, de 18 a 25 riyals por 50 kilogramos (96 dólares EE.UU. por tonelada). El precio de la bolsa de 50 kilogramos de cebada, que las fábricas vendían directamente a los distribuidores autorizados, también se aumentó, de 22 riyals (115 dólares EE.UU. por tonelada) a 23 riyals (120 dólares EE.UU. por tonelada). Los aumentos tenían por objeto ahorrar el dinero en efectivo que necesitaba el Gobierno induciendo a los agricultores a buscar fuentes alternativas de alimentos para los animales.

El Gobierno de **Sri Lanka**, después de un primer plan para subvencionar el consumo de trigo y reducir al mismo tiempo los gastos fiscales en 1997, asignó 6 000 millones de rupias (102 millones de dólares EE.UU.) para el

programa de subvenciones. Con el fin de alcanzar la reducción deseada de los gastos, el precio al por menor de la harina de trigo subió 2 rupias, a 18,95 rupias (0,32 dólares EE.UU.) por kilogramo, mientras que el de una barra de pan aumentó 0,75 rupias, a 8,25 rupias (0,14 dólares EE.UU.). Ambos aumentos entraron en vigor el 10 de agosto de 1997.

En julio de 1997, el Gobierno de **Uzbekistán** elevó en un 42 por ciento el precio de una barra de pan de 600 gramos, fijándolo en 20 sums (0,31 dólares EE.UU.). Además, el Gobierno ordenó también aumentar en un 50 por ciento el salario mínimo, las pensiones y las subvenciones a los estudiantes con el fin de proteger a los consumidores de las consecuencias de la subida del precio del pan.

1.5 Políticas de comercio internacional

Como consecuencia de la relativa depresión de la situación del mercado mundial, algunos países dieron incentivos a las exportaciones, mientras que los países que se enfrentaban con emergencias alimentarias atenuaron las medidas relativas a las importaciones.

1.5.1 Reglamentaciones comerciales que influyen en las importaciones y en el acceso a los mercados

En mayo de 1998, el Gobierno de **Argelia** anunció que los importadores de productos a base de cereales, como la semolina y la harina, debían obtener autorización del Gobierno para poder venderlos en los mercados locales. Esta medida, que entró en vigor en julio, permitió a las autoridades inspeccionar las credenciales de los importadores antes de otorgar los permisos de importación.

En julio de 1998, el Gobierno de la **Argentina** aplicó un arancel de 123 dólares EE.UU. por tonelada a las importaciones de gluten de trigo provenientes de la CE. El impuesto entraría en vigor en septiembre de 1998 por un período de cinco años.

En febrero de 1998, el Gobierno de **Bangladesh**, ante el déficit de alimentos de más de 2,5 millones de toneladas con que se enfrentaba en el ejercicio financiero de 1997/98, como consecuencia de la reducción de la producción nacional de arroz causada por las malas condiciones atmosféricas, eximió a las importaciones de arroz del *recargo para el desarrollo*, con objeto de aumentar los suministros en el mercado. Antes, se había impuesto una tasa del 2,5 por ciento a las importaciones de arroz.

En enero de 1998, el Gobierno de **Colombia** autorizó la importación de hasta 200 000 toneladas de arroz que habrían de entregarse en los meses siguientes. Colombia importa arroz desde mediados de los años noventa, normalmente de Venezuela y Ecuador. Un acuerdo bilateral dio a Venezuela la oportunidad de suministrar alrededor de la mitad del total autorizado. Las importaciones efectuadas de Venezuela pueden ser de arroz elaborado, descascarillado o con cáscara, pero a otros países se compra solamente arroz con cáscara. El Gobierno controla las importaciones de arroz mediante un sistema de concesión de licencias y los importadores potenciales deben haber comprado arroz nacional durante la campaña precedente para participar en el programa de importaciones. A quienes cumplen este requisito el Gobierno concede contingentes de importación basados en su parte de mercado en la compra de la cosecha nacional del año anterior. Este método ayuda a asegurar que los molinos utilicen la cosecha nacional antes de importar. Las importaciones autorizadas se deben entregar antes de la cosecha local, que usualmente inicia en junio.

El Gobierno de **Chile**, en mayo de 1998, anunció que en 1999 rebajaría las bandas de los precios corrientes de mercado para las importaciones de trigo como consecuencia de la disminución de los precios internacionales de este producto. En 1999 los nuevos precios mínimos y máximos para las importaciones de trigo serán de 198-224 dólares EE.UU. por tonelada, frente a los de 213-251 dólares que estaban en vigor anteriormente. La banda estará en vigor hasta el 15 de diciembre de 1999. Las bandas de precios de Chile para el trigo, los aceites y el azúcar ayudan a estabilizar las fluctuaciones de los precios de las importaciones. Si el precio de importación es inferior al precio mínimo de la banda se imponen derechos aduaneros sobre las importaciones hasta alcanzar el límite mínimo. Por el contrario, si el precio es superior al precio máximo de la banda, se reducen los impuestos.

El Gobierno del **Ecuador** mantiene un arancel externo común con los países del Pacto Andino⁴, que incluye un *sistema de banda de precios* de determinados productos agrícolas, entre ellos el trigo. En virtud de este sistema de banda de precios, se carga un derecho adicional además del arancel fijo del 10 por ciento cuando el precio de referencia internacional llega a ser menor que el precio mínimo y, en caso de que los precios de referencia sean superiores al límite máximo, el importador paga solamente el arancel fijo del 10 por ciento. El precio de referencia se basa en los precios f.o.b. Golfo, EE.UU. El precio mínimo se basa en los costos nacionales de producción. Como el precio mundial del trigo bajó durante 1997, los derechos de importación sujetos al sistema de banda de precios aumentaron en casi el 30 por ciento. Debido a la presión ejercida por la industria de la molienda, el Gobierno aplicó un derecho temporal máximo del 19 por ciento, de julio a diciembre de 1997.

En agosto de 1997, el Gobierno de **Honduras** anunció un nuevo programa de tasas arancelarias en el ámbito del sistema de banda de precios para las importaciones de cereales y determinados productos derivados (Cuadro 2). El nuevo programa entró en vigor el 1° de septiembre de 1997 y tendría efecto hasta el 31 de agosto de 1998. Por ello, del 1° de septiembre de 1997 al 31 de enero de 1998, el arancel mínimo permitido se ajustó al 20 por ciento para el maíz y al 15 por ciento para todos los demás productos. Del 1° de febrero al 31 de agosto de 1998 se permitió que los aranceles fluctuaran inversamente a los cambios de los precios.

Cuadro 2: Precios de referencia mínimos y máximos para las importaciones en Honduras

Producto	Nueva banda de precios		Anterior banda de precios		Impuesto efectivo (%)
	Precio mín.	Precio máx.	Precio mín.	Precio máx.	Arancel
Maíz	134,80	158,24	131,84	145,32	20,5
Harina de maíz	134,80	158,24	131,84	145,32	15,5
Sorgo	130,49	156,55	127,64	144,73	15,5
Arroz elaborado	381,12	482,81	372,03	451,48	20,5
Arroz pardo	304,90	386,25	297,62	361,18	20,5
Arroz con cáscara	228,67	289,69	223,22	270,89	20,5

En marzo de 1998, el Gobierno de **Kenya** anunció que renunciaría a todos los impuestos y aranceles sobre las importaciones de maíz durante tres meses, del 1° de abril al 30 de junio, para permitir que los suministros de emergencia y las importaciones del sector privado compensaran la disminución de la producción. El Gobierno había estimado un déficit de 630 000 toneladas en la producción del maíz para 1997/98 a causa de la sequía y de las lluvias excepcionalmente intensas caídas desde octubre de 1997.

En marzo de 1998, para proteger a los agricultores locales, el Gobierno de **Marruecos**, elevó los derechos aduaneros del 17,5 al 50,5 por ciento para el trigo duro y del 64 al 101 por ciento para el trigo blando.

En **Nigeria**, el reembolso de los derechos de importación sobre el trigo se incrementó del 25 por ciento en 1996/97 al 35 por ciento en 1997/98, lo que equivale a una reducción del arancel del 10 al 7,3 por ciento. Se redujeron también los derechos aduaneros para el arroz, del 100 al 50 por ciento en 1997, además de la devolución de un impuesto adicional del 25 por ciento para el arroz importado. Además, en 1998 se levantó oficialmente la prohibición de importar cebada.

En septiembre de 1997, el Gobierno de **Filipinas** anunció que permitiría la importación de 300 000 toneladas de maíz, con un arancel del 35 por ciento, además de su contingente arancelario ya existente de 155 000 toneladas (35 por ciento). Sin embargo, aunque se devaluó el peso, las importaciones de maíz no resultaron afectadas, incluso con el arancel mínimo (el derecho aplicado fuera del contingente es del 80 por ciento). El Gobierno adoptó una nueva medida que permitiría que 300 000 toneladas de maíz entraran libres de derechos de

⁴ Los países del Pacto Andino son Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela.

aduana para el 1° de julio de 1998, antes de que la cosecha local llegara al mercado. En el contexto de este Plan, la Autoridad Alimentaria Nacional elevaría, en caso necesario, el precio del maíz importado o impondría un derecho a los importadores privados con el fin de proteger los precios del maíz al productor.

Además, en junio de 1998, el Gobierno rebajó los derechos de importación del trigo, del 10 al 3 por ciento. Al mismo tiempo, se redujeron los impuestos relativos al trigo de calidad forrajera y a los cereales secundarios (excepto el maíz) del 40 y el 35 por ciento, respectivamente, al 20 por ciento. Para el año 2000 se ha programado una nueva reducción de los impuestos sobre estos cereales forrajeros, al 10 por ciento. El arancel para la harina de trigo había disminuido ya a comienzos de este año del 20 al 10 por ciento. Los recortes de los impuestos para los cereales forrajeros tenían por objeto reducir los costos de los productores de aves y de ganado y, en última instancia, reducir el precio de sus productos para los consumidores.

El Gobierno de la **República de Corea**, con objeto de aliviar las dificultades financieras de la industria de los piensos para el ganado y amortiguar las presiones inflacionistas, eliminó de julio a diciembre de 1998 los derechos de importación para el maíz y el trigo de calidad forrajera. Los aranceles corrientes para el maíz y el trigo de calidad forrajera eran del 2,6 y del 2,5 por ciento, respectivamente.

En enero de 1998, el Gobierno de **Arabia Saudita** adoptó un sistema de *calendario agrícola* de derechos de importación para que coincidiera con las cosechas nacionales de los distintos cultivos. Se aplicaría un arancel suplementario del 25 por ciento durante los períodos de recolección pertinentes. Se han hecho excepciones con respecto a los derechos de importación para el trigo y la harina, que permanecen inalterados durante todo el año, aunque en febrero de 1998 el Gobierno aumentó del 12 al 100 por ciento los relativos al trigo y a la harina de trigo y prohibió a los comerciantes privados importar trigo. El Gobierno señaló que no levantaría la prohibición sobre las importaciones del sector privado mientras que el precio de importación fuese inferior al precio de apoyo.

Tanzanía elevó su arancel sobre el maíz a causa de las considerables necesidades de importación en 1997/98. Al mismo tiempo que se cambiaba el arancel, el Gobierno prohibió también las exportaciones y ofreció a los importadores instalaciones de almacenamiento gratuitas.

En julio de 1997, el Gobierno de **Tailandia** autorizó la importación de 150 000 toneladas de maíz para compensar la escasez de los suministros nacionales. Anteriormente, durante el mismo año, se había autorizado ya la importación de 200 000 toneladas de maíz. Las importaciones estaban exentas de derechos de aduana, siempre que todo el proceso se completase antes del 31 de agosto de 1997, es decir, antes de la recolección de la siguiente cosecha. En febrero de 1998, el Gobierno anunció un contingente de importación de 300 000 toneladas de maíz, exento de derechos, del 1° de marzo al 15 de julio de 1998. También en 1998 se pidió a los importadores que informasen al Gobierno acerca de las cantidades que preveían importar. Si quedara sin utilizarse totalmente la asignación correspondiente a un importador, se reduciría el contingente en el siguiente año en una cantidad similar. Con respecto al trigo, al que se aplica un derecho de importación de 1,00 bahts por kilogramo (25 dólares EE.UU. por tonelada) desde el comienzo de 1998, el Gobierno concedió una devolución del impuesto de importación a los molinos que exportaban derivados de trigo (por ejemplo, bolitas de salvado), durante el período del 1° de marzo al 31 de agosto de 1998. Se fijó el desembolso en 431 bahts (11 dólares EE.UU.) por tonelada. El arancel para la harina de maíz es actualmente de 3,13 bahts por kilogramo (75 dólares EE.UU. por tonelada).

En agosto de 1997, el Gobierno de **Turquía** elevó el derecho de importación de trigo, del 35 al 45 por ciento para el trigo elaborado y del 30 al 40 por ciento para el tipo duro. La finalidad del aumento era alentar a los comerciantes y fabricantes de alimentos a utilizar más los suministros nacionales. La agencia oficial gubernamental, TMO, tenía intención de comprar a los productores hasta 2,5 millones de toneladas de trigo en 1997/98, frente a 650 000 toneladas el año anterior. Por el contrario, en mayo de 1998, el Gobierno redujo el derecho de importación para el maíz con objeto de satisfacer la demanda nacional. La nueva tasa se fijó en un 20 por ciento, en comparación con el 35 por ciento anterior.

En agosto de 1997, con miras a fortalecer el comercio bilateral en el sector cerealista, en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), el **Canadá** anunció la suspensión de los contingentes arancelarios para las importaciones de cebada y sus productos procedentes de los Estados Unidos. Anteriormente se

aplicaba un arancel menor a la importación de hasta 271 000 toneladas al año de cebada de los Estados Unidos. El Gobierno canadiense mantiene el derecho a volver a establecer los contingentes arancelarios. En el Recuadro 3 figura una actualización de los cambios que recientemente se han registrado en el contexto del TLC entre el Canadá, México y los Estados Unidos.

Recuadro 3: Actualizaciones sobre el estado del Tratado de Libre Comercio de América del Norte

El 1º de enero de 1998 se eliminó el arancel estadounidense de 0,77 centavos por kilogramo para el trigo distinto del duro procedente de México. Además, los 0,77 centavos por kilogramo impuestos por Estados Unidos para las importaciones de trigo duro provenientes de México se eliminarán gradualmente en 10 años. No hay ningún arancel impuesto por los Estados Unidos para las importaciones de maíz procedentes de México. Los aranceles estadounidenses para las importaciones de arroz procedentes de México se hallan en un período gradual de eliminación de 10 años, y los aranceles de México, del 10 por ciento para el arroz cáscara de EE.UU. y del 20 por ciento para el arroz refinado de EE.UU. se están eliminando también gradualmente en un período de 10 años. En 1998 los aranceles mexicanos son del 4 por ciento para el arroz cáscara y el quebrado y del 10 por ciento para el arroz pardo y el elaborado.

En el contexto del TLC, México convirtió su régimen de licencias de importación para el trigo procedente de los Estados Unidos y del Canadá en un trato únicamente arancelario. Inicialmente las exportaciones de trigo de los Estados Unidos a México estuvieron sujetas a un arancel del 15 por ciento, que se está reduciendo a cero a plazos iguales por un período de transición de 10 años. El arancel mexicano de 1998 para el trigo era del 7,5 por ciento. El Canadá eliminó sus requisitos de su concesión de licencias de importación para el trigo importado de México. Con arreglo al anterior Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá, se eliminaron los requisitos de concesión de licencias de importación para las importaciones procedentes de los Estados Unidos.

Como parte del TLC, México convirtió su régimen de licencias de importación en un contingente arancelario de transición para las importaciones de maíz procedentes de Estados Unidos y Canadá. Dicho contingente, que estará en vigor durante 15 años, inicialmente era de 2,5 millones de toneladas y aumentaría en un 3 por ciento por año durante el período de transición de 15 años. El contingente para 1998 se estableció en 2,8 millones de toneladas. A las exportaciones estadounidenses a México en exceso del contingente se aplica un arancel inicialmente igual a 206 dólares EE.UU. por tonelada, pero no inferior al 215 por ciento del valor de la cantidad en exceso. En 1998 el arancel para las exportaciones superiores al contingente es de 165 dólares EE.UU. por tonelada, pero no inferior al 172 por ciento.

Cuando el TLC entró en vigor, México convirtió su régimen de licencias de importación para la cebada y la malta importadas de los Estados Unidos y Canadá en un contingente arancelario de transición que tendría efecto durante 10 años. El contingente inicial de 120 000 toneladas aumenta en un 5 por ciento anualmente durante el período de transición de 10 años. El contingente de 1998 para la cebada y la malta es de 145 861 toneladas. A las exportaciones de cebada y malta de los EE.UU. a México en exceso del contingente se aplica un arancel inicial equivalente a 155 dólares EE.UU. por tonelada, pero no menos del 128 por ciento del contingente en exceso evaluado para la cebada, y 212 dólares EE.UU. por tonelada métrica, pero no menos del 175 por ciento del valor en exceso para la malta. Para 1998, el arancel fuera de contingente para la cebada es de 124 dólares EE.UU. por tonelada, pero no menos del 102,4 por ciento, y para la malta, 170 dólares EE.UU. por tonelada, pero no menos del 140 por ciento del valor en exceso del contingente superior.

Fuente: NAFTA Fact Sheet, USDA/FAS.

En julio de 1997, la CE prorrogó por seis meses más sus acuerdos de asociación con seis países de Europa central y oriental (ECO) (Bulgaria, República Checa, Hungría, Polonia, Rumania y Eslovaquia). Este acuerdo se prorrogó por períodos sucesivos de seis meses, en espera de las negociaciones y la aplicación de nuevos acuerdos, y establece contingentes arancelarios para productos agrícolas específicos exportados de los seis países de ECO a la CE. Para julio-diciembre de 1997, se establecieron en 169 068 toneladas los contingentes arancelarios correspondientes a los cereales y sus productos, que se benefician de una reducción del 80 por ciento de los derechos de importación. De este total, un contingente de 4 500 toneladas de importaciones de mijo, específicamente de Hungría, lleva un impuesto de importación fijo de 65 ecus (76 dólares EE.UU.) por tonelada.

Como parte de un acuerdo con la CE, que entró en vigor en junio de 1996, Turquía concede entradas exentas de derechos a volúmenes anuales especificados de cereales de la CE antes del final de mayo de cada año. Las cantidades para 1998 consisten en 200 000 toneladas de trigo para molienda, 100 000 toneladas de trigo duro, 46 000 toneladas de cebada para malta, 20 000 toneladas de centeno y 52 000 toneladas de maíz.

La CE ofreció contingentes arancelarios de 50 000 toneladas por año para 1997 y 1998 para la cebada malteada. Las importaciones de cebada se beneficiarán de una reducción del 50 por ciento del arancel correspondiente.

A principios de 1998, el Gobierno de **Polonia** restableció los aranceles para el maíz después de que se habían fijado a un nivel cero durante todo 1997. A partir de enero de 1998, el maíz importado de Hungría tenía un

arancel del 20 por ciento. Para el maíz importado de la República Checa y Eslovaquia (también en este caso con un arancel del 20 por ciento) la fecha efectiva era el 1º de febrero de 1998. Además, el 6 de junio de 1998, el Gobierno introdujo precios mínimos para las importaciones de productos agrícolas, entre ellos los cereales. Los precios mínimos respectivos para los principales cereales fueron los siguientes (por tonelada): trigo 568,79 zlotys (162,51 dólares EE.UU.), cebada 426,60 zlotys (121,89 dólares EE.UU.) y centeno 488,09 zlotys (139,45 dólares EE.UU.). Los precios permanecerían en vigor hasta el final de año y su finalidad era fortalecer los precios del mercado nacional.

En junio de 1998, el Gobierno de **Rumania** anunció un aumento del 25 por ciento de los aranceles aplicables a la harina de trigo procedente de la CE y una disminución del 15 por ciento para el de los países de ECO. Los niveles de tales aranceles eran anteriormente del 15 y el 25 por ciento, respectivamente. Los aumentos de los aranceles estarían en vigor hasta el final de 1998. Además, a principios de julio, se anunció otro aumento de los aranceles, al 60 por ciento, que abarcaba todos los tipos de trigo y harina y se mantendría en vigor hasta el final de junio de 1999.

A partir de abril de 1998, el Gobierno de **Sudáfrica** elevó el arancel específico del trigo, de 50 rands (5 dólares EE.UU.) a 105 rands (18 dólares EE.UU.) por tonelada y también el de la harina de trigo, del 50 por ciento ad valorem más 50 rands por tonelada, al 50 por ciento ad valorem y 105 rands por tonelada. Los aumentos de los aranceles para el trigo y la harina constituyen una medida temporal para permitir que el sector se ajuste a la reciente liberalización. Utiliza como precio de referencia el del Trigo Pan de Argentina, cuya disminución provocó el aumento de los aranceles para la harina y el trigo.

Asimismo, de conformidad con una fórmula ya existente, se activa un arancel de importación de 5 dólares EE.UU. para el maíz cuando el precio de exportación (f.o.b.) al Golfo EE.UU. desciende por debajo de los 110 dólares EE.UU. por tonelada, en un promedio móvil de 21 días, durante un período de tres semanas. El precio de importación se fijó en rands el día que se aplicó el arancel. Si el precio internacional (f.o.b. Golfo) desciende por debajo de 100 dólares EE.UU., utilizando la fórmula, el arancel aumenta a 15 dólares EE.UU., pero se suprime si el precio supera los 110 dólares EE.UU. El sistema tiene por objeto tener en cuenta las variaciones de los precios internacionales.

En julio de 1997 el Gobierno de **Ucrania** aprobó una ley para reglamentar las importaciones de productos agrícolas. La ley impuso la aplicación con carácter estacional de la tarifa plena de los derechos de importación para los productos agrícolas durante un plazo de al menos 60 días, pero no superior a 120. Con esta nueva ley se estableció el arancel para los cereales en el 10 por ciento, pero que no fuese inferior a 48 dólares EE.UU. por tonelada. Un año después, en julio de 1998, el Gobierno anunció que se duplicarían los derechos de importación de algunos productos agrícolas durante el período comprendido entre el 1º de septiembre y el 1º de diciembre de 1998. Sin embargo, los derechos para el trigo, centeno, avena y maíz aumentarían al 60 por ciento.

En junio de 1998, los **Estados Unidos** introdujeron un contingente de importación de gluten de trigo para un período de tres años. En el primer año el contingente total será de 57 272 toneladas: 28 315 toneladas para Australia, 24 513 para la CE y 4 693 para otros suministradores. El contingente inicial equivale al promedio de las importaciones estadounidenses de todas las procedencias durante 1993-95, pero se aumentará en un 6 por ciento cada año antes de la fecha de vencimiento, el 1º de junio de 2001.

1.5.2 Medidas comerciales que influyen en las exportaciones

Bulgaria renunció a su impuesto del 10 por ciento sobre las exportaciones de trigo desde el 1º de enero de 1998.

En abril de 1998, **China** anunció una serie de acuerdos de ayuda con Indonesia, incluyendo créditos de exportación por un total de 200 millones de dólares EE.UU., para fomentar el comercio. Esto es parte del compromiso de China de ayudar con 4 000 millones de dólares EE.UU. a los países afectados por la crisis financiera

asiática. China también propuso a Indonesia intercambios comerciales de productos de primera necesidad, como parte de su oferta de ayuda.

En febrero de 1998, el Gobierno de **Hungría** anunció que subvencionaría la exportación de 500 000 toneladas de trigo de calidad forrajera. De conformidad con el plan, los exportadores de trigo recibirían la subvención de 1 500 forints (7 dólares EE.UU.) por tonelada para el trigo de calidad forrajera comprado a los productores a 15 000 forints (68 dólares EE.UU.) por tonelada. Las licencias para la exportación del subvencionado eran válidas del 12 de marzo al 30 de junio, y los exportadores pagaban un depósito de 500 forints (2,25 dólares) por tonelada de la cantidad permitida, que se reembolsaría cuando se hubiera exportado al menos el 80 por ciento del trigo. El 26 de junio de 1998, el Gobierno anunció además que en julio se ofrecerían licencias para la exportación de hasta 1 millón de toneladas de trigo. También en julio, además de los 500 forints de depósito, se les pidió a los exportadores que comprasen trigo nacional a precios no inferiores a 18 000 forints (84,50 dólares EE.UU.) para las calidades B1 y B2, y 16 000 forints (75,11 dólares EE.UU.) para la calidad Euro. Las dos primeras calidades daban derecho a la subvención de exportación de 2 000 forints (9,39 dólares EE.UU.) por tonelada, mientras que la subvención para la última calidad se estableció en 1 500 forints (7,04 dólares EE.UU.) por tonelada. Estos niveles se volverían a calcular mensualmente en relación con las tendencias de los precios de los mercados nacional e internacional. El Gobierno decidió favorecer las exportaciones de maíz y trigo mediante la suspensión de las licencias de exportación desde el 1º de agosto.

En julio de 1998, con objeto de garantizar los suministros nacionales, **Indonesia** prohibió las exportaciones de arroz cáscara y elaborado, harina de trigo y trigo.

En 1997, **Rumania** produjo una cosecha sin precedentes de 12 millones de toneladas de maíz, pero los productores no estaban dispuestos a vender el producto al precio de mercado corriente. Con objeto de alentar las ventas, el Gobierno acordó conceder una subvención a la exportación de 150 000 leus (19 dólares EE.UU.) por tonelada para un millón de toneladas. El Gobierno rechazó la solicitud de los productores de que se llevara a cabo un programa similar para el trigo.

En septiembre de 1997, **Estados Unidos** anunció límites de gasto para los programas de exportación agrícola en el ejercicio económico de 1998 (octubre de 1997/septiembre de 1998). Se asignaron al Programa para el aumento de las exportaciones 150 millones de dólares EE.UU., mientras que el programa de ayuda alimentaria PL480 recibió 889 millones de dólares EE.UU. Se acordó una cantidad de 5 700 millones de dólares EE.UU. para los programas del Departamento de Agricultura de crédito a las exportaciones, mientras que el Programa de acceso al mercado recibió 90 millones de dólares EE.UU.

Además, en el marco del Programa de garantías para servicios (Facility Guarantee Programme - FGP) de la Commodity Credit Corporation (CCC), podían otorgarse garantías de crédito para las ventas de exportación de bienes de capital y servicios de EE.UU. con el fin de mejorar los servicios relacionados con la agricultura ya existentes en mercados emergentes. En diciembre de 1997, el Departamento de Agricultura anunció la autorización de 150 millones de dólares EE.UU. para la concesión de las siguientes garantías de crédito a tres regiones: Caribe (Jamaica, Trinidad y Tobago): 20 millones de dólares EE.UU.; América Central (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Panamá): 30 millones de dólares EE.UU.; México: 50 millones de dólares EE.UU.; Perú: 10 millones de dólares EE.UU.; Sudeste Asiático (Filipinas, Indonesia, Malasia, Tailandia): 40 millones de dólares EE.UU. El Programa FGP brindará asistencia para introducir mejoras en sectores como la capacidad de almacenamiento y las instalaciones de manipulación de cereales, que se utilizan básicamente para las importaciones procedentes de los Estados Unidos.

1.6 Otras iniciativas en materia de política agrícola

A finales de 1997, el Banco Mundial concedió al Gobierno de la **Argentina** un préstamo de 75 millones de dólares para proporcionar asistencia a las pequeñas y medianas empresas agrícolas. La cantidad total, que se complementó con 25 millones de dólares EE.UU. de los fondos del Gobierno, se utilizará para mejorar la viabilidad

financiera de alrededor de 40 000 pequeñas explotaciones agrícolas. Una parte del dinero se utilizará para proyectos de infraestructura rural.

Además, en mayo de 1998, el Gobierno redujo en un 50 por ciento los impuestos sobre el valor añadido establecidos para el sector agrícola. La reducción se aplica a productos y servicios vinculados con la siembra y recolección de las cosechas, incluyendo el uso de productos agroquímicos y fertilizantes.

En julio de 1998, el Gobierno del **Brasil** puso a disposición de los productores el primer pago parcial de 500 millones de dólares EE.UU. de un crédito total de 10 000 millones de dólares EE.UU. asignado para 1998/99, a través del banco central, para ayudar a mejorar la infraestructura agrícola. Bancos comerciales prestarán 5 500 millones de dólares EE.UU. a los productores, a tipos de interés subvencionados por el Gobierno. El Gobierno prestará los restantes 4 500 millones de dólares EE.UU. a los productores, con tasas de interés entre 5,75 y 8,75 por ciento.

A finales de 1997, el Gobierno central de **China** concedió un préstamo de 950 millones de yuans (114 millones de dólares EE.UU.) a tipos de interés descontados a la región noroeste del país, donde se cultiva la mayor parte de los cereales, para ayudar a incrementar su capacidad de almacenamiento en unas 1,5 millones de toneladas. Además, China y Japón convinieron en financiar conjuntamente un proyecto (para el cual cada país proporcionará alrededor de 46 millones de dólares EE.UU.) con objeto de extender la producción de cereales en unas 900 000 hectáreas de tierra en el noroeste e Inner Mongolia, donde el cultivo predominante es el maíz.

Además, en julio de 1998, el Gobierno adoptó una serie de medidas para controlar la superficie de tierras de labranza que se estaban destinando a otros usos. Actualmente se deben seguir trámites rigurosos para obtener la aprobación oficial que permita cambiar el uso de la tierra para fines industriales o recreativos, cambios que se prohibieron durante 12 meses. Anteriormente, el Gobierno había indicado que la superficie de cultivo de los cereales se debería estabilizar en 110 millones de hectáreas. Sin embargo, es posible que haya que recuperar hasta 300 000 hectáreas de tierra cada año a fin de contrarrestar la superficie de tierra utilizada con otros propósitos.

En **Indonesia**, un factor importante que contribuyó a elevar el costo de los piensos para aves y limitó las importaciones de maíz fue anteriormente la reglamentación que limitaba la escala de operaciones de los fabricantes de piensos para la avicultura, con excepción de la producción de piensos en forma de bolas, a empresas en pequeña escala con un capital de inversión inferior a 30 millones de rupias (705 000 dólares EE.UU.). Esta política inhibió el desarrollo de economías de escala en la industria de los piensos avícolas. A fines de 1997 el Gobierno suspendió esta restricción, con lo cual se abrió el camino para que aumentaran las inversiones en el sector de los piensos.

Con el fin de fomentar el sector agrícola, el Gobierno del **Pakistán** anunció planes para proporcionar como crédito a los agricultores 40 000 millones de rupias (903 millones de dólares EE.UU.) en 1998/99, frente a los 30 000 millones de rupias (677 millones de dólares EE.UU.) concedidos en 1997/98.

En **Arabia Saudita**, en enero de 1998, la cantidad que el Gobierno adeudaba a los agricultores y contratistas por los cereales se estimó en 12 500-15 500 millones de riyals (3 300-4 100 millones de dólares EE.UU.). Durante julio y agosto de 1998, el Gobierno asignó 5 300 millones de riyals (1 400 millones de dólares EE.UU.) para cubrir los contratos relativos a los cereales de las cosechas de 1996 y 1997.

A principios de 1998, el Gobierno de **Tailandia** aprobó un plan para el desarrollo agrícola del país. Se han destinado unos 146 000 millones de bahts (3 650 millones de dólares EE.UU.) para proyectos agrícolas. En el Recuadro 4 figuran los principales objetivos del plan.

Recuadro 4: Objetivos del plan de desarrollo agrícola de Tailandia

- Establecimiento de zonas agrícolas integradas para las exportaciones, de modo que los agricultores estén más cercanos a los servicios de elaboración, embalaje, comercialización y exportación. El ahorro de los costos se haría mediante la eliminación del transporte intermediario y de larga distancia.
- Investigación y desarrollo para aumentar la producción y reducir los costos utilizando nuevas tecnologías, entre ellas la biotecnología.
- Aumentar la calidad del producto y la elaboración. El Ministerio de Agricultura establecerá un centro de control de calidad, desde la fase de la materia prima hasta el producto final.
- Reestructuración del Ministerio de Agricultura para modernizar su gestión y sus servicios. Sus departamentos abarcarán cuatro esferas: investigación y desarrollo, ordenación de los recursos naturales, desarrollo del personal y otras formas de apoyo.
- Alentar a los agricultores a utilizar menos fertilizantes químicos, al mismo tiempo que se promueven alternativas naturales y la producción orgánica. Se protegería así el medio ambiente y se reducirían las importaciones de productos químicos y fertilizantes.
- Mejora de la ordenación del aprovechamiento de la tierra y de la propiedad, los recursos naturales, las zonas costeras y de riego. El Ministerio espera proporcionar derechos de propiedad de la tierra a 700 000 agricultores para el año 2002.

A comienzos de abril de 1998, el Gobierno del **Japón** adoptó medidas para revitalizar la producción arrocerá del país. En virtud del plan, el Gobierno ayudará a las prefecturas a crear fondos para la conservación del agua y del suelo en las regiones donde se cultiva el arroz en terrazas. Del total de los fondos, que asciende a 24 000 millones de yens (192 millones de dólares EE.UU.), el Gobierno proporcionó una tercera parte y el resto procedería de los gobiernos locales. Los ingresos de explotación de los fondos se utilizarían para proteger las terrazas de los campos de arroz, así como para sufragar los costos de programas patrocinados por los gobiernos locales que permitirían a los ciudadanos urbanos participar prácticamente en los trabajos agrícolas.

En agosto de 1997, el Gobierno de **Rumania** asignó créditos y préstamos en condiciones de favor por un total de 90 millones de dólares EE.UU. para la compra y almacenamiento de la cosecha de 1997. De la cantidad asignada, 69 millones de dólares EE.UU. se facilitaron como crédito renovable para los comerciantes de cereales y las compañías de molienda. El saldo servirá para sufragar los costos de almacenamiento en las explotaciones agrícolas durante un período de ocho meses, a fin de que los productores puedan mantener la calidad de sus cereales y comercializarlos rápidamente. El mercado de los cereales se ha liberalizado recientemente, lo cual provocó la eliminación de precios de apoyo fijos, la suspensión del control de los precios al por menor para el pan y el final del monopolio del Estado en la compra y almacenamiento de los cereales.

En julio de 1997, el Banco Agroprom de la **Federación de Rusia** redujo del 14 al 10 por ciento su tasa especial de crédito para la agricultura. Tenía intención de asignar a los agricultores para agosto de ese año 1 500 millones de rublos (24 millones de dólares EE.UU.) a un tipo de interés menor. Dicho banco, que es un organismo gubernamental para atender el servicio de un fondo de un crédito blando especial para la agricultura, prestó 1 600 millones de rublos (26 millones de dólares EE.UU.) para las siembras de primavera de 1998, de los cuales 1 000 millones de rublos (16 millones de dólares EE.UU.) se asignaron directamente a las explotaciones agrícolas.

En abril de 1998, el Gobierno proporcionó al fondo de préstamos agrícolas blandos 1 300 millones de rublos (21,4 millones de dólares EE.UU.) del presupuesto, así como fondos del producto de la venta de los bonos agrícolas regionales emitidos para reembolsar los créditos concedidos en 1996. Tres meses después, el Gobierno anunció que se entregaría a los agricultores la segunda serie de créditos blandos de su fondo especial.

Además, el Ministerio de Agricultura y Alimentación dio a conocer un plan de acción para ayudar a los agricultores que no disponían de suficiente combustible, lubricantes y maquinaria, a recoger a tiempo la cosecha de 1997/98 y aumentar así su volumen. Debido a la escasez de material, sólo se pudo utilizar las tres cuartas partes de la maquinaria disponible, y cada cosechadora tuvo que trabajar en un promedio de 311 hectáreas, y en algunas regiones incluso hasta de 500 hectáreas, mientras la norma es de 130-150 hectáreas. En virtud del plan, el Gobierno proporcionó 3 500 millones de rublos (576 millones de dólares EE.UU.), de los cuales el 85 por ciento se destinó a las fábricas para permitirles seguir construyendo nuevas cosechadoras. Además, el Ministerio y las compañías petrolíferas desarrollaron un sistema para suministrar combustible a las explotaciones agrícolas, llegando a proporcionar 4,7 millones de toneladas de gasoil y 2,2 de gasolina.

2. EMPRESAS ESTATALES DE COMERCIO DE CEREALES

2.1 Introducción

En este capítulo se examina la función de las Empresas Comerciales del Estado (ECE) en la agricultura, especialmente en el sector cerealista. Desde comienzos de los años ochenta la regulación de las actividades económicas por parte del Estado ha disminuido sensiblemente tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo y en las economías en transición. Sin embargo, las empresas comerciales del Estado siguen siendo comunes y su presencia es muy considerable sobre todo en la agricultura⁵, como puede verse en el Cuadro 3. Sobre la base de las notificaciones recibidas, la OMC señala que “la agricultura es con mucho la categoría más importante del comercio de Estado en los países desarrollados así como en los países en desarrollo” y que ello “se debe a la convicción de que el comercio de Estado es un medio apropiado con el cual los gobiernos pueden alcanzar sus objetivos de política relacionados con la agricultura”⁶. En el mismo documento se indica que la importancia que se concede al comercio de Estado en los países en desarrollo depende de su preocupación por alcanzar los objetivos de la seguridad alimentaria”.

Cuadro 3: ECE notificadas a la OMC⁷

Categoría	Nº	Porcentaje
Agricultura	101	62,7
Petroquímicos	13	8,1
Alcohol	11	6,8
Minerales	10	6,2
Tabaco	10	6,2
Servicios	9	5,6
Medicamentos	3	1,9
Otros	4	2,5

Hasta el momento, 53 países han notificado un total de 159 ECE. Como resulta evidente en el Cuadro 4, las ECE del sector cerealista son las más numerosas. Es poco probable que el hecho de que muchos países miembros en desarrollo aún deban informar al respecto al Grupo de Trabajo sobre las Empresas Comerciales del Estado de la OMC, pueda modificar el predominio de las empresas que intervienen en dicho sector y que actualmente representan el 21 por ciento de todas las ECE.

Cuadro 4: Distribución de las ECE agrícolas

Categoría	Nº	Porcentaje
Cereales	33	25,8
Frutas	12	9,4
Productos lácteos	11	8,6
Azúcar	9	7,0
Carnes	9	7,0
Papas	7	5,5
Textiles	7	5,5
Aceites y semillas oleaginosas	7	5,5
Bebidas	6	4,7
Otros*	27	21,0

Fuente: United States Dairy Trade Coalition.

* En la categoría ‘Otros’ están incluidos el pescado y una lista de cultivos arbóreos y hortícolas.

⁵ Para datos relativos a la proporción de las actividades comerciales estatales notificadas a la OMC, véase el Cuadro 3 de este capítulo.

⁶ OMC, 1995, pág. 2.

⁷ Fuente: United States Dairy Coalition. Las cifras del cuadro suman un total de 161 debido a que dos ECE informaron sobre actividades que abarcaban dos de las categorías previstas.

A pesar de la tendencia hacia la privatización de los últimos años, las ECE siguen siendo organismos importantes en los mercados de cereales de los países en desarrollo, pero las más grandes se encuentran en los países desarrollados.

2.2 Definiciones y categorías de las empresas comerciales del Estado

Al examinar la definición de empresa comercial del Estado conviene comenzar por la definición de la OMC en el Entendimiento relativo a la interpretación del artículo XVII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994, del Acuerdo de la Ronda Uruguay, en que se utiliza la siguiente definición de trabajo: “Las empresas gubernamentales y no gubernamentales, incluidas las entidades de comercialización, a las que se hayan concedido derechos o privilegios exclusivos o especiales, con inclusión de facultades legales o constitucionales, en el ejercicio de los cuales influyan por medio de sus compras o ventas sobre el nivel o la dirección de las importaciones o las exportaciones”⁸.

La definición de la OMC, en cuanto interpretación de trabajo, es una definición bastante amplia puesto que puede abarcar prácticamente todas las categorías de ECE. Esta definición se utiliza para informar a los gobiernos miembros de la OMC respecto del cumplimiento de sus obligaciones de presentar notificaciones sobre cualquier actividad comercial estatal. Las notificaciones se efectúan con arreglo a un cuestionario, y tanto las notificaciones como las contranotificaciones son controladas y examinadas por un Grupo de Trabajo establecido especialmente para este propósito en 1995 en el marco del Consejo del Comercio de Mercancías.

Con respecto a esta definición hay una serie de elementos clave:

1. Los temas relacionados con la propiedad y el control plantean la cuestión de si las ECE se limitan a las empresas que son de propiedad del Estado, o si es suficiente que estén controladas por él. Y en este último caso, ¿controladas en qué medida? Es evidente que la definición *supra* abarca una amplia gama de posibilidades que comprenden desde las empresas que son de propiedad del Estado directamente y que están administradas por un órgano del Estado, hasta las que son de propiedad privada pero trabajan bajo contrato con el Estado, en virtud de lo cual se les otorgan privilegios comerciales.
2. Se plantea además el tema de si una empresa comercial del Estado influye en gran medida en el comercio internacional o si se trata de una institución que interviene principalmente en el comercio nacional. Muchas ECE tomarán medidas que afectan tanto al comercio internacional como al nacional, pero otras, que podrían definirse como tales, podrán ocuparse exclusivamente de uno u otro. Como en el caso de la propiedad y del control, hay toda una escala de actividades o de empresas que van, en este caso, de las que se ocupan exclusivamente de reglamentar el comercio internacional a las que se ocupan de reglamentar los mercados nacionales. No obstante, uno de los resultados del Acuerdo sobre la Agricultura es el reconocimiento generalizado de que las intervenciones en los mercados nacionales afectan, por lo menos en principio, en la gran mayoría de los casos, el régimen de comercio internacional. Una vez más, la definición de la OMC mira a un sentido amplio del significado de empresa comercial del Estado.

La OMC ha hecho asimismo una clasificación funcional de las ECE, agrupándolas en las siguientes categorías generales: i) una serie de entidades de comercialización, incluidas las entidades reglamentarias, las entidades de comercialización de las exportaciones y las entidades reguladoras de la comercialización; ii) monopolios fiscales (financieros); iii) organismos de canalización; y iv) empresas de comercio exterior⁹. La terminología que utilizan los gobiernos para describir las ECE varía, como también varía el grado en que cada una de estas categorías participa en el comercio agrícola nacional o internacional.

⁸ OMC, 1994, p. 250.

⁹ OMC, 1995, pág. 4. En la lista de la OMC figuran otros tipos de ECE, pero en general no se ocupan de productos agrícolas.

La mayoría de la ECE que se ocupan de productos agrícolas pertenecen a la primera categoría, siendo una parte considerable entidades reglamentarias de comercialización. A menudo tienen también a su cargo algunas funciones relacionadas con la comercialización a nivel nacional, así como, en algunos casos, con el comercio exterior del producto de que se trate. Sus actividades son relativamente amplias si se comparan con las de las entidades de comercialización de las exportaciones (que participan exclusivamente en las exportaciones) o con las de las entidades reglamentarias de comercialización, que no intervienen directamente en las operaciones comerciales, y que dan dichas operaciones en contrato a empresarios privados.

Los monopolios fiscales se dedican en gran medida al control de la producción, de la comercialización y de la distribución de productos para los que existen reglamentos sanitarios o que entrañan consecuencias para la salud. Los ejemplos de productos alimenticios y agrícolas incluyen las bebidas alcohólicas y el tabaco. Los gobiernos confieren a los organismos de canalización derechos de monopolio para la importación o exportación de un producto determinado, a menudo de un producto agrícola, con el fin de estabilizar los precios y los suministros del mercado interno. Estos organismos reglamentan también el comercio con respecto a dicho producto basándose en la disponibilidad de divisas. Las empresas de comercio exterior eran más comunes en los países que tienen, o tenían, una economía de planificación centralizada y, por tanto, su número es hoy mucho menor que en el pasado. Las actividades sobre las que las empresas monopolistas, como es el caso de las entidades reglamentarias de comercialización, ejercen un control varían considerablemente, y lo mismo dígase de su grado de autonomía con respecto al gobierno.

Dentro de la clasificación anterior, los organismos de comercio estatal se dedican a una amplia gama de actividades. La OMC¹⁰ ha hecho una lista de esas actividades sobre la base de las notificaciones que ha recibido (véase el Recuadro 5). Las actividades se han clasificado de acuerdo con su relación con el comercio exterior o con el comercio interior y se refieren, en general, a un determinado producto o grupo de productos afines. La gama de las actividades de las ECE es amplia y muchas ECE abarcan tanto el comercio exterior como el interior.

Recuadro 5: Actividades de las ECE sobre la base de las notificaciones presentadas a la OMC	
Actividades relacionadas con el comercio exterior	Actividades relacionadas con el comercio interior
<ul style="list-style-type: none"> • Se ocupan directamente de las importaciones y/o exportaciones, o expiden permisos que autorizan a los agentes privados a ocuparse del comercio exterior. • Negocian y/o administran contratos bilaterales a largo plazo en materia de exportaciones y/o importaciones. • Llevan a cabo actividades de comercialización y de fomento de las exportaciones. • Emprenden las actividades que sean necesarias para cumplir las obligaciones contractuales asumidas por el gobierno. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aplican las normas reglamentarias de un plan de comercialización agrícola y/o de un acuerdo de estabilización. • Autorizan y/o administran la producción nacional y/o la elaboración de la producción nacional. • Se ocupan de la distribución interna de la producción nacional y/o de las importaciones; llevan a cabo actividades de comercialización y de fomento del consumo interno. • Compran y venden la producción nacional sobre la base de precios mínimos y máximos fijados previamente; fijan los precios de compra y/o los precios de venta de la producción nacional. • Expiden garantías de crédito para los productores y/o las industrias transformadoras. • Mantienen reservas para imprevistos de algunos productos estratégicos y/o agrícolas.

¹⁰ OMC, 1995, pág. 24-25.

2.3 Las ECE en la historia del GATT

El interés por las actividades de las empresas comerciales del Estado y sus efectos en el comportamiento del comercio internacional no es nuevo en los foros comerciales internacionales, si bien existen razones específicas que explican la atención cada vez mayor que se presta a este tema¹¹, y el Artículo XVII del GATT es el punto de partida de la ley internacional al respecto.

El Artículo XVII reconoce que las ECE son ‘participantes legítimos’ en el comercio internacional, pero describe a la vez la conducta aceptable que deberán mantener estas entidades. Esta conducta entraña que las ECE:

- no deben discriminar entre los interlocutores comerciales, de conformidad con la directiva de no discriminación del GATT;
- deben actuar siguiendo criterios comerciales;
- no deberán ofrecer medidas de protección que sean superiores o inferiores a las proporcionadas por los derechos arancelarios consolidados.

Durante años se ha debatido acerca de la interpretación de estos párrafos, así como sobre las dificultades para comprobar la conducta de los organismos estatales que participan en el comercio internacional. El Artículo XVII se incorporó en el Acuerdo General del GATT de 1994, consiguiente a la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales, y un Entendimiento relativo a su interpretación se incluyó como Anexo 1a¹². En el Entendimiento se establecen la definición de trabajo de las ECE (véase la sección 2.2) y los procedimientos de notificación destinados a asegurar la transparencia de sus operaciones. Existen además otros documentos que se ocupan de las empresas comerciales del Estado en el marco del Acuerdo sobre la Agricultura:

- “la definición de obstáculos no arancelarios sujetos a la conversión en equivalentes arancelarios incluye las medidas no arancelarias que se mantienen a través de las ECE;
- las disciplinas relativas a las subvenciones a la exportación son aplicables a los gobiernos y a sus ‘organismos’;
- al proporcionar información al Comité de Agricultura respecto de la aplicación, los miembros de la OMC deben explicar en qué forma aplican los compromisos en materia de acceso a los mercados y de subvenciones a la exportación, proporcionando detalles sobre las ECE y sus actividades pertinentes”¹³.

2.4 Cambios en las actividades de las ECE antes y después de la Ronda Uruguay

Durante los últimos veinte años la función de las ECE ha disminuido considerablemente sobre todo en América Latina, y también en África, pero en menor grado. Por el contrario, en casi toda Asia existen grandes diferencias en lo que se refiere a la medida en que se ha tratado de poner en práctica la privatización y la liberalización en el último decenio. En general, se encuentra una situación de cautela y una renuencia a renunciar a una intervención substantiva en los mercados de cereales nacionales e internacionales. Esto no quiere decir que no haya habido una cierta reducción de la dimensión del comercio estatal, pero en general los cambios que se han producido parecen indicar una tendencia hacia un mayor grado de apertura y a un abandono de los poderes monopolistas y no el abandono del principio de intervención del Estado en los mercados de cereales.

A partir de los años ochenta, el entorno normativo en África se ha visto dominado por el marco del ajuste estructural, en cuyo ámbito se han realizado reformas esenciales de política económica interna, incluida la liberalización del comercio interior e internacional de productos agrícolas. Aunque no siempre se han aplicado por completo, estas reformas han determinado generalmente una disminución significativa del nivel de la intervención en el mercado y en su regulación. En América Latina las reformas económicas se han llevado a cabo antes, en

¹¹ Véase la sección 2.4.

¹² Acuerdos Multilaterales sobre el Comercio de Mercancías. Véase OMC, 1994.

¹³ Dixit y Josling, sin fecha, pág. 5.

términos generales, y han sido más trascendentales. Sobre todo han sido determinadas por un deseo cabal de mayor apertura en el comercio multilateral, y no por necesidades económicas internas imperiosas.

2.4.1 Las empresas estatales de comercio de cereales en Asia

En los casos en que una misma ECE atiende tanto al mercado interior como al mercado exterior, no tiene poderes de monopolio en el mercado interior pues de ella depende principalmente el mantenimiento de los precios mínimos. Aunque se ha tratado que las ECE asuman mayores responsabilidades financieras y de abrir el comercio exterior al sector privado, no hay mayores pruebas de que ello haya supuesto la “reducción del Estado” que sí se ha verificado, en cambio, en otras regiones del mundo en desarrollo.

En el cuadro siguiente se resumen las actividades de las ECE de cereales en Asia en lo que respecta al período anterior y posterior a la Ronda Uruguay. Cuando no se indica ningún cambio en las actividades después del Acuerdo sobre la Agricultura ello no significa, evidentemente, que se haya debido necesariamente a dicho Acuerdo.

Cuadro 5: Actividades operativas – Asia

criterio	Antes del Acuerdo sobre la OMC	Después del Acuerdo sobre la OMC
Integración vertical	En lo relacionado con los productos importados, la actividad de las ECE es frecuente tanto en el mercado interior como en el mercado exterior.	Poco cambio.
Integración horizontal	La interconexión de atribuciones entre productos es menos frecuente que en otras regiones, es rara en la fase inicial del proceso de producción.	Ningún cambio.
Monopolización	En general no afecta al comercio nacional pero es frecuente en el comercio exterior.	Cierta tendencia hacia una mayor competencia en el sector de las exportaciones.
Intervención directa	Frecuente en los mercados nacionales y de importaciones, a menudo las exportaciones se efectúan al amparo de licencias.	Ningún cambio.
Criterios comerciales y sociales	Los objetivos que se persiguen son más bien sociales que comerciales.	Ningún cambio, pero sujetos a un mayor examen financiero

Entre las razones por las que se mantienen las organizaciones comerciales estatales en la **India** se mencionan fundamentalmente las posibilidades de realizar economías de escala en las transacciones comerciales y de asegurar los suministros de alimentos¹⁴. La Empresa Alimentaria de la India tiene importantes atribuciones con respecto a la mayoría de los cereales (incluido el maíz forrajero) con el fin de estabilizar los precios del mercado interior y controlar el comercio exterior. En el mercado interno no es un comprador monopolista, pero ejerce un control monopolista en las importaciones de cereales en consideración de sus responsabilidades en el campo de la seguridad alimentaria. Los agentes privados pueden actuar en los mercados exteriores pero están sujetos a licencias.

En la notificación presentada a la OMC, el Gobierno de **Indonesia** justifica el mantenimiento de una ECE haciendo referencia al escaso volumen de operaciones del mercado internacional del arroz y a la necesidad de mantener la estabilidad del mercado nacional frente a la inestabilidad del mercado internacional. “Al conceder derechos exclusivos al Badan Urusan Logistik (Bulog), el objetivo principal del Gobierno de la República de

¹⁴ OMC, Notificación de la India, 1996.

Indonesia es asegurar la seguridad alimentaria... para reducir al mínimo las fluctuaciones excesivas en los precios de los alimentos, en particular de los alimentos de primera necesidad, con el fin de dar seguridad en lo que respecta a los precios futuros... las actividades tienen también por objeto proteger a los consumidores mediante la estabilidad de los precios de los alimentos... y asegurar la disponibilidad de alimentos en todo el país.” A raíz de la reciente crisis económica asiática, además de haberse introducido una mayor flexibilidad en los parámetros comerciales del Bulog, se han hecho cambios importantes en sus funciones y procedimientos¹⁵.

La National Paddy and Rice Board de **Malasia** ocupaba antes una posición monopolista tanto en el mercado interior del arroz como en el comercio exterior. Desde principios de los años noventa esta situación ha ido cambiando rápidamente: el organismo se disolvió en 1994 y sus funciones normativas se trasladaron al Ministerio de Agricultura¹⁶. Gran parte de sus actividades de intervención fueron asumidas por una nueva empresa comercial del Estado, Bernas, que será privatizada en el futuro. No obstante, en la actualidad este organismo tiene el monopolio de las importaciones y compra hasta el 45 por ciento del arroz con cáscara de producción nacional. El arroz importado se vende a mayoristas. Las compras de las importaciones se efectúan mediante contratos a corto plazo que se adjudican por licitación. Si bien se exige que Berna actúe siguiendo criterios comerciales, entre sus funciones figuran la administración de las reservas de arroz y el pago de las subvenciones a los productores nacionales. Tiene sus propios molinos, pero compite con otros molineros en el mercado nacional.

En **Filipinas**, la Autoridad Alimentaria Nacional (AAN) tiene la función de “velar por las necesidades del país en materia de seguridad alimentaria a través de existencias reguladoras de cereales (arroz y maíz)”¹⁷. Esto supone su intervención en las compras en el mercado nacional en la medida en que sea necesario para estabilizar los precios, y que las importaciones y exportaciones se efectúen de acuerdo con las necesidades internas. Los comerciantes privados pueden exportar o importar maíz con sujeción a los reglamentos y en el marco de las excedencias o déficits nacionales. La AAN tiene el monopolio del comercio exterior del arroz, que es el producto principal. Aparentemente no hay intervención en la fase inicial de los productos.

En la **República de Corea** el control del mercado arrocero es de competencia del Ministerio de Agricultura, Bosques y Pesca (MABP). Este organismo tiene el monopolio de las importaciones de arroz y compra aproximadamente el 30 por ciento de la producción nacional, vendiéndola luego a precios subvencionados. El MABP establece los precios del mercado interno, así como también el volumen de las importaciones de acuerdo con las necesidades de consumo internas, y cumple con el contingente arancelario de importación del país. En lo que se refiere a la cebada, tanto el mercado interior como el comercio exterior gozan de una mayor apertura y los comerciantes privados pueden importar parte del contingente. El comercio se lleva a cabo mediante contratos a corto plazo sólo con objeto de asegurar la igualdad de oportunidades a todos los exportadores y es considerable la influencia del Acuerdo sobre la OMC, antes del cual se desincentivaba el comercio de cereales. Sólo en 1995 las importaciones de arroz estaban permitidas en el ámbito de los compromisos de acceso mínimo¹⁸.

2.4.2 Las empresas estatales de comercio de cereales en África

En el África oriental y meridional ha habido una tendencia pronunciada a la disminución de la función de las empresas comerciales del Estado en lo que respecta a las actividades comerciales nacionales. “En África, 15 de 28 países clasificados por el Banco Mundial como países que estaban iniciando un ajuste habían impuesto importantes restricciones a la participación en el comercio de alimentos de primera necesidad en los primeros años ochenta, y en otros cinco existía una intervención en el mercado por parte de organismos de compra gubernamentales. En 1994, todos estos países habían levantado las principales restricciones a la participación en los mercados y había disminuido la parte correspondiente a la compra de la producción por organismos estatales, hasta llegar a ser prácticamente insignificante en todos los casos”¹⁹.

¹⁵ Diversas secciones del Capítulo 1 de este examen.

¹⁶ OMC, Notificación de Malasia, 1995.

¹⁷ OMC, Notificación de Filipinas, 1995, p.1.

¹⁸ OMC, Notificación de Corea, 1995, y del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, USDA 1997b.

¹⁹ Jones, 1995, pág. 551.

Los cambios en las actividades de las ECE incluían la supresión de los derechos de monopolio en las compras, que habían sido reemplazados por la función del ‘comprador en última instancia’. A ello se añadía la supresión de las restricciones a la comercialización en el sector privado, aunque no siempre totalmente con éxito. Muy a menudo la reducción del comercio estatal no ha recibido la respuesta que se esperaba del sector privado y, por consiguiente, el reconocimiento de la importancia de la función del Estado (aunque más limitada) se acentúa cada vez más²⁰. Uno de los sectores en que el Acuerdo sobre la OMC puede haber tenido cierta influencia es el relativo a las restricciones al comercio exterior. Si bien las ECE siguen siendo importantes agentes oficiales en el comercio exterior de cereales, ha habido una sustitución gradual de los obstáculos cuantitativos al comercio por derechos de aduana. Este proceso, sin embargo, fue anterior al Acuerdo de Marrakech y su impulso se debió sobre todo a los programas de reforma económica.

En el resto de África el proceso de cambio ha sido en general más lento y, por las pocas pruebas de que se dispone, parece que las organizaciones comerciales estatales siguen teniendo una función importante, y a menudo monopolista, en el comercio de los cereales, y que la razón por la que se sigue manteniendo esta situación depende de los objetivos sociales y de desarrollo, como los ingresos de los productores y la seguridad alimentaria en las zonas urbanas.

Cuadro 6: Actividades operativas - África

Criterio	Antes del Acuerdo sobre la OMC	Después del Acuerdo sobre la OMC
Integración vertical	Con frecuencia una misma ECE administra/reglamenta el comercio interior y exterior de cereales.	Cierta tendencia a una reducción de la función a nivel nacional.
Integración horizontal	Son frecuentes las relaciones cruzadas entre productos y en la fase inicial del proceso de producción.	Reducción importante de la frecuencia en la fase inicial del proceso de producción.
Monopolización	Considerable, con frecuencia, tanto en el comercio interior como en el exterior, a pesar de numerosos problemas administrativos.	Mayor competencia en el comercio interior, con cierta privatización de las funciones.
Intervención directa	Aspecto característico, asociado generalmente a una función de determinación de los precios.	Sigue siendo un aspecto frecuente, relacionado sobre todo con las reservas estratégicas.
Criterios comerciales y sociales	Importancia principal de los objetivos sociales.	Mayor reconocimiento de los criterios comerciales, pero los objetivos sociales siguen siendo superiores en muchos casos.

En **Etiopía**, la Empresa de Comercialización Agrícola (ECA), era un organismo comercial estatal con poderes monopolistas generalizados. Sus operaciones incluían derechos exclusivos en lo relativo a: las compras y ventas en el mercado interno de una serie de productos agrícolas, incluidos los cereales; la exportación, importación y distribución de los productos agrícolas; la compra y venta de insumos agrícolas; y el mantenimiento de una reserva estratégica de cereales. Sus funciones principales consistían en estabilizar los precios del mercado interno y subvencionar a los consumidores de las zonas urbanas²¹. Desde 1991, la ECA ha sido reemplazada por la Empresa Etíope de Comercio de Cereales (EECC), encargada principalmente de estabilizar los precios de los cereales tanto al nivel del productor como del minorista mediante el mantenimiento de existencias reguladoras y la regulación del comercio internacional de cereales. Su intervención en las compras en el mercado interno ha disminuido gradualmente.

²⁰ Véase, por ejemplo, Banco Mundial, 1997.

²¹ La información relativa a Etiopía ha sido tomada de Wolday Amha, 1997.

En Etiopía, las ECE siguen desempeñando un papel importante ya sea en el comercio interior de cereales que en el exterior, aunque su margen de manipulación del mercado ha disminuido considerablemente. La EECC mantiene una función de comercialización y de estabilización de los precios en el mercado interno, si bien en competencia con el sector privado. Sigue manteniendo también la reserva estratégica de cereales y representa un medio para canalizar los nuevos excedentes de las exportaciones en cereales. Desde el punto de vista de la transparencia ha habido una marcada tendencia hacia una apertura mayor.

En **Tanzanía**, la reducción de la actividad estatal ha procedido en forma intermitente desde comienzos de los años ochenta. Las sucesivas iniciativas normativas del Gobierno han desembocado en un sistema que “se ha apartado del régimen de monopsonio del Gobierno en lo que respecta a los medios de comercialización y la fijación de precios, orientándose hacia un sistema competitivo con vías múltiples de comercialización, en el que los precios dependen principalmente de los factores del mercado”²².

La principal ECE que se ocupa de cereales en Tanzania, la Empresa Nacional de Molienda (ENM), se creó en 1973 con derechos de monopolio para la compra y venta de cereales. Trabajaba sobre todo en el ámbito de una estructura comercial de dos niveles, utilizando una red de agentes locales administrativos o colaboradores, que cambiaban con intentos periódicos de reestructuración. La ENM tenía asimismo a su cargo las importaciones y exportaciones de cereales y la administración de la reserva estratégica de cereales (REC). Desde finales de los años ochenta las reformas han cobrado impulso: las actividades de la ENM se limitan ahora a la molienda de los cereales aunque ya no tiene el monopolio de este sector. Está prevista la privatización de esta empresa. Las responsabilidades relativas a la REC competen ahora a la Dependencia de Seguridad Alimentaria del Ministerio de Agricultura. Este último no tiene el mandato de intervenir para estabilizar los precios aunque compra en las regiones más desfavorecidas en las que los comerciantes del sector privado son menos activos. Las importaciones y las exportaciones están en manos de comerciantes del sector privado.

También en **Namibia**²³ se están introduciendo cambios en el funcionamiento de las ECE agrícolas. La Junta Agronómica de Namibia (JAN) controla las juntas de comercialización del maíz y del trigo que se crearon para fomentar la producción nacional, la seguridad alimentaria y el empleo. Si bien estas juntas tenían facultades para comprar toda la cosecha no han hecho uso de ellas y la contratación a nivel nacional se refiere exclusivamente al mantenimiento de un precio mínimo. Se tiene la impresión de que la función de las juntas se orientará gradualmente hacia la facilitación del comercio y no a la intervención directa. La JAN expide permisos de importación y de exportación pero se hace frente a las necesidades de importación en condiciones de mercado libre.

La liberalización también ha sido muy pronunciada en **Zambia**. El proceso de cambio ha seguido la misma trayectoria que en Tanzania aunque los acontecimientos han evolucionado en forma más rápida. El principal organismo paraestatal que controlaba el comercio interior y exterior de cereales, la ZAMBOARD, se suprimió en 1989, y así también su monopolio comercial, y el comercio interior se puso en manos de asociaciones cooperativas regionales. Las atribuciones con respecto a la reserva de seguridad alimentaria se confirieron al Organismo de Reserva Alimentaria (ORA), con facultades para comprar y vender existencias en condiciones de mercado libre: es decir, que cualquier entidad puede vender al almacén, o comprar del organismo, con arreglo a las condiciones vigentes en el mercado. Tanto el comercio interior como el exterior han sido privatizados. Los comerciantes deben inscribirse oficialmente y estar autorizados por el Gobierno, mientras que los que comercian el maíz en el mercado nacional deben tener la autorización del ORA²⁴.

En el resto de África los cambios han sido a menudo más lentos. En **Malawi**, la junta estatal tenía antes el monopolio de todas las actividades comerciales relacionadas tanto con el maíz como con los fertilizantes. Durante el difícil período de transición de los últimos diez años, las facultades del organismo paraestatal han disminuido considerablemente hasta llegar a limitarse, en el caso del maíz, a la función de “comprador en última instancia”, función que se prevé disminuirá a medida que aumente el comercio del sector privado. Sigue manteniendo además una importante función normativa en el comercio exterior. En **Kenya**, la Junta Nacional de Cereales y sus Productos

²² Temu y Ashimogo, 1997, pág. 9.

²³ OMC, Notificación de Namibia, 1997.

²⁴ FAO, 1997.

(JNCP), ha experimentado un cambio irregular, con un monopolio comercial que ha aumentado o disminuido en forma intermitente, hasta que finalmente su posición se ha visto reducida considerablemente con el consiguiente crecimiento del comercio del sector privado²⁵.

Aparte de las regiones oriental y meridional del continente, las ECE siguen siendo importantes, con la posible excepción de Ghana en el África Occidental. En efecto, el Gobierno de **Ghana** eliminó el trámite de licencias de importación en 1989 y suprimió los monopolios de las empresas estatales. Sin embargo, los organismos paraestatales continúan a ser predominantes en el sector de las importaciones de cereales, aunque en condiciones comerciales²⁶. En el resto de los países, las ECE intervienen en forma pronunciada en la administración y el control del comercio de cereales. En **Mauricio**, la Empresa Comercial del Estado tiene la exclusividad en las importaciones de arroz, que es el producto básico²⁷. De modo semejante, en **Túnez**, la Junta de Cereales tiene el monopolio de las importaciones de los dos cereales más importantes para ese país: el trigo y la cebada²⁸. Además, compra el trigo en los mercados locales a precios fijados por el Gobierno y vende a los consumidores a precios subvencionados. En determinadas circunstancias, los comerciantes privados pueden importar cereales por cuenta de la Junta de Cereales, en cuyo caso los precios de importación se establecen mediante negociaciones comerciales. El precio de reventa de los cereales importados es el mismo que el de la producción local.

2.4.3 Las empresas estatales de comercio de cereales en América Latina

En América Latina el proceso de liberalización del comercio es más avanzado que en otras regiones en desarrollo del mundo. Se trata de un proceso anterior al Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC, aunque es muy posible que se haya acentuado gracias a las negociaciones multilaterales. Los diversos acuerdos comerciales regionales, sobre todo el MERCOSUR y el Pacto Andino, y también el TLC, han tenido una influencia mayor en este proceso. Al mismo tiempo, el instrumento principal que ha fomentado acuerdos comerciales más abiertos ha sido el profundo cambio en la política económica de los gobiernos que se ha experimentado en toda la región, entrañando un margen menor para la intervención directa del Estado.

Ha habido un cambio significativo en los últimos diez años en lo que se refiere a todos los criterios de transparencia. En las ECE que siguen existiendo, actualmente hay poca integración vertical como resultado de un abandono substancial de la intervención directa de los organismos paraestatales en el comercio internacional (en la mayoría de los casos), y dado que la integración horizontal resale a los años anteriores al último decenio, hoy ya no constituye un rasgo principal. Las ECE que subsisten con frecuencia se ocupan de una variedad de cereales, pero su capacidad de intervención se ha reducido al punto que es remota cualquier posibilidad de manipular el mercado en virtud de sus atribuciones. Las interconexiones de las actividades en las fases iniciales y posteriores al proceso de producción ya no representan una característica. El alcance del poder de monopolio se ha reducido considerablemente en la mayoría de los países y si bien muchas ECE siguen teniendo una función directa en la compra de los cereales en el mercado nacional, la proporción de compras locales generalmente es pequeña. Con las pruebas de que se dispone es difícil comprobar en qué medida las ECE que aún existen están sujetas en sus operaciones a criterios comerciales o sociales, pero la orientación política general hacia una mayor austeridad de las finanzas públicas debería indicar que los criterios comerciales tienen hoy un peso mayor que en el pasado.

²⁵ Lewa y Hubbard, 1996.

²⁶ Valdés y McCalla, 1996.

²⁷ OMC, Notificación de Mauricio, 1995.

²⁸ OMC, Notificación de Túnez, 1997.

Cuadro 7: Actividades operativas – América Latina

Criterio	Antes del Acuerdo sobre la OMC	Después del Acuerdo sobre la OMC
Integración vertical	En la mayoría de los casos las medidas de liberalización resalen a finales de los años ochenta. Antes de ese período la integración vertical representaba una característica frecuente.	Disminución de las funciones de las ECE en el comercio internacional; en ciertos casos se han eliminado del todo.
Integración horizontal	Atribuciones cruzadas entre productos frecuentes, pero lo son menos las interconexiones en la fase inicial del proceso de producción.	Aparentemente pocas posibilidades de manipular el mercado.
Monopolización	Frecuente en el pasado, sobre todo en el comercio internacional.	Tendencia acentuada hacia una privatización parcial o total y hacia una desregulación. Subsisten pocas actividades monopolistas.
Intervención directa	Rasgo característico, en general.	Función mucho menor, incluso en los mercados nacionales.
Criterios comerciales y sociales	Importancia principal de los objetivos sociales en el período anterior a la reforma.	Las ECE que subsisten parecen estar sujetas cada vez más a limitaciones comerciales.

En la **Argentina**, en 1989 se inició un programa de liberalización del comercio, se han suprimido los impuestos a la exportación (sobre todo para el trigo), así como los trámites de licencias de importación. Del mismo modo, en **Chile** el comercio internacional no está reglamentado, pero se mantiene el apoyo al comercio interior de cereales a través de la compra de una pequeña parte de la producción nacional (menos del 2 por ciento en todos los casos). También en **México** ha habido un cambio fundamental en la política del Gobierno. En este país se han retirado gradualmente los poderes de intervención en el sector de los cereales al principal organismo agrícola estatal, el CONASUPO, que ya no tiene función alguna ni en las importaciones ni en las exportaciones, y después de la Ronda Uruguay todas las restantes restricciones a las importaciones han sido reemplazadas con aranceles. En lo que respecta al comercio interior, la importante función que tenía en la estabilización de los precios se ha modificado gradualmente y ahora se limita a dar información relativa a la comercialización. Una filial del CONASUPO se encarga de pagar directamente a los agricultores (sobre la base de sectores tradicionales), otro organismo paraestatal compra toda la producción de cebada, pero desde 1995 los precios del trigo y de sus productos han sido liberalizados y actualmente reflejan los precios mundiales.

La situación actual de **Bolivia** es un ejemplo típico de la de algunos países de la región. Aunque en este país el comercio interior del maíz y del trigo sigue estando en manos de organismos paraestatales, se han suprimido los trámites de licencias de importación para el maíz y el arroz, y la desregulación ha fomentado la participación del sector privado. Las importaciones de trigo siguen dependiendo de un organismo estatal, pero se trata principalmente de envíos de ayuda alimentaria. Del mismo modo, en el **Perú** la mayor parte de los obstáculos al comercio han sido eliminados, los contingentes de importación y los trámites de licencias de importación han sido sustituidos con aranceles, y se ha puesto fin al monopolio de las ECE sobre las importaciones de cereales.

En otros países de la región la trayectoria de los cambios ha sido menos abierta, aunque también es manifiesta la tendencia hacia la reducción del alcance de la función normativa de las ECE. En **Colombia**, por ejemplo, si bien desde 1990 se han eliminado las restricciones al comercio de cereales, como las licencias y los contingentes, y han sido reemplazadas con un sistema de bandas de precios con el fin de estabilizar los precios en el mercado interior, la ECE que antes tenía el monopolio de las importaciones de cereales, IDEMA, sigue cumpliendo una función normativa en el comercio del sector privado. IDEMA interviene, asimismo, en el mercado nacional con el propósito de garantizar los precios a los productores nacionales. Una liberalización parcial también ha sido patente en el **Ecuador**, donde el organismo cerealero paraestatal (ENAC) ya no tiene el monopolio de las

importaciones. En **Venezuela** se comenzó a tomar medidas de liberalización que luego se suspendieron, las importaciones siguen estando sujetas al régimen de concesión de licencias, y los precios del mercado interno están controlados a través de la intervención paraestatal.

2.4.4 Las empresas estatales de comercio de cereales en los países desarrollados

Entre los países desarrollados, la Junta Canadiense del Trigo, y su homóloga australiana, han experimentado importantes reformas en los últimos años. Dichas reformas se ilustran en el Capítulo 1 (Recuadro 2) y en números anteriores de este *Examen*²⁹.

En la **República Checa**, las funciones del Fondo Estatal para la Regulación del Mercado (FERM) comprenden la estabilización del mercado, la administración de los préstamos y de las subvenciones estatales, y la fijación de precios mínimos garantizados para los cereales y otros productos agrícolas. Además, los comerciantes privados son libres de exportar e importar en condiciones normales de mercado y de competitividad. El FERM es de propiedad del Estado y está financiado por él.

El Organismo Alimentario del **Japón** mantuvo su condición de ECE con respecto al arroz, el trigo, la cebada y la comercialización de los productos derivados de éstos. Interviene en el comercio internacional de estos productos, en especial en el comercio del arroz y en las importaciones de trigo y cebada incluidas dentro del contingente de importación³⁰. Está encargado también de cobrar parte de los aranceles aplicables a las importaciones no incluidas en el contingente y de la inspección sanitaria de los productos.

Las principales actividades del Organismo de Comercialización Agrícola (OCA) de **Polonia** son similares a las del FERM de la República Checa, pero lleva a cabo además investigaciones y análisis de mercado y presta asistencia al Gobierno en el diseño y aplicación de las políticas del sector agropecuario. Desde 1994 el OCA efectúa las compras de intervención de tres maneras: 1) utiliza depósitos autorizados que compran y almacenan cereales por su cuenta hasta que está en condiciones de adquirirlos; 2) los agricultores que aceptan almacenar cereales en nombre suyo reciben incentivos, tales como préstamos anticipados, cuya garantía son los cereales almacenados; 3) el OCA compra directamente de los agricultores a precios de intervención.

En **Rumania**, la junta estatal de cereales, ROMCEREAL, se privatizó parcialmente en enero de 1996. El nuevo Organismo Nacional para los Productos Agrícolas (ONPA) asumió las actividades de la junta anterior y compró las 44 sociedades anónimas que se habían formado a partir de la ROMCEREAL. El ONPA conservó además el 25 por ciento de las instalaciones para el almacenamiento de los cereales de la ROMCEREAL mientras que las demás fueron vendidas al sector privado.

En los **Estados Unidos**, la función de estabilizar, apoyar y proteger los ingresos y los precios agrícolas es de competencia de la Empresa de Crédito para Productos Básicos, Commodity Credit Corporation³¹ (CCC), empresa de propiedad del Estado que opera en el marco del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos. Esta empresa tiene a su cargo los programas de ayuda a los agricultores y a los productos básicos incluidos en diversos “proyectos de leyes agrarias”³².

²⁹ En números anteriores de este *Examen* también se han examinado los cambios que se han registrado en las actividades de las Juntas Sudafricanas del Trigo y del Maíz.

³⁰ El Organismo Alimentario importa cereales en el marco de los compromisos de acceso mínimo previstos en la Lista XXXVIII-Japón del Acuerdo sobre la OMC. Véase también el Capítulo 2 del *Examen de las Políticas Cerealistas, 1994-95*.

³¹ En la Notificación presentada por los Estados Unidos a la OMC en 1995 la CCC figura como empresa comercial del Estado mientras que no está incluida en la Notificación de 1997.

³² Con relación a los cambios recientes introducidos en los proyectos de leyes agrarias de los Estados Unidos, véase el Capítulo 3 del *Examen de las Políticas Cerealistas, 1995-97*.

2.5 Cuestiones relacionadas con las ECE

El Artículo XVII del GATT impone esencialmente a las ECE una conducta igual a la de las organizaciones comerciales privadas, sujeta a la disciplina de la competencia en el mercado. Pero las dificultades se deben a que: a) generalmente las ECE se crean con el objeto de que las actividades comerciales se lleven a cabo en una forma distinta de la que adoptarían las empresas privadas –por definición sus objetivos no suelen concordar con los de los criterios comerciales; y b) en cualquier caso, es muy difícil poder comprobar una conducta ‘comercial’. Mucho depende del hecho que el organismo importe o exporte el producto de que se trate.

En lo que se refiere a las ECE que se ocupan de las exportaciones, el problema gira en torno a las ventajas competitivas que puedan obtener por el hecho de formar parte del gobierno o de estar vinculado con él:

- posibilidad de facilitar las ventas de exportación mediante los beneficios de los ingresos monopolísticos;
- mayores posibilidades de fijar los precios de manera discrecional gracias al establecimiento de precios comunes en el mercado interior;
- mayor seguridad respecto de las fuentes de suministros en virtud de su mandato oficial y, por tanto, mayor margen para concertar acuerdos discriminatorios a largo plazo con países importadores;
- mayores posibilidades de fijar “precios predatorios” a través del acceso a subvenciones oficiales a corto plazo;
- posibilidad de beneficiar de tasas de interés preferenciales y de otras subvenciones oficiales.

En cuanto a las ECE que se dedican a las importaciones, la cuestión depende principalmente de la medida en que el acceso al mercado se vea distorsionado o limitado a causa de sus actividades. Los problemas que se observan surgen sobre todo cuando la ECE ocupa una posición monopolista:

- puede ser difícil determinar si el volumen de las importaciones se establece en función de la demanda o de la política o limitaciones del gobierno;
- posibilidad de que se discrimine entre los importadores, por ejemplo respecto de la asignación de los contingentes arancelarios;
- el control de las clasificaciones y de las normas que se aplican a los productos importados puede dar lugar al acceso preferencial de importadores favorecidos.

La actuación de las empresas públicas no siempre ha sido conforme a las expectativas y, por consiguiente, en muchos países el Estado ha retirado en cierta medida su intervención en el mercado agrícola interno. Sin embargo, a pesar de que la forma y la medida de la intervención del Estado en los mercados agrícolas se han modificado en el último decenio, las razones en virtud de las cuales se justificaba la intervención y el control siguen siendo prácticamente las mismas. Estas razones puede resumirse en las siguientes categorías:

- **consideraciones de orden estratégico:** comprenden cuestiones relacionadas con la salud pública y la ordenación de los recursos naturales, pero tal vez en esta categoría pueden introducirse, de modo más significativo, el acceso a recursos invertibles y el control de estos recursos, con lo cual se abarca la manipulación de la relación de intercambio, al igual que el acceso directo a fondos mediante impuestos directos a las importaciones y exportaciones;
- **reducción de la pobreza:** las preocupaciones típicas se refieren a la seguridad alimentaria de las zonas urbanas y al aumento del nivel y de la estabilidad de los ingresos agrícolas;
- **eficiencia de funcionamiento:** logros en cuanto a eficiencia alcanzados gracias a la racionalización de las operaciones comerciales, sobre todo en lo relativo a las actividades de comercio exterior, pero también en el contexto del comercio interior cuando las operaciones no estatales se caracterizan por el mal funcionamiento del mercado.

Hay varios mecanismos para alcanzar los objetivos estratégicos, pero a menudo están relacionados con la modificación de la relación de intercambio intersectorial. Se trata generalmente de una forma de sustituir la imposición directa en situaciones en que la base imponible es muy limitada y, dadas las dificultades de los países en desarrollo, a menudo los impuestos en la frontera son más fáciles de aplicar como mecanismo para la adquisición de

fondos de inversión por parte del sector público. Las consideraciones de orden estratégico comprenden también las medidas de salud pública, para cuya aplicación intervienen frecuentemente algunos tipos de ECE, especialmente las que se ocupan de los productos del tabaco y del alcohol. Para terminar, la República de Corea ha declarado que una de las funciones de sus organismos paraestatales es la promoción de las industrias de elaboración³³.

Las actividades típicas relacionadas con la reducción de la pobreza incluyen la estabilización de los precios al productor y la regulación del suministro de alimentos a los consumidores de las zonas urbanas para asegurar suministros adecuados a precios razonables. La lógica de una estabilización de los precios con objeto de lograr ingresos más estables es discutible³⁴, pero el sostenimiento de precios mínimos puede constituir una importante red de seguridad de los ingresos agrícolas y un incentivo para ampliar el suministro de alimentos a nivel nacional. En el caso de las importaciones de alimentos, las medidas de control en frontera son un mecanismo que se utiliza con frecuencia para regular los suministros y proteger a los productores nacionales.

A menudo, en las notificaciones sobre las empresas comerciales presentadas por los países importadores de cereales a la OMC, la seguridad alimentaria figura explícitamente como uno de los objetivos. En Mauricio, por ejemplo, la intervención en el comercio del arroz ha tenido por finalidad hacer que este producto fuera disponible para “los sectores más débiles de la comunidad al menor precio posible”, asegurando al mismo tiempo unos suministros regulares y normas de calidad. En Túnez, la Junta Cerealera debe asegurar “existencias estratégicas de seguridad y aplicar la política estatal para garantizar un ingreso mínimo a los productores” y, en Filipinas, la Autoridad Alimentaria Nacional se creó para que se ocupara de las necesidades del país en materia de seguridad alimentaria mediante existencias reguladoras de arroz y maíz, que se utilizan para “hacer frente a calamidades y situaciones de emergencia”. La estabilidad del suministro de alimentos también es un objetivo. La India, por ejemplo, entre las razones para la introducción y el mantenimiento de las ECE, menciona la necesidad “de garantizar la seguridad de los suministros mediante contratos múltiples con distintas fuentes”, y la “capacidad de hacer frente eficazmente a situaciones de crisis y de proteger al país frente a perturbaciones en los suministros”³⁵.

Los logros en términos de eficiencia asociados a una economía de escala y a los costos institucionales pueden ser igualmente importantes por lo que se refiere a los cereales. La situación es clara en cuanto a la economía de escala: las ECE pueden representar un vehículo organizativo para aunar los esfuerzos de los exportadores o importadores potenciales, permitiendo que la exportación y la importación de productos se lleve a cabo en forma más eficiente con una reducción de los costos de funcionamiento y de manipulación.

En lo relacionado con los costos institucionales, tienen una importancia primaria los costos de las transacciones, divididos, con fines de análisis, en costos de información, de negociación y de ejecución. Dada la complejidad de los reglamentos comerciales, y los conocimientos y experiencias técnicos necesarios para aplicarlos, los costos para disponer de la información pertinente serán elevados para muchos países en desarrollo, como también podrán serlo los costos asociados a las negociaciones en entornos sumamente especializados y complejos. Los problemas relativos a la ejecución, cuando proceda, también pueden ser igualmente desalentadores, sobre todo los que se presentan a los países menos desarrollados que tienen poco o ningún poder de negociación, o que cuentan con pocos recursos para poder seguir eficazmente la evolución de los cambios.

2.6 Conclusiones

Las razones por las que las operaciones comerciales estatales han llegado a ser tan importantes en el comercio internacional abarcan desde la falta de experiencia técnica del sector privado, asociada a diversas manifestaciones de mal funcionamiento del mercado, el deseo de sacar provecho de las economías de escala, hasta

³³ Véase la Notificación presentada a la OMC por el Gobierno de la República de Corea en 1995, pág. 2.

³⁴ Si bien un análisis parcial y a corto plazo indica la posibilidad de que los ingresos se desestabilicen, hay algunas pruebas de que a plazo medio y largo la inversión en la producción agrícola es mayor como resultado de precios estables al productor. Véase Jones, 1995, págs. 556-558.

³⁵ Véanse las siguientes notificaciones a la OMC relativas al comercio estatal: Mauricio, 1995, pág. 1; Túnez, 1997, pág. 6; India, 1996, pág. 2 y Filipinas, 1995, pág. 1.

los intentos por alcanzar una amplia serie de objetivos sociales que no serían posibles de no contar con alguna forma de intervención del Estado.

Si bien es evidente que en los últimos diez años la esfera de acción de las actividades de las ECE ha disminuido considerablemente en algunas partes del mundo, es igualmente evidente que muchos países siguen considerando que el comercio estatal representa un importante instrumento de política al cual desean seguir recurriendo.

En todo caso, el Acuerdo sobre la Agricultura ha permitido alcanzar ciertos resultados respecto de una mayor apertura y transparencia del comercio agrícola. Las principales formas en que las ECE se benefician de la posibilidad de manipular los mercados en su propia ventaja competitiva giran alrededor del nivel de integración vertical y horizontal y del grado del poder de monopolio³⁶. Tal vez el ámbito en que las posibilidades de una encubierta 'distorsión del mercado' son mayores, sea aquel en que existe una combinación de estos atributos. Las empresas paraestatales que tienen poderes de monopolio y que controlan tanto el comercio interior como el exterior son un ejemplo típico de esta situación.

Sin embargo, en la mayoría de los países que se han examinado, el Estado ya no mantiene intereses monopolistas en el comercio interior y exterior de los mercados de cereales. En América Latina las ECE han retirado su intervención en los mercados exteriores, y en África de los mercados internos. En Asia el Estado sigue manteniendo una función predominante en ambos mercados, pero sólo en poco casos las ECE tienen poderes monopolistas en las compras de la producción nacional. En los países desarrollados, a pesar del ritmo más acelerado de las reformas como resultado del Acuerdo de la Ronda Uruguay, las ECE siguen desempeñando una función dominante tanto en el mercado interior como en el mercado internacional de cereales.

³⁶ A menudo se menciona la proximidad al gobierno como una razón adicional, pero se trata de un atributo que difícilmente puede definirse o reconocerse. Poco importa que se trate de una ECE o de una empresa privada, siempre que el gobierno tenga el poder de influir en sus actividades.

Bibliografía

- Amha, W., 1997. "The Effect of the Reform Process in Cereal Production and Marketing: the Case of Maize in Ethiopia", paper presented to the FAO workshop on Post Liberalisation of Cereal Commodity Marketing in East and Southern Africa, Kampala, Uganda, Mayo.
- Banco Mundial, 1997. The state in a changing world, *World Development Report*, Oxford University Press.
- Dairy Trade Coalition, 1998. Sitio Internet: <http://www.dairytrade.com>
- Dixit, A. y Josling, T., sin fecha. "State Trading in Agriculture: An Analytical Framework", Mimeografía.
- FAO, 1997. *Strategic Grain Reserves: Guidelines for their Establishment, Management and Operation*, FAO, Servicios Agrícolas, Boletín N° 126.
- Jones, S., 1995. Food market reform: the changing role of the state, *Food Policy*, Vol. 20, N° 6, págs. 551-560.
- Josling, T., 1997. Agricultural trade policies in the Andean group: issues and options, *World Bank Technical Paper N° 364*, Banco Mundial, Washington.
- Josling, T., Tangermann, S., y Warley, T., 1996. *Agriculture in the GATT*, Basingstoke, Macmillan.
- Lewa, P. y Hubbard, M., 1996. Kenya's cereal sector reform programme: managing the politics of reform, *Food Policy*, Vol. 20, N° 6, págs. 573-584.
- OMC, 1994. *Los Resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales: Los textos jurídicos*, Secretaría del GATT, Junio.
- OMC, 1995. *Operaciones de las empresas comerciales del Estado que guardan relación con el comercio internacional*, Documento general de base de la Secretaría, 26 de octubre, G/STR/2.
- OMC, Notificaciones al Grupo de Trabajo sobre las Empresas Comerciales del Estado:
- Chile: 21 de noviembre de 1995
 - India: 15 de enero de 1996
 - Indonesia: 26 de junio de 1995; 11 de julio de 1997
 - Filipinas: 27 de octubre de 1995; 2 de abril de 1997
 - Malasia: 30 de junio de 1995
 - Mauricio: 30 de junio de 1995
 - México: Extractos del Informe sobre el Examen de las Políticas Comerciales, febrero de 1997
 - Namibia: 28 de febrero de 1997
 - Pakistán: 1° de abril de 1996
 - República de Corea: 2 de noviembre de 1995
 - Sudáfrica: 30 de julio de 1997
 - Túnez: 15 de junio de 1997
- Pearce, R., 1992. *The liberalisation of grain markets in Sub-Saharan Africa: a gradualist approach*, Paper prepared for FAO/ECA/AFMESA Workshop on the Role of Grain Marketing Agencies Under Structural Adjustment, Nairobi 24-28 de febrero.
- Smith, L., 1996. Malawi: Reforming the State's role in agricultural marketing, *Food Policy*, Vol. 20, N° 6, págs. 561-571.

- Temu, A. y Ashimogo, G., 1997. *Economic Reforms in Tanzania and their Impact on the Maize sub-Sector*, paper presented to the FAO workshop on Post Liberalisation of Cereal Commodity Marketing in East and Southern Africa, Kampala, Uganda, Mayo.
- Timmer, P., 1997. Building efficiency in agricultural marketing: the long-run role of Bulog in the Indonesian food economy, *Journal of International Development*, Vol. 9, N° 1, págs. 133-145.
- USDA 1997a. State trading enterprises: their role in world markets, *Agricultural Outlook June*, Economic Research Service, Departamento de Agricultura de los Estados Unidos.
- USDA 1997b. State trading enterprises: their role as importers, *Agricultural Outlook, November*, Economic Research Service, Departamento de Agricultura de los Estados Unidos.
- Valdés, A y McCalla, A., 1996. "The Uruguay Round and agricultural policies in developing countries and economies in transition", *Food Policy*, Vol. 21, N° 4/5, págs. 419-431.

3. POLÍTICAS DE SUBVENCIONES A LOS ALIMENTOS EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO

3.1 Introducción

Los gobiernos de muchos países tratan de influir en los precios que los consumidores pagan por los alimentos aplicando subvenciones a los alimentos. Los objetivos de los programas y de las políticas de subvenciones varían de país en país, y en el transcurso del tiempo, y pueden entrañar el deseo de mejorar el poder adquisitivo real de todos los consumidores, o de ciertos grupos de consumidores, reducir o eliminar las deficiencias en calorías o en nutrientes de los grupos de población de bajos ingresos, mantener salarios bajos en las zonas urbanas, asegurar la estabilidad social y política, y otros.

Sin embargo, los gobiernos que enfrentan difíciles situaciones de carácter fiscal desde los años ochenta, se han visto obligados a revisar sus políticas de subvenciones a los alimentos con la esperanza de poder reducir los gastos y mantener, a la vez, la eficiencia de los programas. Dado que los programas de subvenciones a los alimentos varían de un país a otro, las medidas adoptadas por los gobiernos para reducir las subvenciones a los alimentos también pueden ser bastante específicas. En este capítulo se tratará de poner de relieve las reformas a los programas de subvenciones a los alimentos introducidas en los últimos años por varios países. En el apartado 3.2 se examinan los principales tipos de programas de subvenciones a los alimentos, y en el apartado 3.3 las necesidades y opciones políticas para diseñarlos. En el apartado 3.4 se examinan las repercusiones de los programas de subvenciones a los alimentos en la política de los gobiernos, y en el apartado 3.5 se presentan las conclusiones del estudio.

3.2 Tipos de programas de subvenciones a los alimentos

Existen dos criterios generales para subvencionar el costo de los alimentos: programas específicos para precios, y programas de distribución de alimentos y de ingresos.

a) Subvenciones a los precios

Mediante este sistema, los gobiernos fijan el precio al consumidor de los alimentos subvencionados y reembolsan a los intermediarios comerciales la diferencia entre el precio de mercado y el precio subvencionado. Un sistema de subvenciones a los precios puede asumir una de las formas siguientes:

i) *Subvenciones generales (no sujetas a restricciones) a los precios de los alimentos*

En un sistema de subvenciones a los precios sin restricciones³⁷ se dispone de un volumen ilimitado de alimentos subvencionados a precios inferiores a los del mercado y que están a disposición de quien quiera comprarlos. La subvención puede compensar una parte de los costos de toda la producción, del almacenamiento y de la comercialización y, dado que no hay límites en cuanto a las cantidades, los efectos en el consumo pueden ser considerables. Por lo tanto, para evitar una disminución de los suministros internos a causa de la subvención, a menudo los precios que se pagan a los productores, al igual que la inversión en la capacidad de producción alimentaria, se mantienen mediante subvenciones explícitas del gobierno. En este sistema, los beneficios están al alcance de todos, pero sólo las personas acomodadas pagan el costo. Los datos de que se dispone (Gaiha, 1993) han demostrado que un sistema de subvenciones sin restricciones es muy adecuado para zonas en que una proporción muy elevada de la población es indigente, por lo que el costo de seleccionar a los destinatarios probablemente sería superior a los ahorros que resultarían de la exclusión de las personas que no reunieran las condiciones necesarias. Puede ser apropiado, además, cuando la capacidad administrativa local es tan débil que simplemente no es posible efectuar un racionamiento o determinar las condiciones de admisión. Entre los programas de este tipo que parecen haber tenido éxito en lo que respecta al mejoramiento del nivel nutricional, figura la subvención al

³⁷ Este tipo de subvención existía en el Pakistán y en Egipto antes de 1991 para los cereales y sus productos. El Pakistán reemplazó este sistema con un programa de transferencia directa de ingresos, mientras que en Egipto existen diversas combinaciones de los distintos tipos de subvenciones.

trigo, de carácter general y sin racionamiento, aplicada en Egipto antes de las reformas de 1995, y las anteriores subvenciones de carácter general al arroz y el trigo en Sri Lanka.

ii) *Racionamiento*

En un programa de subvenciones racionado, la cantidad de alimentos disponibles al precio subvencionado tiene un límite per capita o por familia. La ventaja principal del racionamiento es la posibilidad de controlar los costos. El racionamiento limita el costo total de la subvención y hace que sea más previsible, suele limitar también los déficits, disminuyendo la demanda para hacer que coincida con la oferta disponible. En la India, el Sistema Público de Distribución (SPD) y el SPD Selectivo representan importantes sistemas de racionamiento de alimentos (en el Recuadro 6 se ilustra un ejemplo del PDS). Además el racionamiento suele también ser selectivo, ya sea limitando la ración a los pobres o mediante una autoselección, en la que los consumidores acomodados no están dispuestos a hacer la fila o a desplazarse hasta los puestos de venta de los productos subvencionados. La limitación en cuanto a la cantidad, mediante el racionamiento, puede tener por efecto reducir las pérdidas, en el sentido de reducir el consumo en exceso.

Recuadro 6: El Sistema Público de Distribución en el estado indio de Andhra Pradesh

El Sistema Público de distribución (SPD) en Andhra Pradesh se diseñó para proveer productos esenciales a los grupos vulnerables, a precios razonables. A través del SPD se distribuye arroz, trigo, aceites comestibles, azúcar y kerosene.

Todas las familias residentes en el estado tienen derecho a recibir una ración. Los titulares de los cupones de raciones reciben información y consejo sobre los puestos de venta de los productos subvencionados (PVPS) donde pueden registrar sus cupones para que se les suministre el producto subvencionado. La familias reciben cupones de diversos colores, que indican los distintos niveles por debajo del umbral de la pobreza, y que les dan derecho a obtener los productos esenciales con tasas especiales de subvención.

El funcionario de suministros públicos habilitado distribuye las existencias de los productos esenciales a los diversos distritos, de los distritos los productos racionados se redistribuyen a los distintos municipios. Según el número de titulares de raciones (cupones blancos y rosados) registrados en cada PVPS, los municipios vuelven a distribuir los productos a cada PVPS. Los detalles relativos a los productos asignados a cada PVPS se comunican a los miembros del parlamento y a los miembros de las asambleas legislativas que tienen jurisdicción sobre los municipios.

Cuando los productos llegan a los PVPS, el agente del puesto de venta expide un certificado de recepción e informa a los titulares de los cupones sobre la llegada de los productos racionados, ya sea por medio de un tambor, en las aldeas, o mediante un sistema de anuncios públicos, donde fuere posible. Los consumidores pueden pagar su ración mensual en un solo plazo. Pero los titulares de los cupones blancos, que son generalmente quienes se encuentran en el nivel más bajo de la escala de la pobreza, y cuya capacidad económica no les permite retirar toda la ración en un solo plazo, están autorizados a comprar el arroz hasta en cinco plazos en un mes, y el trigo en cuatro plazos.

A continuación se presentan los criterios que se utilizan para determinar las condiciones necesarias para participar en el Plan para el Arroz del SPD:

- a) Ingresos familiares anuales de 11 000 rupias (275 dólares EE.UU.) o inferiores;
- b) Propietarios de un máximo de 0,6 hectáreas de tierras húmedas, regadas con agua procedente de fuentes seguras;
- c) Propietarios de un máximo de 1 hectárea de tierras húmedas, regadas mediante cualquier otra fuente de riego, como depósitos y pozos;
- d) Propietarios de un máximo de 1,2 hectáreas de tierras secas, adecuadas para sembrar cultivos comerciales, como tabaco, guindillas, etc.; y
- e) Propietarios de un máximo de 2 hectáreas de tierras secas.

Los cupones blancos se dan a todos los que reúnen cualesquiera de los requisitos *supra*, mientras que los demás reciben cupones rosados. En el marco de este sistema, en 1996 el Gobierno aumentó el precio de distribución del arroz de 2,00 rupias a 3,50 rupias (de 5 a 8 centavos de dólar EE.UU.) por kilogramo. Los titulares de los cupones tienen derecho a 4 kg mensuales, con un límite máximo de 20 kg mensuales por cupón. Los titulares de los cupones blancos son unos 113 millones, lo que representa a una población de 53,7 millones de beneficiarios.

Se distribuyen 180 000 toneladas de arroz al mes. El costo económico del arroz se estima en un promedio de unas 6,52 rupias (0,16 dólares EE.UU.) por kilogramo. Con el precio de distribución del SPD de 3,50 rupias (0,08 dólares) por kilogramo, la subvención en que incurre el Gobierno de Andhra Pradesh asciende a 3,02 rupias (0,06 dólares) por kilogramo, para los titulares de los cupones blancos. Además de este programa, el Gobierno de Andhra Pradesh suministra a través del SPD arroz a los Albergues de Asistencia Social a 4,00 rupias (0,09 dólares) por kilogramo, con una demanda anual de 100 000 toneladas. Se estima que para 1998 la subvención para el programa del arroz será de alrededor de 7 000 millones de rupias (176 millones de dólares EE.UU.).

b) **Distribución directa y transferencia de ingresos**

i) *Transferencia directa de ingresos*

En la actualidad los programas de transferencia directa de ingresos destinados a las familias de bajos ingresos son poco frecuentes, aunque en 1993 Argelia sustituyó su programa general de subvenciones a los precios con un programa de transferencia directa de ingresos. La ventaja de los programas de este tipo es que dejan al consumidor la posibilidad de elegir con respecto a la proporción del ingreso adicional que quiera destinar a comprar alimentos u otros bienes esenciales. La principal desventaja es que para estos programas se necesita una evaluación exacta de los ingresos, lo cual puede no ser posible para algunos países en desarrollo.

ii) *Distribución directa*

Es uno de los sistemas más generalizados en los países en desarrollo. En general están administrados por los gobiernos con la colaboración de algún organismo de ayuda exterior. En marzo de 1998, por ejemplo, el estado mexicano de Guanajuato, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Banamex (banco privado), Maseca (departamento del Grupo Gruma para la harina de maíz), y el Instituto Nacional de Nutrición, firmaron un acuerdo para un proyecto de distribución de tortillas enriquecidas subvencionadas a la población que vivía por debajo del umbral de la pobreza. En este tipo de programa de subvención, se distribuyen cantidades de alimentos en forma gratuita a los consumidores en combinación con programas de bienestar social, como programas de salud, de educación y de planificación familiar. La distribución de los alimentos también puede utilizarse como incentivo para participar en otros programas, compartiéndose entonces los costos entre los diversos programas. Una de las ventajas que se observa en la distribución directa de alimentos es que los beneficios llegan al destinatario o a la familia destinataria en la forma deseada por el programa, a diferencia de las subvenciones a los ingresos, en que los beneficios en ingresos pueden gastarse en otros productos no alimentarios. En cierta medida esta ventaja puede ser ilusoria, en el sentido de que si las cantidades que se distribuyen son demasiado grandes y entrañan altos costes de transacción para la reventa, los alimentos distribuidos pueden revenderse o pueden disminuir las compras de alimentos procedentes de otras fuentes.

iii) *Bonos de alimentos*

Se trata de un programa en que se distribuyen cupones o bonos que tienen un valor en efectivo cuando se utilizan para comprar alimentos en los almacenes comerciales. El comprador utiliza los bonos en lugar de dinero en efectivo, y el vendedor puede ser reembolsado en efectivo en los bancos o en las oficinas estatales. Este tipo de programa emplea el sistema ya existente de comercialización de los alimentos, reduciendo así la necesidad de una intervención estatal en la compra, envío, almacenamiento y venta de los alimentos, como en el caso del programa de bonos de ayuda alimentaria de los Estados Unidos de América. Los bonos de alimentos aumentan el poder adquisitivo del grupo objetivo, permitiendo que tanto los vendedores como los compradores, incluidos los participantes en el programa, y los que no participan en él, respondan a las señales del mercado y no a las directivas del Estado. Una de las principales desventajas del programa de bonos de alimentos es que se necesita alguna forma de intervención oficial para seleccionar a los beneficiarios, y un sistema administrativo para llevar los registros, imprimir los bonos y distribuirlos a las familias beneficiarias.

3.3 Necesidades y opciones políticas para diseñar programas de subvenciones a los alimentos

Condiciones esenciales

Las condiciones que deberán tenerse en cuenta comprenden las pautas de la compra y del consumo de los alimentos por parte de la población; si el alimento se produce localmente o se importa; el transporte, el

almacenamiento y las infraestructuras de comercialización de los alimentos; y la disponibilidad de personal capacitado.

Las condiciones geográficas, sociales, culturales y económicas, así como el volumen de los recursos disponibles, determinan lo que puede hacerse, y en forma efectiva, en un país determinado. El criterio de admisión basado en los ingresos para participar en un programa, mediante un proceso formal de aplicación y de comprobación, funciona de manera satisfactoria en el programa de bonos de ayuda alimentaria de los Estados Unidos de América debido a que gran parte de la población sabe leer y escribir y se mantienen registros de los ingresos en forma regular. En un país en que gran parte de los ingresos se perciben de manera irregular, y en especie, este tipo de canalización formal puede tener menos éxito. Lo mismo puede decirse con respecto a las diferencias regionales que existen dentro de un mismo país. Cuando hay diferencias regionales importantes puede ser necesario aplicar más de un sistema. En Bangladesh, los puestos de venta de raciones atienden principalmente a la población urbana, mientras que la población rural se beneficia ya sea de programas de alimentos por trabajo que de las ventas del mercado libre.

Costos

Como se señala en Pinstup-Andersen (1988), existen dos tipos de costos asociados a un programa de subvenciones: a) costos fiscales, o explícitos, que pueden definirse como renglones presupuestarios y que comprenden desembolsos en efectivo, y b) costos implícitos, que comprenden los ingresos que dejan de percibir los agricultores, los intermediarios, u otras personas, como resultado de las manipulaciones del mercado que reducen los ingresos que de lo contrario posiblemente habrían percibido. Los costos implícitos pueden ser ocultos, pero pueden acarrear graves consecuencias. Generalmente es mejor que los costos de una subvención sean lo más explícitas y visibles posibles. Si bien esto puede ser difícil políticamente, facilita considerablemente la evaluación de la rentabilidad de la subvención, y evita que se produzcan efectos secundarios.

Los costos explícitos de una subvención pueden dividirse en fijos y variables. Los costos fijos pueden incluir la inversión en almacenes y puestos de venta, y en compromisos a largo plazo con los asalariados. El principal costo variable es la subvención en sí misma; o sea la diferencia entre el costo en que incurre el gobierno para poner el alimento a disposición del consumidor y el precio que el consumidor paga por él. Los distintos métodos de subvenciones a los alimentos tendrán un saldo diferente entre los costos fijos y los costos variables. Un sistema de puestos de venta de raciones para el que se necesita crear en todo el país una red de almacenes y de puntos de venta al detalle, tendrá costos fijos mayores que un programa de bonos de alimentos, que depende del sistema de comercialización que ya existe en el sector privado. Entre los criterios para decidir acerca de una forma particular de subvención se encuentran el volumen de los costos fijos que el gobierno está en condiciones de sostener y la medida en que se dispone de instalaciones en el sector privado.

Una de las finalidades del diseño del programa debería ser reducir al mínimo los costos, manteniendo la coherencia respecto de los resultados que debe alcanzar. Los costos pueden controlarse estimando un beneficio menor y disminuyendo el número de beneficiarios. Para lograr una rentabilidad máxima deberán tenerse muy en cuenta el volumen de la subvención y toda posible limitación en cuanto a la cantidad. Otra esfera en que los costos pueden controlarse es la relacionada con la parte administrativa. Existen dos fuentes principales de costos administrativos en un programa de subvenciones: el primero se refiere al costo de compra, almacenamiento y distribución de los alimentos, para lo cual se necesita personal, almacenes, vehículos y puestos de venta; el segundo es el costo de vigilancia y de ejecución, incluidas la administración y la determinación de las condiciones de admisión, y para esto debe disponerse de personal y de espacio para oficinas. El primer tipo de costos puede reducirse al mínimo en la medida en que la subvención pueda contar con mecanismos ya existentes de suministro y de distribución de los alimentos, generalmente en el sector privado, como en el programa de bonos de ayuda alimentaria de los Estados Unidos de América.

Selección de los beneficiarios: problemas y opciones políticas

Para que la selección de los beneficiarios de una subvención tenga éxito debe abarcar al máximo la población a la que está dirigida y reducir al mínimo la posibilidad de pérdidas en ventaja de las familias que no están

previstas. Este último aspecto reduce los costos y aumenta la rentabilidad; mientras que el primero aumenta los costos, pero mejora también la eficacia general de la subvención. Estos objetivos chocan entre sí en cierta medida, ya que limitar la admisión significa que junto con los que no reúnen las condiciones necesarias también se excluirá probablemente a algunos miembros del grupo objetivo. Esto se debe en parte a la dificultad de evaluar con exactitud las condiciones de admisión, y en parte a que los inconvenientes desalentarán a algunas personas que sí reúnen las condiciones necesarias. Además, un programa que determina y separa a los necesitados del resto de la población puede ser inaceptable inclusive para los necesitados que desea atender, reduciendo de tal manera su alcance y, por consiguiente, la eficacia del programa.

Es más, un programa que atiende sólo a los pobres corre el riesgo de verse reducido o eliminado en momentos de dificultades financieras porque probablemente no contará con defensores potentes. Estos argumentos en favor de un programa de carácter general, no selectivo, se ven contrarrestados por el poderoso argumento de los costos que habla en favor de la selección de un objetivo, sobre todo cuando los necesitados son relativamente poco numerosos. Los riesgos de carácter político que entraña una subvención dirigida a los necesitados variarán en función de las posibilidades culturales de aceptación de un programa destinado a los pobres. La compensación de las ventajas y desventajas recíprocas, entre la rentabilidad y la posibilidad de aceptación desde un punto de vista político, debería basarse en consideraciones locales sobre las consecuencias de un programa general frente a un programa selectivo.

Existen varias alternativas para canalizar una subvención hacia los pobres y excluir a las personas acomodadas. Probablemente el método más interesante sea el de seleccionar, para la subvención, un producto para que el exista una demanda alta entre la población objetivo, pero que no figure entre los productos preferidos de quienes se encuentran en mejores condiciones económicas (por ejemplo, el pan *baladi* y el pan *shami*, en Egipto). Deberá tratarse de un alimento para el que exista una alta elasticidad de la demanda con respecto al precio en el grupo objetivo. Deberá ser un producto inferior desde el punto de vista económico; es decir, con una elasticidad negativa de la demanda en función de los ingresos cuando el nivel de los ingresos es más elevado, y su consumo deberá ser relativamente intensivo entre el grupo objetivo, el cual deberá consumir una alta proporción del suministro total. La ventaja de este método consiste en que el alimento subvencionado provoca prácticamente una autoselección. La subvención está a disposición de todos, pero generalmente sólo los pobres se beneficiarán de ella. Se evitan así los gastos y la disminución de los recursos que supone una selección de forma oficial.

Sin embargo, hay también desventajas. La selección con este método es sólo aproximada; cada familia decide por sí misma si usar o no usar la subvención, y las familias acomodadas que desean consumir el alimento subvencionado se benefician de esta situación. Las familias más prósperas podrán beneficiarse también comprando el producto inferior y revendiéndolo a los pobres a un precio más alto que el precio subvencionado, pero más bajo que el del mercado libre. Las proporciones de este tipo de reventa depende en parte de cuan estrictos sean los límites cuantitativos de compra del producto subvencionado. Si la ración es bastante amplia, los pobres no necesitarán comprar más a un precio más alto. El volumen de la subvención influye también en la probabilidad de que un alimento se compre para revenderlo. Dados los costos de transacción, y el hecho de que el precio de reventa debe ser por lo menos algo menor que el precio del mercado libre, todo beneficio que pueda obtenerse debería ser más bien reducido si la subvención es pequeña. De todos modos, el costo de estos dos tipos de pérdidas presenta ventajas y desventajas frente a lo que se puede ahorrar por concepto de gastos administrativos.

Existe otro problema de carácter político. El gobierno puede no desear dar publicidad al hecho de que promueve el empleo de alimentos inferiores entre los pobres. Las consecuencias políticas de que se subvencione un alimento inferior, es decir, inferior en cuanto a las pautas del consumo, y no respecto de su valor nutritivo, probablemente no serán muy graves en las zonas en que la necesidad es aguda. En Bangladesh, por ejemplo, una distribución experimental de sorgo inferior encontró una buena aceptación entre la población de bajos ingresos. En un entorno relativamente más próspero, este tipo de canalización basada en una selección del alimento puede no ser factible, no sólo por razones políticas (resentimiento del grupo objetivo), sino también debido a que puede no ser posible determinar ningún alimento importante cuyas pautas de consumo tengan un sesgo fuertemente marcado hacia las personas necesitadas.

Otra opción es la de limitar la admisión a un determinado grupo de ingresos y establecer un procedimiento por el cual las personas solicitan participar y se les autoriza a recibir la subvención. Este sistema es interesante en el sentido de que evita las pérdidas que pueden darse en el caso de la autoselección provocada por los alimentos mismos (y que pueden ser considerables) y porque, en teoría, el beneficio de la subvención puede proporcionarse sobre la base de una escala móvil: dado que la admisión depende del nivel de los ingresos, las familias pueden tener derecho a una subvención mayor o menor de acuerdo al nivel de sus ingresos respecto del límite de inclusión. Para la mayoría de los países en desarrollo este tipo de selección formal presenta serias desventajas. En primer lugar, el sistema depende de que se disponga de personal que pueda tener una comunicación real con el grupo beneficiario. Para poder cubrir todo un país el personal debe ser numeroso, dando lugar a costosos compromisos oficiales en cuanto a las retribuciones. En segundo lugar, no es fácil hacer una estimación exacta de los ingresos, ni siquiera en las economías desarrolladas en que gran parte de las personas trabajan percibiendo sistemáticamente salarios en efectivo, y donde se suele llevar registros de los ingresos. Cuando el trabajo es menos estructurado y los pobres trabajan por su cuenta, o cuando gran parte de los ingresos se reciben en especie, es simplemente imposible determinar los ingresos con un grado aceptable de exactitud. En el mejor de los casos, se tropezará con numerosos fraudes y el sistema hará discriminaciones en contra de aquellos que llevan el registro de sus ingresos.

Una alternativa al cálculo de los ingresos consiste en determinar las condiciones de admisión basándose en la propiedad de la tierra, la propiedad de otros bienes, o la situación tributaria. Cuando la propiedad de la tierra refleja con precisión la situación económica, utilizar la tierra como dato patrimonial substitutivo puede ser un sistema eficaz. Como es lógico, este método es apropiado sólo en las zonas rurales. La dificultad de comprobación representa un serio obstáculo cuando se trata de utilizar como criterio la propiedad de otros bienes, como automóviles o casas. El problema de recurrir a la situación tributaria estriba en que en muchos países los contribuyentes son pocos, y por lo tanto la situación tributaria no es un indicador apropiado. Los factores determinantes están claramente subordinados a las condiciones locales: la conveniencia de aplicar una selección formal depende del grado de alfabetización y de participación del grupo de bajos ingresos en el sector estructurado de la economía.

Un tercer método de selección se aplica por regiones geográficas. Puede tratarse de una región muy pequeña, como un barrio de una ciudad, como en el programa de subvención a la leche, LICONSA, de Ciudad de México, o de toda una aldea, como en el caso del programa experimental de rebaja de los precios en Filipinas. El éxito de una selección geográfica está supeditado a la posibilidad de determinar zonas en que gran parte de la población sea pobre, y de controlar las pérdidas hacia el exterior de la zona que se desea abarcar. En Ciudad de México, el control de las pérdidas fue posible gracias a la dificultad de almacenar la leche fresca por el tiempo necesario para transportarla o comercializarla. El hecho de limitar el volumen de venta a una persona significaba que no era económico ir a la zona objetivo para comprar la leche a bajo precio. En el caso de Filipinas, las aldeas seleccionadas eran aquellas con una alta tasa de subalimentación. Se determinaron utilizando los datos sobre el estado de crecimiento de los niños de un programa ya existente de vigilancia del crecimiento. Para identificar a los miembros de las aldeas se les dio tarjetas de racionamiento, pero aun así hubo pérdidas pues los miembros de las familias de lugares vecinos se trasladaron a ellas para aprovechar la subvención.

Es difícil poder aplicar una subvención a los precios con criterio geográfico en que se eviten las pérdidas hacia lugares vecinos a la zona que recibe la subvención. Las posibilidades de éxito son mayores si se trata de un producto perecedero, si se vende en cantidades limitadas, y si existen obstáculos naturales al comercio con otras zonas. También se pueden plantear problemas de carácter político cuando se hace una selección con criterios geográficos, sobre todo si la zona geográfica coincide con un subgrupo étnico, o un subgrupo de otro tipo, de la población. En este caso, las limitaciones geográficas de una subvención pueden exacerbar las tensiones entre grupos dentro de un mismo país.

Cuando las limitaciones presupuestarias de las que depende un nivel de alimentación adecuado son periódicas, o estacionales, debido a la fluctuación de los precios de los alimentos o de los ingresos, un programa con un objetivo periódico, o estacional, puede limitar sus costos sin menoscabar su eficacia desde el punto de vista nutricional. Un objetivo periódico, o estacional, significa que se dispondrá del programa sólo durante la temporada de carestía emitiendo, por ejemplo, cupones de duración limitada. Sin embargo, hay que reconocer que la aparición periódica de fuertes variaciones en los precios de los alimentos puede deberse a un sistema inadecuado de

comercialización y de almacenamiento. Estos problemas deberán abordarse directamente, al mismo tiempo que el programa de subvenciones mitigará a corto plazo los efectos de dichas variaciones. Se deberá tener cuidado de no mermar el estímulo por lograr disponer de los alimentos en forma permanente y en todas las temporadas.

Para realizar ciertos tipos de programas de subvenciones estacionales también puede haber dificultades administrativas. Los programas de alimentos por trabajo, por ejemplo, suelen tener por finalidad emplear mano de obra rural no especializada cuando faltan posibilidades de empleo en el sector privado. Sin embargo, esto puede suceder también cuando en algunos países no se pueden realizar muchas clases de obras públicas como, por ejemplo, la construcción de caminos o de sistemas de riego, durante la estación de las lluvias. Si los puestos de venta subvencionados funcionan en forma privada en el marco de un acuerdo de franquicia comercial con el gobierno, es posible que los empresarios se opongan a un cierre estacional que determinaría una disminución de sus beneficios. Cuando en los puestos de venta se venden otros productos además del alimento subvencionado, como sucede en Egipto, y en algunas provincias del Pakistán, no disponer de la subvención por una temporada es menos problemático pues se cuenta con otras fuentes de beneficios. En ambos casos, se debería tener en cuenta la posibilidad de reducir la ración en la temporada buena, en lugar de eliminarla. Un objetivo estacional conviene sólo en particulares circunstancias.

Los programas que utilizan el estado nutricional de los niños en edad preescolar como criterio para seleccionar a las familias a quienes distribuir los alimentos subvencionados, como en el caso del programa de rebaja de los precios de los alimentos en Filipinas, y el programa de bonos de alimentos en Colombia, entrañan gastos administrativos considerables dada la necesidad de evaluar regularmente el crecimiento de los niños. En general estos programas utilizan la vigilancia del crecimiento como medio educativo para enseñar a las madres la importancia de una correcta alimentación infantil, y como instrumento para particularizar la educación sanitaria y nutricional. Normalmente, la distribución de alimentos subvencionados constituye sólo uno de los componentes del programa y, por tanto, los costos de la vigilancia del crecimiento no pueden considerarse exclusivamente en función del beneficio de hacer una selección para canalizar la subvención. A menudo la vigilancia del crecimiento se considera, por sí misma, una valiosa intervención en el campo de la salud, pero es probable que no convenga como mecanismo de selección en el caso de una subvención destinada a las familias a escala nacional, a menos que, como en el caso de Filipinas, no exista ya un sistema en función en el país. Uno de los problemas que presenta este tipo de programa es que puede incentivar a las familias pobres a mantener por lo menos a uno de sus hijos por debajo del criterio de peso por altura con el fin de poder acceder a la subvención. Es difícil poder demostrar cuan fuerte pueda ser este tipo de incentivo comparado al valor educativo de la vigilancia del crecimiento. Además, es evidente que estos programas también representan una discriminación en contra de las familias que no tienen niños pequeños. Aunque estos programas están más orientados hacia la nutrición que las normales subvenciones al consumo de las familias, son pertinentes las mismas consideraciones en lo que respecta a su diseño.

3.4 Repercusiones de los programas de subvenciones a los alimentos en la política de los gobiernos

Efectos en el gasto público

Los gastos relativos a las subvenciones a los alimentos han disminuido en la mayoría de los países desde comienzos de los años ochenta, ya sea que se calculen en términos absolutos o en porcentaje del total de los gastos públicos o del producto interno bruto (Thompson y Manfred, 1997). Aunque esta disminución se debió en gran parte a la caída de los precios efectivos de los alimentos comprados por los gobiernos, los datos de que se dispone muestran que unos cuantos países modificaron expresamente sus programas de subvenciones con el propósito de ahorrar gastos, en particular Sri Lanka, que entre las modificaciones incluyó el desplazamiento de los puestos de venta de raciones a bonos de alimentos con un valor nominal fijo, la liberalización de los precios de los alimentos, y la exclusión del programa de casi la mitad de la población. En el caso de Sri Lanka estas modificaciones redujeron los costos de los gastos públicos del 15 por ciento, de finales de los años setenta, a menos del 3 por ciento en 1985.

La experiencia de Sri Lanka ilustra dos criterios de reducción de las subvenciones que producen efectos muy diferentes entre los pobres. El objetivo del primero son los pobres, mientras que el segundo reduce el valor efectivo de la subvención que recibe una familia beneficiaria. Aunque estos dos criterios pueden ser muy eficaces en

cuanto a la reducción de los costos, el segundo determina una reducción de los beneficios para los pobres que el primero no necesita hacer. Estas reducciones pueden ser drásticas, como sucedió en Sri Lanka cuando el valor efectivo de los bonos de alimentos disminuyó rápidamente después de 1979 debido a los considerables aumentos de los precios y al valor nominal fijo de los bonos.

Los datos de los estudios por países³⁸ muestran que los programas de subvenciones a los alimentos no selectivos, o poco selectivos, de la mayoría de los países, no constituyen el medio más eficaz en función de los costos para alcanzar las finalidades de una transferencia indirecta de ingresos de las personas más acomodadas a las familias pobres, ni de mejorar el consumo de alimentos entre los pobres o su estado nutricional. Ello no significa que estos programas no hayan sido eficaces en términos de reducción de la pobreza y de mejora del consumo de alimentos y de la nutrición entre los pobres, pues muchos de ellos lo han sido en tal sentido, sino que podrían haberse efectuado con menores costos fiscales y económicos. En algunos de los programas, por ejemplo, los sistemas de puestos de venta de raciones parecen haber sido más bien rentables en lo que respecta a la seguridad alimentaria de las familias, en particular de las familias de las zonas urbanas (Suresh, Bahl y Mruthyunjaya, 1993).

El costo de oportunidad de los recursos fiscales y las fuentes de financiación de las subvenciones son dos aspectos importantes que deben tenerse en cuenta. La ayuda exterior ha constituido una importante fuente de financiación en muchos de los programas de mayor alcance, incluidos los de Bangladesh y Egipto³⁹. Sin embargo, con excepción de la ayuda alimentaria, es difícil, o imposible, vincular los costos de las subvenciones a fuentes específicas de ingresos fiscales ya que las subvenciones no se financian en el ámbito de la hacienda pública. Además, de los datos de que se dispone, no resulta claro cómo se habrían gastado los fondos usados para las subvenciones explícitas a los alimentos de no haber existido dichas subvenciones.

Para terminar, debe señalarse que las subvenciones explícitas a los alimentos han permitido que ciertos gobiernos pudieran mantener salarios más bajos en el sector público, por ejemplo en Egipto y Bangladesh, correspondiendo, bajo forma de subvenciones a los alimentos, lo que pudiera considerarse como un pago en especie. Donde esto sucede, las estimaciones existentes sobrevaloran el costo fiscal neto de las subvenciones. Este tema se ilustra en Pinstруп-Andersen (1988), en que se estima que en Sri Lanka gran parte de los ahorros que se hicieron en los costos, pasando de los puestos de venta de raciones, de carácter general y no selectivo, a los bonos de alimentos, con destino concreto, se gastaron en aumentos de los salarios del sector público para compensar las pérdidas en los beneficios de las subvenciones.

Efectos en los salarios

Dado que la mayoría de las subvenciones a los alimentos se refieren a productos básicos, pueden dar lugar a una reducción de los salarios reales. En este caso, los beneficios a los consumidores son inferiores al valor de la transferencia, y las estimaciones existentes sobrevaloran los beneficios al consumo. Las subvenciones pueden considerarse en parte como subvenciones a los salarios, con un consiguiente efecto positivo en el empleo y en el crecimiento económico. La medida en que los beneficios o los costos derivados de los cambios de los precios de los alimentos sean percibidos por los consumidores, en lugar de pasar bajo forma de aumentos o reducciones de los salarios, varía de un país a otro, y se dispone de escasos datos al respecto. Es probable que las diferencias en cuanto al período de ajuste de los índices salariales se deban a aspectos de orden institucional y de otra clase. Algunos datos (Pinstруп-Andersen, 1988) indican que los salarios del sector público se reajustarían si se modificaran las subvenciones a los alimentos. En efecto, como se ha dicho anteriormente, estos ajustes se verificaron en Sri Lanka cuando se modificaron las subvenciones a finales de los años setenta.

Efectos en el sector agrícola

En lo que se refiere a los efectos en el sector agrícola existen grandes diferencias entre los distintos programas, en función de los precios de los productos agrícolas y de las políticas de compra, de los efectos de reducción de los precios de las importaciones y de la ayuda alimentaria, del grado de selectividad de las

³⁸ Véase Ali y Adams, 1996; Aziz, 1990; y McDermott, 1992.

³⁹ Véase Gaiha, 1993 y Ali y Adams, 1996.

subvenciones, de la capacidad de respuesta de los suministros, y de una serie de relaciones fiscales y macroeconómicas. En la India y Bangladesh las subvenciones a los cereales alimenticios estuvieron apoyadas en parte por compras en el mercado interior a precios relativamente bajos, mientras que los sistemas de puestos de venta de raciones en Sri Lanka se administraron paralelamente a precios al productor relativamente altos, y se necesitaron, por tanto, mayores subvenciones estatales. En México coexistieron, por algunos años, las subvenciones a los precios a la producción y al consumo del maíz. En el Brasil, las políticas de precios para el trigo determinaron, en el transcurso de unos cuantos años, el paso de las subvenciones a la producción a las subvenciones al consumo.

Entre los distintos programas no existen pautas comunes respecto de los efectos en el sector agrícola. No obstante, es evidente que las subvenciones explícitas al consumo de alimentos no tienen por qué producir efectos negativos en los incentivos a la agricultura. Por el contrario, ese tipo de subvenciones aumentan el poder adquisitivo de los consumidores, los cuales, a su vez, aumentan su demanda de alimentos, ofreciendo por tanto posibilidades de aumentar los precios a los productores. Por otro lado, las subvenciones implícitas al consumo de alimentos pueden perjudicar a los productores porque generalmente se mantienen mediante precios artificialmente bajos al productor, lo cual redundaría en una menor producción y en menores ingresos agrícolas. Los países que tienen subvenciones explícitas con frecuencia también tienen subvenciones implícitas, pero el efecto neto de estas últimas en los incentivos a la agricultura a menudo no es decisivo.

Efectos en la inflación

La forma en que se financian las subvenciones explícitas a los alimentos determina la posibilidad de que puedan influir en la tasa de inflación, y la medida de esa posible influencia. Como ya se ha visto, es muy difícil, o imposible, establecer la fuente específica de financiación de una subvención en el ámbito de los ingresos públicos. Si se da por supuesto que los costos de las subvenciones se financian mediante un gasto deficitario, y que el gasto deficitario se financia con un aumento de la oferta monetaria (suposición que puede ser razonable en algunos casos pero no en todos), entonces las subvenciones provocarían una inflación. Y así, mientras que los precios de los productos subvencionados se mantienen bajos, los precios de otros productos aumentarían, y los beneficios netos para los consumidores serán inferiores al valor de la transferencia real. Es frecuente que este efecto se pase por alto en el debate en torno a las subvenciones a los alimentos. En efecto, los gobiernos a menudo justifican en parte las subvenciones como una medida para controlar la inflación manteniendo bajos los precios de los alimentos.

Esta aparente contradicción nace de la confusión entre un cambio que se produce excepcionalmente en los precios de ciertos productos, a causa de las subvenciones, y una frecuencia constante de cambio en el nivel general de los precios provocada por una expansión de la masa monetaria para financiar las subvenciones. Se dispone de escasos datos sobre los efectos inflacionistas de las subvenciones a los alimentos, pero algunos resultados procedentes de Egipto y de la República de Corea indican que pueden ser considerables (Pinstrup-Andersen, 1988).

Efectos en el comercio internacional

Los efectos de las subvenciones a los alimentos en el comercio internacional dependen de la naturaleza de los programas de subvenciones y de otras políticas de orden económico. La reducción de los precios al consumo provoca un aumento de la demanda que a menudo se satisface aumentando las importaciones. En el caso de las subvenciones a los precios de carácter general, los consiguientes aumentos de las importaciones pueden ser muy grandes, como lo demuestran las subvenciones al trigo en Egipto y en el Brasil. Además, la fijación de los precios de consumo de los alimentos puede afectar los gastos de importación de los productos no subvencionados. En Egipto, se estimó que un 10 por ciento de aumento del costo de los alimentos importados determinaría una caída del 1-2 por ciento de la producción industrial debido a la reducción de las importaciones de materias primas con el fin de disponer de las divisas necesarias para importar alimentos (Ali y Adams, 1996).

Las subvenciones implícitas que se efectúan a través de políticas comerciales pueden producir un efecto aun mayor en el comercio, porque además de fomentar el consumo tienden a disminuir el suministro interno, reduciendo los precios a la producción, y dando lugar a una disminución de la autosuficiencia. En Tailandia, por ejemplo, las subvenciones implícitas al consumo se solían mantener mediante impuestos a la exportación de productos alimenticios importantes, reduciendo de tal manera las exportaciones mientras que en el mercado interior los precios

se mantenían bajos. La disminución de las exportaciones, o el aumento de las importaciones, producen una demanda mayor de divisas y presiones en los tipos de cambio. Estas presiones también pueden deberse a la financiación de las subvenciones explícitas.

3.5 Conclusiones

Todo lo que se ha dicho hasta ahora refleja muchas de las conclusiones a que han llegado los países en lo que respecta a la aplicación de programas de subvenciones, sean éstas de carácter general o con un objetivo concreto. Las subvenciones a los alimentos pueden influir en diversas maneras en el crecimiento económico de un país y en el empleo: a través de la distorsión de los precios y la disminución de las inversiones en el sector agrícola y en otros sectores, de la mejora de la alimentación, de los efectos en los salarios y en la inflación, y/o de la disponibilidad de divisas para importar bienes de capital, materias primas, e inclusive otros productos alimenticios. En general, no se tienen pruebas suficientes de que, por sí mismos, los gastos en subvenciones a los alimentos impidan o, al contrario, impulsen, la producción y el crecimiento nacional. Lo que sí es seguro, hasta cierto punto, es que las presiones por racionalizar las políticas nacionales en el campo de las subvenciones a los alimentos parecen ser aun mayores en el marco de las tendencias actuales hacia una reforma de los mercados internos y de la difícil situación financiera que atraviesan muchos países en desarrollo.

Las pautas que se exponen a continuación, pueden ser útiles en lo que respecta a las medidas que deberían adoptar los gobiernos nacionales que deseen examinar las políticas de sus programas de subvenciones a los alimentos, y las posibilidades de modificarlas:

- Analizar los sistemas vigentes, sus costos y beneficios;
- Determinar los objetivos de las políticas estatales, con inclusión de los grupos que se desea beneficiar;
- Analizar las condiciones básicas de la economía, incluida la información sobre la situación de los grupos que se desea beneficiar;
- Diseñar políticas alternativas para alcanzar los objetivos, recurriendo a las experiencias de otros países que se encuentren en condiciones similares.

Todos los programas de subvenciones a los alimentos deberían contar con disposiciones para dar por terminada la admisión a un programa y para permitir que otras personas que reúnan las condiciones necesarias accedan a él. Las necesidades y los ingresos de las familias cambian en el transcurso del tiempo, y por tanto también el derecho de gozar de los beneficios de las subvenciones debe ser susceptible de modificaciones. En el caso de los programas que efectúan una selección basándose en la calidad de los alimentos, se da por sentado que las personas accederán voluntariamente a suspender su participación cuando estén en condiciones de adquirir alimentos de mejor calidad. En los programas selectivos formales, puede tener sentido establecer condiciones de admisión limitadas a un determinado período de tiempo, transcurrido el cual la familia debe volver a solicitar ser admitida. De esta manera, la carga de la prueba respecto de la necesidad de seguir beneficiando de la subvención incumbe al mismo beneficiario y se evitan los resentimientos y las resistencias (así como los posibles abusos) que podrían verificarse si fueran los encargados de los programas los que tuvieran que decidir cuándo comprobar las condiciones para que una familia pueda seguir participando en ellos. Las condiciones económicas locales deberán determinar la duración del período de admisión. Un sistema que permita eliminar y añadir participantes es esencial si el programa debe seguir atendiendo a los necesitados y excluir a quienes ya no reúnan las condiciones necesarias.

Bibliografía

- Ali, S.M. y Adams, R.H., 1996. The Egyptian food subsidy system: Operation and effects on income distribution. *World Development*, Vol. 24, N° 11, págs. 1777-1791.
- Aziz, S., 1990. *The New System of Food Marketing in Pakistan*. UNRISD Discussion Paper, 10.
- Gaiha, R., 1993. Design of poverty alleviation strategy in rural areas. *FAO Economic and Social Development Paper*, 115. Roma 1993.
- McDermott, A., 1992. Targeting cereal subsidies: Case study of Morocco, Algeria, Egypt and Tunisia. *CMR Working Paper 7*. Projet de reform de la commercialisation des céréales. USAID/ Rabat 1992.
- Pinstrup-Andersen, 1988. *Food Subsidies in Developing Countries: Costs, Benefits and Policy Options*. John Hopkins University Press, Baltimore, EE.UU.
- Schiff, M., 1993. The impact of two-tier producer and consumer food pricing in India. *Policy Research Working Paper*, 1236. Banco Mundial.
- Suresh, P., D.K. Bahl y Mruthyunjaya, 1993. Government interventions in foodgrain markets: The case of India. *Food Policy*, Oct. 1993.
- Suryanarayana, M.H., 1995. Public distribution of food in India: A clarification. *Food Policy*, Vol. 20, 1995.
- Thompson, A. y Manfred, M., 1997. *Implications of Economic Policy for Food Security: A Training Manual*. Prepared for the Agricultural Policy Support Service Policy Assistance Division, FAO, Roma 1997.

ÍNDICE DE PAÍSES

- Arabia Saudita 9, 12, 16
Argelia 10, 37
Argentina 3, 10, 14, 15, 28
Australia 5, 6, 8, 14, 29
Bangladesh 10, 38, 40, 42, 43
Bolivia 28
Brasil 16, 43
Bulgaria 3, 7, 13, 14
Canadá 3, 4, 5, 7, 8, 12, 13
Colombia 10, 28, 41
Corea, República de, 12, 24, 31, 43
Chile 10, 28
China 5, 14, 15, 16
Ecuador 10, 11, 28
Estados Unidos 1, 4, 5, 12, 13, 14, 15, 29, 37, 38
Etiopía 25
Filipinas 1, 2, 11, 24, 31, 40, 41
Ghana 27
Honduras 11
Hungría 4, 8, 14, 15
India 1, 8, 23, 31, 36, 43
Indonesia 1, 6, 9, 15, 17, 23
Japón 5, 16, 17, 29
Kenya 11, 26
Malasia 23
Malawi 27
Malí 1
Marruecos 11
Mauricio 27, 31
México 3, 9, 13, 15, 28, 40, 43
Myanmar 5
Namibia 26
Nigeria 11
Pakistán 17, 35, 41
Perú 28
Polonia 14, 29
República Checa 329
Rumania 4, 9, 13, 14, 15, 17, 29
Rusia 4, 8, 18
Siria 1
Sri Lanka 11, 36, 42, 43, 44
Sudáfrica 14
Tailandia 1, 12, 17, 44
Tanzanía 12, 26
Túnez 27, 31
Turquía 1, 6, 12
Uzbekistán 9
Venezuela 10, 29
Viet Nam 6
Yugoslavia 4, 8
Zambia 26
Zimbabwe 1, 6
CE 4, 10, 13, 14

ÍNDICE DE LOS NÚMEROS ANTERIORES DE ESTE EXAMEN

Número de 1990-91

1. Examen de la evolución de las políticas nacionales sobre cereales
2. Novedades en materia de política en Europa oriental y la URSS
3. Legislación agraria reciente en los Estados Unidos
4. Implicaciones del Mercado Común Único de la Comunidad Europea

Número de 1991-92

1. Examen de la evolución de las políticas nacionales sobre cereales
2. La reforma de la Política Agraria Común de la Comunidad Europea
3. La política arrocera en China: tendencias en el pasado y perspectivas para el futuro

Número de 1992-93

1. Examen de la evolución de las políticas nacionales sobre cereales
2. Examen de las políticas nacionales de existencias de cereales
3. La política arrocera de Pakistán: Evolución reciente

Número de 1993-94

1. Examen de la evolución de las políticas cerealistas nacionales
2. La política de bandas de precios en América Latina
3. Políticas cerealistas en México y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte
4. La Ronda Uruguay y el comercio mundial de cereales

Número de 1994-95

1. Examen de la evolución de las políticas cerealistas nacionales
2. Examen de los compromisos contraídos en el sector cerealista en virtud del Acuerdo de la Ronda Uruguay
3. La política arrocera de Viet Nam

Número de 1995-97

1. Examen de la evolución de las políticas cerealistas nacionales
2. Examen de las principales novedades en materia de políticas para el sector de las semillas oleaginosas, 1995-97
3. Examen de la legislación agraria de 1966 en los Estados Unidos