

Informe Final

Consultor Julio Preve

ÍNDICE

CAPÍTULO I:	<i>Objetivos del curso, relevancia de la Política Agrícola</i>
1.	Objetivos.....
2.	Definición.....
3.	Relevancia de la Política Agrícola.....
4.	Naturaleza de la Política Agrícola.....
CAPÍTULO II:	<i>Teorías sobre el desarrollo agropecuario</i>
1.	Ideas viejas y nuevas sobre Estancamiento y Desarrollo.....
1.1	Enfoques desde el estructuralismo.....
1.2	Enfoques desde la tecnología.....
2.	Teoría de los Precios Relativos.....
2.1	El enfoque de los precios relativos.....
2.2	La sustitución de importaciones.....
2.3	Efectos de los aranceles.....
2.4	Movilidad de factores, inmovilidad de la tierra.....
2.5	Más efectos: la política, el tipo de cambio.....
2.6	Conclusiones.....
CAPÍTULO III:	<i>Tipos de aranceles y otros efectos económicos</i>
1.	Tipos de aranceles.....
2.	Otros efectos económicos.....
3.	Mediciones de apertura o encierro.....
4.	Repensando el comercio internacional.....
CAPÍTULO IV:	<i>Detracciones, reintegros, devoluciones de impuestos</i>
1.	Detracciones:
1.1	Definición.....
1.2	Efectos directos e indirectos.....
1.3	Un caso particular: las retenciones móviles.....
2.	Devoluciones de impuestos, subsidios a la exportación:
1.1	Definiciones.....
1.2	Algunos efectos de devoluciones y subsidios a la exportación.....
1.3	Selección de impuestos pasibles de devolución.....
1.4	Metodología de estimación.....
1.5	Neutralidad pura o “sucia”.....
CAPÍTULO V:	<i>Protección nominal y protección efectiva</i>
1.	Protección nominal.....
2.	Protección efectiva.....
3.	Protección implícita.....

CAPÍTULO VI: Tipo de cambio real y sector agropecuario.....

1. Enfoque de cociente simple.....
2. ¿Atrasado el denominador, o adelantado el numerador?.....
3. Ganadores y perdedores.....
4. Enfoque de cociente de cocientes. El tipo de cambio de paridad.....
5. Enfoque de balanza de pagos.....
6. Los déficit gemelos.....
7. Contracción monetaria, lucha contra la inflación y tipo de cambio.....
8. Devaluación fiscal.....

CAPÍTULO VII: Sobre política tributaria del agro

1. Principales tributos vinculados directa o indirectamente al agro.....
2. Presión fiscal, elasticidad fiscal.....
3. Impuestos directos vs. indirectos.....
4. Quién verdaderamente paga los impuestos.....
5. Traslaciones en el comercio internacional.....
6. Renta real o potencial.....
7. Fiscalismo, finalismo, neutralidad.....
8. Las deducciones de impuestos.....
9. Impuestos vs. tasas.....
10. Impuestos y precio de la tierra.....
11. Unidad de caja, diversidad de fuerzas políticas.....

CAPÍTULO VIII: Políticas de financiamiento agropecuario.....

1. Sobre crédito agropecuario:
 - 1.1 Componentes de la tasa de interés.....
 - 1.2 Cuál componente bajar
 - 1.3 Tasas negativas o subsidiadas.....
 - 1.4 Descalces de plazos y moneda.....
 - 1.5 A modo de conclusión.....
2. Sobre el fideicomiso financiero:
 - 2.1 Fideicomiso simple.....
 - 2.2 Fideicomiso financiero.....
 - 2.3 Los casos de los Fondos Lechero y Arrocero (FFAL, FFRA).....

CAPÍTULO IX: Acuerdos económicos entre países.....

1. Zonas de Libre Comercio (ZLC). Reglas de origen.....
 - 1.1 Significado de un TLC con un país grande.....
2. Unión Aduanera.....
 - 2.1 Significado de un espacio aduanero único, espacio de competencia.....
 - 2.2 Significado de la UA como solución de abastecimiento alimentario.....
 - 2.3 Significado último de la preferencia regional.....
 - 2.4 Creación o desvío de comercio, radicación de inversiones.....
 - 2.5 Significado de una política comercial común.....
 - 2.6 Políticas nacionales compatibles con la libre circulación.....
 - 2.7 Supranacionalidad, multilateralismo.....
3. Mercado común, unión monetaria.....
4. Acuerdos de geometría variable.....

CAPÍTULO X: *La negociación de Política Agrícola en la Organización Mundial del Comercio (OMC)*

1. La OMC en general.....
 - 1.1 Apuntes de la historia.....
 - 1.2 Principios fundacionales.....
 - 1.3 Organización, funciones.....
 - 1.4 Estructura básica de los acuerdos vigentes.....
2. Principios generales de la negociación agrícola.....
 - 2.1 Ayuda interna.....
 - 2.2 Acceso a mercados.....
 - 2.3 Subsidios a las exportaciones.....
 - 2.4 El vínculo económico entre los tres pilares.....
 - 2.5 Aspectos sanitarios y fitosanitarios.....
 - 2.6 Miembros, grupos de interés.....
3. Las negociaciones recientes.....
 - 3.1 La Ronda Uruguay y los tres pilares.....
 - 3.2 Para entender la Ronda de Doha.....
 - 3.3 Un caso particular: la renta de las cuotas.....
4. “Nuevos” temas de comercio internacional agrícola.....
 - 4.1 Los transgénicos y el principio precautorio
 - 4.2 Trazabilidad, etiquetado, calidad.....

CAPÍTULO XI: *Nociones de defensa comercial*.....

1. Dumping.....
2. Subsidios.....
3. Salvaguardias.....
4. Pertinencia de la aplicación de medidas defensivas por un país chico.....

CAPÍTULO XII:	<i>Política Agrícola y Agricultura Familiar (AF)</i>
1.	El pensamiento actual sobre la AF. Desde el “Consenso de Washington”.....
2.	Estrategias diferentes según países: lecciones de política agrícola.....
3.	El especial caso de Brasil y su AF.....
4.	Heterogeneidad de la AF y de las acciones que la promueven.....
5.	El hogar rural como ámbito de las políticas públicas.....
6.	Hogar rural, desarrollo territorial, acción municipal.....
7.	Ayudas a través de los precios: un desafío a la integración.....
8.	Un camino: la excepción agrícola familiar (EAF).....
9.	Descentralización, participación, corporativismo, subsidiariedad.....
10.	La familia y los partidos políticos como base de recuperación de ciudadanía y “empoderamiento”.....
CAPÍTULO XIII:	<i>Sobre Políticas de acceso a la tierra</i>
1.	Arrendamiento.....
2.	Colonización.....
3.	Sociedades anónimas, fideicomisos, fondos de inversión.....
4.	El cambio en paz.....
ANEXO:	<i>Cadenas productivas, metodología de análisis</i>
1.	Factores sistémicos de competitividad.....
2.	Análisis de la fase primaria.....
3.	Análisis de la fase industrial.....
4.	Análisis de la fase comercial y de la institucionalidad relevante.....
5.	Políticas públicas sectoriales.....
BIBLIOGRAFÍA

CAPÍTULO I

OBJETIVOS DEL CURSO, DEFINICIÓN Y RELEVANCIA DE LA POLÍTICA AGRÍCOLA

1. Objetivos

El objetivo general de este curso consiste en dotar al asistente o lector, de los conocimientos necesarios para entender los efectos económicos, productivos, de asignación de recursos, de los diferentes instrumentos de política utilizados en el país, en la región, y en los países con los que el Uruguay comercia. Esto implica tanto la descripción de la naturaleza de los instrumentos, como la consistencia de los mismos con compromisos internacionales, o con las principales corrientes de opinión que los promueven. Los principios generales de estas corrientes, sus propuestas de desarrollo a lo largo del tiempo, el tipo de medidas promovidas a su amparo, también integran la materia.

El conjunto de estos conocimientos deberá permitir al lector anticipar efectos económicos de las medidas de política, y así encuadrar su actuación profesional en el campo productivo, dentro del marco de las políticas públicas vigentes.

Para lograr los objetivos generales, el curso recorre no solo la descripción de instrumentos, de las doctrinas que los han impulsado, sino también su puesta en práctica en los últimos periodos de los diferentes gobiernos, obviamente no para juzgar a estos, sino con el fin de obtener una visión práctica de las políticas públicas, y en consecuencia estar en condiciones de juzgar en el futuro cualquier medida nacional o internacional con efectos en la actividad productiva, agropecuaria o agroindustrial.

2. Definición de Política Agrícola

La política agrícola es un área muy sensible dentro del conjunto de políticas públicas que regulan la actividad socioeconómica. Hay esencialmente dos enfoques que permiten definirla. Uno de ellos recoge la perspectiva del gobierno de un país en un momento dado: es la política propuesta o llevada a cabo por el gobierno de tal o cual período. El otro, considera el punto de vista del sujeto de la política agrícola, para quien también es relevante el conjunto de disposiciones que, tomadas en otro país, determinan efectos en el suyo.

Puede definirse política agrícola de la siguiente manera:

<p>Es el conjunto de instrumentos de distinta naturaleza jurídica, dictados por la autoridad correspondiente, capaces de generar directa o indirectamente, en el país o fuera de él, diferentes efectos en la producción, los precios, la inversión y la asignación de recursos.</p>

Al referir a *instrumentos de diferente naturaleza jurídica*, se quiere significar que incluye a leyes, decretos, disposiciones administrativas y hasta regulaciones menores de autoridades locales.

Al señalar *dictados por la autoridad correspondiente*, se quiere subrayar que existe más de una autoridad con competencias distintas no necesariamente coordinadas, capaces de generar efectos de política agrícola. De algún modo la calidad de ésta tendrá que ver precisamente con

el nivel de coordinación alcanzado en todas las instancias, nacionales o departamentales, desde el Poder Ejecutivo o Legislativo, etc.

En cuanto a la generación *indirecta*, se refiere a los efectos en todo el ámbito agrícola y agroindustrial, procedentes por ejemplo de la política anti inflacionaria, cambiaria, monetaria o fiscal, de promoción industrial, etc., que con frecuencia son más importantes que una política agrícola específica. Es decir que se plantea incluir al conjunto de disposiciones generadas fuera del ámbito agrícola o agroindustrial tradicionales; por ejemplo ministerios de economía o de hacienda, bancos centrales, secretarías de planeamiento, etc.

Finalmente se hace referencia a normas generadas *en el país o fuera de él*. Resulta obvio que la política agrícola de un país, o incluso la de un espacio aduanero ampliado, es dictada por las autoridades de ese país o de esa unión aduanera para el caso citado. Pero desde el punto de vista del productor, agropecuario o agroindustrial, la política agrícola relevante para él no es solo la procedente del país en el que desarrolla su actividad. En efecto, las políticas de los países con los que existen vínculos comerciales directos, o de otros que determinan precios internacionales aunque no comercien con el país influirán, a veces decisivamente, en su actividad. En este sentido, por ejemplo la política argentina de retenciones, o la política de garantía de precios mínimos de Brasil, o la Política Agrícola Común de la Unión Europea, todas ellas tienen efecto en el país, y configuran junto con las domésticas, todo un ámbito de política agrícola relevante para el productor, determinante para su desenvolvimiento.

Sobre estos temas versará el presente libro.

3. Relevancia de la Política Agrícola

La política agrícola es la concreción en lo sectorial de los lineamientos generales de política económica definidos por el gobierno. En gran medida la política agrícola es parte de ella. Muchos dolores de cabeza de los diferentes gobiernos se obviarían si dirigentes rurales y ministros del ramo entendieran que su función no es desdorosa por formar parte de un engranaje mayor; o que su actividad no es la de representar al sector desde un ministerio, sino de formar parte de un gobierno en la especialidad de la conducción de la política sectorial. Del mismo modo mucha eficacia se ganaría si los ministros de economía confiaran en tener aliados en los respectivos ministerios de ganadería, y no en cambio prefirieran “entregar” los ministerios sectoriales a candidatos con los que no tienen la menor afinidad, con la vana ilusión de controlarlos luego desde la caja del gobierno, o negando su firma en los decretos que aquéllos promueven. No debería ser así. Esta ha sido no obstante una experiencia frecuente del autor del libro.

En lo interno, es claro que las políticas públicas que inciden en las cadena productivas lo hacen en la proporción mayor del valor agregado nacional. Pese a la poca gente involucrada directamente en la fase primaria, - en Uruguay 77 mil productores y 187 mil personas de población agrícola- el sector agroindustrial y de servicios conexos explica más del 80 % de las exportaciones y de él deriva el dinamismo nacional reciente. Por otra parte la cifra reducida de participación del PBI agropecuario en el PBI total – en el entorno del 10 %- confunde la importancia del agro en la generación de Producto en los demás sectores. Tal como se mide, el PBI sectorial termina en la portera del establecimiento. No obstante según mediciones que toman en cuenta diversos supuestos, del PBI total, el sector agropecuario “explica” por lo menos un 30 %.¹

¹ Picerno Alfredo y otros. Estimación de la incidencia del sector agronegocios en la economía uruguaya, Anuario Opya, 2000. Véase también de los mismos autores: Índices de encadenamiento, sectores claves y multiplicadores sectoriales. Anuario Opya, 2000.

A la vez todos los procesos de relacionamiento externo dependen en su futuro en buena medida de lo que resulte de las negociaciones en el sector agrícola. La profundización del Mercosur va a depender crucialmente de la armonización de las políticas agrícolas y de sus efectos en la libre circulación. El relacionamiento con la Unión Europea va a depender de lo que ocurra con su política agrícola. Nuestra relación bilateral con Argentina está llena de contenciosos derivados de las respectivas políticas agrícolas. Con Brasil hemos adoptado posiciones defensivas en varios rubros agropecuarios. Y en la OMC lo que ocurra va a depender de lo que se acuerde en agricultura.

La inflación, el tipo de cambio, el sistema de crédito, los sistemas de innovación, muchas políticas sociales, todo está vinculado a la suerte del agro y sus encadenamientos productivos. Vamos pues a brindar elementos para reflexionar sobre todos estos tópicos.

4. Naturaleza de la Política Agrícola

La política agrícola, parte constitutiva de la política económica, debería aplicar en la especificidad sectorial, los lineamientos de política económica general. Su consideración estrictamente técnica utiliza de múltiples disciplinas, todas ellas necesarias para el entendimiento cabal de la materia. Supone conocimientos de microeconomía, base para entender las reacciones de todos los agentes económicos. Supone conocimientos de macroeconomía, en tanto las variables de economía global impactan más en el desarrollo agropecuario que las propias sectoriales. Requiere conocimientos agrícolas sobre la dinámica de cada rubro y en especial de sus condiciones competitivas. Implica conocimientos jurídicos básicos, así como de comercio internacional y de historia económica. Y supone singularmente una forma peculiar de integración de todos estos conocimientos.

En los capítulos que siguen se acudirá en forma permanente a todas estas disciplinas cuyo conocimiento básico se presupone.

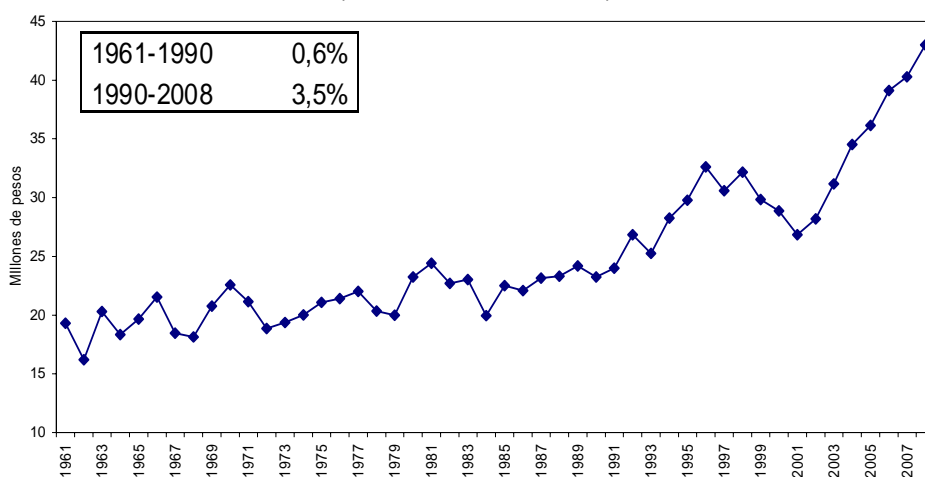
CAPÍTULO II

TEORÍAS SOBRE EL DESARROLLO AGROPECUARIO

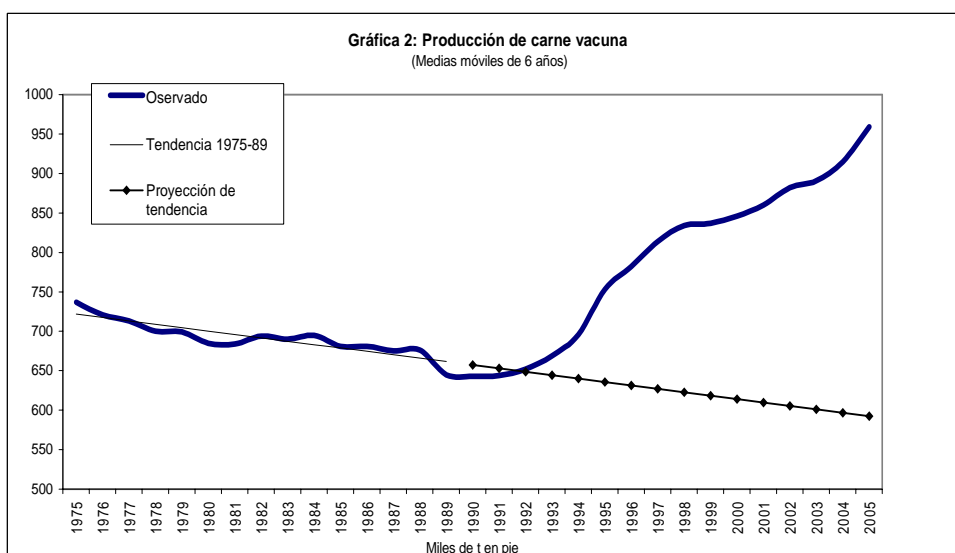
1. IDEAS VIEJAS Y NUEVAS SOBRE ESTANCAMIENTO Y DESARROLLO

Durante muchos años, tal vez décadas, el país discutió acerca de su estancamiento productivo. Cuando a partir de los noventa este estancamiento se rompió (Gráficas 1 y 2), se tardó mucho tiempo en entender por qué había terminado. Las gráficas son elocuentes, en particular la 2 que refleja el desempeño del paradigma del estancamiento, la pecuaria, la tendencia que traía y tal vez hubiera seguido, y lo que realmente sucedió.

Gráfica 1: PBI AGROPECUARIO
(A PRECIOS CONSTANTES DE 1983)



Gráfica 2: Producción de carne vacuna
(Medias móviles de 6 años)



Presentar las corrientes que en su momento intentaban explicar el estancamiento es a la vez una forma de plantear modelos de desarrollo a partir de enfoques conceptuales muy diferentes. Los mismos siguen presentes hoy en las discusiones de política agrícola. En este capítulo se describen dos de ellos; en el próximo el más conocido, proveniente de la corriente llamada de “sustitución de importaciones”.

1.1 Enfoques desde el estructuralismo

Estos enfoques tuvieron su auge en los sesenta, los setenta, y hasta mediados de los ochenta, y ahora vuelven con renovado ímpetu, aunque no se los presente así en forma directa. Qué sostiene esta corriente: que el antiguo estancamiento, o en todo caso la profundización del desarrollo agrícola, dependen de las relaciones sociales de producción, concretamente *el tamaño y la tenencia de la tierra*.

Respecto del *tamaño*, se entiende que hay una extensión óptima para producir, y que contra ella se oponen tanto el latifundio como el minifundio. Este enfoque es el generador de innumerables proyectos de reforma agraria, con parentesco más o menos lejano al marxismo. En general los que sostenían estas ideas planteaban que el desarrollo se oponía a la concentración de la producción a la que inevitablemente se marchaba, en medio de tensiones sociales procedentes del fenómeno conocido como el “éxodo rural”. La definición de un tamaño óptimo, o más bien el castigo de tamaños “inconvenientes” explica no solo los proyectos de reforma agraria, en general con trasfondo ideológico, sino muchas otras medidas de política. La tributación sobre la tierra; las tasas progresivas; la determinación de rentas potenciales basadas esencialmente en la calidad del recurso suelo, sin referencia a la disponibilidad de capital o a la calidad del recurso humano empresarial; la determinación por parte de la Administración de esta renta potencial, pensando que puede ser más eficaz que la opinión empresarial; todos estos planteos que dieron origen a regímenes tributarios hoy abandonados, mantienen defensores que siguen pensando que hay capacidad en el Estado para establecer cuanto “debe” producir un suelo, a qué explotación debe dedicarse, todo esto está en cierto modo aun presente.

Respecto de la *tenencia* de la tierra, esta corriente establece la necesidad de la estabilidad en la explotación y la actuación directa en ésta, como elementos necesarios para el desarrollo. En este sentido de la estabilidad, la propiedad es considerada la mejor forma de tenencia de la tierra, y recoge toda una carga de animosidad contraria al arrendamiento y otras formas caracterizadas como precarias. El paradigma de este enfoque está en la Ley de Arrendamientos Rurales 14384, defendida por el Instituto de Derecho Agrario de la Facultad de Derecho, que instituyó el llamado plazo de estabilidad en beneficio del arrendatario, aun en contra de la voluntad del arrendador. También ocurrió lo mismo con la posibilidad de revisar la renta por cuenta del arrendatario. En definitiva renta y plazo – el corazón del contrato de arrendamiento- siendo de orden público quedaban fuera de la voluntad del arrendador. De esta forma, queriendo defender la estabilidad del productor, se destruyó el mercado de arrendamientos –nadie en su sano juicio puede arrendar un campo sin saber finalmente cuánto tiempo se quedará el arrendatario, ni cuánto terminará pagando por él- proliferando en cambio todas las formas precarias de tenencia que la ley pretendía combatir. Esta ley fue reformada en 1991 por la 16223, que introdujo la libre contratación recreando así el mercado de arrendamientos. Hoy en día la estabilidad es fruto de las características de cada negocio – no de la ley- y existe un mercado fluido. La agricultura intensiva, que gana espacio en el país, lo hace en buena medida en base a arreglos muy ricos que no podrían entrar en el corsé de la ley: ni el plazo ni la modalidad o monto de pago de renta. La determinación de condiciones legales mínimas volvería a destruir el mercado de tierras y con él el modelo intensivo en capital que se viene desarrollando, con todo lo que implica en generación de producción y de empleo proveniente de servicios asociados.

Esta valoración peculiar del tamaño y la tenencia de la tierra se recoge en todas las publicaciones de información económica. La apertura de la producción y productividad de cada cultivo según estratos de tamaño y formas de tenencia, pretendió sugerir siempre que la productividad es mayor en los estratos medios que en los chicos y grandes, y que la propiedad también explica mejores desempeños. Hoy sabemos que eso no es necesariamente así, que existen excelentes desempeños en cualquier tamaño, y que en general la competitividad

asociada a escala como en cualquier commodity, a veces resulta la condición necesaria para alcanzar performances económicamente óptimas. Pero por otra parte, cada vez son más frecuentes las explotaciones en las que con toda obviedad es más significativo el capital que se aplica a la tierra que su propio valor. Y sobre todo hay que tener presente el desarrollo de importantes explotaciones agropecuarias, en general de escalas enormes y muy dinamizadoras, cuya propiedad procede de fondos de inversión, de fideicomisos, de fondos de pensión nacionales o extranjeros, de sociedades anónimas, etc. El aporte de este tipo de empresas ha sido resistido en la presente administración (2005-2010) a través de castigos en el sistema tributario, regulaciones sobre las sociedades anónimas, y probablemente regulaciones en torno a la nacionalidad de los titulares, todo lo cual procede de este enfoque sobre la tierra, no solo económico sino ideológico.

También, en una cifra sobre la que se ha investigado poco, aquél “éxodo rural” se detuvo en la década del 90, según la medición del número de productores reportado entre los Censos Agropecuarios del 90 y del 2000.² Una profundización mayor de este fenómeno se trata en el capítulo XIV.

1.2 Enfoques desde la tecnología

Este enfoque tal vez puede tomarse si se quiere como una variación más o menos vernácula del anterior, quizás como su versión más agronómica. Sostiene que el desarrollo proviene de la adopción de tecnología. Referido al estancamiento entendía que la investigación tenía resuelta la forma de desarrollarse, y que los productores rurales, por desconocimiento o simple ausencia de voluntad de progreso, conformes con las utilidades logradas hasta ese momento, no adoptaban la tecnología disponible. En la década del 70 este pensamiento era común en la Facultad de Agronomía. Y antes, dio origen a distintos Planes de Desarrollo Agropecuario así como a la propia institución llamada “Plan Agropecuario”, encargada de llevar al productor el paquete tecnológico que traería el desarrollo, junto al crédito para alcanzarlo. Otra vez, al igual que en el enfoque anterior, había gente que interpretaba que había un nivel de inversión o de adopción de tecnología óptimos, que no se aplicaban por causa – o culpa- del productor, sea por su ignorancia, sea por su adecuación cómoda al status quo, sea por disponer de tierra sobreabundante.

Tributaria de este enfoque es la idea que sostiene que debe estimularse la adopción de tecnología a través de mecanismos impositivos o crediticios, como si estos tuvieran mayor fuerza de convicción que el negocio favorable que eventualmente generan. Las deducciones de impuestos por adopción de tecnologías, las tasas menores –obviamente solo en la banca pública- por aplicar esta o aquella práctica mejorada, son casos típicos de este enfoque. Hoy en día también existen ejemplos de este punto de vista, cada vez que se pretende subsidiar de alguna manera la aplicación de alguna técnica conocida que la administración considera interesante por alguna razón.

Las deducciones tributarias, salvo casos muy especiales, pueden convertir en cero el costo de oportunidad del capital aplicado en la tecnología, lo que resultará en un mal uso de ella, y en un peor uso de recursos públicos. En un extremo y dicho de otra forma, si la alternativa fuera pagar a la Impositiva o tirar el fertilizante encima de las piedras, esto último será lo que ocurrirá. Abundan ejemplos de este tipo en toda la tributación llamada finalista, que pretende lograr decisiones económicas, no a partir las relaciones de precios relevantes para el negocio, sino de estrategias para pagar menos tributos. Puede admitirse no obstante hoy algún tipo de estímulo inicial para ayudar a divulgar alguna práctica lo más neutra posible a la hora de asignar recursos como por ejemplo el riego; pero esta corriente no señala esto último sino que, el

² Según el Censo del 90 había en aquel momento 54816 productores. Diez años después la cifra fue de 57131. Más allá de aspectos metodológicos es evidente que el proceso en esa década no existió.

desarrollo procede de desencadenar un proceso de adopción de tecnología ya disponible, a través de mecanismos tributarios de estímulo (o de castigo por no adopción), crediticios, etc.

También la realidad nos golpea hoy en día con otras lecciones: los casos más exitosos y transformadores de adopción de tecnologías modernas e innovadoras, se han implantado y difundido sin la menor “ayuda” oficial. Tal es el caso por ejemplo de la siembra directa o de la utilización de variedades transgénicas.

Al igual que la anterior corriente, ambas desconsideran el análisis de precios relativos llevado a cabo por el empresario como determinante a la hora de decidir su inversión.

2. TEORÍA DE LOS PRECIOS RELATIVOS

Se presenta a continuación la corriente de pensamiento que aporta una teoría en su momento novedosa para explicar el estancamiento productivo en los 60 años que van de 1930 a 1990, y que ilustra el pensamiento dominante a partir de ese entonces; es la que explica los profundos cambios de orientación de la política agrícola ocurridos a partir de ese momento y que, aunque con contradicciones, es sostenida hasta hoy por las sucesivas conducciones económicas, aunque no siempre por las autoridades de los respectivos ministerios de ganadería.

2.1 El enfoque de los precios relativos

Esta teoría que se va presentar en detalle establece que las políticas públicas elegidas por los gobiernos determinaron un cambio en las relaciones de precios entre bienes exportables agropecuarios y los demás bienes, favoreciendo a estos últimos y determinando así una conducta lógica de baja o nula inversión en el sector productor de bienes exportables, a partir de las nuevas relaciones de precios derivadas de la política, que quiso privilegiar a otros sectores antes que el agropecuario: de servicios, manufacturero, consumidor, etc.

De otra forma, que el estancamiento debe interpretarse como una respuesta lógica a la estructura de precios relativos establecida por el marco general de política que el país se dio a sí mismo. En una perspectiva de desarrollo, quiere decir que no puede haber crecimiento sostenido si los precios relativos que enfrenta el empresario no resisten el cálculo económico de rentabilidad y riesgo. Y en definitiva que las conductas empresariales determinantes del estancamiento, respondieron estrictamente a la lógica económica. Tanto, que cambiadas las expectativas sobre las relaciones de precios futuros, las cosas cambiaron.

Para empezar a desgranar esta corriente, primero hay que presentar una afirmación axiomática que resume su fundamento último. Dice así:

<p>Las decisiones de producción y consumo, de inversión y asignación de recursos, se orientan en función de los precios relativos.</p>

En términos simples esto quiere decir que cuando el ama de casa va al almacén y al decidir su consumo encuentra caras las papas, compara precios de las batatas o el arroz, y de ese análisis de relaciones de precios entre unos y otros productos alternativos, concluye una conducta de compra. Del mismo modo, es la expectativa de ganancia derivada de un análisis de precios relativos entre insumos y productos para un mismo rubro, o para los precios relativos de distintos rubros que compiten por capital o por un mismo espacio territorial, es este análisis el que puede desencadenar inversiones, crecimiento en uno u otro. Y que si la política cambia precios relativos y por ende expectativas de ganancia, la respuesta empresarial lógica será derivar recursos hacia los nuevos sectores ganadores.

Veamos entonces como se generó esa estructura de precios relativos, y su vínculo con el estancamiento primero y el desarrollo después, del agro.

2.2 La sustitución de importaciones

Luego de la crisis del 29, que tanto había afectado por el deterioro de los términos de intercambio a los países productores de materias primas, el Uruguay decide por estas razones aislarse de los avatares de la economía mundial para evitar el riesgo de sus vaivenes, como los derivados del año 29. Así, al igual que tantos otros países, intenta el autoabastecimiento de bienes manufacturados que antes debía importar, y plantea *el modelo de sustitución de importaciones* que aunque tiene antecedentes más atrás, para algunos nace formalmente con la ley 8729 de mayo de 1931³. Esta ley, surgida quizás por problemas de crisis de balanza de pagos, se convierte en instrumento proteccionista hasta su desaparición en 1959 con la Reforma Cambiaria y Monetaria.

Se preveía también que con este modelo, junto al autoabastecimiento, se obtendría a la larga una diversificación de las exportaciones que permitiría disminuir el riesgo de depender de un solo tipo de productos como los primarios, tan castigados en la crisis del 29⁴. Se eligen entonces diversos instrumentos de política económica para encerrar al país. Se va a hacer referencia por el momento solo a los aranceles, ya que en definitiva todos esos instrumentos – permisos previos, tipos de cambio diferenciales y otros- pueden estudiarse en su efecto arancelario que es el que interesa en este capítulo.

Los esfuerzos por alcanzar la autosuficiencia en manufacturas se tradujeron en una importante distorsión de toda la actividad productiva, favoreciendo la actividad industrial sobre la agropecuaria, y dentro de ésta la producción de alimentos para el consumo interno. Este suele ser un aspecto que con frecuencia se olvida. En efecto se señala a menudo que el modelo de desarrollo “hacia adentro” perjudicó severamente al sector agropecuario, obligando a los empresarios a derivar recursos fuera de él. Por supuesto que esto es lo saliente; pero no hay que olvidar que algunas actividades agropecuarias menores y no tan menores, se beneficiaron también del encierro, y se benefician hoy a través de distintos mecanismos de protección: es el caso del trigo hasta 1994, o de la producción hortifrutícola, avícola o vitivinícola hoy.

Este encierro, convertido en una exacción contra la actividad exportadora hasta ese momento solo de productos que podríamos llamar “tradicionales”, para seguir una clasificación infeliz muy extendida⁵, se concretó por diversas vías. Pero para entender como se afectaron los precios relativos, y con ellos toda la asignación de recursos, vamos a referirnos para simplificar el análisis a los efectos económicos solo de los aranceles, entendiendo que otros instrumentos se pueden analizar precisamente en su efecto arancelario de protección y cambio de precios relativos.

2.3 Efectos de los aranceles

Para entender el modo según el cual los aranceles se convierten en un impuesto implícito a la producción de bienes exportables, determinando en definitiva un modelo específico de país, es necesario repasar algunas interrelaciones y mecanismos de ajuste implícitos en la noción de equilibrio general de la economía. El punto es básico ya que a partir de esta noción es posible concluir de modo contundente que el comportamiento del sector

³ Véase a este respecto “Historia de la Ganadería Uruguaya”, de Carlos Frick Davies en Asociación Rural del Uruguay, publicación del Centenario de ARU.

⁴ La sustitución de importaciones es una estrategia de desarrollo vinculada directamente al estructuralismo referido en el capítulo anterior.

⁵ Así por ejemplo los cueros curtidos de hoy, o la producción de carne, o la de granos no se parecen casi nada a la de años atrás: son productos distintos en términos de valor agregado, de características determinadas por exigencias de compradores, etc.; así por ejemplo su contenido tecnológico es absolutamente diferente, en especial por cambios fuertes ocurridos en la fase primaria en el modo de producir.

agropecuario obedece más bien a determinaciones de la economía global, al tratamiento de variables macroeconómicas, que a los objetivos de las propias políticas sectoriales. Así por ejemplo, no puede haber duda alguna que resulta mucho más importante para el sector el tratamiento del tipo de cambio que una ley de fertilizantes, el tipo de tasas de interés que un premio a la faena de novillos de dentición incompleta.

Y vamos al repaso de aquellas interrelaciones.

En un esquema simplificado, la economía produce dos tipos de bienes: los llamados no transables o no comercializables internacionalmente – por ejemplo los servicios⁶ – y aquellos que sí pueden comercializarse internacionalmente. Estos a su vez se dividen en bienes exportables e importables.

Cuando se establece un impuesto a la importación – por ejemplo un arancel a los automóviles – crece consecuentemente el precio doméstico de estos bienes que se importan. Pero al subir este precio cae su demanda – la de autos importados – aumentando como es lógico la oferta de bienes que los sustituyen y que antes no podían competir. En otras palabras crece – o se inicia – la industria que sustituye importaciones, que era el objetivo primero, más que de la política, del modelo de país encerrado.

Sin embargo, como este tipo de bienes se tornan más caros que antes de establecerse los aranceles – en nuestro ejemplo los autos nacionales se hacen más caros que los importados sin aranceles – el público empieza a adquirir otro tipo de bienes disponibles en la economía: los exportables y los no transables. En cuanto a estos últimos, que no tienen una referencia externa en su valor, por efecto del aumento en su demanda aumenta también su precio, y como consecuencia crece también su oferta: es el caso por ejemplo del trabajo o de un corte de pelo, cuya oferta y precio crecen inicialmente al establecerse los aranceles, hasta alcanzar un nuevo punto de equilibrio.

Pero ocurre que los bienes exportables agropecuarios no pueden subir su precio como fruto del aumento de la demanda, porque el suyo está topeado por el precio internacional. De esta manera el sector que produce bienes exportables es afectado negativamente por dos vías. Por un lado cae su rentabilidad relativa ya que con los recursos que obtiene puede comprar menos bienes (recordemos que los importables y los servicios habían aumentado su precio), y éste es precisamente el modo según el cual los aranceles se convierten en un impuesto al agro vía equilibrio general.

Pero por otro lado se da un efecto un tanto o más grave: como artificialmente se ha hecho menos rentable al sector exportador frente a los demás, los recursos salen de él hacia otros sectores. El recurso humano migra a las ciudades, y por supuesto el capital. Los empresarios de cualquier sector no encuentran demasiado atractivo invertir en el agro, y los rurales prefieren desviar sus excedentes hacia otras áreas. Así el agro no crece – no podría crecer – y de algún modo podemos afirmar que con esta estructura de precios relativos parecen irrelevantes, al menos para conseguir efectos permanentes, cierta clase de estímulos tributarios y otros muy puntuales – como el premio a la faena de novillos de dentición incompleta – porque en definitiva no cambian las rentabilidades relativas entre sectores.

Es así que por decisión lógica de los empresarios, el capital, en lugar de estar invertido en el sector para el que tenemos ventajas comparativas, pasa a invertirse en industrias ficticias: era el país al revés, el país que convierte en más rentable invertir en una fábrica de tubos de imagen de televisor o de radiadores de autos, que en producir cueros curtidados; en una fábrica de autos que producir carne.

⁶ En verdad también hay servicios transables como por ejemplo los turísticos. Para nuestro ejemplo podemos asimilar a no transable típicamente al trabajo, aunque este último, si hay emigración, finalmente también sería transable.

En definitiva se armó una estructura de precios relativos ilógica; las decisiones de producción y consumo, que se orientan fundamentalmente en función de los precios relativos se toman a contramano de las ventajas del país.

2.4 Movilidad de factores, inmovilidad de la tierra

De modo que por un comportamiento empresarial lógico, huye del campo el capital, también lo hace el recurso humano, y la tierra por ser inmóvil debe soportar todo el peso del traslado disminuyendo su valor. Y aquí cabe hacer una digresión con referencia a las consecuencias que se derivan de este hecho del abaratamiento de la tierra, propiciado por este tipo de medida y por tantas otras como por ejemplo los impuestos territoriales.

El deterioro del valor de la tierra lleva a desestimular la inversión en tecnología y en todo lo que suponga intesividad en el uso de capital o trabajo, hasta a la concentración de la tierra. En efecto, la necesidad de mantener constante un ingreso que se deteriora hace necesario acceder a más tierra. Cuando el valor de ésta es alto como consecuencia de su elevada rentabilidad, el productor “extensivo”⁷ enfrenta una demanda por su campo que pasaría a constituir un elevado costo de oportunidad, que lo obligaría a vender tierra o a hacerla producir intensamente. Este fenómeno hipotético en los 90 es una realidad muy visible en el momento actual.

Se da así la paradoja de que múltiples medidas que tienen por efecto un deterioro en el valor de la tierra, aunque posean una oratoria de división de campos, de justicia social, de facilitar el acceso a ella a los pequeños productores, en realidad están promoviendo el latifundio. Si la tierra es el factor más barato, siempre será mas conveniente hacerse intensivo en ella -comprar más hectáreas- que hacerse intensivo en los otros factores y hacer producir cada hectárea más intensamente.

El fenómeno de una sociedad estructurada a partir de las transferencias del agro está descrito por la sociología al menos desde la década del 40. En ese lapso aparecieron dos libros en su momento famosos: “Riqueza y Pobreza del Uruguay” de Julio Martínez Lamas y “Detrás de la Ciudad” de Juan V. Chiarino, que contrastan el desarrollo urbano con el rural y vinculan el éxito de uno con el atraso del otro. Algo más tarde en 1967 se publica un clásico de Alberto Methol Ferré, “Uruguay como Problema”, en el que sitúa lo que llama la “renta diferencial agraria”, como la base de un modelo económico agotado que le permite pronosticar un quiebre de la sociedad, a partir de los efectos políticos de su agotamiento en las clases medias.

2.5 Más efectos: la política, el tipo de cambio

A pesar de todos estos efectos perniciosos, es evidente que la sustitución de importación produce abundantes dividendos políticos pues aumentan por un tiempo el salario y el empleo, resultando difícil que un gobierno se anime a recorrer el camino inverso. Pero el modelo rápidamente se agota por la saturación del mercado interno – en el Uruguay, se sostiene, duró más por ciertos efectos de las guerras –y por la caída de un sector exportador deprimido por las transferencias, y con frecuencia por el consumo doméstico de bienes exportables (por ejemplo carne). Aquella saturación del mercado interno determina la incapacidad del modelo de generar nuevas fuentes de trabajo, y así aparecen fenómenos cada vez más notorios de desempleo y emigración. Acto seguido el Estado decide comenzar a disimular estos efectos del modelo, contratando necesariamente cada vez más gente para el sector público e interviniendo cada vez más activamente en la distribución del ingreso fijando precios, salarios, tasas de interés. Es un círculo vicioso, cerrado en el estancamiento y la inflación.

⁷ En realidad el llamado productor extensivo, es económicamente intensivo en tierra, es decir en el recurso más barato.

Pero también existe otra forma de ver el efecto de los aranceles, al igual que de cualquier traba al comercio, a través del tipo de cambio real. En efecto, si se traba la importación, cae la demanda de las divisas necesarias para adquirir ese tipo de bienes. Así, permanece deprimido el tipo de cambio, o sobrevaluada la moneda nacional en términos de las cuentas externas, lo que también deprime la rentabilidad de la actividad exportadora.

Pero hay que recordar aquí también que no solo las transferencias originadas en medidas de política global y de estímulo a otros sectores, fueron las que explican el estancamiento productivo, determinando que los principales recursos fluyeran hacia actividades no competitivas internacionalmente. El agro ha transferido también muchas veces directamente por fijaciones de precios u otras medidas (detracciones, prohibición de exportar en pie, o de exportar cueros crudos por citar algunas más notorias) a la industria o al consumo, o al Estado, lo que ha dejado todavía menos recursos en manos de los empresarios colaborando al estancamiento.

2.6 Conclusiones

En definitiva, el estancamiento hasta 1990 no puede interpretarse, siguiendo a los estructuralistas, como un producto de inadecuadas estructuras sociales de la producción, particularmente el tamaño y la tenencia de la tierra. Más aún y como resulta conocido, el cambio ocurrido más tarde en esta situación de estancamiento no sobrevino por una reforma de estas estructuras.

Tampoco se puede sostener que el estancamiento proceda de razones tecnológicas como entienden otros, que concluyen con frecuencia de modo similar a los anteriores, reclamando reformas en la organización social de la producción. Estas quizás puedan admitirse como necesarias por razones ideológicas, pero no pensando que la inversión y la incorporación de tecnología, puedan hacerse con una inadecuada estructura de precios relativos, en definitiva sin una expectativa de ganancia para el empresario. Porque son precisamente las distorsiones en los precios relativos detalladas, las que desestiman formas intensivas de producción, entre otras razones por deprimirse el precio de la tierra como queda señalado. La realidad de estos últimos años lauda el tema definitivamente. Asistimos a un proceso de crecimiento en producción y productividad, de cambio técnico, derivados de cambios en los precios relativos procedentes de reformas en las políticas públicas, y no en cambios ni en las relaciones sociales de producción, ni en la generación o transferencia de tecnología.

Hubo estudios que intentaban cuantificar la pérdida del sector exportador, su costo en términos de sacrificio de crecimiento, a partir del sistema arancelario. Banda (Banda, A. et al.: La incidencia de la protección en el Uruguay BCU, diciembre 1978), Siandra (Siandra, E.: Transferencias de ingresos del subsector agropecuario y barreras arancelarias en Uruguay. Seminario de Economía Nacional, 1979) y Sapelli (Sapelli, C: Government policy and the uruguayan beef sector. Chicago, marzo 1985) tenían estudios que hoy pueden leerse como clásicos.

Más allá de cuantificaciones, el punto es que cuando a través de aranceles u otras medidas de política, se cambian las relaciones de precios entre sectores económicos, por ejemplo entre agroexportables y los que no lo son, la inversión fluirá con toda lógica a los favorecidos. Si la expectativa de ganancia – en todo caso mediada por una evaluación del riesgo de no conseguirla- mueve las decisiones, puede preverse dónde se asignarán los recursos.

En definitiva lo que hay que considerar, a través de la visualización del vínculo implícito entre sectores, es que hay un costo, un sacrificio en crecimiento de un sector, cuando se beneficia a otro a través del cambio de precios relativos operado por los aranceles. Obviamente, para que ocurra este cambio, la instalación de un modelo de sustitución de

importaciones, no es suficiente con que cambie un par de aranceles, sino que la idea de protección se extienda en buena parte del universo arancelario, y que se la perciba como algo permanente, sustentado en las ideas dominantes.

Del mismo modo, al menos teóricamente, la rebaja arancelaria para lograr cambios económicos relevantes, debe restablecer anteriores relaciones de precios, volviendo a cambiar el signo de los movimientos de factores móviles. Este proceso, que en buena medida se visualiza en la economía uruguaya desde 1990, no está exento de tensiones ya que hay actividades que probablemente desaparecen, y otras que deberían teóricamente aparecer. No obstante para que esto ocurra, la calidad institucional y en general los factores sistémicos de competitividad⁸ deben evidenciarse, para que el cierre de aquellas actividades conduzca a la apertura de otras en el país y no, como podría ocurrir, vía movimientos de capitales, hacia donde la globalización económica mejor los llame. Este es siempre un desafío.

⁸ Factores sistémicos de competitividad son aquellos que no tienen referencia a un rubro particular y son ventajas competitivas de un país para cualquier actividad. Son por ejemplo la libertad de entrada y salida de capitales, el funcionamiento de la justicia, el respeto al derecho de propiedad, la alternancia de partidos en el gobierno, el nivel cultural medio de la población, el acceso a las comunicaciones, la disponibilidad de carreteras, etc.

CAPÍTULO III

TIPOS DE ARANCELES Y OTROS EFECTOS ECONÓMICOS

En el capítulo anterior se presentaron los efectos más relevantes de un sistema arancelario que resuelve encerrar al país y procurar un desarrollo endógeno. El cambio de precios relativos entre exportables, importables y no comercializables es lo más saliente, condicionando la asignación de recursos en el país. No obstante es obvio que para generar este tipo de efectos, el cambio arancelario no puede ser en apenas un par de rubros, ni tampoco entenderse como algo transitorio. Para generar efectos a nivel de la economía global debe percibirse como algo estable, capaz de alcanzar a toda la economía. Así ocurrió luego de la crisis del 29. Al inicio quizás ocurrió como reacción a la crisis de balanza de pagos; pero luego el modelo se desarrolló con una militancia que fue atravesando a todos los partidos políticos, ya que estaba fuertemente instalada en el país la idea proteccionista, de industrialización autónoma.

Del mismo modo, para que un incremento arancelario genere el efecto descrito en el número 2 del Capítulo II en el tipo de cambio real, debe ocurrir en una fracción relevante del comercio.

Como un resumen del capítulo anterior necesario para abordar éste, puede señalarse que cuando los recursos se encuentran aplicados en una actividad como fruto de las intervenciones de política pública, hay un costo general no siempre obvio, derivado de no estar aplicados esos mismos recursos en otras actividades. Si las naturalmente menos rentables cambian de signo como consecuencia de aranceles u otras medidas que veremos en otros capítulos, hay un sacrificio de crecimiento en las otras. En definitiva, aunque puede haber poderosas razones políticas para favorecer una fábrica nacional de computadoras o de neumáticos, si esto se concreta como consecuencia de una política pública, habrá recursos humanos y de capital que no estarán produciendo carne o madera. La apertura económica se propone, entre otros objetivos, devolver recursos hacia sectores de mayores ventajas, que no tienen un techo de crecimiento por vincularse al mundo exterior, infinito para Uruguay.

Pero debe reconocerse asimismo, que si la apertura no discurre en un adecuado clima político y económico que alcance lo institucional, podría ocurrir también que los recursos que abandonaran la industria de sustitución, directamente salieran del país.

1. Tipos de aranceles

Vamos a suponer como integrando una misma familia diferentes instrumentos que pueden estudiarse en sus efectos arancelarios. Ellos son, presentados según el grado de protección que otorgan, en orden creciente:

- Aranceles ad valorem
- Aranceles específicos
- Precios de referencia
- Aranceles variables. Precios mínimos de exportación
- Tipos de cambio diferenciales
- Restricciones no arancelarias

Arancel ad valorem: Es un tributo indirecto que se aplica como un porcentaje sobre el valor CIF de importación. Convierte al precio del bien importado en paralelo al internacional cuyos movimientos refleja, con una protección constante. Es el más transparente y predecible para el cálculo económico. Por esta razón todas las negociaciones de libre comercio plantean como primera medida el llevar todos los mecanismos de protección a un equivalente ad valorem de

arancel. Luego será la negociación, la que establezca la cadencia y el porcentaje de reducción de ese valor hasta llegar a cero, o hasta el nivel de llegada pactado, si no fuera cero.

Arancel específico: Se aplica sobre el precio CIF, pero no como un porcentaje sino como un valor absoluto, por ejemplo en dólares por tonelada. Al tratarse de un valor fijo, la protección nominal es variable con el CIF. Si éste sube, el nivel de protección baja y viceversa. En Uruguay se ha apelado últimamente a la aplicación de aranceles específicos a la Argentina, como reacción a su política de detracciones y de beneficios en sus llamadas “zonas promovidas”. En el pasado fueron comunes en la granja.

Precios de referencia: Se habla de un precio de referencia cuando el arancel no se aplica sobre el CIF de factura, sobre el valor de la transacción, sino sobre un precio fijado por la Administración, el precio de referencia. Este precio, que constituye la base imponible del tributo aduanero, podría en teoría fijarse sin buscar protección. En efecto la OMC en su código de Valoración en Aduana permite no utilizar el valor de transacción como valor en aduana sobre el cual aplicar aranceles, cuando se dan algunas circunstancias muy precisas. Y tampoco permite en esos casos fijar cualquier precio, sino que establece una sucesión de métodos para ser utilizados, siempre con el propósito de recoger el valor, lo más real posible, de la transacción.⁹ La apelación a precios de referencia como base imponible del arancel, puede ocurrir cuando este último está comprometido en un acuerdo, por ejemplo consolidado en la OMC, pero en un valor que resulta en una protección supuestamente insuficiente. El modo de aumentar la protección sin mover el arancel es modificar la base imponible de éste, refiriéndolo a un costo de producción doméstico, a un valor histórico o en definitiva a lo que la autoridad disponga. En el pasado reciente se han utilizado por ejemplo con mercaderías chinas muy baratas, al no poder elevarse su arancel más allá del 35 %, es decir el nivel consolidado en la OMC.

Precios mínimos de exportación (PMX): En nuestro país se les ha llamado así, en la jerga PMX, aunque en realidad se trata de un título poco feliz ya que se trata de precios mínimos de importación. Son precios fijados por la administración de tal modo que el tributo aduanero resultante deriva de la adición de varios sumandos. En primer lugar, la diferencia entre el CIF y el PMX; en segundo lugar, a este monto se le adiciona el resultante de aplicar el arancel sobre el PMX. Son los “precios de entrada” de Europa por ejemplo. En rigor lo que significan es que, cualquiera sea el precio internacional, el producto entra al país a ese precio al que se llega pagando la diferencia con el fijado. Se trata de un instrumento de protección feroz, que supone un arancel variable – por ende prohibido en la OMC- según el precio internacional. Al igual que en el caso anterior se ha utilizado fijando un valor equivalente al costo de producción, o hasta el nivel que se desee proteger, con absoluta prescindencia y total aislamiento de lo que pasa en el exterior. En nuestro país se eliminaron todos los PMX de la granja al comienzo de los 90, manteniéndose en cambio para el trigo, la harina y el azúcar. En el trigo y la harina, luego de algunas contramarchas, se eliminaron definitivamente en el año 1994. En el caso del azúcar se eliminaron en el año 2000, sustituyéndose la protección por el arancel máximo consolidado en la OMC del 35 %.

Tipos de cambio diferenciales: No son propiamente aranceles y su efecto va mucho más allá. No obstante se incluyen en esta lista. Implican una autoridad que controla el comercio exterior, determinando el valor de la divisa proveniente de exportaciones, así como el de adquisición para importaciones. En este caso, la referencia es al efecto arancelario de fijar un valor de las divisas de importación, diferente y superior al valor de equilibrio de las transacciones “libres”. Se trata de un encarecimiento de la importación equivalente a un arancel. A la inversa, si el valor de la

⁹ Como ejemplo de circunstancias en las que se puede admitir no considerar el valor de transacción puede ser: una misma empresa en dos países, distribuidor exclusivo, representante, etc. Ejemplo de procedimientos para establecer el valor: de importación de análogos, de exportación a otros mercados; valor reconstruido según metodología acordada, etc.

divisa de exportación se fija en un monto inferior, estaríamos en presencia del tributo simétrico al arancel, la detracción, que se referirá en el próximo capítulo.

Restricciones no arancelarias (RNA): Se trata de trabas encubiertas, imprevisibles en su cuantía, y con frecuencia insuperables. Por lo tanto se sostiene que confieren un nivel de protección infinito por lo indeterminado. Son disposiciones por ejemplo de naturaleza sanitaria sin base alguna, o disposiciones administrativas de trámites largos o imposibles de cumplir. Constituyen un abuso muy frecuente al que apelan los gobiernos al caer los aranceles. En Uruguay son conocidas por ejemplo la prohibición de importar pollo argumentando la protección de la salud de las aves de una enfermedad llamada “Newcastle”; o la necesidad de expedición de una llamada Acreditación Fitosanitaria de Importación, un permiso sanitario para operar en frutas y verduras. Esta acreditación se expide o no según la opinión en cada caso de la Administración. Pueden operar de modo análogo requisitos de calidad, como por ejemplo podría ocurrir con la exigencia de ciertas características de algunos vegetales para admitir su importación, de certificaciones varias, de medio ambiente, etc. Cualquier trámite previo a la operación que signifique una intervención de la administración, puede convertirse en una RNA, sea éste una exigencia de análisis burocrático o de laboratorio, permiso previo, etc.

2. *Otros efectos económicos*

En el capítulo anterior se presentaron los principales efectos en el sector agroexportador, no ya de la aplicación aislada de un arancel, sino de la conformación de un sistema arancelario de protección. Ellos se pueden resumir en el cambio de precios relativos entre exportables y no transables e importables, y en la depresión del tipo de cambio real. Veremos ahora otros efectos directos.

Efectos indirectos visualizables en un enfoque de equilibrio general:

- Cambio de precios relativos entre bienes exportables y los demás; equivalente a un impuesto a la exportación
- Depresión del tipo de cambio real

Otros efectos:

- En la recaudación.
- En el precio del bien importado
- En el consumidor
- En el que sustituye importaciones
- En el siguiente eslabón de la cadena productiva
- En la paridad de importación

En la recaudación: No siempre un arancel recauda y se entiende perfectamente por todo lo anterior que éste no sea el efecto fundamentalmente buscado. Tasas crecientemente mayores de arancel van agotando la capacidad de recaudar como ocurre con cualquier tributo, hasta hacerla desaparecer si la actividad de importación cesa por su fuerte encarecimiento. En definitiva como con cualquier tributo, el incremento de las tasas genera rendimientos decrecientes. Es más; solo los aranceles bajos poseen efectos significativos de recaudación. Y solo desde niveles bajos, un aumento arancelario genera incrementos proporcionales en la recaudación. A la inversa, reducciones desde niveles elevados pueden no generar efecto alguno. Esto se verá con más detalle en otro capítulo.

En el precio del bien importado: Es otro efecto evidente; el precio del propio bien importado reconoce el efecto del arancel, que lo incrementa. Esto ocurre así porque se trata en nuestro caso de países tomadores de precios del mundo. Cuando en cambio el que aplica el arancel es por

ejemplo y por citar uno conocido Estados Unidos en la carne, ese arancel no incrementa el precio al público norteamericano sino que es trasladado al exportador, que para ingresar a aquel país debe vender al precio internacional incluido el arancel, ya que el precio del mercado americano no se modifica con los cambios arancelarios, a menos que propiciaran importaciones que por su cuantía hicieran caer el precio interno. Esto explica por qué, una rebaja en el arancel de acceso a un país con un mercado interno grande, supone inmediatamente un beneficio en el precio para el país que le exporta.

En el consumidor: Claramente hay un perjuicio directo para el que consume este tipo de bienes así como los nacionales que compiten con ellos. El consumidor paga más caro el bien, respecto de su valor anterior al establecimiento de los aranceles. A la vez, el bien nacional que lo sustituye puede aumentar su precio hasta el equivalente de importarlo. Por ponerlo en términos prácticos piénsese en Bella Unión y su complejo azucarero. Es posible que se encuentren razones políticas para sostenerlo, éste no es el punto. El tema es que su sostén deriva entre otras medidas, del arancel del 35 % que se aplica sobre el azúcar blanco, determinando que el consumidor pague por él un precio al menos 35 % más caro que si este tributo no existiera. De esta forma, el azúcar nacional, sustituto del brasileño, puede venderse en hasta un valor equivalente de importarlo al precio CIF multiplicado por 1,35, más otros gastos.

En el que sustituye importaciones: Queda referido en el apartado anterior. Se trata del propio efecto de sustitución de importaciones, del aumento posible de los precios de los bienes sustitutos, en razón del arancel. Al menos hasta el agotamiento del mercado doméstico, el arancel posibilita al sustituidor vender a un precio mayor al de antes de establecerse aquél.

En el siguiente eslabón de la cadena productiva: El encarecimiento debido al arancel de un insumo, supone un perjuicio evidente al siguiente eslabón de la cadena productiva. Así por ejemplo, la aplicación de un PMX en el trigo exigía técnicamente la aplicación de un mecanismo análogo en la harina o los molineros desaparecían. El encarecimiento consecuente del precio de la harina obliga a trasladarlo hacia adelante, al pan, que en tanto no era un bien transable – hoy en parte lo es- podía pensarse en trasladar a él su precio. A la vez, al ser un bien de demanda inelástica respecto del precio, podía trasladarse a éste todos los encarecimientos de arrastre de la cadena, pagando toda la cuenta finalmente el consumidor. Otro ejemplo: el encarecimiento de frutas y verduras a través de diversos mecanismos, dificulta el establecimiento de industrias capaces de procesarlas como materias primas. A la vez, un arancel a sus eventuales productos terminados que neutralizara lo anterior, alejaría esta actividad del mercado externo, limitando el negocio dentro de fronteras, encareciéndolo además al último eslabón, el público. En definitiva encarecer un eslabón de la cadena implica un perjuicio para el siguiente. Obviamente este perjuicio es mayor o menor dependiendo de cuánto representa el insumo en el producto terminado o, dicho de otra forma, de cuál es la relación insumo producto.

En la paridad de importación: El arancel aumenta la paridad de importación. Venimos utilizando implícitamente el concepto sin definirlo formalmente. Hagámoslo ahora:

La paridad de importación, o el equivalente de importación, es el precio al que llegaría al país un producto si efectivamente se lo importara. Se compone del precio CIF, más el arancel, más los gastos de importación tales como despachante de aduana, tarifas portuarias, tasas varias, etc.

La paridad de importación representa el precio máximo al cual puede ser vendido un producto nacional¹⁰. El aumento de la paridad de importación tiene un efecto muy importante en la formación de los precios internos de muchos productos agrícolas, concretamente los que tienen la posibilidad práctica de venderse a la industria local, importarse o exportarse como materia prima. En efecto, cuando negocian por ejemplo agricultores y molineros, en caso de una zafra deficitaria, los productores exigirán un precio equivalente al que le costaría al molinero el

¹⁰ Por encima de este precio el importado ya pasaría a ser directamente competitivo.

mismo grano al importarlo. Si la importación está sujeta a un arancel, el precio interno subirá hasta la paridad de importación, aunque no se importe en ese momento ni un solo kilo. A la inversa y en una zafra excedentaria, el precio se orientará por el equivalente de exportación, es decir aquél que se lograría si efectivamente se exportara. En definitiva la negociación variará dentro de un rango cuyo piso es el equivalente de exportar, y su techo el equivalente de importar.

3. Mediciones de apertura o encierro

Cuán abierta o cerrada es una economía. Una forma de medirlo es a través del llamado coeficiente de apertura externo, que se calcula como la suma de exportaciones e importaciones respecto del PBI. No obstante este coeficiente, que permite comparaciones entre países, no mide exactamente cuán expuesta al comercio está una economía, sino cuánto depende del comercio lo que ésta produce. Así por ejemplo los Estados Unidos, que poseen una de las economías más abiertas del mundo por el nivel arancelario general, poseen no obstante un coeficiente de apertura externo bajo, ya que su producción depende menos del comercio que otros países. Uruguay posee una mayor dependencia del comercio internacional aunque probablemente un nivel arancelario promedialmente más alto. Así medido su grado de apertura, es más abierto que Argentina, y mucho más que Brasil, menos que Irlanda, o que Chile.

4. Repensando el comercio internacional¹¹

Si bien los modelos de predicción de comercio no integran la materia de este curso, parece pertinente plantear algunas discusiones removedoras cada vez que por movimientos de reducción arancelaria se promueve el comercio.

El subtítulo copia el de un libro de Paul Krugman, que permite reflexionar sobre realidades más complejas que las reseñadas en el modelo de Ricardo de la ventajas comparativas. En autarquía, los ingleses y los portugueses sostenía aquel autor, producen ambos vinos y cereales. En comercio en cambio puede esperarse que, aprovechando sus recíprocas ventajas comparativas de tecnología y costos, Inglaterra produzca trigo, Portugal el vino, y ambos salgan ganando después de realizado su proceso de integración. Son las ventajas comparativas derivadas de la dotación diferente de factores las que determinan el comercio. No obstante observando la realidad se aprecia que sin dejar de ser esto cierto, hay otras situaciones que no explican la especialización en base a la dotación de factores o la tecnología.

Piénsese por ejemplo en el Silicon Valley, o en la ciudad de Seattle cuna de las fábricas de aviones. Por qué se ubicaron allí los factores. O reflexiónese en el caso de los vinos europeos, los cuales sin aranceles circulan por toda Europa los de unos y otros: vino chianti, oporto, borgoña, riesling, rioja, son tipos de vino que circulan por toda Europa.

Estos dos casos nos permiten plantear otras fuentes de comercio diferentes a la dotación de factores o a la existencia de capacidad de reducir costos. Una de ellas deriva de las economías de escala, más precisamente a los retornos crecientes a escala, algunos logrados dentro de las firmas y otros provenientes de externalidades que desde una ubicación determinada incorporan competitividad a una firma, por ejemplo dentro del Silicon Valley. Temas de economías de escala están presentes en la generación de comercio intraindustrial, relevante en países de dotación similar de factores. En estos casos es difícil predecir movimientos de comercio que tienen que ver incluso con la historia previa.

La otra – el caso de los vinos- está en la llamada competencia monopolística que se da entre empresas que producen sustitutos parciales. Cada una en su país intentará diferenciar su vino y convencer al consumidor que es diferente a los demás. En alguna medida diferenciará su

¹¹ Rethinking International Trade, es una obra clásica de Paul Krugman.

producto que en su género será único, ya que su diferenciación de alguna forma será también una barrera a la entrada de competidores. Y permitirá a su fabricante actuar en el comercio como un monopolista.

Todas estas circunstancias tales como la competencia monopolística, el comercio intrarrama, la existencia de ganancias de competitividad por externalidades, complementan la teoría del comercio y las ventajas comparativas y obligan a reflexiones más hondas a la hora de liberalizar el comercio cuando intervienen en él productos diferenciados. No es el caso de los commodities agrícolas que no tienen la competitividad propia del comercio industrial, dependiendo más bien de la economía de costos y no tanto de estrategias de diferenciación.

CAPÍTULO IV

DETRACCIONES, REINTEGROS, DEVOLUCIONES DE IMPUESTOS

En capítulos anteriores se detallaron diversos instrumentos de política comercial, que la mayoría de las veces lo son de política agrícola y agroindustrial. Continuando con la descripción corresponde ahora la referencia a las detracciones y los reintegros o devoluciones de impuestos.

I. DETRACCIONES

1.1 Definición

Las detracciones son impuestos indirectos que gravan a las exportaciones, con una tasa que se aplica sobre el valor FOB, que constituye la base imponible del impuesto. Un sinónimo de detracción es retención, término utilizado en la Argentina. En este país se habla también de las detracciones como derechos de exportación, término asimismo sinónimo¹².

1.2 Efectos directos e indirectos

Los impuestos a la exportación poseen los siguientes efectos:

- En la recaudación.
- En el precio percibido por el bien exportado
- En la producción
- En el precio interno y el consumidor
- En el siguiente eslabón de la cadena productiva
- En los precios relativos
- En el acceso al mercado local
- En la competencia en terceros mercados

En la recaudación Es el efecto inmediato. Por su facilidad de administración y su escasa posibilidad de evasión, resultan muy atractivas para los gobiernos con urgencias fiscales. Cuando la crisis financiera y de balanza de pagos de la Argentina en el 2001, las retenciones fueron restablecidas, en una primera instancia sin procurar otro efecto económico que el inmediato de la recaudación. Más adelante fueron tomando otros objetivos. Al igual que los aranceles y otros impuestos indirectos, la recaudación está sujeta a rendimientos decrecientes según la tasa, por el efecto que generan en el tiempo, de reducción en la producción. No obstante si se aplican sobre una a punto ya de ser realizada, es imposible cambiar de rubro o reducir su magnitud, y en este caso la recaudación es proporcional al aumento de tasa. Tal lo ocurrido en Argentina cuando, sobre la cosecha de soja, se aumentó la tasa de detracción del 35 al 44 %. En este caso el incremento de la recaudación es directamente proporcional al de la tasa, lo que explica en parte la fuerte reacción política de los contribuyentes (productores).

En el precio percibido por el bien exportado Al tratarse de países tomadores de precios en el mercado internacional, la detracción reduce directamente el precio del bien exportado, percibiendo el exportador el precio menos el impuesto. Si se tratara de un país formador de precios, en teoría podría intentar mantener su ingreso trasladando hacia adelante, a su comprador, el impuesto. No es nuestro caso.

¹² Incluso se las refiere como aranceles pero de exportación.

En la producción Aplicadas sobre la producción agrícola a realizarse, es obvio que no tienen efectos en la producción. No obstante, al reducir de hecho el precio de exportación y con él modificar los precios relativos, debe esperarse para la zafra inmediata posterior, o bien una reducción en la oferta del bien gravado, o cambios en los rubros de producción. Esto dependerá de las tasas que se apliquen a los demás bienes y a sus respectivas relaciones insumo producto. Esta caída puede ser absoluta o relativa respecto de un incremento esperado. En el año 2008 por ejemplo, que la oferta de trigo crece en todo el mundo alentada por los precios elevados de los granos, cae en Argentina. Aunque no es solo debido a las detracciones, otra fuente reporta que la Argentina es el país en el que más ha caído la producción de leche del mundo en el último quinquenio.¹³ Pronósticos similares se divulgan para la producción de carne. En definitiva, dependiendo de la tasa, de la oportunidad, quizás de la presión fiscal global, es insoslayable el efecto en la oferta del régimen de detracciones.

En el precio interno y el consumidor Se trata del efecto político quizás más relevante. El bien al exportarse ve reducido su precio en el monto de la detracción; por lo tanto el mercado doméstico puede pagar por él ese precio reducido por el impuesto, y disputarlo precisamente a la exportación. En otras palabras cae el precio doméstico hasta la paridad de exportación, concepto que venimos manejando sin definirlo. Hagámoslo ahora:

La paridad de exportación, o equivalente de exportación, es el precio que lograría un producto si efectivamente se lo exportara. Se compone del precio FOB, menos la detracción, más reintegros o devoluciones de impuestos si hubiera, menos los gastos de exportación tales como despachante de aduana, tarifas portuarias, tasas varias, etc.

Aunque supone adelantarnos algo al tema, a partir de la definición anterior ya podemos anticipar que así como la detracción reduce el precio interno, la devolución de impuestos lo incrementa, aún si no se exportara un solo kilo. De igual forma una detracción aplicada sobre un bien exportable, aun cuando no se lo exporte reduce el precio doméstico. En efecto el exportador sabe que si lo exporta logrará por él el precio internacional reducido por la detracción. De esta forma el consumidor local tendrá una preferencia hasta la paridad de exportación. Véase sin embargo que este beneficio al consumidor hay que contrastarlo con el perjuicio también indiscutible al productor. Esta opción es con frecuencia una definición relevante de economía política.

En el siguiente eslabón de la cadena productiva Este es un efecto esencial para entender las frecuentes tensiones que este tipo de medidas genera entre la producción y la industria y, crucialmente, en el comercio internacional. Supongamos la situación de un industrial aceitero, negociando con su proveedor de grano de soja, éste alcanzado por detracciones. El proveedor solo podrá venderle el grano al precio que lograría al exportarlo, esto es el precio internacional abatido en la detracción. Esto significa un subsidio al proceso industrial, costado por el productor, una transferencia de éste. Cuán importante puede ser este subsidio. Ello va a depender del peso relativo del grano en el aceite, o digámoslo mejor, de la relación insumo producto en cada caso. Y va a depender también de la eventual detracción que pudiera aplicarse al aceite, es decir al producto terminado, en este caso para subsidiar al siguiente eslabón de la cadena, el consumidor, en el caso que el mercado funcionara en competencia. Esto último conviene recordarlo porque en el caso de colusión, los industriales podrían intentar recuperar en el mercado doméstico, lo que estarían perdiendo al exportar. Este subsidio a la industria es considerado por ejemplo por la Argentina de hoy, como parte importante de su política industrial, no necesariamente contraria a principios de la OMC. No obstante mayoritariamente las opiniones especializadas sostienen que este subsidio a la producción debe disciplinarse. De

¹³ Fuente: IFCN International Farm Comparison Network, citado por Alejandra Groba, futurosyopciones.com, 6/6/08).

hecho es de esperar que el Acuerdo Final de Doha, de producirse, incluya disciplinas en materia de impuestos a las exportaciones¹⁴.

En los precios relativos Como puede haber diferentes tasas entre insumos y productos o entre diferentes productos, puede modificarse o al menos tensionarse toda la asignación de recursos dependiendo de cómo se perciba la estabilidad de esta medida. Para saber si las detracciones aplicadas en el insumo (por ejemplo trigo) constituyen o no finalmente un subsidio a su producto, también con detracciones, debemos hacer el neto de ambas medidas. Por ejemplo supongamos que el trigo vale 400 dólares, que la detracción es 20 %, y que se necesitan 1,5 toneladas de trigo para lograr una tonelada de harina, que vale 600 dólares y es alcanzada con una detracción de 15 %. El régimen de detracciones supone un perjuicio para el harinero (y un beneficio potencial para el que usa harina) de 90 dólares ($600 * 0.15$). Pero supone un beneficio de 120 dólares ($400 * 0.20 * 1.5$) en la compra de materia prima. La nueva estructura de precios relativos más que beneficia al molinero. Cálculos similares pueden realizarse con la nueva situación entre diferentes rubros.

En el acceso al mercado local Claramente, las detracciones como política industrial suponen una traba al acceso de bienes industrializados producidos por otros países. Obviamente, si la industria del país potencialmente exportador no dispone de beneficios como los descritos, su condición de competencia con la del país que los recibe es muy difícil de sostener. Apelando a este concepto es que Uruguay ha planteado controversias con Argentina según el derecho MERCOSUR, precisamente por agravarse con las detracciones la libre circulación ya que deja fuera de competencia a las actividades potencialmente exportadoras que no reciben aquellos beneficios. Cabe agregar que el MERCOSUR no tiene disciplinas en materia de subvenciones a la producción, como sí las hay a nivel de OMC. Es por este motivo que los agravios de Uruguay refieren no a subsidios sino a trabas a la libre circulación.

En la competencia en terceros mercados Se trata de un efecto que procede de la misma consideración que en el caso anterior. Es obvio que industrias de diferentes países que pugnan por la colocación de productos iguales en terceros mercados, competirán de muy diferente forma si una de ellas, la favorecida por las detracciones a su materia prima, se plantea desplazar a la anterior. En definitiva el beneficio recibido desde la política de captación de materia prima, puede capitalizarse para competir mejor.

1.3 Un caso particular: las retenciones móviles

Con todas las mismas consecuencias mencionadas más arriba, las retenciones móviles agregan otras dos: la imprevisibilidad en el impuesto a pagar, y el divorcio completo de cualquier referencia al precio internacional del rubro de que se trate. Qué son las retenciones móviles, de tan grande importancia política en Argentina. Se trata de la aplicación de un impuesto a la exportación, pero que en lugar de operar como un porcentaje sobre el FOB, se aplica trayendo del precio todo lo que supere a un valor previamente fijado por la Administración. Supone por lo tanto una fijación del precio de exportación por parte del gobierno. Este precio, remunerador o no, supone el juicio de la Administración acerca de cuál es el valor máximo a lograr por el exportador y a la vez, el tope al valor que por la materia prima paga el industrial. La incertidumbre que introducen, derivada de la fijación de un precio absolutamente político, está en la base de las reducciones en la producción y también la fortísima resistencia gremial que generan. Por poner un ejemplo tomado de la Argentina se menciona el caso de la leche en polvo. El gobierno fijó un techo para el precio de exportación en 2.300 dólares la tonelada en momentos en que en el mundo valía 5 y hasta 6 mil dólares,

¹⁴ No obstante por el momento debe considerarse, amparando a la Argentina, que las detracciones tienen un efecto equivalente a un subsidio; pero *equivalente* no es *igual*; por tanto no es absolutamente claro que se le diera razón al país que accionara eventualmente contra Argentina en el marco del derecho de la OMC, para el que el significado de cada palabra es siempre tomado “stricto sensu”.

cayendo posteriormente a niveles de 4 mil. La diferencia entre estos valores y 2300 fue retenida como impuesto en la esperanza de tirar abajo el precio al productor y luego al consumidor de la leche pasteurizada. Esto último sin embargo no tiene por qué ocurrir. El precio de la leche al público no tiene por qué recoger rebajas en la materia prima a menos que existan mecanismos policíacos específicos que lo aseguren. Este punto acerca del movimiento de los impuestos indirectos en toda la cadena productiva, o dicho de otra forma quién paga los impuestos o quién recibe realmente los beneficios, se tratará en el capítulo VIII.

El otro ejemplo más notorio ha sido el de la soja, alcanzada en Argentina por retenciones del 35 % y, a propuesta del gobierno con alícuotas mayores de acuerdo a los aumentos de precios llegando al 44 %. Un 44 % del bruto, puede implicar casi todo el valor agregado para relaciones insumo producto comunes en la agropecuaria.

Aunque el destino de lo recaudado se volcara también a una parte del sector productivo, ninguno de los efectos mencionados antes dejaría de cumplirse.

En definitiva las retenciones móviles son precios máximos de exportación; se parecen a los ya detallados PMX, precios mínimos de importación, pero actuando en la exportación. Son en ambos casos impuestos móviles.

Finalmente corresponde una consideración respecto de lo que los países vienen realizando para paliar los efectos del aumento de los precios de los commodities en los alimentos. Hay países que han preferido operar sobre las importaciones de alimentos; otros han preferido actuar en forma directa subsidiando el consumo con cargo a fondos públicos, sin interferir en la formación de precios. Y están los que han preferido actuar gravando y aun prohibiendo exportaciones, logrando de esta manera por sobreoferta doméstica reducir precios hoy, y probablemente la producción mañana. Este último modo de proceder ha sido fuertemente criticado por algunos comentaristas internacionales, ya que la sobreabundancia interna inducida por gravámenes a las exportaciones en el país en cuestión, supone sobre escasez de esos mismos alimentos en el mundo, agravando así el problema alimentario.

2. DEVOLUCIONES DE IMPUESTOS, SUBSIDIOS A LA EXPORTACIÓN

2.1 Definiciones

Como su nombre lo indica la *devolución de impuestos* es una medida de política de frontera, consistente en devolver los impuestos indirectos incurridos a lo largo de toda la cadena productiva, con ocasión de la exportación del producto seleccionado. El fundamento de este tipo de medida consiste en sentido estricto, en no afectar la competitividad internacional de un producto cualquiera, en razón de los impuestos incurridos en su producción. Se trata simplemente de no atentar contra la competitividad a partir de las políticas tributarias internas. El supuesto básico es que en países tomadores de precios estos impuestos indirectos no pueden como es lógico trasladarse hacia delante, es decir al comprador. Otra sería la situación en un país formador de precios. En definitiva de lo que se trata es de devolver solo impuestos ya recaudados. Si se cumple esta condición, no hay afectación a la competencia con proveedores de otros países. Por esta razón no solo se aceptan en el comercio intra Mercosur, sino que son especialmente mencionados como mecanismos permitidos en el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC.

Una situación conceptualmente muy diferente es la de los *reintegros*. A ellos se suele referir en Uruguay cuando el monto devuelto supera los impuestos indirectos efectivamente incurridos, caso en el cual se trata propiamente de *subsidios a la exportación*. En verdad el término reintegro no permite distinguir con claridad estas dos situaciones conceptualmente muy diferentes: la devolución de impuestos, que no supone más que retornar lo anteriormente

pagado, y el subsidio a la exportación, que implica esfuerzo presupuestal para lograr un determinado propósito de política vinculado a la exportación. En el primer caso, devoluciones de impuestos, conceptualmente no hay problemas de comercio internacional. En el segundo se trata de prácticas reñidas con la competencia y prohibidas en la OMC.

Pero cuál es el alcance de la prohibición. Cómo entender que una práctica prohibida sea aplicada sin controversia alguna por diversos países. La razón es que puede ocurrir que aun estando prohibida esta práctica, un país concreto, en un momento concreto, puede aplicarla sin incurrir en una ilegalidad respecto del derecho OMC, por ejemplo porque se encuentra en un período de reducción y convergencia aceptado por todos.

En definitiva es preferible referirse a devoluciones de impuestos y subsidios a la exportación, ya que el término reintegro, normalmente asociado al segundo caso, también es usado en el sentido de “reintegro de impuestos” contribuyendo así a la confusión.

2.2 Algunos efectos de devoluciones y subsidios a la exportación

Al igual que se refirió en los impuestos a la exportación, los reintegros poseen los siguientes efectos:

- En la recaudación
- En el precio percibido por el bien exportado
- En la producción
- En el precio interno y el consumidor
- En el siguiente eslabón de la cadena productiva
- En los precios relativos
- En la competencia en terceros mercados

En la recaudación. Obviamente suponen un costo fiscal. El Estado aplica recursos.

En el precio percibido por el bien exportado. A la inversa de las detracciones aumentan el precio de paridad de exportación.

En la producción. Este es un caso particular. Si el reintegro, o la devolución de impuestos es percibida como algo inestable, transitorio, no pueden esperarse aumentos en la producción a partir de los reintegros aunque cambiaran precios relativos entre sectores o dentro del mismo sector. Y en este caso se trataría de un costo fiscal de poca utilidad. En cambio si se percibieran como algo permanente, podrían generar algún cambio.

En el precio interno y el consumidor. Esta tipo de medidas aumenta el precio al consumidor si se aplica en un bien que puede exportarse o consumirse dentro de fronteras. El consumidor debe disputar el bien al precio que lograría su exportación, ahora incrementado en el monto de la devolución.

En el siguiente eslabón de la cadena productiva. El encarecimiento del bien supone un perjuicio para el siguiente eslabón de la cadena productiva que debe neutralizarse, quizás con una devolución también en este eslabón que sigue al anterior. En realidad la magnitud del perjuicio depende de la relación insumo producto, como ya se ha explicado para el caso de las detracciones, simétrico de éste.

En los precios relativos. Véase también aquí lo explicado para el caso de las retenciones, tanto dentro de una cadena como con referencia a otras. También son explicaciones simétricas.

En la competencia en terceros mercados. Ya referido antes, implica la ventaja que en la competencia internacional puede tener un exportador que dispone una parte de su precio aportada por su gobierno. Esto le permite vender más barato que los competidores, y aun desplazar productores del país de destino. Es el caso de los reclamos permanentes de los países exportadores de alimentos, a Europa y especialmente a los Estados Unidos.

Pero si teóricamente resulta clara la distinción entre ambos conceptos, devolución de impuestos o subsidios, en la práctica no es tan sencillo distinguir una y otra situación, lo que no obstante es muy relevante ya que marca el límite de lo que un gobierno podría conceder a sus exportadores sin exponerse a controversias. Desde otro punto de vista podría marcar el máximo al que un exportador podría aspirar a recibir de parte de su gobierno.

Dos son los temas que se presentan para discernir si estamos en presencia de una devolución de impuestos o de un subsidio. El primero la naturaleza de los impuestos a devolver. El segundo, cómo calcular la cuantía de la devolución, y valorar si lo que plantea un gobierno está o no dentro de lo permitido por la OMC.

2.3. Selección de impuestos indirectos pasibles de devolución

En el capítulo correspondiente se detallarán definiciones técnicas de impuestos directos e indirectos. En este caso lo que interesa es conocer lo que la OMC acepta como impuestos indirectos y por ende pasibles de ser devueltos, y lo que señala como subsidios o subvenciones. El Anexo I del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias establece una “lista ilustrativa de subvenciones a la exportación”. De esta lista se incluye en el inciso e : “La exención, remisión o aplazamiento total o parcial, relacionados específicamente con las exportaciones, de los impuestos directos o de las cotizaciones de seguridad social que paguen o deban pagar las empresas industriales y comerciales.” Por la afirmativa devolver impuestos directos o aportes a la seguridad social está prohibido. En sentido contrario no son subvenciones las devoluciones de impuestos indirectos. En notas al pie de este inciso define impuestos directos e indirectos de la siguiente forma. “Por "impuestos directos" se entenderán los impuestos sobre los salarios, beneficios, intereses, rentas, cánones o regalías y todas las demás formas de ingresos, y los impuestos sobre la propiedad de bienes inmuebles.” Y más adelante: “Por "impuestos indirectos" se entenderán los impuestos sobre las ventas, el consumo, el volumen de negocio, el valor añadido, las franquicias, el timbre, las transmisiones y las existencias y equipos, los ajustes fiscales en la frontera y los *demás impuestos distintos de los impuestos directos y las cargas a la importación.*” Este último renglón deja algún espacio para la discrecionalidad en la selección de tributos a devolver.

Aun con estas definiciones bastante precisas, en la práctica puede ser discutible si un impuesto es directo o indirecto. Por ejemplo un impuesto a las ventas como el IMEBA (Impuesto a la Enajenación de Bienes Agropecuarios) es incuestionablemente un impuesto indirecto. No lo es tanto, si lo recaudado puede tomarse como un anticipo de impuesto a la renta, incuestionablemente un impuesto directo, a elección del contribuyente. En otras palabras la selección de impuestos a devolver presenta algunas dificultades.

2.4. Metodología de estimación

Aun mayores dificultades se evidencian a la hora de calcular el monto a devolver. Se detallan a continuación todas las fuentes de variación que hay en el cálculo técnico del monto de un impuesto a devolver, con ocasión de la exportación de un producto agrícola cualquiera. Se intentará hacerlo presentando el razonamiento que se sigue en el cálculo técnico, para demostrar que la cifra final a devolver puede variar del doble a la mitad, y representar siempre un cálculo de base técnica, pero con ancho margen por tanto para la discrecionalidad política.

Tomemos por ejemplo el caso de un impuesto al gas oil, claramente indirecto, que queremos devolver con ocasión de la exportación de soja. En primer lugar habrá que determinar un consumo de gas oil por hectárea sembrada. Para ello habrá que elegir un modelo en el que se suponga algún laboreo: dos aradas o una; dos o tres pasadas de disquera; flete a molino y a qué distancia; y finalmente: con siembra directa o convencional, o con una combinación de ambas, estimada o derivada de encuestas... Suponiendo que se logre una buena estimación de consumo de gas oil por hectárea, y por ende de la cuantía del impuesto involucrado, el paso siguiente es asignarlo a un nivel de rendimiento físico por unidad de superficie. Y cuál tomar: el promedio de los últimos años, el promedio de los últimos años excluido alguno especial en más o en menos, el actual, el estimado del próximo quinquenio, en todos los casos hay argumentos para tomar uno u otro, y el resultado es muy diferente. Pero las dudas siguen a la hora de determinar si el total del monto de impuestos a devolver se aplica todo sobre el producto, o si, en caso de exportarse más de uno –por ejemplo cortes de carne, o aceite y harinas- con qué criterio se divide el monto: si por proporciones en volumen o en valor.

Finalmente, si se ha resuelto que la devolución de impuestos se exprese como un porcentaje sobre el valor FOB, hay que sortear otra dificultad, fuente de variaciones enormes. En este caso, dado el monto a devolver, para llevarlo a porcentaje sobre FOB hay que escoger un precio: el del año, el promedio de los últimos tres, la estimación de los próximos cinco...

2.5 Neutralidad pura o “sucia”

Hay una discusión clásica que bien puede resumirse en esta pregunta. ¿Corresponde devolver impuestos a las materias primas, cuando hay industria local? Un concepto de neutralidad pura llevaría a decir que sí, que si de lo que se trata es de no entorpecer la exportación, este concepto vale cualquiera sea el estado de elaboración. No obstante es verdad que si se parte de una situación sin devolución de impuestos, y se los empieza a devolver a las materias primas, esto supone un incremento del precio al que la industria compra la materia prima, algo políticamente difícil. De esta forma, la devolución de impuestos que excluye a las materias primas se parece más a un reintegro al valor agregado industrial. También puede sostenerse que en algunos casos la devolución al producto terminado puede llegar a la materia prima vía precios. Esto ocurre por ejemplo en una situación de sobredemanda. La traslación dentro de la cadena de tributos indirectos es un tema que se verá en otro capítulo.

En definitiva en puridad habría derecho a otorgar o a reclamar esas devoluciones a las materias primas; pero en la práctica es difícil y se ha dado pocas veces, por ejemplo cuando la exportación de la materia prima es realizada también y ocasionalmente por el que la industrializa.

CAPÍTULO V

PROTECCIÓN NOMINAL Y PROTECCIÓN EFECTIVA

Se ha presentado en el capítulo correspondiente, al explicar los efectos económicos de la aplicación de aranceles, el caso del automóvil importado, que una vez gravado con un arancel de, por ejemplo un 50%, pasa a valer en plaza –dejando de lado momentáneamente otros costos de la importación- \$150 si su CIF era \$100. Esto hace, en el ejemplo que vimos antes, que el automóvil producido en el país, pueda venderse en hasta \$150. Dicho mejor, el automóvil nacional que sustituye al importado puede venderse dentro de fronteras en hasta la paridad de importación del auto importado, es decir su CIF más el arancel, más otros costos de importación¹⁵.

1. Protección nominal

La **protección nominal** es la que confiere el arancel, y en este caso es 50 %, coincidiendo con el arancel ad valorem.

Si se tratara de un arancel específico de por ejemplo \$22 por unidad, la protección nominal sería en esta caso el cociente entre el específico y el precio CIF. En nuestro caso que definimos el CIF en \$100, la protección nominal es 22 %.

Pero cabe la siguiente pregunta. ¿Es la protección nominal la que efectivamente le confiere la política comercial a la actividad de armado de automóviles en el país? La respuesta es definitivamente no. Veamos por qué.

Armar autos implica utilizar insumos que a la vez son productos de otros procesos productivos. Por ejemplo las cubiertas, los radiadores, los asientos, todo ellos son insumos cuya producción a lo mejor también está protegida por la política comercial. Por otra parte hemos visto que un arancel en un insumo constituye un perjuicio al siguiente eslabón de la cadena productiva. Supongamos que la producción de cubiertas, radiadores y asientos, también está protegida por un arancel, lo que al encarecer todos estos insumos de los autos, perjudica al proceso de armado. Y tenemos luego el arancel del auto terminado que beneficia la producción del competidor nacional. Cuál de las dos situaciones prevalecerá: ¿el perjuicio por la protección de los insumos, o el beneficio por la del auto terminado? Precisamente el estudio de la protección efectiva nos permite analizar conjuntamente la protección en los insumos y la del producto. Es obvio que la importancia de la protección nominal de los insumos va a depender del peso que estos tengan en el producto terminado. O dicho de un modo más preciso, el efecto de la protección en los insumos dependerá del valor agregado, en este caso en el proceso de armar automóviles.

$$V.a. = VBP - \text{insumos}$$

El valor agregado es el valor bruto de producción menos el valor de los insumos. El valor agregado es asimismo el monto que resta de la venta del producto para remunerar los factores de producción, pagar impuestos y generar la ganancia del empresario. Se compone pues de salarios, intereses, renta, excedente de explotación, e impuestos indirectos netos de subsidios.

$$V.a. = \text{salarios, intereses, renta, excedente de explotación, impuestos indirectos}$$

¹⁵ Debe tratarse de automóviles más o menos equivalentes en la preferencia del consumidor.

2. Protección efectiva

El valor agregado es lo que el empresario realiza a partir de los insumos que compra. La protección que recibe en esta etapa de la cadena productiva, en la etapa que él realiza, es propiamente la protección efectiva.

La *protección efectiva* es la protección sobre el valor agregado.

No es pues la protección sobre el auto, sino la que recibe el proceso de armado, esto es el proceso de agregar valor armando autos, a partir de los insumos necesarios. Conceptualmente:

$$P. \text{ efectiva} = \frac{\text{PM producto} - \text{PM insumos}}{\text{V.a.}}$$

PM producto: paridad de importación del producto

PM insumos: paridad de importación de los insumos

V.a.: valor agregado sin aranceles, o a precios internacionales

Matemáticamente:

$$(1) \text{ Tasa de protección efectiva} = \frac{\text{PM producto} - \text{PM insumos}}{\text{V.a.}} - 1 \times 100$$

$$(2) \text{ Tasa de protección efectiva} = \frac{\text{V.a. pd} - \text{V.a. pm}}{\text{V.a. pm}} \times 100$$

Donde:

V.a. pd : valor agregado a precios domésticos, es decir incluyendo aranceles en producto e insumos.

V.a. pm : valor agregado a precios mundiales, sin aranceles

Veamos un ejemplo aplicando las dos fórmulas, para calcular la protección efectiva en el proceso de refinar azúcar crudo importado. Utilizamos el caso del azúcar con precios de mercado internacional para agosto de 2008.

Datos:

P* = precio internacional azúcar blanco = U\$S 380

P**= precio internacional azúcar crudo = U\$S 290

Conversión física de crudo a blanco = 1.041 toneladas de crudo/ ton de blanco

Arancel del blanco = 35 %

Arancel del crudo = 0 %

Valor agregado pm = 78,1 = 380 - (290. 1,041)

Valor agregado pd = 211.11 = 513- 301.89

Tasa de p. efectiva = $\frac{\text{PM producto} - \text{PM insumos}}{\text{V.a.}} - 1 \times 100 =$

$$= \frac{380(1+0.35) - (290 \times 1.041)}{78,1} \times (1+0) - 1 \times 100 = \frac{513 - 301.89}{78,1} - 1 \times 100 = \mathbf{170,3 \%}$$

$$\text{Tasa de protección efectiva} = \frac{\text{V.a. pd} - \text{V.a. pm}}{\text{V.a pm}} \times 100 =$$

$$= \frac{211.11 - 78.1}{78.1} \times 100 = \mathbf{170,3 \%}$$

El caso anterior permite ilustrar cómo una protección nominal del 35 % se convierte en realidad en una protección efectiva, es decir en una protección en este caso a la actividad industrial, del 170 % o sea casi cinco veces mayor. O dicho de otra forma: para agregar un valor de 78, 1 dólares, los consumidores de azúcar blanco deben pagar por él 133 más. Por cada dólar de agregado de valor el sobreprecio del azúcar blanco será de 1,7 dólares. En definitiva, la protección nominal es la relevante para el consumidor, pero no nos dice mucho sobre la política pública de protección al productor.¹⁶ En este caso la relevante es la protección efectiva.

Por todo lo anterior puede verificarse que la protección efectiva aumenta cuanto mayor es la protección nominal del producto, cuanto menor es la de los insumos, y cuanto más reducido es el valor agregado.

En rigor, con razonamientos similares se puede integrar al cálculo de la protección efectiva, también las detracciones y las devoluciones de impuestos, siempre refiriendo el valor agregado después de las medidas incorporadas al cálculo, al valor agregado sin ninguna de ellas a precios internacionales.

3. *Protección implícita*

Finalmente corresponde definir la *protección implícita*. Establecida la protección nominal, el productor doméstico puede ofrecer su producto en hasta el precio de paridad de importación, es decir el precio CIF incrementado por el arancel. Ello no obstante puede ocurrir, en particular cuando la protección nominal es elevada, que el sustituidor doméstico no pueda vender dentro de fronteras al precio equivalente de importar, porque el mercado no lo resiste. En otras palabras, que si vende tomando la paridad de importación plena, las cantidades que puede vender se reducen. En definitiva el concepto de protección implícita expresa cuánto de la protección nominal es “aprovechado” realmente. Si un bien importado vale 100, tiene un arancel del 40 %, y es vendido por razones de mercado a 115, la protección implícita es 15 %. Por encima de este valor se trata de protección redundante, y se dice que existe “agua” en la tarifa. Es decir que podría bajarse la protección nominal sin generar ningún efecto en el sustituidor de importaciones.

Se habla también de protección implícita cuando se cuantifica en un equivalente arancelario el sobreprecio respecto de la importación sin aranceles debido a cualquier medida de protección, sanitaria administrativa, etc.

En resumen:

La *protección implícita* es el porcentaje en que el precio doméstico supera el precio de libre comercio, o de paridad de importación sin arancel. Es la fracción de la protección nominal verdaderamente aprovechada por el sustituidor de importaciones. O también la expresión en el precio de medidas de protección de naturaleza no arancelaria.

¹⁶ Productor no en el sentido de productor rural, sino en sentido económico.

CAPITULO VI

TIPO DE CAMBIO REAL Y SECTOR AGROPECUARIO

Corresponde abordar ahora un tema recurrente en todos los foros de discusión vinculados al sector agropecuario y agroindustrial exportador. Se trata del llamado “**retraso cambiario**”, así entre comillas, que merece un abordaje técnico objetivo para que cada uno pueda evaluar cuánto de él es perjudicial o beneficioso, para qué sectores, cuánto de su cuantía deriva del exterior y no se puede hacer nada o muy poco al respecto, y cuánto depende de los gobiernos su modificación. Se presenta primero el razonamiento más sencillo, erróneo como se verá, pero que permite ir construyendo de a poco todos los conceptos involucrados.

1. Enfoque de cociente simple

La primera definición, la más simple, es la que surge de presentar el tema como un simple cociente entre el incremento de la inflación y el incremento de la devaluación en un período dado.

En otras palabras: $\frac{\Delta I}{\Delta D}$

Una primera dificultad a partir de este análisis surge del período en el cual se considera el cociente, que puede llevar a conclusiones no solo diferentes sino opuestas. Un ejemplo. Un arrocero señalaba en el año 2006 que en el último año había padecido retraso cambiario y culpaba al gobierno¹⁷. Lo que hacía en realidad era analizar el cociente simple para el último año, verificándose que efectivamente, la inflación se había movido 6.5 % y la devaluación 1,8 %, (Véase tabla 1) lo que como veremos, aunque no permite concluir nada -ni que hay atraso, ni que hay que hacer algo- sí verifica que es cierto que en el cociente, el numerador se movió 4.6 % más; eso sí es verdad (1.065/1.018). Pero el mismo cociente puede generar relaciones de signo diferente si en lugar de tomar el último año se elige otra base. Por ejemplo, qué pasa si se toma como base para el cálculo por ejemplo enero del 2001, poco tiempo antes de la devaluación, cuando el dólar estaba a \$12,5. O si se toma el valor inmediatamente después de aquel momento, por ejemplo agosto del 2002 con el dólar a \$ 26.

Tabla 1. Ejemplos de variaciones IPC y dólar:

	Dólar \$/U\$S	IPC	“retraso”
Mar/ 06	25.1	216.61	
Mar/05	24.65	203.33	
Ag/02	26	160.71	
En/01	12.5	130.85	
Mar 06/mar 05	1.018	1.065	4.6 %
Mar 06/ ag 02	0.96	1.347	40.31 %
Mar 06/enero 01	2.008	1.655	- 17,5%

Fuente: INE

En definitiva todas las reflexiones para el cociente son ciertas para el período que se las defina. Puede haber ocurrido atraso en el último año, adelanto si se analiza desde enero del 2001, mayor atraso si se toma desde agosto del 2002. Y todo es verdad y ningún cociente solo autoriza a concluir acerca de la situación de competitividad de la actividad en análisis. Hubo atraso o adelanto según qué se tome como base. Para medir competitividad desde este parcial

¹⁷ El autor fue testigo de esta episodio en el seno de la Comisión Sectorial del Arroz.

punto de vista debería tomarse una base amplia que tuviera algún significado: por ejemplo un promedio de años considerados “normales”; aún así este enfoque sería muy parcial. Es más; la medición del retraso cambiario tomando como medida para la inflación el IPC o el IPPM resulta diferente y posee significados económicos distintos.

2. *¿Atrasado el denominador o adelantado el numerador?*

Y otra pregunta más, quizás la más importante. En la discusión política los exportadores señalan que el dólar se movió poco. Como se trata de un cociente, a lo mejor lo que ocurre no es que el denominador se movió poco, sino que el numerador – la inflación- se movió mucho. Esto es particularmente relevante, porque si bien como se verá es poco lo que los gobiernos pueden hacer respecto del valor del dólar, es mucho más en cambio lo que pueden hacer para controlar o descontrolar la inflación. Sobre este punto volveremos más adelante.

En resumen mirar este cociente puede llevar a conclusiones erradas y parciales. En efecto en un momento dado puede haber “retraso cambiario” o adelanto, según qué período se tome e incluso cómo se mida la inflación. Obviamente la politización de todo este tema hace que sea muy frecuente la comparación entre períodos de gobierno arrancando el análisis a partir del cambio de las conducciones económicas.

Otra consideración que hay que tener cuando algunos intereses económicos reclaman por una mayor devaluación, es que en realidad lo que están demandando es un cambio en la relación de devaluación e inflación; y confían en que la devaluación ocurra sin que se mueva la inflación. Esto notoriamente no tiene por qué ser así. La *devaluación nominal* recoge el movimiento en el tipo de cambio. Pero la *devaluación real* expresa cuánto de aquella no es absorbida por la inflación. Ésta por su parte recoge de inmediato los precios de algunos bienes transables, que rápidamente se mueven¹⁸. Pero además, en economías con memoria inflacionaria, suele desatarse un proceso de “remarcado” de precios por expectativas, solo moderado por el temor a una recesión.

Finalmente hay que señalar que aquella forma de medir variaciones respecto de un valor fijo –el dólar o la inflación de USA - también tiene hoy debilidades manifiestas ya que el dólar también se deprecia respecto de otras monedas, y hay inflación en Estados Unidos. En definitiva que la medida correcta debería recoger también la propia pérdida de valor del dólar causada por la inflación norteamericana, medida por el IPC de Estados Unidos.

3. *Ganadores y perdedores*

Si mirar un solo cociente no permite concluir demasiado acerca de la suerte del exportador, sí nos permite visualizar que una misma situación genera en el corto plazo resultados muy diferentes y opuestos entre distintos sectores de la economía: exportadores, importadores, sustituidores de importaciones, consumidores o asalariados. Esto a la vez marca la restricción política que tiene que enfrentar un gobierno cuando resuelve modificar o atenuar los movimientos en la relación, en uno u otro sentido. Así por ejemplo un tipo de cambio que se retrasa perjudica al exportador, beneficia al importador, perjudica al sustituidor y beneficia al asalariado consumidor, al menos al comprar bienes transables. Pero esto solo hasta un cierto punto, en el que la inflación y los salarios fueran de la mano. Si en cambio esto último no se diera y el gobierno resolviera – y lograra- contener la inflación a través de mecanismos fiscales o monetarios, y de esta forma corrigiera el “retraso”, mejoraría la suerte del exportador, empeoraría la del importador, mejoraría la del sustituidor y empeoraría en el corto plazo la del asalariado consumidor. Estas relaciones no son siempre ciertas pero se expresan para mostrar la complejidad de las decisiones políticas. Es más; son relativamente ciertas en un esquema de

¹⁸ Este efecto es conocido como “pass through”, es decir el efecto de pasaje de las variaciones del tipo de cambio en la inflación interna.

ceteris paribus, esto es suponiendo todo lo demás –las demás condiciones económicas del negocio en cuestión- constantes.

Pero ocurre que las ceteris no son paribus. Por ejemplo, podría ocurrir que en el mismo período que se retrasa el tipo de cambio, el precio internacional del bien exportado cambiara de valor, incrementándose sustancialmente, como ocurrió hasta mediados del 2008 con el mercado de commodities. O también que en ese lapso estuviera aumentando en muchos rubros la productividad, incluso presionados por la relación cambiaria desfavorable. En estos casos, sería menor la probabilidad de que un gobierno hiciera algo en favor de los exportadores para corregir aquel efecto.

4. Enfoque de cociente de cocientes. El tipo de cambio de paridad.

Ya se ha visto que el análisis de cociente simple no permite concluir, como se suele hacer, respecto de la evolución de la competitividad de un sector exportador. La competitividad vía tipo de cambio, mide la suerte de un sector de un país, respecto de lo que ocurre en el o los países relevantes para su comercio. Es decir que la evolución de la inflación y la devaluación del propio país, no da cuenta ella sola, de la evolución de la competitividad externa de ese sector. Se hace necesario comparar “retrasos cambiarios”, calcular un cociente de cocientes. O dicho de otra manera, es necesario analizar la relación cambiaria, la que expresa la relación entre bienes transables y no transables, en todos los países. En otras palabras, si se quiere evaluar la evolución en un período dado de la competitividad de un país medida a través del tipo de cambio, es necesario considerar la evolución de ambas variables en los países con los que tenemos comercio. La relación encontrada se llama tipo de cambio de paridad. (TC de P)

Expresado matemáticamente:

$$\frac{\Delta I_{ur}}{\Delta D_{ur}} = \frac{\Delta I_{arg} \cdot x_1 + \Delta I_{usa} \cdot x_2 + \Delta I_{ue} \cdot x_3}{\Delta D_{arg} \cdot x_1 + \Delta D_{usa} \cdot x_2 + \Delta D_{ue} \cdot x_3}$$

Donde:

x_i = ponderación de cada país en el comercio total del Uruguay

$$x_1 + x_2 + x_3 + x_n = 1$$

En el numerador se expresa la relación cambiaria del país en el período, y en el denominador la suma de la misma relación en los países con los que tenemos comercio, ponderando cada cociente por la participación de cada país en el comercio. La evolución de este cociente de cocientes da cuenta de la competitividad externa medida a través del tipo de cambio. También es un enfoque de ceteris paribus con los mismos problemas antes mencionados. Pero da una idea del comportamiento general. Es precisamente lo ocurrido cuando el retraso cambiario de comienzos de los 90. Es verdad que la inflación era mayor a la devaluación. Y es verdad también que no perdíamos competitividad, ya que en nuestro comercio ponderaban casi un 50 % Argentina y Brasil, países que sucesivamente vivieron procesos más intensos que el nuestro de “retraso cambiario”.

Pero lo que puede ser cierto para la economía como un todo, puede no serlo en alguna de sus partes. Por ejemplo, podríamos estar quedando más competitivos con Argentina, menos con Europa, más con USA y menos con China. En definitiva cada rubro, según su orientación comercial, tendrá una relación cambiaria bilateral o múltiple más relevante, que puede coincidir o no con la suerte del país como un todo. Por eso es pertinente analizar este cociente de cocientes por partes: respecto del área del dólar (USA, México, Canadá), respecto del MERCOSUR, respecto de Europa, respecto de China, etc.

Cabe señalar que puede el país estar mejorando su competitividad global pero en particular para un rubro que vende por ejemplo a China la situación puede ser de fuerte desmejoramiento. Era la que ocurría por ejemplo con Argentina en tiempos de la convertibilidad: quedaba cara en dólares, se convertía en un lugar mejor para vender, peor para comprar, mejor para nuestro turismo; algo parecido a lo que está ocurriendo hoy (2008) con Brasil. Pero China devaluaba fuertemente ganando competitividad por esa vía, y resultando en una situación desfavorable para la lana, sector que vende en China y sin chance de cambiar de mercados en el corto plazo.

Este análisis de competitividad vía tipo de cambio, no recoge tampoco las modificaciones que en el período pudieran haber ocurrido en la productividad de la economía, o del sector exportador, o del sector específico que estemos analizando, que por supuesto modifican la competitividad. Quizás un sector puede compensar su deterioro mejorando su productividad. Pero como este es un análisis comparativo hay que tener presente que otros países pueden haber hecho lo mismo en ese lapso.

En definitiva si bien el análisis de cociente simple es muy parcial, este de cociente de cocientes nos dice algo más, nos ofrece algunos elementos sobre la realidad que vamos percibiendo como más compleja, a la hora de extraer conclusiones sobre culpables o causantes de un supuesto “retraso cambiario”.

5. *Enfoque de balanza de pagos*

Se señaló en los apartados anteriores el conjunto de complejidades que tiene el tema del “atraso cambiario” cuando se lo plantea en términos de ganancia o pérdida de competitividad, del país o de un sector en concreto, para un período específico. Corresponde ahora analizar al dólar como una simple mercadería que, en el mercado de cambios, es ofrecida y demandada. De esta manera se entenderá por ejemplo, que cuando la demanda de divisas es mayor a la oferta se producen tensiones devaluatorias –el dólar tenderá a valer más pesos- , y viceversa. Esto es crucial por ejemplo para los inversores que miran el país, ya que movimientos bruscos en las cotizaciones cambian precios relativos y otras condiciones de su negocio. Por eso es que analizan el resultado de la balanza de pagos, mirada que se propone ahora para entender desde esta perspectiva, la de su equilibrio, los movimientos del valor del dólar y de los demás precios.

Qué es la balanza de pagos. Es una estimación de los movimientos de divisas entre residentes y no residentes en el país. Los primeros son las personas físicas que viven en Uruguay y las personas jurídicas que desarrollan su actividad principal en el país.

Simplificando algo el análisis se presenta la balanza de pagos como el conjunto de movimientos, positivos y negativos de dólares del país; y también simplificando, supongamos que las reservas del país en esa moneda expresan el balance final de pagos. En otras palabras que las reservas se mueven en más o en menos como resultado de todas las transacciones que ingresan o extraen divisas. Bajo todos los regímenes de tipo de cambio, salvo el de flotación pura, los niveles de reservas internacionales son el resultado neto del saldo de la cuenta corriente, la cuenta de capital, y de errores y omisiones netas.

En resumen:

$$SBP^{19} = \frac{(X - M) + SBS}{\text{Cta. Corriente}} + \Delta K + E$$

¹⁹ Saldo de la Balanza de Pagos, equivalente al nivel de reservas.

La balanza de pagos se compone pues del saldo del comercio de bienes (SBC o saldo de la balanza comercial), más el saldo del movimiento de servicios, más el movimiento de capitales, más los errores y omisiones netas que son movimientos no registrados, que sin embargo pueden tener una gran importancia en el saldo de la balanza y por ende en el nivel de reservas. El balance conjunto de bienes y servicios compone el llamado saldo de la cuenta corriente.

El SBC recoge los movimientos de exportaciones e importaciones. Como es obvio el saldo entre ambas da cuenta de un signo positivo o negativo en el flujo de dólares. Si un país solo comerciara bienes, un signo negativo en su cuenta comercial significaría pérdida de reservas para financiar los movimientos comerciales. Pero no es así.

En efecto la cuenta externa de bienes es menor que la de bienes y servicios. Ahora bien; qué servicios integran el balance de servicios, y por tanto conforman junto al SBC, la llamada cuenta corriente de la balanza de pagos. Como es lógico los hay de signo positivo o negativo. Por ejemplo forman parte de esta cuenta el turismo receptor y emisor, los fletes, los pasajes, las comunicaciones, los pagos o cobros de derechos de autor, los dividendos que se remiten al exterior tanto como los que retornan, y los intereses pagados o recibidos tanto por el sector privado como público, en este último caso intereses de la deuda externa, etc. Algunos de los componentes son datos reales y en otros se trata de estimaciones.

El saldo en la cuenta corriente da cuenta de las transacciones de bienes y servicios. Otra vez, si arrojara un signo negativo y no hubiera más movimientos de divisas, se perderían reservas para financiar esa mayor demanda para comprar dólares.

Finalmente tenemos la cuenta de capital. La misma recoge el ingreso y egreso de capitales. En el primer caso, de signo positivo, se trata de inversión extranjera directa, colocaciones financieras en la plaza local, ingreso de préstamos por endeudamiento, venta de activos, y llegada de las famosas remesas enviadas por ciudadanos residentes fuera del país a sus familias. Y en el segundo, de signo negativo, por ejemplo la amortización de deuda.

Los errores y omisiones recogen los movimientos no registrados, como por ejemplo el comercio transfronterizo, el contrabando. El rubro de errores y omisiones se obtiene como residual, para que el saldo en la balanza de pagos coincida con la variación de las reservas internacionales.

Con este enfoque podemos volver ahora al concepto del comienzo, es decir al del valor del dólar como el de una mercadería cualquiera. En efecto supongamos por ejemplo un shock turístico receptor inesperado, o un boom exportador por aumentos de precios, o una fuerte corriente de inversión extranjera; todas éstas son circunstancias que presionan hacia abajo el tipo de cambio ya que vuelven abundante el dólar, que de esta manera tenderá a bajar su precio en pesos. Lo mismo puede ocurrir con una negociación exitosa de deuda externa, que volviera mucho menores las necesidades de compra de dólares para remitir a los acreedores. Estas circunstancias explican buena parte del llamado “retraso cambiario” de los 90. En efecto en ese momento por la rebaja arancelaria, cabía esperar un fortalecimiento del dólar por aumento de demanda de divisas para importar. No obstante este movimiento fue neutralizado en sentido contrario por dos fenómenos. Por una parte el flujo de capitales al país derivado entre otras razones del ajuste en su equilibrio interno logrado a partir del ajuste fiscal del 90. Pero por otra no se debe olvidar la exitosa operación de negociación de deuda externa a partir del Plan Brady, que retiró presión sobre la necesidad de pagar a los acreedores, en nuestro caso de comprar divisas para pagar.

Volvamos al inversor externo; uno que vea bajar las reservas internacionales por el signo negativo de todas las cuentas de la balanza de pagos, algo que se da con tipo de cambio fijo o en flotación “sucía”, sabrá que antes de perder todas las reservas se soltará el tipo de

cambio hasta llegar a un valor en el que su demanda caiga. En sentido contrario el crecimiento del nivel de reservas puede expresar algunas fortalezas en la economía, que seguramente pegarán en el tipo de cambio empujándolo hacia abajo.

Todas estas consideraciones nos llevan ya muy lejos de la queja de los exportadores en el ejemplo que se usó al comienzo del capítulo. Allí se señalaba cómo un deterioro del tipo de cambio que perjudica al exportador, a la vez beneficia al menos a corto plazo al importador, al asalariado, y perjudica al sustituidor. Ahora ya podemos apreciar que la corrección de esta situación, si ésta fuera la decisión política, no es nada fácil. Las “soluciones” muy costosas por cierto podrían incluir fomentar importaciones, frenar exportaciones, pagar más deuda, detener el ingreso de capitales, aumentar más y más las reservas. Todas son medidas que tienen cara y contracara, en el corto o mediano plazo. Chile por ejemplo ensayó algunas restricciones al ingreso de capitales exigiendo plazos largos para depósitos de no residentes, como forma de fortalecer un tipo de cambio que se le debilitaba en perjuicio de sus exportadores. Firmado el TLC con Estados Unidos, esta medida desapareció. La misma pero de sentido contrario, también con cara y contracara, podría ser estimular la inversión fuera del país como lo hace Chile, por ejemplo permitiendo a sus fondos de pensión realizar colocaciones en el exterior.

6. *Los déficit gemelos*

El valor del dólar como se vio, obedece a movimientos de la balanza de pagos en los que bastante poco pueden actuar los gobiernos al menos a corto plazo. Vamos a ver no obstante el vínculo que existe entre el déficit fiscal y el movimiento en la balanza de pagos. Un país en situación de déficit fiscal que lo financia con deuda externa, aumenta la cuenta de intereses a pagar aunque no amortice nada, lo que vuelve a aumentar el déficit fiscal. A la vez aumenta el déficit en la cuenta corriente si paga esos intereses. El déficit interno sistemático promueve una situación poco favorable para la inversión extranjera lo que a la vez puede afectar la cuenta de capitales. En cualquier caso, si bien es dudoso que de modo indoloro el país pueda afectar significativamente el movimiento de la balanza de pagos con el fin por ejemplo de sostener el tipo de cambio, puede no obstante, y solo de él depende, observar una conducta seria en sus cuentas internas, lo que repercutirá de diversas formas en aquellas cuentas externas.

7. *Contracción monetaria, lucha contra la inflación y tipo de cambio*

Queda señalado por todo lo anterior que es bastante poco lo que un gobierno puede hacer para corregir el valor del dólar. No obstante como se ha señalado también, si el retraso cambiario es la expresión de un cociente, el país sí puede actuar sobre el numerador, es decir, sobre la inflación, con lo que entre otros beneficios también logrará mejorar la suerte del exportador. Pero como se sabe, la inflación es un fenómeno monetario producto de lo que podríamos caracterizar como “muchos pesos a la caza de pocos bienes”. Esta cantidad de pesos, si deriva de la monetización del déficit fiscal, es decir de su enjugamiento con emisión monetaria, genera presión sobre los precios. Para quitar esta presión y así actuar sobre la inflación hay en esencia dos caminos: el fiscal y el monetario. El primero supone cobrar más impuestos o gastar menos, lo que políticamente no siempre es posible, en particular en las proximidades de eventos electorales.

El segundo camino, el monetario, supone quitar dinero de circulación a través por ejemplo del comercio de títulos de deuda. Pero otra forma puede ser aumentar la obligación de encaje en moneda nacional de los bancos, que reduce el dinero en poder del público así como el multiplicador del sistema financiero, es decir la capacidad de expansión secundaria que tiene el sistema que se basa precisamente en el encaje fraccionario. Otro mecanismo monetario puede ser la inducción del aumento en la tasa de interés en pesos. Este mecanismo no solo quita dinero de circulación sino que a la vez induce a la venta de dólares para la colocación en pesos, lo que otra vez acentúa el retraso cambiario a menos que simultáneamente se aumente el encaje en

dólares...Pero esto a la vez aumenta la tasa de interés en esa moneda...Es el cuento de la frazada corta.

Como conclusión final es claro que respecto del valor del dólar no es demasiado lo que puede hacerse; pero sí en cambio para controlar la inflación. Y sobre todo debe recordarse que si bien el “retraso” puede tener esencialmente componentes externos, existen también componentes internos, en especial si el gobierno utiliza algunos mecanismos monetarios de combate a la inflación.

8. *Devaluación fiscal*

Presionados en general por los sectores exportadores, los gobiernos alguna vez han intentado utilizar, entre otros mecanismos de compensación, lo que se conoce como devaluación fiscal. Qué es la devaluación fiscal. Es una forma indirecta de modificar el tipo de cambio de los exportadores, perjudicados por el “retraso cambiario”, pero con cargo solo a los importadores, beneficiarios de ese atraso. La forma de hacerlo es a través de la vía fiscal.

Consiste en crear nuevos estímulos fiscales a la exportación del tipo de los reintegros, pero financiados a través de tributos a la importación del tipo de aranceles. Reintegros por aranceles, ésa es la forma.

Presenta todas las dificultades ya descritas como efectos de los reintegros en los precios internos, y además suelen sumarse a devoluciones de impuestos vigentes, convirtiendo el total en probable subsidio a la exportación. Por otra parte los aranceles, para generar este efecto fiscal de mejora en el tipo de cambio de los exportadores por volcarse a estos, tienen que aplicarse en alícuotas muy reducidas, ya que si llegaran a generar un descenso en las importaciones colaborarían, al revés, en la caída del tipo de cambio.

CAPÍTULO VII

SOBRE POLÍTICA TRIBUTARIA DEL AGRO

En este capítulo se van a presentar las principales discusiones sobre el tema tributario en el agro, que en general se plantean como posiciones antitéticas. Renta real o presunta, tributación directa o indirecta, fiscalismo o neutralidad, tributación sobre la renta o sobre la tierra, unidad o diversidad de caja, política de ingresos públicos y de gastos públicos, efectos sobre el precio de la tierra, todos estos asuntos deben integrar el conocimiento previo a la discusión o elección de un sistema tributario, parte relevante de la política agrícola.

El propósito de este capítulo no es por tanto presentar el régimen tributario actual del Uruguay, ni mucho menos la forma de liquidar cada impuesto. Por el contrario el fin consiste en proporcionar elementos para el juicio del mejor sistema tributario, a partir del reconocimiento de los principales efectos económicos de los tributos.

Empecemos por presentar una clasificación de tributos de entre varias posibles, a partir de la materia gravada, con una referencia a impuestos, vigentes o no, que caen en esas categorías. Algunos de ellos, según como se liquiden, pueden formar parte de una o más categorías.

1. Principales tributos y paratributos vinculados directa o indirectamente al agro

I. Impuestos a la renta

- De las personas físicas (IRP, IRPF)²⁰
- De las empresas
 - i. Renta presunta (IMAGRO, IMPROME)²¹
 - ii. Renta Real (IRAE, IRA)²²
- A las ventas finales (IMEBA²³ y adicionales). Pueden tomarse como anticipo de impuesto a la renta, o si se quiere como un impuesto a la renta bruta, o incluso como un impuesto a la renta presunta.

II. Impuestos al capital

- A la tenencia de capital:
 - i. Al Patrimonio fiscal (IP)²⁴
 - ii. Sobre la tierra (Contribución Inmobiliaria, Impuesto de Primaria, etc.)
 - iii. Patente de vehículos
- A la transferencia de capital
 - i. Transmisiones inmobiliarias (ITP)²⁵
 - ii. Ventas finales e intermedias de semovientes (Municipal)
 - iii. A las ventas finales IMEBA (ver también en impuestos a la renta)

III. Impuestos al gasto

- Genérico (IVA)

²⁰ Impuesto a las Retribuciones Personales, Impuesto a la Renta de las Personas Físicas.

²¹ Impuesto a la Actividad Agropecuaria, Impuesto a la Productividad Mínima Exigible.

²² Impuesto a la Renta de la Actividad Empresarial, Impuesto a la Renta Agropecuaria.

²³ Impuesto a la Enajenación de Bienes Agropecuarios.

²⁴ Impuesto al Patrimonio

²⁵ Impuesto a las transmisiones Patrimoniales

- Específicos sobre algún bien en concreto: combustibles, lubricantes, bebidas, electricidad, etc.(IMESI)

IV. **Impuestos al comercio exterior**

- Sobre importaciones (aranceles de todo tipo, COFIS²⁶, tasa consular, etc.)
- Sobre exportaciones (detracciones fijas o móviles)
- Tipos de cambio múltiples (equivalentes a los anteriores, exigen control oficial de todo el comercio exterior, de compraventa de divisas, de mercados paralelos, etc.)

V. **Aportes a la seguridad social** (no son propiamente un impuesto, a menos que su recaudación esté lejos del tema provisional, como cuando por ejemplo se aporta por hectárea)

VI. **Tasas varias** (tampoco son impuestos a menos que se den circunstancias muy frecuentes como las que se explican más adelante)

2. *Presión fiscal, elasticidad fiscal*

Antes de presentar las principales discusiones parece relevante detenerse un momento en dos conceptos que proceden de la consideración del sistema tributario como un todo. Ellos son la presión fiscal y la elasticidad fiscal. La primera de ellas es crucial porque obliga a mirar el efecto del conjunto de todos los tributos sobre la economía, sobre un sector en particular, o aun en una empresa concreta. Se trata de una primera aproximación al sistema que da una idea del efecto económico general. Permite realizar algunas comparaciones entre países y entre sectores en un mismo país, y también la evolución en el tiempo de la aplicación del conjunto de los impuestos, por ejemplo al modificarse los mismos con ocasión de una reforma. Su análisis ha sido fuente de discusión en torno a los distintos modelos tributarios, sus efectos, los de las reformas, etc.

Podemos definir *presión fiscal* como el cociente entre el monto recaudado por todos los tributos y el del PBI.

Porcentualmente: $P = (R/PBI) * 100$

donde P= Presión fiscal; R =recaudación medida en el período considerado

La referencia a esta medida se vuelve insoslayable cuando en la sociedad se instalan conceptos vinculados a lo que tributa el campo, o más bien a lo que debe tributar. Por eso, antes de empezar a analizar impuestos, formas de recaudación o administración, conviene una mirada general sobre el conjunto de tributos, sumando incluso a los nacionales recaudados por la Dirección Impositiva, los recaudados por la Aduana y también por autoridades locales, Intendencias, neteando esta suma de devoluciones de impuestos. Para esto último hay que hacer supuestos de distribución en la cadena de las devoluciones ocurridas en la exportación. Con el total así estimado, se pueden realizar comparaciones entre sectores y así empezar a generar opinión.

Otro tema crucial es el de la elasticidad fiscal. Este concepto resulta clave para la Administración, que debe estar en condiciones de estimar cuánto cambia la recaudación, cada vez que aumenta o disminuye el Producto. Dentro de ciertos límites un sistema tributario de tasas proporcionales es neutro o inelástico. Las tasas progresivas también con límites, aumentan la elasticidad; por su parte las exenciones y mínimos no imponibles disminuyen la elasticidad.

²⁶ Contribución al Financiamiento de la Seguridad Social

Se define *elasticidad fiscal* como el aumento porcentual de la recaudación originado por un incremento porcentual del PBI.

Matemáticamente:

$$E = \frac{\frac{\Delta R}{R}}{\frac{\Delta PBI}{PBI}}$$

Conceptualmente el tema es relevante para la Administración mirando la economía como un todo. Pero la elasticidad se analiza también respecto del sector agropecuario, concretamente estudiando los cambios en la recaudación respecto de eventos favorables o adversos que pueden sobrevenir. Cómo queda por ejemplo su situación tributaria según las características del año. Para algunos el sistema ideal del lado del contribuyente rural es el de uno que acompañe totalmente al resultado económico, es decir que recaude solo cuando se genera renta. Este desiderátum del contribuyente – el pago proporcional y variable- no se compadece con las necesidades fijas de los gobiernos que tienen que pagar sueldos, intereses, etc., cualquiera sea la suerte del agro en ese año. De manera que si bien puede señalarse como ideal para el sector un sistema absolutamente flexible con la suerte del mismo, la realidad indica que las necesidades rígidas de la administración suelen imponer otra cosa. En definitiva, en un extremo están los sistemas con impuestos totalmente rígidos como por ejemplo los que gravan la tierra, o la renta en base presunta, o el patrimonio. Y en el otro extremo están los que gravarían exclusivamente la renta real a tasas proporcionales o progresivas, que en un extremo podrían no generar ingresos al fisco en una gran sequía por ejemplo. La realidad se va a ubicar seguramente en una combinación de ambos. Finalmente y como una derivación del concepto de elasticidad fiscal podemos considerar el de flexibilidad fiscal.

Se define flexibilidad fiscal como la tasa marginal efectiva de recaudación.

Matemáticamente:

$$F = \Delta R / \Delta PBI$$

3. Impuestos directos vs. indirectos

Esta clasificación, que promueve posiciones antinómicas, requiere previamente presentar las respectivas definiciones.

Los *impuestos directos* son aquellos que gravan tomando como base la renta, el ingreso o el capital de personas físicas o jurídicas. No son trasladables, se supone que están directamente conectados con la capacidad contributiva de cada sujeto y, como nota práctica, la Administración podría tener un listado de los contribuyentes de cada uno de esos impuestos. En Uruguay son directos por ejemplo el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas, el Impuesto a la Renta de las Empresas, el viejo Impuesto a la Renta Agropecuaria (IRA), el Impuesto al Patrimonio, la Contribución Inmobiliaria Rural o Urbana, el viejo Impuesto a las Actividades Agropecuarias (IMAGRO), etc.

En cuanto a los *impuestos indirectos*, estos se aplican sobre ciertas operaciones de los contribuyentes, queriendo de esta forma –indirectamente- gravar a aquéllos. Se aplican por ejemplo sobre la circulación de bienes, o el gasto, o el agregado de valor, o importaciones y exportaciones, pero no directamente sobre la renta, el ingreso o el capital de las personas físicas o jurídicas, de modo que la administración no sabe en realidad quién es el contribuyente final,

que mantiene en principio su anonimato, y no tiene que relacionarse con la administración tributaria. Son trasladables en mayor o menor medida, y al gravar actividades relevantes del contribuyente se presume que indirectamente también se vinculan con su capacidad contributiva. Cada vez que nos surtimos de combustible, que compramos muchos productos, que vendemos algunos de ellos, pagamos impuestos indirectos que alguien finalmente volcará a la Administración. En Uruguay son indirectos entre otros el Impuesto a la Enajenación de Productos Agropecuarios (IMEBA), el IVA, el IMESI, el ITP (Impuesto a las Trasmisiones Patrimoniales) el impuesto a la venta de semovientes, los aranceles de importación, las detracciones, y también una larga serie de impuestos a las ventas cuyo producido tiene destino específico a una serie de organismos: LATU, INIA, INAC, SUL, BROU entre otros.

Los detractores de los impuestos indirectos señalan que son injustos ya que no reflejan la verdadera capacidad contributiva y, menos aún, la renta de las personas o las empresas. Por su parte los defensores de este modo de tributar entienden que al gravar prácticamente todas las operaciones relevantes de los contribuyentes, de algún modo también se está considerando su capacidad contributiva. Sin embargo es claro que quien más consume o más vende no es necesariamente quien más tiene o gana. Pero su administración es sencilla, no pretenden otra cosa que recaudar, son difíciles de evadir, no requieren demasiada policía, y su recaudación es bastante previsible lo que no es menor para una buena administración. Y además se pueden devolver en la exportación – los directos no- lo que puede ayudar a la competitividad de la economía. En definitiva no presumen de justos pero muchas veces lo son en mayor medida que los directos por la forma de aplicación práctica de estos últimos, que se basa en un sistema policiaco de compleja aceptación general. Para nuestro país hay que agregar los efectos en la inversión de la tributación directa. Cabría analizar cómo se encuentra más comfortable el inversor, para lo cual no hay duda en la respuesta: toda la tributación indirecta que el sistema internacional permita tener. Esto último dicho, por la presión internacional que el país soportaría si toda su tributación fuera indirecta y anónima.

En definitiva la discusión entre directos e indirectos da cuenta también de la tensión entre la sencillez de recaudación y control, y una supuesta mayor justicia a través de una organización más compleja. Ésta no obstante puede introducir nuevas formas de injusticia derivadas de la forma de manejar esas situaciones más complejas, tanto por parte de la administración como de los contribuyentes. Un buen ejemplo de este problema lo ofrece en la actualidad el IRPF (Impuesto a la Renta de las Personas Físicas), que debe apelar a muchos supuestos de gastos incurridos, en la imposibilidad de controlarlos todos, lo que lleva a planteos injustos ya que no retratan la situación real. Es el caso por ejemplo del reconocimiento de los gastos de todos los hijos; además la práctica lleva con frecuencia a apelar a profesionales, lo que constituye un agravio a la sencillez del sistema, al igual que la hipertrofia de la institucionalidad dedicada al control.

4. *Quién verdaderamente paga los impuestos*

Imaginemos a un fabricante de lápices que los vende a 100 pesos la caja. De pronto, el gobierno resuelve gravar la venta de lápices con un IVA del 20 %, que en teoría el vendedor puede trasladar al consumidor, que en ese caso pagaría los lápices, luego de la medida, a \$120. Pero el vendedor razona que si aumenta el precio hasta \$120, probablemente venda muchas menos cajas de lápices. Es más; piensa que en una de esas el público empieza a sustituir lápices por biromes, y quizás el problema sea mayor. En definitiva si su pánico es grande seguirá vendiendo los lápices a 100 pesos *IVA incluido*, absorbiendo él el IVA. Y aunque en la liquidación figure \$ 83 más un IVA de \$17 que darán la apariencia de que lo ha pagado el consumidor, en realidad lo habrá pagado el vendedor. Relaciones de este tipo se dan siempre con los impuestos indirectos y con su contracara los beneficios indirectos como veremos más adelante.

Veamos otros ejemplos, ahora más vinculados al mundo agroindustrial. Imaginemos que el gobierno elimina las devoluciones de impuestos indirectos en la carne. Este perjuicio en la exportación ¿lo absorberá la industria o lo pasará al ganadero? En momentos de sobreoferta, por ejemplo plena zafra, probablemente todo este perjuicio pase, a través del precio de la hacienda, al ganadero. Por la misma razón, en un momento de sobredemanda, es decir cuando la hacienda es absolutamente escasa para la demanda que compite por ella, la industria absorberá hasta que pueda todo ese costo, como probablemente ocurre en la post zafra. Razonamientos equivalentes pueden hacerse para distintos eslabones de cualquier cadena productiva, con los aranceles, las detracciones, y otros impuestos indirectos. Y de idéntico modo con su contracara, los subsidios a la producción, que a lo mejor se confieren sobre un producto con la idea de beneficiar a una serie de agentes económicos y termina en otros. En definitiva los impuestos indirectos y su contracara, los subsidios, poseen el atributo de su transferibilidad.

De qué depende pues esta condición de transferibilidad: de la estructura del mercado, de las condiciones de la oferta y la demanda, o más precisamente de las elasticidades de la oferta y la demanda del bien y de sus sustitutos.

Razonando de esta forma podemos inferir quién paga un impuesto indirecto y, a la inversa, a quién llega una devolución de impuestos. En este sentido, aunque se establezca por contrato que una devolución de impuestos que percibe el exportador pase al productor primario, si el precio es libre, éste recogerá la situación de sobreoferta o sobredemanda, y con ella quién es el titular real del beneficio, más allá de lo que se pacte.

Razonamientos similares deben aplicarse cuando los gobiernos reducen un impuesto indirecto al consumo de un alimento, procurando con ello que baje el precio al público. Técnicamente no tiene por qué ocurrir según el deseo del gobierno, ya que el precio al consumidor no depende fundamentalmente de los impuestos, sino de la oferta y la demanda del producto. Si se trata de uno de demanda relativamente inelástica respecto del precio, como ocurre por ejemplo con la carne vacuna o la leche, es poco probable que el precio baje, y mucho más que el vendedor tome en el precio, total o parcialmente, el espacio que le deja libre la reducción del impuesto. Ésta señala la posibilidad, solo la posibilidad de que la rebaja ocurra. Solo mecanismos policíacos complementarios pueden obligar a rebajar el precio, tanto como el descenso del impuesto.

Sobredemanda o sobreoferta; elasticidades respecto del precio o del ingreso; éstas son las consideraciones relevantes.

5. Traslaciones en el comercio internacional

De modo análogo se puede tratar la situación de los impuestos al comercio exterior, que son impuestos indirectos, aunque en este caso razonando la traslación de los mismos a través de los precios, no entre sectores sino entre países, y pensando en el mercado relevante en este caso que es el internacional. Vamos a razonar con los aranceles aunque del mismo modo se lo puede hacer con las detracciones. Qué pasa cuando el que aplica un arancel a un país grande es un país chico, tomador del precio internacional. En este caso lo que ocurre es que aumenta la paridad de importación en el país, que luego del arancel, verá encarecido el producto precisamente en la cuantía de aquél. Esto puede tener efecto en las cantidades demandadas, pero no en el precio del país que vende. En definitiva todo el arancel es un impuesto que paga el consumidor del país chico importador.

Si el que importa es un país grande y formador de precios, cuando aplica un arancel a la importación de un producto, si bien su importador lo pagará y trasladará a su consumidor, en realidad el impuesto lo estará pagando vía precio el país exportador. Por qué. Porque para ingresar a aquel mercado debe vender al precio anterior pero *incluido el arancel*; de lo contrario el importador no tiene chance de venderlo. En definitiva el impuesto lo paga el exportador. Por

esta razón es que los vendedores por ejemplo de carne a Estados Unidos, se benefician de una rebaja arancelaria: porque les mejora el precio de exportación, para un mismo precio doméstico en el país de destino. El interno del país grande, en términos extremos, no cambia cualquiera sea el arancel que se le aplica al chico. Volviendo a la carne, una rebaja arancelaria de USA nos sube de inmediato el precio sin que ocurra nada, en razón de nuestras cantidades, en el precio interno en USA. En cambio una rebaja para Australia puede significar seguramente más acceso de este país, pero a lo mejor, si es capaz de afectar el precio del mercado doméstico de USA, su beneficio es diferente al nuestro. Por esto, salvo en el caso de cantidades muy menores como puede ser nuestro caso, el análisis de lo que puede pasar en el precio interno del país de destino debe hacerse en términos marginales. Es decir, cómo afecta el precio cada unidad adicional de oferta proveniente de la importación. Por ejemplo, en la proximidad a la autosuficiencia, pocas toneladas pueden tener un gran efecto en el precio. Así nos ocurre en general con Brasil en arroz. Cuando su zafra es grande, digamos de 11 millones de toneladas, y su consumo es de 11,5 millones, las exportaciones de Uruguay y Argentina, que llegan al millón de toneladas, al ingresar a competir con las locales, pueden tirar abajo el precio de toda la oferta interna brasileña.

Razonamientos análogos pueden realizarse con las detracciones si el que las aplicara fuera un formador de precios. En efecto, probablemente el exportador intente elevar el precio del producto en hasta el monto que el negocio se lo permita, para trasladar el efecto del tributo.

En definitiva en un país pequeño hay siempre perjuicios económicos en la aplicación de una arancel. El óptimo del país grande en cambio puede tolerar la existencia de algún nivel arancelario.

Todos estos temas deben tenerse presentes en la negociación internacional, para entender cuáles son los intereses sustantivos de los países que participan en ella.

6. Renta real o renta potencial

Se trata de una vieja discusión que reaparece de modo recurrente. Los partidarios de los regímenes presuntivos, entienden que a través de los impuestos a la renta ficta potencial, se pueden lograr efectos económicos de inversión y crecimiento. El sistema funciona de la siguiente manera. En base al mapeo de suelos del país, se determina una producción física que, a juicio de la administración, cada hectárea de productividad media del país, en base a su tipo de suelos, debió producir. A esta producción física valorada a precios medios de mercado, se le restan una serie de costos medios de producción para la hectárea de productividad media aceptados por la administración. Esto da como resultado la renta ficta de la hectárea media. Para calcular el impuesto a pagar bastará con aplicar la tasa a la renta ficta así calculada. El supuesto de estímulo o desestímulo se basa en considerar que toda la renta lograda por encima de la media, queda de hecho totalmente desgravada. Y que la carga tributaria cuando se logra una renta menor a la media resulta mayor, castigándose así al menos productivo.

Por ejemplo:

	Ingreso bruto	Gastos	Ingreso neto	Tasa legal	Impuesto pagado	Tasa final
Renta media ficta	\$120	\$70	\$50	20 %	\$10	20 %
Renta lograda mayor a la media	\$170	\$90	\$80		\$10	12,5 %
Renta lograda menor a la media	\$110	\$70	\$40		\$10	25 %

Es claro que la renta de un campo no es función solo de su tipo de suelos, aun cuando se ajuste la renta ficta, como se hizo en Uruguay, por calidad de suelos, por proximidad a carreteras o centros poblados. La disponibilidad de capital, la calidad del recurso humano empresarial, el acceso a la tecnología, todos ellos son factores por lo menos de igual valor a la calidad del suelo. De manera que ajustar la renta potencial en base a consideraciones edafológicas es algo aventurado. Hay que reconocer no obstante, que puede reflejar mejor la capacidad contributiva, que un impuesto a la tierra a tasa fija. Este puede ser el caso de algunos países recientemente catastrados o mapeados en sus suelos.

Por otra parte calcular la renta potencial promedio posee la dificultad de tener que hacerlo para algún rubro en particular. En Uruguay se estableció para la producción de carne y lana²⁷, es decir asumiendo que todas las hectáreas del país potencialmente solo producían estos rubros. Esto hoy puede derivar en un error muy grande, ya que no parece atinado dejar a una oficina el establecimiento no solo de potencialidades de producción, sino además referidas a una cierta combinación de rubros elegida también como potencial para cada zona o establecimiento. El objetivo de política que estaba por detrás era que las producciones intensivas, al lograr una mayor renta por unidad de superficie, quedaran de este modo estimuladas respecto de la ganadería.

7. Fiscalismo, finalismo, neutralidad

De modo opuesto al explicado en el punto anterior se alinean los que piensan que el sistema tributario es ineficiente en enviar señales económicas para la asignación de recursos, para lograr efectos redistributivos, etc. Respecto de la inversión, supuestamente estimulada en el régimen de renta presunta, sostienen los que se oponen, que la inversión deriva de la estructura de precios relativos, de factores sistémicos de competitividad, y no esencialmente de los estímulos tributarios. Menos aún cuando proceden de la desgravación de la renta lograda por encima de una media calculada administrativamente, y solo en base a la calidad de la tierra. Sostienen por tanto que el sistema debe ser lo más neutro posible, no procurar más objetivo que recaudar, y hacerlo con eficacia y sencillez, sin proponerse demasiados objetivos económicos.

Un objetivo, un instrumento. Este parece el paradigma de los partidarios de la neutralidad fiscal. No es por tanto que les resulte indiferente el conjunto de objetivos planteados por los partidarios de la renta presunta, que quieren pedirle a los tributos que combatan el latifundio, que promuevan la inversión, que hagan justicia, etc. Los otros sostienen que hay que dejar todos esos objetivos a otros instrumentos. Si el objetivo fuera por ejemplo dividir la tierra, expropiésela. Que si el objetivo es ayudar a los más débiles, que se lo haga a través de la política de gastos públicos, no de la de ingresos públicos. Y que si se trata de alentar inversiones otros son los instrumentos a utilizar, más vinculados a las esperables relaciones de precios.

8. Las deducciones de impuestos

Más propio de los regímenes tributarios menos neutros, aunque también en los de renta real, ocurren diversos mecanismos que apuntan a desgravar algunos gastos o algunas inversiones, en todo o en parte, ya sea en el modo de amortizarlas, en el monto a considerarlas como gasto o, en el caso más extremo, llegando a restar directamente el gasto o la inversión promovidos, del tributo a pagar. La pregunta es si resulta eficaz permitir deducir una inversión totalmente de los impuestos. Por ejemplo se ha permitido tomar en los gastos los honorarios profesionales por dos veces su valor, algo parecido con el uso de alta genética, la aplicación de fertilizantes, la compra de tractores, de molinos, etc. Algunas veces incluso se ha permitido

²⁷ En realidad se calculaba la “carne equivalente”, es decir una forma de sumar carne vacuna, carne ovina y lana. En definitiva todo el sistema se basaba en la producción y costos de lo que se llamaba la hectárea media pecuaria.

deducir directamente del impuesto a pagar, el monto del gasto o la inversión. Hay en este tipo de medidas una voluntad de alentar algún tipo de acción del empresario. Pero para ello caben dos reflexiones.

En primer lugar cabe preguntarse si compete al Estado intervenir en la asignación de recursos, cuando por ejemplo desgrava una actividad y no otra, y en qué responsabilidades incurre si luego de promoverla resulta un fracaso. Más aún; si la inversión deviene de la estructura de precios relativos, la intervención en materia tributaria debe ser de tal magnitud y de tal vocación de permanencia, que efectivamente los cambie. Si así no fuera, una deducción tributaria sería apenas una pérdida de recaudación sin efectos. Por ejemplo, si plantar árboles no es más rentable que criar ovejas, para cambiar esta realidad a través de los impuestos por alguna razón social o política, la magnitud de la intervención debe ser tal que cambie toda la ecuación económica de los rubros respectivos. Y sobre todo debe visualizarse como permanente, ya que de lo contrario el sacrificio fiscal sería solo eso, sacrificio. Distinta es la desgravación de actividades que no cambian la neutralidad en la asignación de recursos porque no refieren a ninguno en particular: la asistencia técnica, en cierta medida el riego, la compra de maquinaria, etc. En estos casos el Estado no incurre en demasiada responsabilidad en los eventuales fracasos.

En segundo lugar cabe preguntarse cuán eficiente es para el país convertir en nulo el costo de oportunidad de una inversión privada. Recuerdo una anécdota que me marcó mucho cuando hace años, agrónomo joven, me desempeñaba al frente de una explotación agropecuaria. Oportunamente el contador de la misma me comentó que disponía de espacio fiscal para hacer más inversiones de las ya presupuestadas. Recuerdo que le mencioné que no veía la necesidad ni la ocasión para hacerlo, y lo comenté con el dueño del campo. Su respuesta la recuerdo hasta hoy: prefiero tirar fertilizante encima de las piedras - me dijo- o hacer un molino al lado de otro, si la alternativa es pagar a la Dirección General Impositiva (DGI). Esta respuesta práctica refleja de un modo extremo, qué ocurre con la calidad de una inversión cuando el costo de oportunidad es nulo; cuando la única alternativa es pagar a la DGI. Estas son reflexiones pertinentes a la hora de generar estímulos por la vía tributaria.

9. Impuestos vs. Tasas

Aunque no son impuestos, las tasas son desvirtuadas con frecuencia convirtiéndose de hecho en impuestos, conformando con ellos el cálculo de la presión fiscal. En efecto, una tasa debe implicar siempre la prestación de un servicio. Al mismo tiempo el monto cobrado, debe guardar una razonable equivalencia con el costo del servicio prestado. Si alguna de estas condiciones no se diera, estaríamos de hecho frente a un impuesto. Los casos más conocidos son los de intervenciones administrativas que se cobran de acuerdo al monto de la mercadería y no al costo del servicio; o las que simplemente se recaudan sin servicio alguno prestado. La tasa consular por ejemplo es de hecho un arancel; la tasa de intervención del Banco de la República, también; las habilitaciones de aduana o de funcionarios de los ministerios son aranceles, y a la vez proventos de sus oficinas. Hay Intendencias que fijan tasas de alumbrado público, o de bacheo, u otras, que se cobran a quienes reciben o no el servicio, e incluso a veces se recaudan según tasas progresivas.

A través de estas irregularidades se escapa con frecuencia a la intervención parlamentaria exigida por la constitución para crear impuestos, y se escapa también a las exigencias de rebaja arancelaria derivadas de acuerdos de libre comercio. De ahí su importancia.

10. Impuestos y precio de la tierra

Hay otro efecto de la tributación sobre la tierra, entendiendo por ella no solo los impuestos inmobiliarios sino también el impuesto al patrimonio al incluir la tierra en los activos, y los impuestos a la renta potencial que son también impuestos a la tierra. Se trata del efecto en

el precio de la tierra difícil de visualizar en momentos en los que este precio se mueve por muchas otras razones. En efecto, el precio de la tierra representa el valor presente de un activo en el plazo de un negocio en general largo, descontado a la tasa de rentabilidad esperada. En otras palabras, la tierra vale por la expectativa más favorable (o más adversa) del negocio que se pueda realizar en ella. A la vez, representa una forma de resguardo de valor, en competencia con otros activos físicos o financieros²⁸. La tributación sobre la tierra tiene efecto negativo sobre los dos conceptos, deteriora la rentabilidad esperada y afecta el valor como activo de reserva. No obstante es difícil de reconocer este efecto aislado ya que opera en conjunto con otros factores que afectan también el precio de la tierra. El deterioro del valor de ésta lleva desde desestimular la inversión en tecnología y en todo lo que suponga intesividad en el uso de capital o trabajo, hasta la concentración de la tierra²⁹.

11. Unidad de caja, diversidad de fuerzas políticas

El principio de unidad de caja establece que todos los tributos deben recaudar hacia un único agente, por ejemplo la Tesorería del gobierno central, para que luego, la política de gasto público, vaya determinando cada destino de lo recaudado. Se opone a este razonable principio la existencia de impuestos recaudados por la entidad beneficiaria de los mismos, o incluso, en un grado de menor independencia, los impuestos con destino específico. Estos, aunque recaudados por el gobierno central, poseen un destino ajeno a la voluntad de la conducción económica.

Un ejemplo de la oposición más completa al principio de la unidad de caja lo ofrece en Uruguay el Impuesto de Primaria, el que se recauda en las dependencias de la propia institución, y en algún momento en las oficinas de correos. La pregunta es hasta qué extremo puede llevarse este tipo de impuestos, que no solo quitan grados de libertad a la conducción económica, sino que a la vez son una molestia para el contribuyente. En este razonamiento podría existir un impuesto para la Policía cobrado en las comisarías, otro para el ejército, otro para la Universidad, y así sucesivamente.

No obstante lo anterior es claro que los jefes de distintas dependencias, suelen luchar por no depender precisamente de las jerarquizaciones que en cada momento realice la conducción económica. El resultado de esta tensión genera siempre alguna cantidad de impuestos totalmente autónomos, o de otros con destino específico, respecto de los cuales la conducción económica solo puede a lo sumo demorar el pago. La unidad de caja es pues un principio para tener en cuenta, sabiendo que la defensa de ciertas autonomías, de ciertos proyectos especiales, generará con frecuencia tributos que escapan a los principios generales. Esto hace que muchas veces se subestime el cálculo de la presión fiscal sobre un sector, por incluir en él solo los impuestos recaudados por la aduana o la DGI, y no otros económicamente relevantes, como por ejemplo los municipales.

²⁸ Sader, Mayid. LA inversión en campos como alternativa rentable. En revista Portfolio de la Universidad de Montevideo, junio 2004.

²⁹ Véase Capítulo II, número 2.4.

CAPÍTULO VIII

POLÍTICAS DE FINANCIAMIENTO AGROPECUARIO

Al igual que en el capítulo anterior, se presentarán en éste las principales discusiones en materia de crédito agropecuario, intentando mirar desde una perspectiva técnica, ciertos aspectos que en el mundo rural en general se ignoran, y que no obstante forman parte de las decisiones de los formuladores de políticas de crédito. Se presenta también una referencia al fideicomiso financiero como fuente de crédito no bancario, figura de creciente utilización y potencial de captación de ahorro. Quedan para otra oportunidad los warrants y las obligaciones negociables, figuras financieras también con potencial de futuro.

1. SOBRE CRÉDITO BANCARIO

1.1. Componentes de la tasa de interés

Es frecuente la demanda por tasas “adecuadas” para el agro, entendiendo por éstas las que permiten la actividad junto con un repago confortable del crédito. No obstante es poco común que este tipo de demandas tenga en cuenta lo que ocurre del otro lado del mostrador, en el banco, cuando presta dinero. Por esto resulta interesante plantear los componentes de la tasa de interés, para que las demandas por una menor tasa, estén acompañadas de una reflexión acerca de cuál de sus componentes podría ser alcanzado por una medida de política para reducirla.

La tasa de los créditos o también llamada tasa activa, se compone de la tasa a la cual el banco consigue los fondos para prestar o *tasa originaria*, más un porcentaje que recoge la expectativa de inflación, más una prima de riesgo que recoge una estimación de cobertura de la posibilidad de no recuperar el crédito, más el margen de intermediación, que a su vez incluye el costo bancario propiamente dicho más una ganancia. Desgranemos esos componentes.

Los fondos que un banco presta los debe conseguir en competencia con otros bancos o con otros negocios, del ahorrista doméstico o externo, quien en definitiva le presta sus ahorros al banco, sacrificando su consumo de hoy, a cambio de una rentabilidad por esperar hasta el momento de reencontrarse con sus ahorros, mañana. En definitiva y como está involucrado el tiempo, al ahorrista habrá que pagarle no solo un premio por el sacrificio de consumo, sino que este premio debe recoger además el mantenimiento del valor del dinero, es decir la expectativa de inflación. En países en los que se ha confiscado ahorro, al ahorrista habrá que pagarle también un plus para combatir su temor por el riesgo de confiscación, más asociado al riesgo país. Todos estos elementos forman parte de la tasa pasiva o tasa de depósitos. Ese dinero se podrá prestar a una tasa que es la anterior, más otros conceptos que se detallan.

El primero y quizás más relevante es el del riesgo de cobranza. Según la calidad del prestatario como cumplidor será la tasa de interés; este componente es en realidad una prima de riesgo. El siguiente es el margen de intermediación, es decir el costo bancario, compuesto a su vez por los salarios y otros costos, más una ganancia. Finalmente hay una prima por liquidez. La misma recoge la pérdida de rentabilidad del banco, asociada a la cantidad de depósitos inmovilizados; dicho de otra forma, se trata de compensar en el dinero prestado la rentabilidad baja o nula del inmovilizado.

Conceptualmente:

$$T. \text{ de i. préstamos} = T. \text{ originaria} + \text{inflación esperada} + \text{riesgo bancario} + \text{riesgo por incumplimiento del tomador} + \text{margen de intermediación} + \text{prima por liquidez.}$$

1.2. Cuál componente bajar

Ahora sí, cuando se quieren lograr tasas bajas, estamos en condiciones de señalar algunas circunstancias que tienen que pasar para que esto ocurra. Algunas pueden ser alcanzadas por medidas de política, otras no. Discernir entre unas y otras parece relevante.

Hay un piso absoluto que debe ser el de la colocación libre de riesgo en un bono del gobierno norteamericano, sin riesgo país. Este valor no se puede modificar y varía de hecho con los vaivenes de la política económica y monetaria de estados Unidos³⁰. Si en cambio, el crédito es en una moneda expuesta a la inflación doméstica, ésta sí puede ser fruto de la actuación del gobierno, de su generación de déficit fiscal y en particular de su modo de enjugarlo. En cuanto al riesgo de confiscación de depósitos, que debe considerarse en la tasa pasivas, éste deriva de la calidad institucional, y en buena medida de lo ocurrido en el pasado en situaciones de stress. Debe recordarse aquí que las corridas bancarias, las crisis de liquidez del sistema financiero, las congelaciones de depósitos, derivan siempre de acciones de gobierno, de inestabilidades políticas repercutiendo en conductas financieras. En definitiva las corridas en general derivan en última instancia de acciones de los gobiernos, no de los bancos.

Tomemos ahora el riesgo de incumplimiento. Este deriva de la conducta del tomador del crédito, pero también de la conducta que frente a situaciones de stress toma el sector al que pertenece. Un sector que logra desde la política la refinanciación de sus deudas, sea ello justo o injusto, aumenta su riesgo crediticio futuro. Una ley, una decisión de política, podrá cambiar las exigencias de repago de un crédito vencido y hasta a lo mejor obtener el “perdón” de una deuda. Pero difícilmente pueda obligar a volver a prestar, o a hacerlo como si no hubiera pasado nada.

Es preciso también visualizar los créditos como vasos comunicantes entre depositantes y tomadores de crédito, así como entre distintos sectores de la cartera activa de un mismo banco. El primer caso es más fácil de entender. Cuando por la razón que sea el banco no puede recuperar los créditos que ha concedido, crece su riesgo de no poder honrar su pasivo con los ahorristas. En un extremo, podemos decir que si no puede cobrar no podrá pagar. Pero el segundo caso, el de vasos comunicantes entre áreas de la cartera es menos conocido, aunque era paradigmático en nuestro banco estatal. Si el banco tiene dificultades para rentabilizar su cartera agropecuaria o industrial, por dificultades de recuperación de los créditos, tendrá una propensión mucho mayor de cobrar una tasa más alta, por ejemplo al crédito al consumo, algo más costoso en su administración, pero de casi nulo riesgo ya que funciona con retenciones de sueldos o pasividades. Se da así la paradoja que los asalariados podrían estar subsidiando la cartera agropecuaria o industrial.

El margen de intermediación también hay que visualizarlo como componente de la tasa de interés. Cada vez que se contratan más bancarios, o que se ajustan sus salarios, en una actividad de intermediación, estos se tienen que trasladar a un aumento de la tasa activa, o a una reducción de la pasiva, o a una combinación de ambas. Como se trata de un mercado en competencia, la capacidad de transferir estos costos, al igual que cualquier impuesto indirecto, dependerá de la estructura del mercado, de las elasticidades de la oferta y la demanda de crédito. Y otra consideración sobre el costo de administración del crédito. Es frecuente que se demande crédito rural sujeto a proyectos, mirando menos las garantías reales. Con frecuencia se olvida que para el banco esto supone un enorme costo para atender quizás muchos créditos pequeños. En estos casos la tendencia será hacia el crédito parametrizado, sencillo y barato de administrar,

³⁰ En momentos de exceso de liquidez, puede ocurrir que los bancos no remuneren los depósitos o lo hagan a tasas negativas, es decir pagando por ellos menos que la inflación, e igual logren dinero para prestar. No obstante esta no puede ser una situación de equilibrio de un sistema económico, que carecería en este caso de otras alternativas de inversión o colocación, y un sector productivo sin proyectos.

aunque a veces injusto; en un extremo: con tal o cual relación de garantías reales se concede, de lo contrario no.

El aumento del encaje funciona asimismo como un impuesto indirecto, y también le caben las consideraciones del párrafo anterior sobre la traslación a las tasas de interés. Hay un encaje técnico que tiene que ver con la necesidad de liquidez inmediata, que guarda relación con los movimientos en las cuentas de los clientes. Pero hay también un encaje, remunerado o no, que puede obedecer a la política monetaria antiinflacionaria, que procura por este medio retirar dinero de circulación aliviando la presión sobre los precios.

1.3. Tasas negativos o subsidiadas

La llamada tasa real, es la tasa de interés menos la tasa de inflación esperada. En definitiva una tasa real resulta negativa cuando no recoge el efecto de la inflación. Por extensión se podría hablar de tasas negativas cuando no recogen en la alícuota el conjunto de los factores que la componen.

Si alguien recibe por sus depósitos una tasa real negativa, se tratará de algo parecido a cobrarle un impuesto, aunque es difícil que en esas condiciones mantenga sus depósitos. Si en cambio alguien obtiene un crédito a tasas negativas, estará de hecho recibiendo un subsidio ya que habrá logrado dinero a un costo menor al de oportunidad del capital. Este subsidio el banco tratará de compensarlo quizás en otra área de la cartera activa que tenga a lo mejor cautiva, o en el margen de intermediación, o en las tasas de depósitos. En cualquier caso, si esto ocurriera en la banca privada, se trataría apenas de malas decisiones gerenciales. En cambio si esto ocurriera voluntariamente en la banca pública, se trataría de una mala política agrícola porque implicaría definir un beneficio al sector a partir, no de la sociedad en su conjunto, sino de otros sectores vinculados al banco. De esta forma es que se han deteriorado muchas veces los bancos públicos: por obligarlos a atender poblaciones objetivo de política con cargo a su propia gestión. Esto podría moderarse si el banco dispusiera de algún privilegio especial; pero es muy difícil si actúa en competencia.

1.4. Descalces de plazos y monedas

Suele señalarse asimismo la necesidad de crédito a largo plazo, capaz de acompañar ciclos productivos largos, de varios años. Veamos otra vez frente a esta demanda cómo reacciona técnicamente el que presta. La respuesta es simple. Si no hay depósitos a largo plazo no puede haber créditos de estas características, so pena de incurrir precisamente en un descalce de plazos. En un extremo, si los ahorristas quisieran retirar parte de sus depósitos, el banco, aún siendo solvente, no tendría cómo responder. Esto no quiere decir que solo se pueda prestar a largo plazo exactamente lo depositado a largo plazo. Existen relaciones técnicas que, considerando las tasas de renovación de colocaciones de corto plazo, permiten un cierto descalce. En cualquier caso hoy en día los bancos centrales, recogiendo reglas prudenciales admitidas internacionalmente, imponen restricciones a los préstamos descalzados. O sea que no solo resultan inconvenientes para la sana administración del banco, sino que frecuentemente no están autorizados por normas banco centralistas que protegen a los ahorristas. Esto explica algunas conductas criticadas desde los sectores rurales. ¿Por qué, se preguntan, un gobierno toma créditos a largo plazo con un organismo multilateral –deuda externa- si el monto recibido lo tiene en su poder por ejemplo su banco estatal? La respuesta muchas veces tiene que ver precisamente con el descalce de plazos.

Algo parecido ocurre con la moneda. Si un banco posee mayoritariamente depósitos en una moneda y presta en otra, está incurriendo en riesgo de tipo de cambio, por estar descalzado en monedas, asumiendo así un riesgo que no tiene que ver con su negocio, y en todo caso podría – si las normas banco centralistas lo dejan- pasarlo a la tasa de interés.

Hoy ya no es común, pero hasta hace algunos años se reclamaba por créditos en moneda sectorial. Sin discutir ventajas o desventajas para el tomador del crédito, desde el punto de vista del banco, al no recibir depósitos en moneda sectorial, estaba incurriendo en un descalce de moneda, seguramente de plazo, y tomando un riesgo que en todo caso debería estar previsto desde la política de gasto público y así solucionar el riesgo de los descalces.

1.5. A modo de conclusión

Queda claro por todo lo anterior, que la política de crédito rural, si determina beneficios en la tasa, o en el plazo, o en las exigencias para su concesión, debe incluir previsiones desde la formulación de la política, o afectará a la institución prestadora en su solvencia, su rentabilidad o su liquidez. Esto a la vez plantea una interrogante. Si se acuerdan fondos presupuestales para subsidiar una tasa, o un plazo, ¿hay necesidad de que ese crédito lo administre la banca pública? En definitiva el tema no es promover el instrumento crediticio sin más, sujeto a la tasa de retorno de un proyecto, sino hacerlo teniendo presentes los olvidados temas que existen del otro lado del mostrador.

2. SOBRE EL FIDEICOMISO FINANCIERO³¹

Para entender cómo funciona un fideicomiso financiero como fuente potencial de financiamiento del sector agropecuario, promovido desde las políticas públicas, se va a presentar su definición en una secuencia creciente de complejidad; desde un fideicomiso simple hasta quizás su versión más compleja, como lo fue el Fondo Arrocerero, pasando por un caso intermedio de un fideicomiso de facturas a cobrar.

Se define un fideicomiso como un patrimonio de afectación que se separa de su propietario original. Con más precisión: es un negocio jurídico que consiste en la transferencia de bienes o derechos del patrimonio de una persona física o jurídica, el fiduciante o fideicomitente, para formar un patrimonio autónomo confiado a un administrador o fiduciario, para que éste lo administre cumpliendo determinadas obligaciones a favor de uno o más beneficiarios. Estos bienes, activos físicos o financieros, no pertenecen a uno u otro, ni al fiduciante ni plenamente al fiduciario, no pudiendo afectarse por acciones desarrollados por ellos.

Componen esta figura pues los siguientes integrantes. El *fiduciante o fideicomitente*, que es quien trasmite la propiedad de un conjunto de bienes, que conforman propiamente el fideicomiso, a un administrador o *fiduciario*, quien hará con los *bienes fideicomitados* lo que establezca el contrato de fideicomiso con relación a un *beneficiario*.

2.1. Fideicomiso simple

Veamos un ejemplo. Pensemos por un momento en un famoso multimillonario, famoso también por sus problemas con la justicia por su inclinación al juego, que amenaza su fortuna por medio de sus acreedores. Su ex esposa, preocupada por el futuro de sus hijos, le pide a su marido que realice un fideicomiso con algunos de sus bienes. Éste accede y, actuando como fiduciante, fideicomite a su ex esposa, fiduciaria, un conjunto de activos: por ejemplo una casa, dinero en una cuenta bancaria, un campo, y unas cuentas a cobrar debidamente documentadas. Estos activos físicos y financieros forman el fideicomiso. Ya no pertenecen al multimillonario, que los transfirió a un administrador fiduciario, su ex esposa. Esto implica que estarán protegidos de sus acreedores futuros. Su ex esposa se convierte en dueña de la *propiedad fiduciaria* de los bienes, que es una forma de propiedad incompleta. Esto quiere decir que no

³¹ La legislación uruguaya relevante es: Ley 17703 y decreto 516/2003.

tiene el libre uso y goce de esos bienes, sino que los posee con arreglo a un contrato que establece un determinado mandato. Este puede ser para nuestro ejemplo, pagar la educación y la vivienda de sus hijos hasta que sean mayores de edad. Sus hijos son pues los beneficiarios. El contrato puede establecer qué hacer con los bienes fideicomitidos una vez que se cumple el objeto del fideicomiso, es decir cuando los hijos cumplen la mayoría de edad. En este caso puede establecerse que vuelvan al fiduciante, que queden en propiedad de los hijos, o que pasen a otra persona. Ésta se llama en algunos lugares *fideicomisario*. No obstante este nombre no existe en la legislación uruguaya.

Esta figura simple ya permite intuir temas crediticios. A lo mejor el millonario no es sujeto de crédito pero su esposa sí porque es más confiable. A la vez hay bienes que quedan protegidos. Todos estos temas están presentes en el fideicomiso financiero.

2.2. Fideicomiso financiero

En el fideicomiso financiero los beneficiarios son titulares de cuotas de participación en el dominio fiduciario, constituido por activos financieros; o de títulos de deuda garantidos por bienes que integran el fideicomiso. Veamos un ejemplo.

Supongamos una mutualista³² con patrimonio negativo, que no puede ser sujeto de crédito, o que si lo es sufre un fuerte castigo en la tasa. Supongamos ahora que posee un buen proyecto de ampliación de su sanatorio, que le permitiría cambiar sustancialmente su situación convirtiendo en positivos sus resultados netos. No tiene crédito bancario. Qué puede hacer. Supongamos que identifica con precisión un activo financiero, que es la cobranza mensual de una parte de sus asociados, los que debitan de su tarjeta de crédito el pago de la cuota. La mutualista cede a un fiduciario financiero³³ su flujo futuro de cobranzas por un tiempo dado, por ejemplo 5 años. Establece en el contrato que las cobranzas vía tarjeta de crédito pasen directamente al fiduciario sin ingresar en la operación de la mutualista. A la vez autoriza al fiduciario a vender al contado el flujo futuro de cobranzas cedido, a beneficiarios financieros tales como Administradoras de fondos de pensión o, incluso, a participantes en la oferta pública en la Bolsa de Valores. El o los beneficiarios financieros pagarán al contado por el flujo futuro que irán recibiendo, hasta completar el monto pagado al contado más una tasa de interés. Lo que compran los beneficiarios al contado son en realidad las cuotas de participación en el dominio fiduciario que recibe de VISA por ejemplo, las cobranzas retenidas conforme al contrato que la mutualista hace con la administradora de las tarjetas y con el fiduciario. El contrato establece que con el producido por la venta de las cuotas de participación se financie la ampliación del sanatorio que era el propósito original. Veamos la situación antes y después de la constitución del fideicomiso. Antes, la mutualista no tenía crédito, no podía financiar su obra aunque el proyecto fuera bueno. Ahora las cosas han cambiado. La capacidad de administración del fiduciante no importa, sino la del fiduciario que a lo mejor es el City Bank o alguna empresa de similar prestigio, que lo que tiene para administrar es muy sencillo y seguro: por ejemplo lo que VISA le va a transferir cada mes. Una administradora de Fondos de Pensión, que por ley en Uruguay no puede invertir sino en papeles “investment grade”³⁴, antes no podía financiar a la mutualista; ahora invierte en papeles muy seguros, vinculados a un proyecto aceptable. Aunque a la mutualista le vaya mal, aunque la obra se prenda fuego, en tanto no cierre o no se le vayan todos sus asociados con tarjeta, el beneficiario sigue cobrando.

Son muchas las posibilidades de inversión en títulos de deuda o en certificados de participación asociados a obras concretas, y no al giro de toda una empresa que hace muchas

³² Empresa de salud privada.

³³ En nuestra legislación bancos, o entidades expresamente autorizadas por el BCU.

³⁴ Para entender cómo alcanzar distintas calificaciones de riesgo tanto en fideicomisos como en títulos de deuda (por ejemplo obligaciones negociables), véanse por ejemplo los manuales de CARE calificadora de riesgo en care.com.uy: manual de calificación de títulos de deuda, manual de calificación de finanzas estructuradas administradas por terceros.

obras por ejemplo en la construcción pública o privada. Véase por tanto la capacidad de este instrumento en lograr crédito para empresas con dificultades, por ejemplo agroindustrias, o para convocar ahorro para un propósito concreto: este negocio de invernada, aquel de siembra de tal o cual cosa, etc.

En toda esta ingeniería de financiamiento hay múltiples costos de todas las partes que intervienen, incluso calificadoras de riesgo, y también numerosos aspectos tributarios y hasta de trámites ante diversos organismos, que deben considerarse aunque escapen al propósito de este libro.

2.3. Los casos del Fondo Lechero y Arrocerero (FFAL, FFRA) en Uruguay

Sin perjuicio de que se trata de casos especiales, constituyen un buen ejemplo de la utilización del fideicomiso financiero como instrumento de política agrícola. En ambos casos el activo financiero a fideicomitir fue un flujo mensual de recaudación de impuestos. Por ley en ambos casos se creó un impuesto con destino de proveer a un fondo, llamado en uno y otro caso Fondo de Financiamiento de la Actividad Lechera, y Fondo de Financiamiento y Recomposición de la Actividad Arrocerera, respectivamente. Dos ministerios fueron nominados como propietarios de estos fondos, y autorizados expresamente por la ley a securitizar o fideicomitir el flujo del impuesto que iban a recibir. En el primer caso –el Fondo Lechero- el flujo provenía de un impuesto al consumo de leche pasteurizada. En el segundo, de un impuesto a todas las exportaciones de arroz en cualquier grado de elaboración.

Estos activos financieros –el flujo de la recaudación de los impuestos- fueron transferidos a un banco como agente fiduciario. Este banco emitió certificados de participación en el dominio fiduciario, que vendió al contado. Los beneficiarios financieros – los fondos de pensión en ambos casos- compraron al contado el flujo futuro de los impuestos, capaz de pagar su adquisición al contado más un interés. El monto aportado por los fondos de pensión se destinó a pagar deudas o a un crédito a los productores. En realidad, tanto la deuda como este crédito fueron pagados por quienes fueron alcanzados por los impuestos que dieron lugar a los flujos.

Disponer de todo el dinero al contado permitió a los productores abatir muy significativamente su deuda original en base a quitas importantes, lo que constituía el propósito fundamental de la utilización de esta organización financiera, convertida así en instrumento de política sectorial. O, en el caso de los arroceros, conseguir crédito para los agricultores sin referencia a su capacidad de repago, ya que éste quedaba asegurado por el flujo de los impuestos generado por todo el sector.

Estos fideicomisos financieros lograron los fines que la política agrícola les había señalado: pagar deudas de productores, o generar un crédito obligatorio para todo el sector. Otra discusión que hace a la calidad de la política, es si resulta justo que el consumidor de leche pague deudas sectoriales; o si es razonable que un crédito sea obligatorio para un sector, y que no haya referencia en el mismo a las capacidades de repago de cada empresario; o que se acostumbre a la Bolsa a productos financieros que no son más que la securitización de impuestos; o que se confunda un fideicomiso con lo que también puede verse como deuda pública con una renta gravada, lejos de los productos que sería más adecuado ver en una Bolsa de escaso desarrollo como la uruguaya. Pero todo esto forma parte en realidad de otra discusión.

CAPÍTULO IX

ACUERDOS ECONÓMICOS ENTRE PAÍSES

Se ha considerado imprescindible en un curso de Política Agrícola, incluir elementos de la negociación internacional de temas comerciales, de su institucionalidad, porque los acuerdos en los que el país se encuentra formando parte, o en aquellos en los que negocia un nuevo modo de relacionamiento económico, todos ellos resultan cruciales para el desempeño agrícola y agroindustrial. Puede afirmarse además, que las negociaciones más duras pasan siempre, aunque no exclusivamente, por la agricultura. Incluso puede decirse sin exagerar, que el éxito o el fracaso de una negociación está estrechamente vinculado en el Uruguay a los resultados en el área agrícola. Así ha sido y es hoy en la OMC, en las negociaciones en el ALCA o con la Unión Europea, o en el MERCOSUR. Por otra parte, la propia naturaleza de los temas principales de todas las negociaciones, requiere necesariamente de especialidad profesional en materia agrícola. Más aún: en Uruguay la política comercial es insoslayablemente política agrícola. Y viceversa.

Vamos a pasar revista entonces a los principales tipos de acuerdos.

La integración económica, concebida entre uno o más países o grupos de países, reconoce distintos niveles de profundidad y exigencia en los compromisos recíprocos³⁵. Sin que impliquen necesariamente una secuencia, se pueden referir los siguientes: zona de libre comercio, unión aduanera, mercado común, unión monetaria³⁶.

1. ZONA DE LIBRE COMERCIO (ZLC). REGLAS DE ORIGEN

Es un acuerdo por el cual los países miembros del mismo establecen arancel cero en el comercio recíproco, para todo o casi todo el universo arancelario, pero manteniendo cada uno sus propios aranceles con el resto del mundo.

Esta preferencia por tanto, implica necesariamente la demostración del origen de las mercaderías, ya que es otorgada solo al país o países miembros de la ZLC y no a otros. Cómo se demuestra el origen, en definitiva que la mercadería procede del país miembro y no de otro. Si el producto se elaboró íntegramente en el país de la ZLC no hay dudas. Pero si lo hizo en parte, con insumos importados ¿se lo puede considerar originario del país de la ZLC? Esencialmente hay dos formas de acreditar en este caso la condición de originario, aunque haya utilizado insumos importados: por salto de partida o por demostración de valor agregado nacional. El salto de partida en la codificación arancelaria, implica de un modo si se quiere indirecto, que el producto que se exporta a otro país de la ZLC es distinto –es codificado en otra partida arancelaria³⁷- al de los insumos que intervinieron en su elaboración. En cuanto a la demostración de valor agregado nacional, la misma, confiada a alguna institución aunque siempre con la responsabilidad del estado parte, supone que un porcentaje mayor o menor del valor bruto según lo pactado, deberá derivar de valor agregado en el estado exportador. Veamos un ejemplo de todos estos extremos.

³⁵ Se trata de compromisos recíprocos en materia comercial. En realidad el término integración que aquí se utiliza, refiere a aspectos que van mucho más lejos que el comercio.

³⁶ Los llamados Acuerdos de Preferencias Fijas, pueden considerarse como un primer nivel. Refieren a un número limitado de bienes sobre los que se ofrecen preferencias, es decir rebajas en un determinado porcentaje, del arancel. Están habilitados por la OMC solo para países en desarrollo. No obstante, dado su modesto impacto, los dejamos fuera del alcance de este curso.

³⁷ Unidades en que se divide la Nomenclatura del Sistema Armonizado en donde se clasifican grupos de mercancías y que se identifican por 4 dígitos.

Supongamos un caso para Uruguay, que posee un acuerdo de libre comercio con México. Este país por tanto le confiere al nuestro y no a otro, la posibilidad de acceder con bienes a su mercado con arancel cero. Aprovechando esta preferencia una empresa uruguaya resuelve importar partes de bicicletas desde China, armarlas, pintarlas, y exportarlas con arancel cero a México, lo que China no tiene condición de hacer. ¿Pueden entrar con arancel cero, se podrán considerar *originarias* de Uruguay? Veamos las respuestas posibles. A lo mejor las partes fueron codificadas al entrar como “tubos sin costura (caños) de la partida 7304”, algo conceptualmente lejos de una bicicleta, lo que indirectamente demuestra por esa vía, que la bicicleta es esencialmente uruguaya y no china, y puede consecuentemente disfrutar de la condición de acceso preferencial a México. El otro caso es que a lo mejor se importó como bicicleta sin pintar, por la partida 8712, que incluye a todas las bicicletas. La bicicleta pintada no supone respecto de la sin pintar un “salto de partida”. Ello no obstante podría considerarse igualmente originaria de Uruguay, si el valor agregado nacional –pintar, embalar, etc.- superara un determinado porcentaje del valor bruto final, porcentaje establecido en el acuerdo. En ese caso también la bicicleta sería “originaria”.

En todos los casos la certificación de origen es responsabilidad de los Estados, que la suelen delegar en instituciones o cámaras empresariales que recogen la documentación probatoria de los casos, y expiden los certificados de origen. En cualquier caso la responsabilidad de su verosimilitud y cumplimiento de las reglas de origen sigue siendo del Estado³⁸.

Puede existir también lo que se llama requisitos específicos de origen, que en los hechos pueden reducir o anular una preferencia. Un caso muy conocido es en el tratado MERCOSUR Chile, en el que se acordó una cláusula especial de origen para los lácteos pensando en los que, provenientes de Chile, pudieran pretender ingresar al MERCOSUR con arancel cero. Para ellos no se aplica ni el salto de partida, ni el valor agregado nacional, chileno en este caso, sino una cláusula especial: los lácteos deben elaborarse, para circular con arancel cero, con leche producida en la región. Esto procuró dificultar la competencia de importantes multinacionales lácteas instaladas en Chile pero elaborando leche en polvo de Nueva Zelanda.

En la definición de ZLC del comienzo se señaló que se establecen requisitos que deben cumplirse para todo o – se afirmó- *casi todo* el universo arancelario³⁹. Esto significa que puede haber bienes muy sensibles excluidos de la situación de arancel cero final. Es decir que cuando se firmó el tratado, se establecieron distintos plazos de convergencia al arancel cero para distintos grupos de bienes según su sensibilidad, pero puede haber algunos que queden fuera del cero, o a lo mejor en un arancel intermedio entre el actual y cero.

En resumen una zona de libre comercio se puede caracterizar por tres notas:

- Arancel cero entre sus miembros.
- Mantenimiento de los aranceles nacionales respecto del resto del mundo.
- Demostración de origen.

1.1. Significado de un Tratado de Libre Comercio (TLC) con un país grande

Este es un aspecto sobre el que vale la pena detenerse. Un TLC con un país grande, por ejemplo Estados Unidos, supone en principio lo más obvio: acceso a su mercado con arancel

³⁸ En el mundo se vienen reconociendo otros sistemas de certificación de origen como por ejemplo la autocertificación, cuyo alcance escapa a este libro.

³⁹ El artículo XXIV del Gatt señala textualmente “con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales”

cero, y aprovisionamiento desde ese país en la misma condición; a la vez supone un importante desafío a la competitividad de los productores domésticos.

Pero hay un tema más relevante. La firma de un TLC con un país como Estados Unidos implica de hecho prácticamente la invariabilización de muchas de las políticas públicas, en tanto acordadas y cerradas con USA. No más presiones para tocar aranceles, impuestos a la exportación, tributos internos, o muchas políticas sectoriales. Además, implica un sistema financiero de hecho supervisado en sus normas prudenciales por la Reserva Federal. En definitiva un acuerdo de este tipo supone la adquisición de un sistema de reglas claro, invariable y supervisado en su cumplimiento estricto por USA o Europa si fuera el caso. Para la radicación de inversiones en el país, tanto del socio como de otros, la conquista de un sistema de reglas de este tipo parece el fruto más importante. Explica por qué Chile, un país de aranceles muy bajos, continúa firmando TLCs con países grandes también de aranceles bajos: es el aseguramiento de todo su sistema de reglas, que atraviesa a todos sus partidos políticos, y constituye el principal atractivo para la inversión doméstica o extranjera, más allá de leyes de promoción específicas.

2. UNIÓN ADUANERA (UA)

Es un acuerdo comercial mediante el cual los países miembros acuerdan arancel cero en el comercio recíproco, un arancel común respecto del resto del mundo, una política comercial común, y políticas domésticas compatibles con el compromiso de libre circulación. Vamos a detenernos en todos estos extremos.

La primera afirmación –arancel cero intrazona- ya fue presentada para el caso de la ZLC. En este caso se le agrega la existencia de un arancel externo común (AEC). El significado de este arancel, verdadero corazón de una unión aduanera, implica de hecho la conformación de un único espacio aduanero, dentro del cual los bienes circulan como si fuera dentro de un país.

2.1. Significado de un espacio aduanero único, espacio de competencia

El espacio aduanero, caracterizado por el arancel cero intrazona, y por la existencia de un arancel para el mundo igual en todos los países miembros, supone de hecho, tomado como ejemplo el Mercosur, que un tomate de Salto y uno de Salta o de Itapúa, pueden circular libremente hacia cualquier mercado de la región. Si un bien cualquiera no pudiera circular libremente por el Mercosur, no estaríamos en una unión aduanera. Esto significa, lo que pocas veces se entiende, que una unión aduanera es un espacio de competencia, no de complementación económica. Así como los tomates de Salto deben competir con los de Canelones y a nadie se le ocurre imponerles cargas diferenciales para vender en el mercado de Montevideo, de igual forma debería ocurrir con idénticos productos procedentes de otros lugares de la UA. El resultado es que todos estarán compitiendo en el mismo mercado ampliado; esto es lo que es una UA.

La complementación por unidades productivas según países, - uno cría ganado, otro curte sus cueros, otro hace los zapatos, otro le pone la suela y lo exporta- este esquema no tiene nada que ver con la definición de la UA cuyo supuesto es la ganancia de crecimiento, de bienestar, derivada de la competencia en un mercado ampliado y único. Así lo señala a texto expreso en su primer considerando el Tratado de Asunción.⁴⁰ De esta forma la idea supone que en un extremo puede haber empresas instaladas en Paraguay para vender en Rio Grande del Sur como si lo hicieran en Asunción; y que en este caso competirán por ese mercado con las propias

⁴⁰ “CONSIDERANDO que la ampliación de las actuales dimensiones de sus mercados nacionales, a través de la integración, constituye condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social” (Tratado de Asunción).

brasileñas, como lo hacen los tomateros del ejemplo anterior. No es pues la UA un espacio de complementación productiva administrado por los gobiernos los que, justamente, si quisieran dejar una actividad para un país y no para otro, deberían controlar el comercio recíproco que por definición de la UA es, por el contrario, absolutamente libre. En infinidad de foros se señala que los países socios no deben competir entre sí sino sumar esfuerzos para llegar a terceros mercados. Dejando de lado la pertinencia del planteo, el mismo viola la esencia de la UA que es la libre circulación, la no intervención oficial en el comercio, y la competencia en toda la UA como forma de ganar eficiencia, mercados, negocios, etc. No se opondría al concepto de UA, que aquella complementariedad derivara de acuerdos libres entre empresas, sin intervención de las políticas públicas, y siempre que fueran acuerdos que dejaran espacio a otras empresas a competir con aquéllas.

En estas condiciones es claro que resulta innecesaria la certificación de origen. En efecto un bien que ingresa a Brasil procedente de Uruguay, o bien lo hace con arancel cero porque es originario de Uruguay o, también con arancel cero porque aun no siendo originario de ningún país del Mercosur, ingresó a éste – se nacionalizó- pagando en cualquier país el AEC.

2.2. Significado de la UA como solución de abastecimiento alimentario

Este significado tiene mucha fuerza en Brasil, cuya política agrícola, su política económica en general, comienzan, y es comprensible que así sea, pensando en el abastecimiento alimentario. Recuerdo hace algunos años una visita a la presidencia de la Conab (Compañía Nacional de Abastecimiento) en Brasilia, en momentos de auge del Mercosur. En una reunión de funcionarios, se intentaba estimar la demanda de los principales granos de Brasil, cotejándola con la oferta, ahora incrementada por tres países más, para los siguientes años, pretendiendo calcular así el sobrante que podía quedar para exportar fuera del Mercosur, una vez cumplida la meta de autosuficiencia alimentaria. Era un razonamiento lógico pero inconsistente con la lógica de la UA. Aquella cuenta no considera que los países pueden vender compitiendo en el mercado aún bien abastecido, si pueden ofrecer la mercadería en competencia. Los brasileños por ejemplo, cuando logran una cosecha de arroz superior a sus necesidades, no entienden que aún en ese caso los productores de los otros países puedan ingresar con arancel cero a vender en su país, lo que harán si son más competitivos. Lo mismo solía ocurrir con la leche en polvo y larga vida. Brasil tiene dificultades para aceptar el ingreso a su mercado a precios de competencia en casos de oferta propia suficiente. Algo similar ocurre hoy en la Argentina donde el abastecimiento alimentario, al igual que en Brasil, se lo visualiza ante todo a partir de oferta doméstica, y no del comercio. Más allá de las razones, el hecho es que estos modos de razonar son incompatibles con la definición de UA, si ésta pretendiera alcanzar a todo el universo arancelario.

2.3. Significado último de la preferencia regional

El Arancel Externo común (AEC) suele verse como el resultado de una preferencia que un socio le concede a los demás. Pero con frecuencia no se lo aprecia como parte a la vez de todo el equilibrio político de la UA. En efecto, la preferencia regional es también la expresión del *afecto societatis*, al igual que el arancel cero intrazona. Ella supone en efecto el compromiso de un socio de importar del mundo a un precio de paridad de importación que incluye el AEC, en tanto de la zona importa con arancel cero. Como consecuencia de ello el socio que exporta sabe que puede vender en un precio que puede trepar hasta la paridad de importación incluido el arancel: este es el verdadero efecto económico de la preferencia. Cuando Brasil importa trigo del mundo debe pagarlo por ejemplo a 350 dólares (precio internacional) más el arancel. Si éste fuera del 10 %, pagaría 385 dólares (más otros costos). Si el que le exporta es Argentina, que en el mundo vendería a 350, a Brasil puede hacerlo en hasta 385. Esta es la preferencia que se concede al socio: la diferencia entre paridades de importación con y sin aranceles. Cuando un país encuentra un modo de importar del mundo con arancel cero, por ejemplo a través de

regímenes especiales de importación, le está negando al socio el beneficio que le correspondía. La discusión a veces se complica cuando se trata de bienes que en la UA son no solo más caros sino de menor calidad o utilidad en distintos procesos productivos.

Un caso particular de discusión en el Mercosur lo configuran los múltiples regímenes especiales, que permiten la importación sin pagar el AEC y consecuentemente anulan la preferencia regional. Y otro caso es el de desabastecimiento regional; cuando un país⁴¹ prueba que no tiene en la región oferta para abastecer su mercado – así ha ocurrido con cebada, con arroz- pide a los socios un waiver para importar sin aranceles. En verdad siendo muy puristas, esto baja el precio del bien cuya escasez debería alentar más oferta regional, y quizás no debería aceptarse.

En cualquier caso, cuando se niega la preferencia al socio no solo puede haber un daño económico, sino que esencialmente hay un agravio al *afecto societatis* por atacar la misma esencia de la UA, negando una condición al socio a la que tiene derecho o, al menos, que inevitablemente tendrá.

2.4. Creación o desvío de comercio, radicación de inversiones

Los ejemplos anteriores también sirven para proporcionar algún elemento a la discusión entre creación o desvío de comercio en las UAs. La preferencia regional en efecto puede hacer que lo que se comprara o vendiera al mundo en competencia, se compre o se venda al socio, que es por obra del AEC un proveedor más barato o un comprador más caro, y no necesariamente más eficiente. En este caso se trataría de desvío de comercio.

En todos los casos es natural que exista tanto creación como desvío de comercio. Este aspecto no obstante, no es el único a evaluar siempre, en particular en la compra de insumos, ya que la integración incluye otros aspectos no solo económicos, de diferente valoración política.

Y nos queda además todo el tema de radicación de inversiones en la UA, crucial para un país chico. En efecto, la libre circulación en el caso del MERCOSUR debería permitir moderar los problemas de escala en el mercado nacional reducido de un país como Uruguay; idealmente una empresa podría decidir invertir en el país, pensando en la región como mercado. Por este motivo, cada vez que con dificultades de cualquier naturaleza se entorpece la libre circulación, aunque ésta se restablezca cada vez que se detiene, ello agravia el concepto de libre circulación pero sobre todo, indirectamente, la posibilidad de radicación de inversiones para proveer al mercado regional. En efecto este concepto resulta anulado si de hecho la libre circulación fuera dudosa.

2.5. Significado de una política comercial común

La existencia de un AEC supone la necesidad de mantener una política comercial común respecto del resto del mundo. Esto quiere decir que un estado parte no puede negociar por ejemplo un acuerdo de libre comercio él solo con otro país o países, ya que estaría concediendo preferencias arancelarias que sus socios en la UA no tienen por qué conceder. En este caso decimos que esos acuerdos perforan el AEC, corazón de la UA. En definitiva, en una UA estricta, no está disponible para un país miembro establecer algún régimen arancelario autónomo, ya sea para un conjunto de bienes, o para algún país en concreto; en ambos casos se viola el AEC, y si esto fuera aceptado debería serlo solo de un modo transitorio. Por este motivo un acuerdo de libre comercio con USA por ejemplo, implica necesariamente un cambio en nuestro estatuto actual dentro del Mercosur. Lo mismo ocurriría si nuestro país deseara mantener permanentemente sus múltiples regímenes especiales de importación que le permiten hoy importar sin aranceles algunos bienes, de modo excepcional y transitorio.

⁴¹ Brasil es el ejemplo.

2.6. Políticas nacionales compatibles con la libre circulación

Esta condición para el funcionamiento de una unión aduanera, no figura en el caso del MERCOSUR como un requerimiento estricto de derecho; en todo caso existe jurídicamente un objetivo general de coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales⁴². No obstante su consideración resulta obligada, ya que notoriamente existen políticas domésticas que impiden la libre circulación, o la consideración de la unión aduanera como espacio de competencia sin ventajas derivadas de políticas domésticas. Lo más notorio para cualquier observador es lo que ocurre con el tipo de cambio de paridad. Es obvio que tratamientos diferentes por ejemplo en materia de déficit público, deuda o inflación, generan condiciones diferentes de competitividad bilateral, que frecuentemente explican la aparición de restricciones no arancelarias para compensar situaciones disímiles. Ya el Tratado de Asunción señalaba con sabiduría que “...la coordinación de políticas macroeconómicas que se realizará gradualmente y en forma convergente con los programas de desgravación arancelaria y de eliminación de restricciones no arancelarias indicados en el literal anterior”. En definitiva ya el propio tratado señalaba que a medida que fueran cayendo las barreras arancelarias y no arancelarias, la compatibilización de políticas macroeconómicas y sectoriales se constituiría en una necesidad. En la actualidad esta carencia es notoria. Es más, caídas aquellas barreras el propio Tratado de Asunción preveía no solo la necesidad de estas armonizaciones, sino la creación de un estatuto de competencia comercial para todo el espacio aduanero; en definitiva se proponía regular la competencia tal como ocurre con leyes de este tipo dentro de un mismo país.⁴³

Pero así como parece más claro el efecto de la ausencia de coordinación macroeconómica, a veces parece no quedar claro lo propio en materia de política agrícola, igualmente exigida de coordinación en el art. 1 del Tratado. En este sentido vamos a mencionar algunos ejemplos de políticas domésticas que suponen obstáculos a la libre circulación o al cumplimiento con la exigencia de arancel externo común.

Para empezar, todos los regímenes de excepción al AEC de que disponen los países, aunque admitidos actualmente, lo son de modo transitorio: algunas zonas francas, admisión temporaria, excepciones propiamente dichas, etc.

Menos conocidos o explícitos son los regímenes de promoción de algunas producciones dentro de fronteras. El más conocido en lo agrícola es el de retenciones argentinas. Pero en Brasil hay que señalar que la aplicación de precios mínimos de garantía y otros mecanismos de estímulo a la producción local no son compatibles con la competencia dentro del espacio aduanero. En Uruguay entre las medidas incompatibles aunque admitidas transitoriamente por los socios tenemos: la aplicación de aranceles intrazona al azúcar, las disposiciones en materia de envases para la circulación de vinos; y entre las controvertidas están el uso del IVA a las frutas y verduras importadas como un arancel, la utilización de ciertas trabas sanitarias, etc. Todas estas medidas suponen políticas de promoción domésticas que directa o indirectamente afectan el comercio. En un estado de mayor avance en la integración deberían armonizarse o desaparecer.

2.7. Supranacionalidad, multilateralismo

También puede sostenerse que la inexistencia de instituciones comunes, con el atributo de la supranacionalidad, conspira contra la eficacia en el cumplimiento de los acuerdos en el

⁴² Art. 1 del Tratado de Asunción: “...Este Mercado Común implica:”La coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Partes: de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones y otras que se acuerden, a fin de asegurar condiciones adecuadas de **competencia** entre los Estados Partes.”

⁴³ Art. 4.: ... los Estados Partes coordinarán sus respectivas políticas nacionales, con el objeto de elaborar normas comunes sobre competencia comercial.

MERCOSUR. Este atributo permitiría que decisiones de algunos organismos obligaran a los Estados Parte. En efecto, ninguna disposición emergida de órgano alguno del Mercosur los obliga directamente.. Estos tienen sólo la obligación de “internar” la norma respectiva, y eso si logran en su momento – tratándose de una ley- de mayorías políticas suficientes. La supranacionalidad de las decisiones a través de órganos con esta condición es ciertamente poco probable cuando un país es tanto más grande que los demás, razón por la cual el multilateralismo y las resoluciones por consenso parece difícil puedan modificarse en el MERCOSUR. Se trata de un tema institucional de solución que aparece lejano en el tiempo. Ocurre de igual forma con la posibilidad de que los privados actuaran directamente en los órganos jurisdiccionales, dotados en este caso naturalmente de la capacidad de obligar a los gobiernos a cumplir sus sentencias. Este sería un fenomenal avance institucional: que una empresa privada del MERCOSUR pudiera acudir a un tribunal supranacional, para que le hiciera justicia por incumplimiento de algún acuerdo por parte de un Estado, y que el fallo obligara a éste. Esto parece lejano también.

En resumen una unión aduanera se puede caracterizar por las siguientes notas:

- Arancel cero entre sus miembros.
- Arancel común respecto del resto del mundo.
- Política comercial común.
- Políticas nacionales compatibles.
- Inexistencia de reglas de origen

3. *MERCADO COMÚN, UNIÓN MONETARIA*

El mercado común supone los atributos de la unión aduanera pero además de la libre circulación de bienes supone también la de servicios y factores productivos. Implica entendimiento en múltiples áreas cuya sola mención parece tan desajustada de las realidades actuales. El libre tránsito de personas, el acuerdo de fletes, la conexión financiera, de seguros, el ejercicio profesional, etc. Más aún en la unión monetaria, que supone un banco central común con autoridad suficiente, lo que implica no solo moneda única sino, para llegar a ella, compromisos, sacrificio de autonomía se podría decir, en materia de déficit fiscal, deuda pública, inflación, en definitiva los objetivos que los países europeos se comprometieron a lograr en el tratado de Maastrich, previo a la concreción de la moneda única.

4. *ACUERDOS DE GEOMETRÍA VARIABLE*

Es común que, siguiendo quizás la historia europea, se entienda que desde la zona de libre comercio hasta la unión monetaria, hay un proceso de mayor integración que se debe recorrer, como si fueran pasos de creciente perfección. Como que hubiera una calidad diferente en la integración a medida que se va pasando de los acuerdos de preferencia fija a la ZLC, de ésta a la UA, de ésta al mercado común, luego a la unión monetaria y finalmente, si hubiera un final, a la existencia de una constitución común. No es así. La conveniencia económica o política de naciones de diferente tamaño, historia, estado de desarrollo, y *afecto societatis*, pueden determinar construcciones institucionales de integración óptimas, sin seguir el modelo llamémosle secuencial de la Unión Europea.

Muy tempranamente el MERCOSUR dejó de ser un proyecto de Mercado Común y se convirtió en un proceso de marchas y contramarchas teniendo presente el modelo de laboratorio de unión aduanera: arancel externo común, libre circulación de bienes, inexistencia de reglas de origen, políticas nacionales armonizadas hacia la libre circulación, instituciones supranacionales, acuerdos de armonización macroeconómica, etc.

El no reconocer que algunas de las características de la unión aduanera de texto son inalcanzables, provoca desilusión y debilitamiento en el compromiso de cumplimiento aún de lo acordado hasta ahora. Falta quizás un buen diagnóstico humilde de la realidad. Así por ejemplo, es posible que no pueda haber instituciones supranacionales dado el tamaño de Brasil; y es posible que Paraguay no pueda renunciar a cobrar la renta aduanera ya que se trata de un país “interior”; y es seguro que las llamadas economías regionales, especialmente asociadas a la historia de enormes poblaciones en Argentina y Brasil, deban someterse a un tratamiento heterodoxo, diferente al de la simple libre circulación que las haría desaparecer⁴⁴. O los temas del campesinado y de la agricultura familiar, para los cuales en algunos casos el comercio es la ruina y para otros la solución definitiva. A lo mejor incluso hay que encontrar un estatuto especial para que algunos países, en algunas circunstancias puedan, sin salir de la unión aduanera, realizar acuerdos de libre comercio con otras naciones, lo que para una UA de texto es imposible.

Por eso, en especial para el MERCOSUR, de existir voluntad y en especial liderazgo de quien tiene la responsabilidad de ejercerlo, Brasil⁴⁵, puede ser útil pensar en una geometría institucional de acuerdo que contenga elementos de ZLC, es decir supuestamente más “atrasados” que en una UA –por ejemplo algún TLC de algún miembro-, elementos de UAs, y elementos de una profundización aún mayor que lo definido en una UA. Piénsese por ejemplo en la posibilidad de unificar documentos de circulación de personas, en el reconocimiento de profesiones y títulos universitarios, en la interconexión de Bolsas, en armonización de la supervisión del sistema financiero, en el funcionamiento único de bancos que en realidad están en los cuatro países, en la existencia de una única normativa sobre seguros, que permitiera ampliar el ámbito de las coberturas, importante por ejemplo para los seguros agrícolas de países geográficamente pequeños; en la interconexión física; en la lucha contra plagas, a partir de una autoridad sanitaria común; en la inversión conjunta. En fin, sobre la base de la voluntad de aproximación, aparecen en áreas aun diferentes al comercio de bienes, oportunidades de crecer en cooperación, en asociación, que son a la vez puntos de llegada y de partida. De llegada porque logran un objetivo antes inexistente; de partida porque colaboran a tejer esa urdimbre de relaciones humanas estrechas que la integración hace nacer.

⁴⁴ Véase a este respecto en el Capítulo XIII, la propuesta del autor de la llamada “excepción agrícola familiar”.

⁴⁵ Acerca del papel político de Brasil en el proceso, véase la publicación “MERCOSUR, una estrategia de desarrollo”, editada por la SID (Sociedad Internacional para el Desarrollo), con artículos detallados al final del libro en la bibliografía, de Roberto Lavagna, Pedro da Motta Veiga, y Juan Ignacio García Peluffo.

CAPITULO X

LA NEGOCIACIÓN DE POLÍTICA AGRÍCOLA EN LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO (OMC)

1. LA OMC EN GENERAL

Crucial para el desarrollo de naciones fuertemente dependientes del comercio agropecuario, las disciplinas emergidas de la OMC⁴⁶ son a la vez que promotoras de comercio, una fuente insoslayable de disposiciones de política agrícola. En efecto, las reglas acordadas en su seno para dotar de previsibilidad y transparencia a las relaciones recíprocas, constituyen simultáneamente un conjunto de normas de política pública que los países adquieren la obligación de adoptar. De entre éstas, las de política agrícola integran un subconjunto de singular importancia para el país, no solo por su significado económico sino porque desde hace ya bastantes años, los avances en materia de acuerdos en todos los temas, han estado muy fuertemente condicionados por la discusión en agricultura que, hasta la Ronda Uruguay, lanzada en 1986 en Punta del Este, estaba fuera de los acuerdos. De ahí que la temática agrícola en la OMC integre un capítulo de este libro.

1.1. Apuntes de la historia

La Organización Mundial del Comercio (OMC) es una institución cuyos orígenes resulta imprescindible conocer para entender cabalmente cuál es su función. Como es quizás más conocido, las llamadas instituciones de Bretton Woods fueron una respuesta mundial, culminada la Segunda Guerra, para superar consecuencias de ésta. Es allí en Estados Unidos que en 1944 los países industrializados firman los llamados Acuerdos de Bretton Woods, que son en realidad las resoluciones de la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas. Los acuerdos incluyen fundar el Banco Mundial para solucionar problemas de crédito, el Fondo Monetario Internacional para solucionar crisis financieras de balanza de pagos, y el Gatt (General Agreement on Tariffs and Trade), que no cuajó por diversas razones en una institución, y mantuvo su status de acuerdo firmado por varios países en el acta de la Habana en 1948. Más tarde, el 1 de enero de 1995 y como resultado de la Ronda Uruguay del Gatt, se funda la OMC como institución que administra los acuerdos de comercio, como estaba previsto desde Bretton Woods⁴⁷.

Una primera consideración es que el comercio es tomado, desde la perspectiva fundacional, en forma asociada a la paz; y que la organización que representa esta idea, la OMC, tiene en consecuencia como propósito fundamental la promoción del comercio. En definitiva que las discusiones en el seno de esta organización siempre se orientarán en esta dirección y no en la contraria. Este principio básico, la promoción del comercio vinculado a la consolidación de la paz, ayudará a entender muchas de las discusiones en su seno.

Otro tema de la historia a considerar es que la materia de las negociaciones se ha ido ampliando considerablemente con el paso del tiempo. En las cinco primeras rondas la discusión fue solo sobre aranceles de bienes, excluidos los agropecuarios (1947- 1961). En la sexta ronda, la Ronda Kennedy (1964-1967), se acordaron aranceles y reglas antidumping. En la séptima, la Ronda Tokio (1973- 1979), aparecen las medidas no arancelarias. En la Ronda Uruguay (1986-1994), la temática se amplía profusamente: aranceles de bienes, medidas no arancelarias, reglas, servicios, propiedad intelectual, subvenciones, textiles, solución de controversias, creación de la

⁴⁶ WTO, World Trade Organization, en inglés.

⁴⁷ ITO, Internacional Trade Orgnization, nombre de la institución que no se llegó a fundar.

OMC y, de gran relevancia, aparece la agricultura, hasta ese momento excluida de las negociaciones de bienes por su sensibilidad extrema. La actual Ronda de Doha, aun no culminada en acuerdos, pretende avanzar en el sentido de una liberalización mayor del comercio, pero incorporando la perspectiva del desarrollo, es decir teniendo presente la situación de países menos adelantados, para asegurar la difusión en todos los países del mundo de los beneficios de la liberalización del comercio.

1. 2. Principios fundacionales

Los principios del sistema internacional de comercio son: el de trato nacional (NT)⁴⁸, y el de trato de la nación más favorecida (MFN)⁴⁹.

Por el principio de *trato nacional* se entiende que tanto los bienes y servicios importados como los producidos en un país, deben ser tratados, luego de ingresados al mismo, de la misma forma, con los mismos requisitos. No es correcto por ejemplo – violaría este principio- disponer exigencias más severas para los bienes importados que para los nacionales. Las diferencias pueden estar en el tratamiento del tributo aduanero que solo paga obviamente el bien importado. No más. Exigir por ejemplo a un alimento importado análisis de diversa índole que no se exigen al nacional; o niveles de residuos, o de condiciones de empaque, o de etiquetado, o sanitarias, más severas que a los nacionales, violaría este principio. Existen varios ejemplos de estas violaciones en el comercio agrícola.

Por el principio de *trato de la nación más favorecida* se entiende una forma de llevar a la práctica un criterio de no discriminación entre los países. En definitiva cada uno tiene el derecho a ser tratado por otro como lo dispuesto por éste para la nación más favorecida. Esto quiere decir que si una nación acuerda un beneficio particular a otra, las demás tienen el derecho de exigir la extensión a ellas del beneficio acordado a la circunstancialmente más favorecida. Este principio es antiguo: por ejemplo Artigas firmó con los ingleses precisamente un acuerdo MFN.

La excepción a este principio es para las zonas de libre comercio y uniones aduaneras, estableciendo la propia OMC para esos dos casos determinados requisitos. En definitiva las preferencias recíprocas, arancelarias o de otra naturaleza, que los países miembros de zonas de libre comercio y uniones aduaneras se conceden entre sí, no generan en los demás el derecho a ser extendidos conforme al principio MFN.

Otros principios derivados de los anteriores, que también se pueden señalar como fundamentales de la OMC y de su modo de negociación son: gradualismo, transparencia, publicidad, promoción de la competencia, de reformas económicas para promover el desarrollo, etc.

Debe señalarse que no es exacto, como a veces se supone, tomar a la OMC como la institución del libre comercio, ya que son admitidas en los diferentes países, disposiciones que aun transitorias, se oponen al libre comercio. Lo más relevante es la concreción de reglas de comercio, transparentes, previsibles, que confieren orden al comercio mundial, teniendo en todo caso el libre comercio como objetivo más cercano o más lejano. Quizás hasta podría señalarse que más importa la existencia de reglas, de procedimientos a los que los países pueden acudir para asegurar su cumplimiento, que el propio contenido de las esas reglas.

Por el motivo anterior es claro que hay un beneficio no siempre bien valorado, consistente en que las políticas comerciales de todos los países miembros, están sometidas en su cumplimiento a control multilateral. Un control que no distingue entre países grandes y chicos,

⁴⁸ National Treatment.

⁴⁹ Most Favoured Nation.

que pueden encontrar fortalezas agregadas precisamente en el multilateralismo y sus reglas de derecho. Las decisiones adoptadas en general por consenso o, en su caso, por votaciones en las que cada país tiene derecho a un voto, constituyen una garantía de lo referido anteriormente.

1. 3. Organización, funciones

Una primera consideración es que la OMC está integrada por países representados por sus gobiernos. Son estos los que actúan en las diferentes instancias de la organización. Y son solo los gobiernos los que negocian, resuelven, juzgan, acuerdan, etc.

La máxima autoridad de la OMC es la Conferencia Ministerial que se reúne al menos una vez cada dos años y puede adoptar decisiones acerca de todas las materias incluidas en los acuerdos multilaterales.

El segundo nivel es el del Consejo General que supone la instancia jerárquica en el trabajo ordinario en Ginebra. Sus miembros integran también el Tribunal de Solución de Controversias⁵⁰ y el Comité de Revisión de las Políticas Comerciales⁵¹.

Por debajo del Consejo General se encuentran tres Consejos, de los cuales dependen asimismo varios comités. Y existen algunos de estos que dependen directamente del Consejo General. Los Consejos son: el de Comercio de Bienes, el de Aspectos relacionados con los Derechos de Propiedad Intelectual, y el de Comercio de Servicios. Del Consejo de Comercio de Servicios dependen por ejemplo los Comités de Comercio de Servicios Financieros, y de Compromisos Específicos⁵². Y del Consejo de Comercio de Bienes dependen una serie de Comités de los que se detallan: Acceso a Mercados, Agricultura, Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, Barreras Técnicas al Comercio, Subsidios y Derechos Compensatorios, Prácticas antidumping, Valoración en Aduana, Reglas de Origen, Salvaguardias, Textiles, etc. Existen asimismo grupos de trabajo de diversos temas y composición.

Estos consejos y comités actúan en la administración de los acuerdos vigentes, en la revisión del cumplimiento de sus obligaciones. No deben confundirse con los Comités en los que se negocia procurando acordar las nuevas disciplinas emergentes del mandato de Doha. Por ejemplo el Comité de Agricultura recibe las notificaciones de los países referentes al cumplimiento de compromisos, sus aranceles, sus medidas, etc. En cambio el llamado Comité de Agricultura en Sesión Especial es el ámbito de las negociaciones.

En resumen las funciones que podemos llamar ordinarias de la OMC son:

- La administración de los acuerdos de comercio vigentes.
- El procesamiento de disputas comerciales.
- El monitoreo de las políticas comerciales de los países.
- La asistencia técnica para los países en desarrollo.
- La cooperación con otras organizaciones internacionales.
- Constituir el foro para las negociaciones comerciales.

Precisamente esta última función es quizás la más notoria en la actualidad. Se negocia para dar cumplimiento a los llamados “programas de trabajo” establecidos en la Conferencias Ministeriales, en los llamados comités de Reglas, de Agricultura en Sesión Especial, NAMA (bienes no agrícolas), etc. Estos son ejemplos de grupos en los que se discuten los documentos que finalmente deberían ser acordados por los países, incorporándose así a los acuerdos y disciplinas actualmente vigentes.

⁵⁰ The Dispute Settlement Body.

⁵¹ The Trade Policy Review Body.

⁵² Specific Commitments.

1.4. Estructura básica de los acuerdos vigentes

Es importante entender la estructura de los acuerdos ya que su composición guarda una correlación con las estructuras organizacionales de la OMC, en particular con los Comités ya referidos. El conjunto de Acuerdos e instrumentos jurídicos adoptados en la Ronda Uruguay puede dividirse conceptualmente en aquellos que refieren a:

- Bienes (GATT),
- Servicios (GATS),
- Propiedad Intelectual (TRIPS),
- Solución de Controversias (DS) y
- Revisión de las Políticas Comerciales (TPRM).

A ellos se sumarían acuerdos comerciales plurilaterales, que son signados por algunos países, no todos (por ejemplo Aeronaves Civiles, Contratación Pública,) y un conjunto de decisiones y declaraciones ministeriales como por ejemplo la que crea precisamente la OMC.

Entre los acuerdos multilaterales sobre comercio de bienes, que son administrados por sus respectivos Comités, se encuentran varios de interés para las políticas agrícolas. En primer lugar el propio Acuerdo Agrícola, pero además hay que mencionar entre otros los siguientes: el acuerdo SPS sobre medidas sanitarias y fitosanitarias, el acuerdo TBT sobre obstáculos técnicos al comercio, el acuerdo de inversiones, el acuerdo sobre textiles y vestimenta, sobre normas de origen, sobre valoración en aduana, sobre licencias de importación; y los acuerdos vinculados a la defensa comercial es decir sobre medidas antidumping, sobre subvenciones y medidas compensatorias y sobre salvaguardias.

Formando parte de la estructura general de los acuerdos, hay que tener presente que además de los textos jurídicos que recogen el acuerdo de los miembros en general, están los compromisos que ante los demás países de la OMC, asumen individualmente tanto en bienes como en servicios, cada uno de los miembros. Estos son las llamadas consolidaciones, compromisos –commitments- que los países, en línea con los acuerdos generales, se comprometen a cumplir y por tanto a someter a control multilateral supervisado por la OMC, erigida a la vez en tribunal donde reclamar precisamente por la falta de cumplimiento. En este sentido cabe distinguir por ejemplo entre el arancel “consolidado” y el aplicado. Esta distinción es fuente de no pocas controversias. Los países en desarrollo han consolidado aranceles superiores a los aplicados, lo que genera un “colchón” de protección en nuevas negociaciones, ya que éstas parten no del arancel aplicado sino precisamente del consolidado. La diferencia entre uno y otro es lo que se conoce en la jerga como “agua” en las tarifas. En los países desarrollados no existe agua en las tarifas.

Como regla general Uruguay junto al MERCOSUR consolidaron en los productos agrícolas un arancel del 35 %. Hay casos provenientes de compromisos de otras rondas, que no se podían aumentar, por debajo de 35 %: reproductores, semen. Los productos considerados como alcanzados en general por exportaciones subsidiadas de los países europeos y USA se consolidaron al 55 %: carnes, cereales, lácteos, harinas, duraznos, miel.

Bajo el supuesto de que no superando el arancel consolidado, los países pueden aumentar el aplicado sin incumplir sus compromisos en la OMC, varios países se reservaron este margen para encarecer eventualmente importaciones sin apelar a los mecanismos de defensa comercial previstos en los acuerdos de la OMC. Este es el caso de las llamadas “bandas de precios” que regían por ejemplo en Chile, en algunos países andinos y centroamericanos. En realidad se trata de formas más sofisticadas de proteccionismo, aunque más transparente que muchas trabas no arancelarias.

2. PRINCIPIOS GENERALES DE LA NEGOCIACIÓN AGRÍCOLA

Toda la negociación agrícola se concibió y se concibe hoy como en tres grandes capítulos, llamados “pilares”, que constituyen una forma de dividir en tres áreas los grandes problemas de políticas públicas que se aplican sobre la agricultura, y que tienen no solo su propia especificidad técnica, sino también una sensibilidad distinta según los grupos de países importantes para la discusión en la materia. Estos tres pilares son los siguientes: ayuda interna, acceso a mercados y subvenciones (subsidios) a las exportaciones. Todas las discusiones y compromisos se agrupan en estos tres pilares, los que a su vez se limitan a los productos agropecuarios definidos como tales en el Acuerdo de Agricultura. Ellos son todos los bienes del capítulo 1 al 24 del sistema armonizado menos el pescado y productos de pescado, más algunas capítulos especiales de más adelante, y hasta posiciones sueltas, de los que se cita por su interés para nuestro país cueros, lanas, algodón y sus derivados.⁵³

2.1. Ayuda interna

Comprende el disciplinamiento sobre el conjunto de políticas desarrolladas internamente por los países para lograr ciertos efectos en su producción agrícola, que directa o indirectamente pueden tener efectos en el comercio internacional. Estos efectos pueden significar aumentos de oferta en base a esfuerzos presupuestales de los gobiernos, o de la propia población a través de precios elevados determinados por la misma autoridad. Estos incrementos de oferta doméstica como consecuencia de políticas agrícolas nacionales, retiran demanda mundial, y dificultan o impiden el acceso a ese mercado, de bienes producidos sin ayudas. Son ejemplos de medidas de ayuda interna los siguientes: la fijación de precios mínimos garantizados por diversas vías, las políticas de crédito subsidiado, las compras subsidiadas, las compras de intervención públicas o privadas pero derivadas de políticas, las políticas de complementos de precios, los subsidios a determinadas plantaciones, a determinadas condiciones productivas, etc. En todos los casos hay intervención gubernamental con cargo a fondos públicos o a pagos privados a través de precios fijados administrativamente. En este último caso las medidas estarán financiadas por el consumidor – por ejemplo precio administrado de alimentos- o por los contribuyentes o por algún otro sector económico, industria, servicios financieros, etc.

2.2 Acceso a mercados

Comprende el disciplinamiento de todas las medidas utilizadas para limitar el acceso de productos agrícolas al mercado doméstico. Se trata de medidas arancelarias, no arancelarias y en general de cualquier naturaleza, que tienen como objetivo impedir o encarecer las importaciones para evitar que afecten la producción doméstica, permitiendo que ésta alcance precios internos imposibles de lograr en competencia con la oferta internacional más eficiente. No comprende las medidas sanitarias y fitosanitarias regidas no por el Acuerdo sobre la Agricultura (ASA), sino por el específico Acuerdo Sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (SPS) que se verá más adelante.

De todas las negociaciones de acceso a mercados, quizás el beneficio mayor, en una perspectiva de largo plazo, fue la arancelización de las medidas de frontera, acordada en la Ronda Uruguay. Esto implicó y sigue implicando el compromiso de llevar todas las medidas de protección a un equivalente arancelario ad valorem transparente, conocido, a partir del cual se pueden establecer cadencias de reducción. Implicó, para aquellos casos en que fue necesaria la arancelización, la obligación de compensar con cuotas de acceso mínimo la imposibilidad de cumplir con rebajas arancelarias acordadas. Esta obligación de abrir cuotas toda vez que no se

⁵³ Anexo 1 del Acuerdo de Agricultura, productos comprendidos.

puede cumplir con una determinada rebaja general, sigue estando en las negociaciones de acceso de la Ronda de Doha.

Supone finalmente la eliminación de todas las restricciones no arancelarias como corolario de su arancelización. Distintas aproximaciones a estos conceptos se expresan en los resultados de la Ronda Uruguay y de los que se logren en la Ronda de Doha y en las que sobrevengan sucesivamente.

2.3. Subsidios a las exportaciones

Comprende el esfuerzo por disciplinar hasta su eliminación la medida de política comercial agrícola más irritante en las relaciones comerciales. Los subsidios a las exportaciones suponen la mejora de la competitividad de una producción o de una empresa, no ya a partir de su esfuerzo sino del complemento que a éste le aportan las arcas públicas. Cuando un producto en el mundo vale 100 y el gobierno lo subsidia en 20 se dan dos efectos. El primero es que el estímulo a producir y aumentar la producción será en este caso mayor. Pero hay otro más severo si se quiere, que es que quien recibe el subsidio puede vender a 90, y desplazar así a sus competidores porque su precio se complementará con el aporte del gobierno. Los subsidios a las exportaciones comprenden no solo pagos directos sino también subsidios al crédito a la exportación con cargo a los gobiernos, la ayuda alimentaria bajo ciertas condiciones, y las exportaciones a través de empresas comerciales del Estado en ciertas circunstancias.

2.4. El vínculo económico entre los tres pilares

El abordaje del tema agrícola en partes, es decir con el enfoque de los tres pilares, no debe hacer perder de vista que los tres están estrechamente vinculados entre sí. Parece claro que se pueden dividir para su análisis, y también es lógico pensar que las negociaciones se hagan en principio de forma separada. Más aún cuando, también en principio, puede admitirse una cierta precedencia respecto de los pilares para diferentes países o grupos de países.

En efecto, para los países exportadores de alimentos puede considerarse como más sensible el pilar de subsidios a las exportaciones, ya que resulta muy gravoso y hasta irritante padecer el desplazamiento de terceros mercados, por parte de empresas de países desarrollados que ven su competitividad mejorada por los recursos de sus tesorías.

Para otros países, en especial los europeos pero también Japón e India por ejemplo, el pilar que aparece como más sensible es el de acceso a mercados. Es aquí donde aparecen sus mayores dificultades para aceptar mejorar sus ofertas de acceso, es decir rebajas arancelarias, o ampliación de magnitud y naturaleza de sus cuotas.

Y finalmente Estados Unidos encuentra la mayor sensibilidad en la reducción de las ayudas domésticas a sus agricultores.

No obstante lo anterior es necesario advertir con un ejemplo hasta qué punto están íntimamente vinculados los tres pilares. Supongamos que un producto con oferta doméstica insuficiente, que se cotiza en el mercado internacional a 100 dólares la tonelada, quiere ser promovido en su producción doméstica por un gobierno a través de mecanismos de intervención, que hacen que su valor dentro de fronteras sea para el agricultor 150 dólares. Simplificando, imaginemos que el gobierno fija ese precio de venta en 150, que debe ser pagado por el consumidor al productor. Se ha puesto en marcha claramente una política de apoyo interno. Ahora bien; qué sucede si el arancel de importación de ese producto fuera inferior al 50 %. Simplemente que ingresarían productos importados por debajo de 150 dólares, y todos –los nacionales y los importados- se venderían al precio de paridad de importación, imposibilitando

así la concreción de la política de ayuda interna que se establecía en hasta 150 dólares. Es decir que si la protección arancelaria no actúa de modo eficiente – en este caso con un arancel del 50 %- simplemente será imposible llevar aquella política a la práctica. O mejor dicho, la política de ayuda interna *exige* un determinado nivel de protección arancelaria; es decir que ésta existe, como consecuencia de decisiones de política agrícola interna.

Pero imaginemos ahora que el éxito en la política de ayuda interna lleva a que se generen saldos exportables. A cuánto se venderán. Claramente en el ejemplo a 100 dólares, que es el precio internacional. Pero si esto ocurriera, no se podría cumplir con aquellos productores a quienes la política de ayuda interna aseguraba 150. Es más; probablemente hubiera dificultades para exportar al precio internacional. En este caso el gobierno debe subsidiar la exportación, completando con 50 dólares de subsidio, los 100 logrados en el mercado. En definitiva aquella política de ayuda interna, dado un excedente de exportación, *exige* el subsidio a la exportación.

En este enfoque parece claro que las políticas de ayuda interna son quizás las más enemigas del comercio ya que no solo retiran demanda mundial, sino porque para ser consistentes requieren barreras arancelarias y, de producirse excedentes, pueden requerir subsidios a la exportación. Puede decirse entonces que a largo plazo lo que se requiere es la reducción de la ayuda interna. O también puede señalarse, en este razonamiento encadenado, que si se eliminan los subsidios a la exportación, los gobiernos se verán presionados a disciplinar “hacia atrás” la ayuda interna y el acceso.

2.5. Aspectos sanitarios y fitosanitarios

Los temas sanitarios y fitosanitarios se ponen particularmente en evidencia cuando caen la barreras arancelarias al comercio. Es en esta circunstancia que las disciplinas en la materia se vuelven imprescindibles para asegurar el comercio, dado el potencial que tienen para restringirlo. Es por este motivo que la firma del llamado acuerdo SPS puede considerarse uno de los grandes beneficios de los acuerdos logrados en la Ronda Uruguay.

Vamos a presentar sus principios rectores, todos orientados en la línea de los grandes principios de la OMC y dirigidos a fomentar el comercio, o si se prefiere a introducir reglas para evitar el abuso de la soberanía de cada país en la materia. Estos principios generales son, como se ha desarrollado al comienzo de este capítulo: transparencia, sujeción a reglas sometidas a notificación y control multilateral, no discriminación entre naciones extranjeras y la propia, trato de nación más favorecida, etc.

Yendo a lo específicamente sanitario los principios son:

- Soberanía. Los países tiene derecho de establecer reglas para proteger la salud humana, animal o vegetal.
- Base científica. Las restricciones al comercio establecidas según los fines mencionados en el punto anterior deberán estar fundamentadas en análisis técnicos científicos.
- Extensión. Las medidas deben tener el único propósito de conjurar una amenaza sanitaria y no ir más lejos.
- Trato no discriminatorio. No se puede establecer condiciones diferentes según países si poseen similares condiciones sanitarias.
- Trato nacional. No pueden plantearse restricciones al comercio a través de normas sanitarias cuyo cumplimiento no es exigido dentro del país.
- Standards internacionales. Los países son exhortados a utilizar medidas sanitarias basadas en standards internacionales divulgados por instituciones de referencia.
- Las instituciones de referencia son; la Comisión del Codex Alimentarius de la FAO en materia de inocuidad de los alimentos; la OIE (Organización Mundial de Salud

Animal) para la salud animal; la Comisión Internacional de Protección Fitosanitaria para la sanidad vegetal.

- Pueden utilizarse standards más exigentes que los internacionales si se posee base científica para justificarlos.
- Toda restricción diferente a la derivada de standards internacionales debe fundarse en análisis de riesgo transparentes, no arbitrarios. El riesgo cero no es admisible. Este tema ha sido sensible para Uruguay y otros países exportadores, defensores del “riesgo mínimo”, y de la especificación de zonas libre y no necesariamente de “países libres” de alguna enfermedad o plaga.
- Los métodos de análisis pueden ser diferentes entre países.
- De entre varias modalidades de prevención debe seleccionarse la menos lesiva para el comercio. El conocimiento científico de los negociadores aquí resulta clave para discutir alguna medida de prevención que pudiera esconder una traba sanitaria.
- Los daños a los peces, o a la flora y fauna nativas también están en la jurisdicción de este acuerdo, aunque dependiendo del tipo de daño. Por ejemplo el riesgo ecológico no es de la jurisdicción del SPS.

Las disciplinas acerca de la concordancia con standards de calidad están en el acuerdo TBT (Obstáculos técnicos al comercio) y no en el SPS. Otros temas del TBT son por ejemplo etiquetado, envases, regulaciones sobre electricidad en los aparatos, sobre seguridad de juguetes, etc.

2.6. Miembros, grupos de interés

En el año 2008 son 153 los países miembros que actúan a través de representantes de sus gobiernos. En calidad de observadores hay también varios países y organizaciones internacionales. Entre los países miembros se han generado grupos de afinidad, que realizan trabajos conjuntos, intentan negociar con una sola voz para fortalecer sus posiciones, todo ello a partir de algunas posturas comunes.

El Grupo de Cairns por ejemplo, con el liderazgo de Australia, se integró con países exportadores de alimentos que actuaron decisivamente en la Ronda Uruguay. Se trata de países que adoptan una posición claramente ofensiva en materia de comercio agrícola en los tres pilares. Está integrado por 19 miembros: Argentina, Australia, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Filipinas, Guatemala, Indonesia, Malasia, Nueva Zelanda, Paraguay, Sudáfrica, Tailandia y Uruguay.

Por su parte el G 20 de países subdesarrollados liderado por Brasil encaró la negociación agrícola en una posición ofensiva en materia de subsidios, pero con limitaciones para los países en desarrollo en materia de acceso y ayuda interna, conformando estas menores obligaciones una postura de Trato Especial y Diferenciado. Sus miembros actualmente son: Brasil, Argentina, Bolivia, Chile, Cuba, México, Paraguay, Venezuela, China, India, Indonesia, Pakistán, Filipinas, Tailandia, Egipto, Nigeria, Sudáfrica, Tanzania y Zimbabwe.

El G33 liderado por Indonesia está integrado por países más proteccionistas en materia agrícola. El G 90 integrado por 44 países en su mayoría africanos, manifiesta su preocupación por la eventual pérdida de preferencias comerciales. El G 4 lo integran USA, Europa, India y Brasil, supuestamente líderes en materia agrícola. El G 10 liderado por Japón lo integran países desarrollados más proteccionistas que la U Europea: además de Japón, Noruega, Corea del Sur, Suiza, Taiwán.

Como se trata de grupos de afinidad, hay países con doble membresía, e incluso países cuyas posiciones van cambiando, lo que configura una telaraña de trama compleja y mudable.

3. LAS NEGOCIACIONES RECIENTES

Es difícil hacer un balance de lo ocurrido en el comercio agrícola desde que existe la OMC. Hay países que sostienen han sido perjudicados –sea esto o no una postura negociadora– otros que han sido beneficiados. Hay incluso rubros en los que las ventajas han sido notorias en un mismo país y otros en los que esto es menos evidente. Más allá de ventajas comerciales derivadas de los progresos en la negociación en cualquiera de los pilares, los beneficios son esencialmente dos. El más claro es que a partir de la Ronda Uruguay la agricultura está sometida a disciplinas multilaterales y su comercio está sujeto a reglas; más o menos beneficiosas para unos u otros pero reglas al fin. El segundo gran beneficio es que la negociación continúa; esto significa que, teniendo presente los ciclos económicos o políticos del mundo, habrá momentos de mayor o menor velocidad en los progresos hacia un comercio más libre. Pero aún con dudas en la velocidad, la dirección será clara.

Por otra parte, es obvio que el crecimiento del comercio de alimentos, del precio de los mismos, de la reducción de su volatilidad, se vincula con aspectos de incremento de la demanda mundial desde zonas que se incorporan a ella como China, India y el África. Ello no obstante no puede soslayarse la influencia del disciplinamiento de prácticas reñidas con el comercio logradas luego de la Ronda Uruguay.

3.1. La Ronda Uruguay y los tres pilares

Como un resumen de lo acordado en los tres pilares se puede señalar:

En materia de *acceso*:

- Arancelización de todas las restricciones no arancelarias que se eliminan.
- Reducciones arancelarias en seis años de 36 % en promedio para países desarrollados, 24 % para países en desarrollo..
- Apertura de cuotas de acceso mínimo en casos en los que no se puede reducir aranceles de acceso corriente.
- Establecimiento de una salvaguardia especial agrícola en casos de arancelizaciones de restricciones no arancelarias.

En *subsidios a las exportaciones*:

- Congelamiento de los existentes.
- Reducción de subsidios 36 % en valor y 21 % en volumen de las exportaciones respecto del período base (promedio 86-90) y en el período de aplicación (1995- 2000) ya finalizado.

En *ayuda interna*:

- Establecimiento de una categoría de ayudas no distorsionantes, llamadas “de caja verde”, de disponibilidad general y no vinculadas directamente a la producción: investigación, ayudas ante catástrofes, etc.
- Establecimiento de otra categoría de ayudas, en las que la asistencia económica se realiza desconectando la ayuda de la producción. Se trata de ayudas vinculadas al ingreso pero no al precio; por ejemplo pagos por cabeza, por hectárea, etc. Estos pagos, otorgados en el marco de programas de reducción de la producción, son llamados de “caja azul” y no están sujetos a compromisos de reducción.
- Compromiso de reducir las ayudas distorsionantes, de “caja ámbar”, un 20 % en promedio en seis años (13,3 en los subdesarrollados). Este 20 % se aplica sobre la llamada medida global de ayuda total (MGA), que suma todos los montos de asistencia, excluidos los no distorsionantes y los “de minimis”.

- Establecimiento de un “de minimis” en la MGA que es el 5 % del Valor Bruto de la Producción (10 % en los países subdesarrollados), no sujeto a reducciones.

3.2. Para entender la ronda de Doha

Para entender lo que está ocurriendo hoy en día en Ginebra, donde se desarrollan las negociaciones momentáneamente trabadas, es preciso recordar en primera instancia la continuidad de la negociación a la que obligaba el documento final de la Ronda Uruguay, dando idea así de proceso, de camino hacia la mayor liberalización del comercio agrícola. Es decir que el lanzamiento de una nueva Ronda de negociaciones suponía y aún supone, partir desde donde quedó la Ronda Uruguay. Esto parece relevante recordarlo cuando se han dado posturas que en cierto sentido proponían incluso ir hacia atrás en concesiones otorgadas. En concreto el artículo 20 del Acuerdo sobre Agricultura ya preveía la continuación de las negociaciones teniendo presente los resultados de la aplicación de lo acordado en los diferentes países según su desarrollo.

Cuatro son los documentos que se deben leer para tener una idea bastante aproximada de la Ronda de Doha y sus eventuales resultados.

El primero de ellos es el llamado mandato de Doha, de noviembre de 2001, que recoge apenas la idea general de la orientación negociadora en Agricultura. Tiene valor, como toda la declaración ministerial, en el sentido que lanzó una nueva ronda de negociaciones comerciales, objetivo éste dudoso en aquél momento. Se transcriben a continuación algunos párrafos del artículo 13 de la declaración:

“... Recordamos el objetivo a largo plazo, mencionado en el Acuerdo, de establecer un sistema de comercio equitativo y *orientado al mercado*... sin prejuzgar el resultado de las negociaciones nos comprometemos a celebrar negociaciones globales encaminadas a lograr: *mejoras sustanciales del acceso* a los mercados; *reducciones de todas las formas de subvenciones a la exportación*, con miras a su remoción progresiva; y *reducciones sustanciales de la ayuda interna causante de distorsión del comercio*. Convenimos en que el *trato especial y diferenciado* (TED) para los países en desarrollo.... Tomamos nota de las *preocupaciones no comerciales*...”⁵⁴

Es decir que al lanzarse la ronda de Doha los ministros acuerdan negociar con el objetivo de avanzar en un criterio de economía de mercado, para lograr mejoras sustanciales en el acceso, eliminar subsidios a la exportación, y reducir la ayuda interna distorsionante del comercio; esto ya sugiere la existencia de ayudas no distorsionantes, discusión ésta muy relevante. Reitera el trato especial y diferenciado y admite la inclusión, como ya lo señalaba el art. 20 del Acuerdo de Agricultura, de la preocupaciones no comerciales. Este punto es relevante porque en su nombre se introducen varios conceptos que en realidad parecen excusas para el establecimiento de medidas proteccionistas, entre ellas por ejemplo la novedad de la “multifuncionalidad” de la agricultura. El mismo significa que además de ser objeto de comercio en sus bienes, esta actividad cumple con otras funciones vinculadas por ejemplo al mantenimiento del paisaje, de elementos asociados a la cultura en cada lugar, etc. No obstante ser ciertas las funciones no comerciales, es en su nombre que se justifica la aplicación de medidas distorsionantes del comercio. Esto profundiza lo de las viejas *preocupaciones no comerciales*, que se limitaban por ejemplo al bienestar animal, no a justificaciones provenientes de la multifuncionalidad, concepto más reciente.

Un segundo documento relevante es el llamado “framework” de julio de 2004, que contiene un avance muy significativo respecto de los objetivos de la Ronda. Señala conceptos,

⁵⁴ El subrayado es del autor; cada subrayado constituye una afirmación de importancia fundamental.

todavía no compromisos numéricos – “modalidades” en la jerga- en cuanto a cuantía y fecha de cambios.

En *ayuda interna* reitera que habrá reducciones sustanciales en la Medida Global de Ayuda, que habrá un tope para la caja azul, ya que presumiblemente podía ocurrir un box shifting, es decir un cambio de medidas distorsionantes de la caja ámbar a la azul no distorsionante, y reducciones también en el de minimis. Señala asimismo que las reducciones serán estratificadas: más reducciones en los países con mayores niveles de ayuda.

En el pilar de *subsidios a las exportaciones* ya anuncia su eliminación para el final del período de implementación sin aclarar la cadencia. Como avance conceptual incluye en este pilar los créditos a las exportaciones, la ayuda alimentaria y las acciones de las empresas comerciales del estado. El compromiso de eliminación se señala para el año 2013 como tope.

En *acceso* también se acuerda reducciones de aranceles, a partir de los niveles consolidados, que logren una ampliación sustancial del comercio, con mayores reducciones para los mayores niveles arancelarios. Se admite la existencia de un mecanismo de salvaguardia especial⁵⁵ para países en desarrollo en los productos en los que se reduzcan los aranceles, y se refiere a una categoría de productos, también para estos países, que son los llamados “productos especiales”. Estos son los vinculados *con la seguridad alimentaria, los medios de subsistencia, o el desarrollo rural* (en el texto original, No. 41 anexo A) en los que las exigencias pueden ser menores. Se introduce asimismo una categoría de productos para los países desarrollados que son los llamados “productos sensibles”, que pueden recoger algún compromiso menor de reducción arancelaria combinado con apertura o ampliación de cuotas.

El tercer documento es el emergido de la reunión ministerial de Hong Kong en diciembre de 2005. El mismo supone pocos avances. Vuelve a ratificar todos los conceptos pero no pone ningún número en los compromisos, excepto la fecha de eliminación de los subsidios que la sitúa en el año 2013. Establece su beneplácito por la presentación de un documento del presidente del comité de agricultura que sí contiene propuestas numéricas concretas pero no lo hace suyo aunque figura como anexo... Señala que en ayuda interna habrá tres niveles de reducción, y que en aranceles cuatro. Tenemos no obstante una primera idea numérica propuesta por el Sr. Falconer⁵⁶: en ayuda interna, según el nivel de partida, las reducciones de la MGA irían entre el 31 y el 80 %; y en acceso entre 20 y 90 %.

El cuarto documento es el primero de “modalidades” en agricultura, del 17 de julio de 2007, en el cual Falconer propone números, plazos, fórmulas, fechas, etc., cuya consideración detallada carece de sentido porque precisamente es sobre estos puntos que no hay acuerdo.⁵⁷ Solo se va a hacer referencia al tema de las cuotas por la especial relevancia que puede adquirir para el país.

3.3. Un caso particular: la renta de las cuotas

Las cuotas de acceso mínimo hasta un determinado nivel del consumo del país que la ofrece, complementan de algún modo a las rebajas arancelarias para, junto con éstas, lograr

⁵⁵ Es diferente a la salvaguardia agrícola de la Ronda Uruguay, establecida como posibilidad para aplicar durante el período de transición en los productos en los que se hubieran realizado arancelizaciones de restricciones no arancelarias. Teóricamente esta salvaguardia agrícola, concebida como un mecanismo de transición para ayudar a implementar los compromisos de la Ronda Uruguay, no podría aplicarse más.

⁵⁶ Emb. Crawford Falconer, Presidente del llamado Comité de Agricultura en Sesión Extraordinaria. No se trata del Comité de Agricultura encargado de administrar las disciplinas de los acuerdos vigentes, sino el que intenta un nuevo acuerdo.

⁵⁷ Para quien esté interesado en conocer más sobre este tema es recomendable también un documento de Falconer del 30 de abril del 2007, en el que realiza un análisis político de balance de todas las negociaciones y opina sobre el rango en el que deberían moverse las modalidades para llegarse a un acuerdo. De alguna forma describe en su opinión los límites del tironeo negociador.

aquél propósito de incrementar significativamente el comercio. Suponen como es lógico un estadio inferior de liberalización, son más proteccionistas, si se las compara con una reducción arancelaria general. No obstante, si bien desde una perspectiva de principios OMC suponen un nivel de ambición menor, pueden significar una oportunidad para un país en particular para algún producto concreto. Esto va a derivar fundamentalmente de dos circunstancias: la renta de la cuota y su forma de administración.

La renta de la cuota es el sobreprecio logrado por comerciar dentro de ella, respecto de hacerlo fuera; es decir en el acceso corriente, pagando los correspondientes aranceles. Por ponerlo en un ejemplo, si dentro de un cupo de 10 mil toneladas de cualquier producto, el precio por tonelada es 8 mil dólares, y fuera de él por pagar un arancel del 50 % el precio es consecuentemente 5333 dólares (8000/1.5), la renta de la cuota por tonelada es de 2667 dólares. Y el valor de la cuota asignada 26.670.000 dólares (2667*10.000). La pregunta que sigue es: en qué situación es más favorable la renta de la cuota para el que la recibe. Claramente cuanto mayor es el arancel fuera de la cuota, o, más precisamente, cuanto mayor es la diferencia arancelaria dentro y fuera. Y cuál es la situación óptima para un país pequeño: ¿disponer de una proporción grande de una cuota pequeña, como es el caso del Hilton, o disponer de una cuota más grande en una proporción menor? La respuesta no es única; depende de los niveles arancelarios de la cuota, de su proporción respecto de la producción de quien la ofrece, ya que una cuota muy grande puede suponer una renta menor; y al revés. Lo que con esto se quiere significar es que no siempre aceptar cuotas es peor que una rebaja arancelaria general; puede no serlo en determinadas circunstancias.

Pero, dada una determinada renta de la cuota, la clave es cómo se administra para saber dónde queda la renta. Si por ejemplo el dador la remata entre sus importadores, en un extremo la renta quedaría en el país dador. Si simplemente se entrega al gobierno del país receptor, éste deberá resolver a quién pertenece ese sobre precio, para establecer el mecanismo de distribución entre los exportadores. Si se quiere que el estado se quede con el sobre beneficio, el procedimiento adecuado es el remate de cuota. Si se quiere que quede todo en la cadena que la proporcionará, es a ella que habrá que entregarle la administración. Y pueden imaginarse mecanismos intermedios según la definición previa que el gobierno del país receptor debe hacer, eligiendo en definitiva a quién pertenece el beneficio de ese cupo. Es precisamente un tema de política pública agrícola, aunque no exclusivamente.

4. “NUEVOS” TEMAS DE COMERCIO INTERNACIONAL

En el final de este capítulo se incluyen una serie de temas actuales de comercio internacional, algunos de los cuales son objeto de políticas agrícolas, y otros que lo son y quizás no deberían serlo, por pertenecer más propiamente al ámbito voluntario, aunque frecuentemente alcanzado por estas políticas. Sin pretender agotarlos se presentan algunos.

4.1 Los transgénicos y el principio precautorio

En este tema de base científica, se esconde una batalla de fuerte contenido económico y político. Y se enfrentan en él dos concepciones diferentes de la explotación agropecuaria, del papel de la tierra y del modo de explotarla; se enfrentan asimismo dos modos de concebir la ciencia y la ecología, así como el relacionamiento con países ricos y especialmente con Estados Unidos, gran defensor y proveedor de transgénicos. Por si fuera esto poco, en este tema de los transgénicos se cruzan no solo diversos enfoques de comercio internacional y sus instituciones rectoras – la OMC por ejemplo- sino que integra junto con otros tópicos poco conocidos, una nueva generación de trabas al comercio de las más difíciles de abordar. Porque a partir de verdades a medias expresadas en lenguaje científico, a partir de generar dudas en los consumidores, se intenta a veces trabar el comercio, administrarlo, someterlo a análisis previos, todo ello perjudicial para países exportadores.

El “Codex Alimentarius”, que es la organización de Naciones Unidas que establece los standards de seguridad alimentaria reconocidos por la OMC, define los organismos transgénicos como *aquellos en los cuales el material genético ha sido alterado a través de métodos de recombinación de ADN, o por métodos de fusión celular de un modo que no ocurre naturalmente*. Sin entrar en detalles científicos, esta definición es lo suficientemente genérica como para no poder resolver en muchos casos si se trata o no de OGM (organismos genéticamente modificados). En la práctica además, las discusiones más recientes, se refieren esencialmente a variedades de soja resistentes a un herbicida total desarrollado por Monsanto, multinacional vinculada no solo al herbicida sino a la provisión de estas variedades con aquella propiedad. Y enfrentando a la soja transgénica se combate en realidad a un modelo de gestión agrícola diferente al tradicional, de gran escala, frecuentemente transnacional, dependiente de una tecnología que solo se genera en el hemisferio norte y, paradójicamente, cuidadoso del medio ambiente⁵⁸. También han ocurrido cambios relevantes en el maíz y el algodón transgénicos, tratándose en estos casos de variedades resistentes genéticamente al ataque de insectos plaga. Son producidas por multinacionales poderosas. La ideología atraviesa todo este tema que, dado el enorme impacto productivo que ha generado en rendimientos de cultivos, ya parece imposible enfrentar o detener.

Otro ángulo relevante para el análisis del tema de los transgénicos es el del llamado “Principio Precautorio”. Uruguay forma parte de dos Convenciones internacionales, la de Diversidad Biológica y la de Cartagena, las que queriendo proteger derechos supongamos que aceptables, han introducido sin límite alguno, utilizándolo también en materia sanitaria, este principio que establece la inversión de la carga de la prueba de inocuidad, trasladándola al exportador cuando el país importador, aún no teniendo pruebas en contra de estos productos, igualmente alega dudas. En definitiva lo que establece es la discrecionalidad sin límites para el importador, exactamente al revés de lo acordado en la OMC, que es que sin pruebas científicas en contra, no se pueden trabar las importaciones. Este principio precautorio, que un país exportador no puede sensatamente suscribir, es el invocado para prohibir importaciones. Debe señalarse finalmente que no se han encontrado pruebas en contra de los transgénicos; al revés, con ellos se abre un panorama inimaginable para la ciencia agronómica, en poder claro está de quienes detentan un mayor conocimiento científico. Variedades resistentes a plagas, a condiciones de extrema sequía y muchas posibilidades que no se pueden ni imaginar se abren a la ciencia que debe respetar el medio ambiente sin pretender no modificarlo.⁵⁹

En el país la liberación a la venta de eventos transgénicos está sometida a un análisis previo de una comisión de integración numerosa, que recomienda al P. Ejecutivo la conducta a seguir. Está regulada por el decreto 353/08.

Fuera de la discusión de política agrícola está el caso de los arroceros del Uruguay, que por causas comerciales derivadas de exigencias de mercados han preferido rehusar el uso de transgénicos. No se trata de razones medioambientales, o de rechazo a modelos intensivos de producción, o a reflexiones sobre dependencia externa. Es solo un asunto comercial voluntario, privado.

4.2. Trazabilidad, etiquetado, calidad

Bajo este apartado se plantean temas que, como los del subtítulo, tienen que ver con lo que se podría llamar la soberanía del consumidor y su relación con las políticas públicas. Un primer tema es el de la trazabilidad o rastreabilidad, condición que en algunos lugares es

⁵⁸ En efecto se utilizan menos agrotóxicos, los equipos agrícolas de siembra directa son más chicos, y se logran más cultivos por año, lo que requiere cuidados en el manejo de los rastrojos, en particular evitando tiempos de suelo desnudo en estaciones lluviosas. Teniendo presente estos aspectos, la siembra directa de soja, que es posible con el uso glifosato y materiales transgénicos, tendría solo leves dificultades ambientales.

⁵⁹ La CUS (Cámara Uruguaya de Semillas) ha divulgado abundante información sobre el espectacular avance de los transgénicos en el mundo, y sobre sus impactos productivos.

apreciada en muchos bienes, al punto de pagarse más por ellos. Este atributo supone conocer en el producto final, toda la historia de su producción. En el caso de la carne por ejemplo, implica informar al consumidor de un corte cualquiera dónde se lo elaboró, cuándo se faenó, de que animales provino, dónde fueron criados, etc. Naturalmente esto supone una organización administrativa de información enorme, así como un esfuerzo también grande de certificación de todos los pasos, conforme a las exigencias del consumidor. La pregunta clave es si este tema debe ser regulado por las políticas públicas, o si se trata de un tema exclusivamente comercial. En Uruguay por ejemplo, el Estado convirtió en obligatorio el tema, estableciéndose un sistema de identificación de los animales desde su nacimiento que permite rastrear luego toda su vida, lo que puede recogerse en los cortes que se ofrecen al consumidor. Es opinión de algunos que este tema pertenece al ámbito privado, y que si hay una expectativa comercial de beneficio, ésta debe ser la que aliente la inversión de quienes quieran correr el riesgo de asumir costos de producción adicionales.

Otra cosa es que algunos privados interesados en el tema, contraten al Estado para certificar determinados controles y procesos asociados a los requerimientos del consumidor. Pero es discutible que el tema deba ser universal, obligatorio, obligatorio, cuando se trata de un negocio privado.

Ocurre lo mismo con las exigencias de identidad o calidad. Un comprador puede demandar determinadas condiciones de composición o de calidad, a los productos que va a adquirir. Lo que parece más difícil de aceptar es que un gobierno restrinja el comercio de importación o exportación, si un determinado producto no reúne determinadas condiciones de identidad o calidad. Es éste el capítulo de los reglamentos técnicos del Mercosur frecuentemente entendidos en un sentido restringido del comercio⁶⁰.

Las exigencias de identidad y calidad parecen caer más bien en el ámbito voluntario, resultando difícil de aceptar que se conviertan en exigencias de la política. ¿Es bueno lograr una certificación ISO? Para el titular de un determinado negocio podrá serlo. Pero resulta difícil de admitir que un gobierno establezca esta certificación u otra como requisito excluyente, que no solo perjudica al comercio sino que genera obligaciones – y costos- en la venta interna, ya que también en este tema se aplica el principio de no discriminación.

Véase por ejemplo lo que ocurre en el MERCOSUR. Desde el año 91 hasta la fecha se han dictado más de 100 reglamentos técnicos referidos a productos agrícolas en estado natural, industrializados, envases, rotulado de alimentos, etc. Los mismos tuvieron el propósito de facilitar el comercio en concordancia con disposiciones de la OMC, estableciendo condiciones mínimas, no recomendaciones acerca de lo que es mejor, y sobre todo realizando un aporte a la introducción de certeza en el comercio. Por este motivo, buena parte de los reglamentos técnicos anteriores a 1998 incluían la siguiente frase:

“Los Estados Partes no podrán prohibir ni restringir la comercialización del (nombre del producto) que cumpla con lo establecido en el Anexo de la presente Resolución.”

Estaba claro pues el espíritu pro comercio, en el que el aporte a la eliminación de trabas derivadas de aspectos técnicos, se concretaba en establecer que quien cumplía con lo establecido no podía ser impedido de comerciar. Lo señalado antes no implicaba por tanto que las exigencias fueran de cumplimiento obligatorio, sino solo que en caso de darse, no podía impedirse el comercio. La internación de esta norma implicaba consecuentemente solo la obligación de atender este principio. Y dejaba claro por tanto que un producto que no cumplía con algún requisito no necesariamente debía quedar fuera del comercio, tal como ocurre con

⁶⁰ Debe distinguirse en la jerga Mercosur entre reglamentos técnicos que son obligatorios y normas técnicas que no lo son.

frutas o verduras que no tienen el tamaño o la forma descritas, o alimentos que, no entrañando peligro alguno se elaboran, envasan o etiquetan, conforme a otras pautas o protocolos.

La práctica fue dejando de lado aquella frase, e incluso en la internación doméstica los países empezaron también a dejarla de lado y convertirlos en obligatorios dentro de sus propias fronteras.

Otro tema difícil es el del etiquetado. La soberanía del consumidor exige a veces detalles cuya presencia en una etiqueta, si se convierten en una obligación pueden afectar el comercio. Por ejemplo si se exige a una leche de soja que indique que puede derivar de granos transgénicos porque el consumidor lo exige, de hecho se estará discriminando en contra a una forma de elaborar que no está demostrado afecte a nadie. En cambio si alguien por el contrario está dispuesto a pagar más por un producto libre de transgénicos, esto es lo que debe decir la etiqueta con todo el peso del esfuerzo privado de certificarlo.

La sanidad en sus exigencias mínimas para no afectar a la salud humana, animal o vegetal o al medio ambiente puede ser objeto de políticas agrícolas. En cambio las exigencias de tamaño, color, etc., de calidad, parecen del ámbito voluntario y su regulación si bien es frecuente no parece necesaria.

Queda también un ancho campo para la discusión sobre todos los mecanismos de registros sanitarios de plaguicidas, específicos, semillas y otros elementos de la agricultura. Los países suelen reservarse la soberanía sobre ellos, debiendo cada producto recorrer los trámites de los registros en todos los países. Esto parece innecesario pero su armonización es una tarea tardíamente lograda por la U Europea dada su enorme dificultad.

CAPÍTULO XI

NOCIONES DE DEFENSA COMERCIAL

Dada la serie de compromisos en materia de comercio que se han detallado, tanto dentro de espacios de libre comercio como a nivel multilateral en la OMC, corresponde hacer una breve referencia al conjunto de operaciones que pueden desarrollarse bajo el concepto de defensa comercial, es decir el conjunto de acciones defensivas que, sin desmedro del libre comercio, pueden desarrollarse para moderar algunos de sus efectos negativos de corto plazo o aun neutralizar prácticas predatorias.

Se trata de hacer referencia a dumping, subsidios y salvaguardias. Todas las definiciones y disciplinas que los países deberían recoger en normas nacionales, derivan de los correspondientes tres acuerdos de la OMC. Subvenciones y medidas compensatorias (subsidios), dumping y salvaguardias. En los tres casos hay disciplinas complementarias que surgen del Acuerdo Agrícola.

1. Dumping

El dumping es una práctica desarrollada por empresas, no por gobiernos, consistente en vender en el exterior un producto idéntico al vendido dentro de fronteras, a un precio inferior a su “valor normal”.

La legislación nacional⁶¹ establece como novedad respecto de lo establecido en el Acuerdo Antidumping, los procedimientos sobre el modo de actuar por parte de las empresas para pedir a sus gobiernos la aplicación de derechos antidumping. Las principales definiciones vuelven a repetirse en el referido decreto. Así por ejemplo se define a qué se llama producto idéntico, valor normal, daño o amenaza de daño, magnitud de los derechos antidumping, rama de la producción nacional, exigencias de los comparecientes, notificación a las partes interesadas, etc. Todo esto es repetido. Lo novedoso es la nominación de las oficinas del estado que se convierten en autoridad de aplicación, los plazos concretos, etc.

En cualquier caso, las tres circunstancias que deben probarse en el procedimiento nacional son: la existencia de *dumping*, de *daño* a la rama de producción nacional, y de *vínculo causal* entre el dumping probado y el daño verificado.

Quienes comparecen frente a su propio gobierno solicitando la aplicación de derechos antidumping son las empresas actuando con una determinada representatividad. Esto significa que no puede comparecer ante la autoridad de aplicación una firma aislada sino una representación cuantitativamente significativa de la rama de la producción nacional.

Se debe probar la existencia de dumping. Esto implica aportar información acerca del valor normal de venta en el mercado interno y compararlo con el verificado al exportar al país en el que se da la reacción de las empresas pidiendo a su gobierno la aplicación de derechos. Puede ocurrir no obstante que no exista valor interno fiable y por tanto se debe apelar a una reconstrucción del precio siguiendo criterios técnicos. Así por ejemplo, las empresas lácteas brasileñas reclamaron dumping practicado en leche en polvo por empresas uruguayas. Como en Uruguay prácticamente no existe venta de leche en polvo, el valor normal utilizado para calcular el dumping lo reconstruyeron a partir del precio de la leche al productor uruguayo, cargándole costos industriales brasileños. Este precio se comparaba con el de venta en Brasil y de allí determinaban el margen de dumping.

⁶¹ Decreto 142/96.

En cuanto al daño, la información puede considerar desplazamiento de la oferta nacional, caídas significativas de precios, de empleo, siempre en la rama de producción nacional, etc.

Como se señaló, debe probarse también el vínculo causal entre el dumping y el daño, es decir que el daño deriva del dumping y no de otras circunstancias como sobreoferta doméstica, recesión, etc.

En cuanto a la aplicación de derechos antidumping, toman forma de aranceles ad valorem o específicos pero solo para las firmas a las que se prueba la práctica de dumping, y estos derechos tiene que aplicarse en una magnitud suficiente como para detener el daño y no agregar efectos adicionales de protección.

Los procedimientos prevén la notificación y comparecencia de todas las partes, todo lo cual confluye hacia la redacción de un informe no vinculante de la autoridad de aplicación, con recomendación de clausura de los procedimientos o de aplicación de derechos en la magnitud estimada. Luego la autoridad política resuelve el camino a seguir. Este puede ser también un acuerdo de precios recogido a modo de desistimiento de la demanda.

El procedimiento antidumping puede realizarse de oficio.

2. Subsidios

En este caso se trata de práctica no de las empresas sino de los gobiernos a través de sus políticas públicas. Implica la demostración de la existencia del subsidio y, al igual que en el caso del dumping, del daño a la rama de la producción nacional, y del vínculo causal.

El caso de la prueba de la existencia del subsidio es algo mucho más delicado políticamente ya que se trata eventualmente de accionar no ya contra empresas sino contra gobiernos. La existencia de subsidios debe verificar no solo que existe una práctica recurrible, sino que la misma viola acuerdos específicos⁶². Puede ocurrir que exista la política, pero que esté por ejemplo en un proceso de facing out consensuado. En este caso y durante la vigencia de la llamada “cláusula de paz” no era admisible en principio accionar por subvenciones contra gobiernos que, aunque subsidiando su producción o sus exportaciones, estaban en caminos de reducción. Agotada aquella cláusula de paz, puede accionarse por subsidios, como lo ha hecho Brasil contra Estados Unidos por su política agrícola en algodón. En definitiva el status actual es que si se dan subsidios accionables por el acuerdo de subvenciones, aun si estuvieran dentro de las disciplinas admitidas de la Ronda Uruguay, podría actuarse en su contra.

En lo demás el proceso sigue la lógica del antidumping y puede culminar en la aplicación de derechos compensatorios que deben revestir las mismas condiciones de los antidumping en cuanto a no superar el margen de daño. A la vez, si el caso se ventila en Ginebra, el país demandado debe modificar su política o eventualmente ofrecer compensaciones.

3. Salvaguardias

En su origen se trata de reaccionar frente a situaciones muy diferentes al caso de dumping o subsidios. En efecto estos pueden considerarse prácticas si se quiere desleales de comercio. Por su parte las salvaguardias son reacciones de los gobiernos a pedido de empresas que vienen siendo afectadas por un inesperada condición especialmente favorable de su competencia externa, manifestada en un súbito incremento de las cantidades importadas o caída de los precios internos derivada de esas importaciones.

⁶² En el acuerdo se distingue entre subvenciones prohibidas, recurribles y no recurribles.

Al igual que en los casos anteriores supone un proceso de investigación, una notificación a todas las partes interesadas, períodos de prueba, etc. En este caso se trata de probar este cambio brusco en el desempeño importador, la existencia de daño, y el vínculo causal con aquella modificación operada en las importaciones.

Como no procede de acciones de competencia desleal sino, teóricamente, de alteraciones derivadas de una mayor competitividad de las empresas de los países vendedores, junto al pedido de aplicación de salvaguardias debe incluirse un plan de reconversión hasta alcanzar supuestamente la competitividad de quienes están generando esa condición inferior. Aunque la salvaguardia se establece para un producto independientemente de su origen, los países afectados pueden solicitar ser excluidos de la medida. También existen limitaciones temporales para la aplicación y renovación de las medidas. Es importante que la OMC establezca una cláusula de extinción, es decir un punto final a la aplicación de la salvaguardia que preserve su sentido original de algo transitorio.

4. Pertinencia de la aplicación de medidas para un país chico

Para un país pequeño no es sencilla la posibilidad de realizar acciones contra otro. Esto se vio claramente en el pasado cuando Uruguay, siguiendo lo que Brasil había realizado en algodón contra USA, quiso hacer lo propio en arroz iniciando los procedimientos según el Acuerdo de Subvenciones y comenzando la etapa de consultas previa al establecimiento del “panel”. Más allá del enorme costo de los procedimientos, se vio desde el comienzo que si por razones de visibilidad política, los EEUU querían satisfacer a Uruguay sin modificar su política agrícola, no tenían de hecho nada valioso que ofrecer a los arroceros uruguayos más allá de cooperación técnica. En efecto los aranceles de entrada a Estados Unidos son bajos, no hay posibilidad de comprar arroz por parte de USA porque el estado no domina el comercio, y porque este país es exportador. Además no se puede ofrecer unilateralmente una condición de preferencial de acceso, y por otra parte el daño estaba en el precio internacional.

De hecho, el comienzo de los procedimientos solo sumó algo para que en la consideración general se encontrara más evidencia en contra del mantenimiento de políticas de ayudas no desconectadas, de subsidios directos a la producción y las importaciones.

Por eso las reacciones contra los subsidios, claras cuando se trata de importaciones que ingresan al mercado propio y se pueden arreglar con un arancel derivado de la aplicación de una legislación nacional, no parecen muy prácticas cuando se trata de compensar daños en terceros mercados siempre difíciles de probar en su causalidad.

Respecto del dumping, Uruguay ha sido supuestamente exitoso en la aplicación de derechos en algunos productos que de esta forma se han encarecido al consumidor. Lo opuesto ocurre cuando el que aplica el arancel es un país de gran producción en cuyo caso el arancel protege al productor nacional sin efectos en su consumidor.

Por otra parte cabe recordar que con frecuencia en un país chico, por imperfecciones de su propio mercado, o por políticas domésticas, es fácil que el precio interno de un producto sea superior al de exportación, el que por otra parte nuestro país solo puede tomar. Así por ejemplo, la escasez de la carne en post zafra, hacía que su valor fuera de hecho superior al de exportación. En cuanto a la leche al público, por efecto de la política de precio administrado, la misma podía superar en mucho a su equivalente en leche en polvo exportada.

En definitiva lo que se quiere significar es que o por su costo, o por dificultades de generar cambios en los países, o por la propia debilidad que los demandantes pueden tener en estos temas, la situación política para aplicar estos instrumentos no es tan fácil. A la vez, como supone un procedimiento en el que se escucha a todas las partes, entre las que están los

importadores domésticos o los exportadores del país del que provienen los productos con problemas, el proceso puede y debe durar un tiempo que a veces los gobiernos están tentados de saltar.

En cualquier caso concurren en estos procedimientos muchas especialidades, de derecho propio, de derecho OMC, economía, política agrícola, producción, econometría, etc.

CAPÍTULO XII

POLÍTICA AGRÍCOLA Y AGRICULTURA FAMILIAR (AF)

Con mayor o menor énfasis, los gobiernos de la región vienen manifestando hace años su preocupación por los efectos indeseados que a veces el crecimiento de la producción y la productividad llevan consigo. La preocupación por el alcance lo más extendido posible de los efectos del crecimiento, ha dirigido la atención a la AF, concepto algo difuso que no obstante representa una categoría de productores rurales probablemente más vulnerables, que la decisión política con frecuencia quiere tratar de un modo diferente, preferencial, para preservar ciertos objetivos que no son eminentemente de naturaleza económica.

Sin embargo, las medidas que para su atención se proponen, con frecuencia chocan con las políticas generales; por ejemplo es frecuente querer preservar a este tipo de productores de ciertos efectos negativos del comercio, cuando precisamente se ha pactado por ejemplo la libre circulación. Otras veces se proponen mecanismos de asistencia que terminan afectando la formación general de los precios, y de esta forma comprometiendo el propio crecimiento.

En definitiva un desafío para la política agrícola reside precisamente en establecer intervenciones a favor de determinadas poblaciones objetivo, sin afectar la política general, mejorando ingresos sin afectar quizás los precios, mejorando condiciones de vida aun a través de ingreso no agrícola, etc.

Adicionalmente, el desafío quizás mayor es la compatibilización de las políticas de ayuda y promoción de la AF, con los compromisos comerciales en el MERCOSUR y, aun más lejos, en la OMC. Un ejemplo de esto es lo que ocurre con la producción lechera familiar en el MERCOSUR: en Brasil parece ser afectada negativamente por el comercio con sus vecinos, que han alcanzado altos niveles de competitividad. Se podría decir que allí el comercio es un problema para la AF. En Uruguay en cambio, el comercio representa una parte de la solución para todo el rubro. Parece muy claro pues, que las políticas agrícolas dirigidas a poblaciones menos favorecidas adquieren modalidades muy diferentes entre países, que parten incluso de una caracterización de la población objetivo no solo distinta sino con frecuencia incompatible, pese a los esfuerzos realizados en este tema por ejemplo a nivel del Mercosur⁶³.

Por todo lo anterior parece pertinente repasar el pensamiento sobre la AF dado que en su nombre se justifican posturas políticas de muy diferente signo.

1. El pensamiento actual sobre la AF. Desde el consenso de Washington.

Todos los países de América Latina han incrementado sustancialmente su gasto social en los últimos tiempos⁶⁴ y han logrado también, principalmente durante los primeros seis o siete años de la década de los años 90, y reiterados en general luego del año 2003, importantes guarismos de crecimiento económico. No obstante, los progresos en la erradicación de la pobreza rural han sido limitados, al punto que en valores absolutos el número de pobres rurales ha permanecido prácticamente constante, con una tendencia a su incremento al finalizar la década. Más concretamente CEPAL da cuenta del mantenimiento en alrededor de 75 millones de pobres de 1990 a 1997, y en 47 millones de extremadamente pobres en igual período. Desde

⁶³ El 25 de junio de 2004 se creó en Buenos Aires, por resolución del Grupo Mercado Común, la “Reunión especializada sobre agricultura familiar en el Mercosur” (REAF), que podrá reunirse con la presencia de Chile y Bolivia, coordinada por representantes gubernamentales de los 4 estados parte, con secciones nacionales integradas por entidades representativas del sector privado.

⁶⁴ CEPAL, 2000. Equidad, Desarrollo, Ciudadanía.

otro enfoque, utilizando información del Banco Mundial, CEPAL sostiene que la pobreza afecta a más del 50 % de la población rural.⁶⁵

La génesis de la pobreza en el medio agrario según el mismo estudio⁶⁶ reconoce diversas causas que de modo simplificado, se pueden resumir en las siguientes: a) étnicas, vinculadas a la exclusión de ciertos grupos indígenas; b) inestabilidad política e institucional, particularmente la suspensión de los regímenes democráticos; c) económicas, vinculadas a la inestabilidad de los diversos modelos que se suceden en el tiempo; d) vinculadas al acceso y formas de dominio de la tierra; e) derivadas de distintas carencias de capital humano y social, que vuelven estériles muchos esfuerzos de los gobiernos y de la sociedad civil.

La discusión sobre las causas de la insuficiencia del crecimiento para reducir la pobreza - rural y urbana- ha recogido la preocupación de investigadores y de los gobiernos. Recientemente ha cobrado relevancia por ejemplo en el mundo académico, la polémica desarrollada en torno al llamado “consenso de Washington”, con sus críticos como Joseph Stiglitz⁶⁷, y sus defensores como por ejemplo John Williamson, quien ha publicado un documento de singular interés⁶⁸, que opone a las críticas. Se trata en realidad de la expresión de lo que Bernardo Kliksberg llama la crisis del pensamiento económico convencional⁶⁹. Esta supuesta crisis plantea revisar las diez tesis del consenso de Washington escritas por Williamson en 1989, como recomendaciones de quienes en aquella ciudad, generaban pensamiento económico sobre el desarrollo de América Latina, y que se resumen en tres: disciplina macroeconómica, economía de mercado, y apertura para el comercio de bienes y de la inversión extranjera directa (IED).

Los diez postulados recogidos por Williamson son: 1. disciplina fiscal; 2. focalización del gasto público evitando subsidios indiscriminados; 3. reforma tributaria con reducción de tasas y ampliación de la base; 4. liberalización de tasas de interés, en un contexto de libertad financiera; 5. tipo de cambio competitivo; 6. liberalización comercial; 7. liberalización de la FDI; 8. privatizaciones; 9. desregulación de diversas actividades; 10. extensión de los derechos de propiedad.

En esta línea muchos países de América Latina impulsaron reformas que hicieron retornar el crecimiento en la región que pasa del 1,1 % promedio en el período 80-89, a 3,6 % en el período 90- 94, año en el que comienzan las crisis financieras de los mercados emergentes con la de México, que más tarde seguiría con las restantes.⁷⁰

Estas reformas se basaron según Enrique Iglesias en cuatro pilares que hoy permanecen en pie si bien con diverso énfasis: la revalorización del papel del mercado y de la capacidad de iniciativa y gestión del sector privado; la necesidad de contar con un Estado eficiente, independientemente de su tamaño; estabilidad macroeconómica, de precios y financiera; apertura internacional, comercial y financiera.⁷¹

Las dificultades en la profundización y la permanencia de estas reformas ha hecho llamar la atención sobre lo que Kliksberg llama la “soberbia epistemológica” que impidió de alguna manera advertir la mayor complejidad de la realidad y por tanto de los temas del desarrollo. Ya en 1997 Enrique Iglesias advertía: “ El desarrollo solo puede encararse en forma

⁶⁵ CEPAL varios, citado en “Hacia una región sin pobres rurales”, Quijandría B. Monares A. y Ugarte R., FIDA, 2000.

⁶⁶ “Hacia una...” op.cit Cap. II

⁶⁷ Stiglitz, Joseph E. 2002. *Globalization and its Discontents*. New York: Norton

⁶⁸ Williamson, John. 2003. “Did the Washington Consensus fail?” Institute for International Economics.

⁶⁹ Kliksberg, Bernardo. 2001 *Capital social y cultura, claves olvidadas del desarrollo*. INDES/BID

⁷⁰ Muchos autores responsabilizan a estas crisis, en un contexto de libertad de movimientos de capitales en A. Latina, como causa fundamental del magro desempeño económico hasta 2003, con recesión y crisis de balanza de pagos.

⁷¹ Iglesias, Enrique. 1999. *Cambio y crecimiento en América Latina 1988-1998*. BID

integral; los enfoques monistas simplemente no funcionan.” Y en 1995, refiriéndose al complemento necesario de las reformas económicas sostenía: “Otro grupo de desafíos se refiere a la superación de la inequidad social, considerada no solamente como un desafío ético sino también económico, en la medida que existe consenso en que la vía más eficaz para responder a este último desafío, pasa por la incorporación de los sectores más pobres a actividades productivas y por la creación de empleo.”⁷²

Esta incorporación a las actividades productivas y, más aún, a la economía de mercado, se vincula a aspectos que tienen que ver con el acceso y el control de los cinco tipos de activos ya clásicos de la literatura especializada a saber: capital natural (recursos naturales), capital físico (infraestructura, bienes de capital), capital financiero, capital humano (niveles de nutrición, salud, educación), y capital social. Estos mecanismos, que dan cuenta de un enfoque integral del desarrollo, explican el creciente énfasis en objetivos en principio no económicos para la acción de los gobiernos e incluso, de los organismos de asistencia financiera. Se entiende que junto al desarrollo económico surge la necesidad de lograr otro tipo de objetivos. Por citar un ejemplo se menciona el Consenso de Presidentes de América que tuvo lugar en Santiago de Chile (1998) y que incluyó en su plan de acción puntos que exceden a los abordajes convencionales tales como, entre otros: el énfasis en la promoción de la educación, la preservación y profundización de la democracia, la justicia y los derechos humanos, la lucha contra la pobreza y la discriminación, el fortalecimiento de los mercados financieros, la cooperación regional en asuntos medioambientales.

La insuficiencia del llamado “derrame” del crecimiento como forma de atenuar la pobreza rural y urbana parece recoger un abundante consenso a todos los niveles. Por ejemplo Barcia Fonseca (2001) señala⁷³: “La eliminación de la pobreza por la vía del crecimiento económico tropieza con severas dificultades... Por tanto la incorporación de los pobres rurales a la vida económica exige, además del crecimiento, políticas específicas que eliminen las conocidas desventajas que afectan a los pobres del medio rural”.

El crecimiento es visto pues como condición necesaria aunque insuficiente para combatir la pobreza rural. Desde otro punto de vista también cabe reafirmar que, aunque no de modo absoluto, la experiencia de la década de los 90 en América Latina deja en claro que la preocupación por otros temas no económicos no supone volver a altos índices de inflación; o retornar a las políticas de industrialización en base a la sustitución de importaciones, o al encierro económico, o la intervención detallada de los gobiernos. El reclamo contra la “globalización asimétrica” derivada de los países desarrollados, no debe llevar a una idea de retorno al apartheid económico global previo a los años del Consenso de Washington. Entiéndese por globalización asimétrica para algunos autores, la propuesta de aquellos países de abrir mercados a la IED, al flujo de capitales, al reconocimiento estricto de los derechos de propiedad intelectual, en tanto continúan protegiendo el propio mercado de alimentos y subsidiando sus exportaciones.

Alain de Janvry (2000)⁷⁴, utilizando un potente herramienta estadístico, ha demostrado algunos conceptos relevantes complementarios de lo anterior. En primer lugar que el crecimiento solo puede ser efectivo para la reducción de la pobreza cuando no existen desigualdades marcadas en la distribución del ingreso, y cuando está suficientemente extendido el nivel de educación secundaria. En segundo lugar, que así como el crecimiento es insuficiente para combatir la pobreza, su contracara - la recesión- es absolutamente eficaz para promoverla aun en sociedades con una adecuada distribución del ingreso. Este trabajo de alguna forma

⁷² Iglesias, Enrique, op. cit.

⁷³ Barcia Fonseca, R. y otros(2001). Políticas agrícolas y rurales dirigidas a apoyar la incorporación progresiva de los grupos vulnerables de la población rural al sistema económico. Programa FIDA Mercosur.

⁷⁴ De Janvry, A y Sadoulet E. 2000. “Cómo transformar en un buen negocio la inversión en el campesinado pobre: nuevas perspectivas de desarrollo rural en América Latina” BID.

puede aportar luz sobre la situación uruguaya, diferente a la del resto de América, con mejoras sustanciales en el ingreso de los hogares rurales para la década, y crecimiento del número de productores, los que no se emparentan con la figura típica del “campesino”.⁷⁵

Por último, en esta breve recorrida en la generación de pensamiento asociado al desarrollo social rural, hay un enfoque que ofrece luces para este renovado énfasis en la promoción de la agricultura familiar que se percibe en el Mercosur ampliado. Se trata de un avance conceptual sobre el tema del desarrollo en todos los otros aspectos no económicos, que en algunos enfoques son concebidos como una suerte de compensación, de acompañamiento activo a través de políticas específicas, del crecimiento. James Wolfensohn, ex Presidente del Banco Mundial postuló: “Sin desarrollo social paralelo no habrá desarrollo económico sostenido”. Efectivamente el desarrollo social fortalece el capital humano, el capital social, y genera una cierta estabilidad política, todos elementos necesarios al crecimiento económico. Pero hay un avance más en el tema que planteó en su origen Alain Touraine y que se rescata también para la agricultura familiar. “La política social, en vez de compensar los efectos de la lógica económica, debe concebirse como condición indispensable del desarrollo económico.” En otras palabras, las políticas sociales, lejos de verse como una suerte de necesidad secundaria, como una compensación para asegurar el crecimiento, o un resguardo ético, pasan a ser vistas como una condición sine qua non para desencadenar un proceso de progreso económico sostenido. Esta reflexión, que parece indiscutible para muchos países de América Latina, me ofrece dudas para el Uruguay.

De modo análogo la promoción de la AF puede verse no solo como la compensación a efectos indeseados del crecimiento, de la libre circulación, sino como un elemento capaz de asegurar este crecimiento por constituirse en depositario de capital social, de ciudadanía, de estabilidad política.

2. Estrategias diferentes según países: lecciones de política agrícola

En materia de estrategias de apoyo a la AF, concretadas en políticas generales o programas específicos, los países las han adoptado muy diferentes⁷⁶.

En **Chile** por ejemplo, las distintas acciones desarrolladas a favor de la AF campesina sugieren un lineamiento estratégico muy claro respecto del sistema de precios. Concretamente las acciones excluyen toda intervención en las relaciones de precios de la economía y por ende ningún instrumento de intervención se realiza a través de los precios de los productos, renunciando a influir de esta forma en la asignación de recursos.

Otro punto característico parece constituirlo la jerarquía institucional del principal ejecutor y responsable – directo o indirecto- de buena parte de las acciones y proyectos que es el INDAP (Instituto de Desarrollo Agropecuario) fundado para asistir a la pequeña agricultura. Es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad para adquirir, ejercer derechos y controlar obligaciones, bajo la vigilancia del Presidente de la República, a través del Ministerio de Agricultura.

En **Argentina** el conjunto de acciones desarrolladas es heterogéneo y no parece responder a una única línea de pensamiento vinculado al desarrollo rural, lo que probablemente deriva de su organización federal así como de las modificaciones que se han ido registrando en las orientaciones generales de política económica.

⁷⁵ OPYPA Estudio sobre Ingreso, Empleo y condiciones de vida de los Hogares Rurales, 1999. (website: www.mgap.gub.uy/opypa).

⁷⁶ Una investigación detallada de políticas y programas en el MERCOSUR ampliado puede consultarse en: “Contribución a las políticas de apoyo interno para la sostenibilidad de la Agricultura Familiar en el Mercosur, Chile y Bolivia (Cono Sur)”, Preve Julio, Cooperación REDPA- FIDA MERCOSUR.

La orientación actual, con impuestos al comercio exterior, controles de precios, subsidios a la producción, hace muy difícil precisar el alcance de muchas de estas medidas en la población de la AF.

La estrategia utilizada en **Uruguay** para atender la problemática de la AF ha ido cambiando desde la década de los años 90 hasta ahora. En efecto, y de modo complementario a la instalación de políticas generales de apertura, de desregulación de la economía, de abandono de la intervención en el sistema de precios, se fueron implementando diversos programas para atender las necesidades de la reconversión de los más débiles, orientando hacia la agricultura de exportación a los que ofrecían esa posibilidad, y atendiendo en general a los más vulnerables con instrumentos específicos. La orientación general de la política parecía derivar hacia un enfoque del tipo del practicado en Chile, si bien sin la fortaleza institucional que exhibe su organismo especializado, el INDAP. Esto quiere decir que aún con problemas de coordinación derivados de la débil inserción de los Programas en la propia estructura del MGAP, las acciones tuvieron el cuidado de no asistir mediante distorsiones en el precio. Sin embargo, hacia el año 2000 sobrevivían todavía algunas políticas que, vinculadas a la AF, se basaban en protección aduanera y subsidios implícitos: el caso más claro era el de la política lechera y su régimen de precio administrado, hoy eliminado. Algo similar ocurre con la vitivinicultura.

Al comenzar esta década y contrariamente a lo esperado se refuerzan todos los mecanismos de protección en frontera emparentados con la agricultura familiar: se encarece y se administra centralmente la importación de frutas y hortalizas, se consolida la prohibición de importar carne de pollo, se acentúa la protección de la vitivinicultura, se mantiene en parte la política lechera. Es decir que la estrategia de ayuda a la AF pasa a basarse en la protección aduanera, en el cambio de precios relativos; la focalización que pretendían los programas va quedando de lado. Todos los rubros tradicionalmente asociados a la AF, a los pequeños productores, se encuentran ahora fuertemente protegidos.

La caracterización socioeconómica de la agricultura en **Paraguay**, dada la extensión de la AF y su directa relación con la pobreza general, hace necesario considerar algunas acciones del gobierno que en otros países no tienen vínculo específico y directo con la AF y que en Paraguay pueden ser relevantes.

Téngase presente por ejemplo que el sector agropecuario aporta un 30 % al PBI total, y la población rural representa el 32 % de la PEA. Además el 75 % de las explotaciones son pequeñas (menos de 20 hectáreas), un 20 % tienen entre 20 y 200 hectáreas, y solo el 2,5 % superan esa escala. La AF es pues alrededor del 80 % de la superficie agropecuaria. Junto a esta información debe considerarse que una cifra del orden del 70 % de las explotaciones se encuentra en situaciones de diverso grado de vulnerabilidad y pobreza.

En consecuencia hay que destacar que se hace muy difícil determinar todas las acciones de apoyo específico a la AF, dado que como se refirió, hablar de AF en Paraguay es hablar de una fracción importante de la actividad rural, que a la vez registra importantes niveles de vulnerabilidad de diferente naturaleza, que son atendidas con programas de los que se responsabilizan diversas instituciones del Estado. En otras palabras, que existen muchas acciones en el medio rural, incluso de acceso a la tierra y al agua, que aunque no se refieren necesariamente a la AF, se dirigen de hecho a ella.

3. *El especial caso de Brasil y su AF*

Para entender el conjunto de acciones de promoción de la AF en **Brasil** es preciso detenerse en algunas de sus características que quizás permitan afirmar que la AF en ese país en muchos casos no es un problema sino más bien una parte de la solución de muchos otros, lo que a la vez establece diferencias de enfoque con los países presentados hasta el momento. Así por ejemplo la AF en Brasil es responsable en un 70 % de la provisión doméstica de alimentos básicos, situación que no ocurre en los demás países (84 % de la mandioca, 70 % de los porotos, 52 % de la leche, 49 % del maíz, 40 % de aves y 58 % de cerdos). Además representa el 85 % de las propiedades rurales y aporta el 38 % del VBP agropecuario del país. Por otra parte es fuente de empleo casi exclusiva en muchas zonas del país y explica el 77 % de toda la mano de obra rural .

Desde un punto de vista de la historia del desarrollo social brasileño la AF ha sido responsable de la colonización de extensas zonas geográficas, y del cambio de situaciones de explotación de grandes propiedades con mano de obra esclava a explotaciones desarrolladas de modo convencional, o simplemente ha sido el modo de adquirir tierra a los beneficiarios de reforma agraria; la AF ha representado en estos casos el mecanismo de inclusión social.

Desde otro punto de vista, la pobreza en Brasil es un fenómeno muy vinculado a lo rural, algo muy diferente por ejemplo a nuestro país. Una estimación de beneficiarios potenciales del programa Fome Zero de 44 millones de personas, asume que la mitad pertenecen al medio rural.

Finalmente debe consignarse que en algunas zonas la AF es según se señala, depositaria de capital social, operando como trasmisora de cultura, de valores tradicionales, oficiando como soporte de redes de solidaridad necesarias al proceso económico, o incluso explicando la base social y económica del mantenimiento de una cantidad de pequeñas y medianas comunidades.

Por otra parte hay que analizar también la AF en el contexto de los objetivos centrales de la política agrícola brasileña, que privilegia el abastecimiento alimentario de productos básicos con oferta doméstica, y se ha planteado la recomposición de stocks públicos no solo por un tema de seguridad alimentaria sino por objetivos de estabilidad de precios, lo que implica propósitos económicos y no solo sociales. Estos objetivos económicos, que pueden introducir tensiones en el comercio regional, se concretan a través de una renovada PGPM (Política de Garantía de Precios Mínimos) que alcanza nuevos rubros – por ejemplo leche- y dispone de más recursos no solo para Crédito para la comercialización, o para inversiones, sino también para EGF (Empréstito de Gobierno Federal) y AGF (Adquisición de Gobierno Federal).

En este contexto destacan algunas características estratégicas. La primera es el importante énfasis político renovado recientemente de combate al hambre, que se manifiesta en una institucionalidad nueva que recoge ese énfasis, le da nueva prioridad y quizás vuelva más eficaz todo el empeño de promoción de la AF. Se destaca la creación del MDS (Ministerio de Desarrollo Social) encargado de implementar el plan Fome Zero, uno de cuyos capítulos lo constituye la AF. Debe mencionarse también la creación del MDA (Ministerio de Desenvolvimento Agrario), que se suma al MAPA (Ministerio de Agricultura, Pecuaria y Abastecimiento). En un extremo se puede señalar que la materia de este último es el agronegocio en tanto la del MDA es la AF. Ambos, con diferentes énfasis y cometidos concretan una prioridad política única en estos países, transformada en una creación institucional original: dos ministerios de agricultura.

Otro lineamiento estratégico es la utilización – no solo para la AF- de mecanismos de ayuda a través de cambios en los precios. Fijación de mínimos, compras y ventas públicas, los

mecanismos de intervención no dejan –al contrario parecen fortalecerse- de utilizar instrumentos vía precios.

Si se juntan estos dos elementos centrales, la seguridad alimentaria a través de oferta propia, y la intervención estatal en mecanismos de compra en el mercado a precios fijados para remunerar costos, tenemos una parte central de la acción a favor de la AF: compras de intervención a precios mayores que el PGPM, pero solo a la AF y con destino al plan Fome Zero. Es como si se procurara aislar un circuito especial de comercio, en el cual el estado puede comprar algunos alimentos básicos de la AF a precios especiales, para destinarlos a sus programas sociales.

4. Heterogeneidad de la AF y de las acciones que la promueven

Un primer punto es considerar a qué se llama AF en cada país. A partir de esto corresponde analizar cómo se clasifica cada categoría de productores, y sobre todo como se administran los beneficios otorgados en función de aquellas categorías. El punto no es nada fácil ya que la pobreza rural, medida en función del ingreso o del gasto, genera estratos cuya discriminación – en sentido estadístico- se suele referir al nivel de ingreso o gasto per cápita medios de cada país. Y sabido es lo diferente que es ese ingreso medio en las diferentes naciones, y aun entre zonas geográficas grandes en los países de mayor extensión territorial. Por otra parte una cosa es la definición teórica de la AF, y otra muy diferente es cómo hace cada administración para determinar un beneficio para los AF reconociendo alguna característica simple y de fácil apreciación- por ejemplo el tamaño de explotación- que permita saber que se está actuando sobre la AF.

Existen muchas definiciones que a priori, desde un punto de vista teórico pueden caracterizar la AF. De todas las consultadas, la que a nivel conceptual me parece más satisfactoria se recoge de Jorge Echenique que señala⁷⁷:

- “La agricultura familiar es un tipo de producción donde la unidad doméstica y la unidad productiva están físicamente integradas, la agricultura es la principal ocupación y fuente de ingresos del grupo familiar, la familia aporta la fracción predominante de la fuerza de trabajo utilizada en la explotación, y la producción se dirige al autoconsumo y al mercado conjuntamente.”

Pero la puesta en práctica de acciones en base a esta definición es muy difícil sustituyéndose de hecho por otras. Una primera dificultad para encaminarlas es si se quiere terminológica, por el uso indistinto de palabras de diferente significado. Así se utilizan -a veces como sinónimos, a veces no- categorías tales como pequeña producción, agricultura de subsistencia, agricultura de baja renta, campesinado, empresa familiar, etc.⁷⁸

En cualquier caso aparecen dos universos de productores familiares rurales nítidamente diferentes en razón de la naturaleza de los medios que en cada país se utilizan para promoverlos.

El primer universo es el de los productores familiares de la economía de autoconsumo, que no intervienen en proceso comercial alguno, que su modo de relacionarse con el entorno no es el comercio del fruto de su trabajo rural.

El segundo universo lo constituyen aquellos que comercializan una parte importante de su producción, constituyendo éste un medio significativo de relacionamiento con el medio.

⁷⁷ Tendencias y papel de la tecnología en la agricultura familiar del MERCOSUR, Echenique Jorge, PROCISUR 1999.

⁷⁸ Una referencia detallada sobre los diferentes abordajes en los países del MERCOSUR puede consultarse en “Contribución a las políticas....., op. cit

En ambos universos suponemos un vínculo intenso con la ruralidad a través de una cierta estabilidad en la explotación y en el medio, que puede derivar de su residencia, o de la composición de su capital. Y en ambos casos podemos suponer la existencia de al menos dos personas asociadas por vínculos familiares, participando de la mano de obra destinada a la explotación.

En el primer universo las medidas de ayuda son netamente asistenciales, ya que es imposible y no necesariamente lo mejor, capacitar o enseñar para participar en una producción comercial. La asistencia se debe vincular más bien con elementos de carácter social no vinculados a la producción. De todos ellos la enseñanza parece el punto clave, en sus múltiples aspectos⁷⁹; más aún, la enseñanza de disciplinas básicas parece para muchos autores casi el único elemento de promoción permanente de efectos beneficiosos irreversibles a largo plazo. Un capítulo muy relevante para este universo de AF aunque no de modo exclusivo para éste, es el papel que la seguridad social está llamada a cumplir para atender situaciones de ausencia de trabajo e ingresos, así como de asistencia de la salud pública. En este sentido se pueden citar los casos de Uruguay y Chile. Brasil asimismo se encuentra en similar proceso. Todos estos ejemplos dan cuenta de una voluntad de atender con recursos públicos situaciones impostergables que no se puede esperar se puedan solucionar con acciones a largo plazo. La pensión a la vejez, a la viudez, a la invalidez, el retiro, el subsidio a la atención de la salud, con diferencias según el abordaje en cada país, integran la prioridad de atención de este grupo.

El segundo universo puede ser alcanzado con políticas de precios imposibles en el primero, de comercialización, de asistencia técnica, de crédito, todos elementos que suponen producción y venta de productos.

Se trata pues de una diferenciación si se quiere utilitaria de productores familiares que ambos lo son en tanto vulnerables, a juicio de cada país.

5. El hogar rural como ámbito de las políticas públicas

A partir de lo anterior parece relativamente claro que las acciones de política progresivamente deberían ir desplazándose desde la consideración de la explotación agropecuaria a la del hogar rural. Esto permitiría analizar en conjunto la situación social de todo el núcleo familiar, en el que confluyen ingresos agrícolas y no agrícolas; autoempleo; empleo rural y de servicios; necesidades vinculadas a la producción de bienes a al acceso a servicios básicos. En este sentido la experiencia de los estudios que sobre la pobreza en hogares rurales se ha desarrollado en Uruguay, permitió esclarecer y aun cuantificar el contenido de las necesidades de los hogares rurales pobres, así como las estrategias familiares en los hogares que superan la línea. De esta forma se puede establecer que para un conjunto de hogares puede no ser la alternativa agrícola a través de precios, crédito o asistencia técnica, la mejor forma de preservar la AF. En algunos casos es más relevante y eficaz solucionar el acceso a otro tipo de servicios como saneamiento, electricidad, o adquisición de destrezas demandadas en la zona, agropecuarias o no. El conocimiento de la realidad de los hogares rurales incluso pone a prueba criterios vinculados hasta al tipo de cambio más favorable para el sostén de estos agricultores familiares. Si el ingreso preponderante deviene de rubros vinculados a la exportación, un tipo de cambio alto resultará favorable. Si el ingreso familiar depende de salarios, pasividades o venta de servicios, situación común en Uruguay, la conclusión es exactamente la contraria.

Más aún; la experiencia internacional sugiere, y la regional lo demuestra, que el ingreso y el empleo rurales no agrícolas pueden estar en la base de la estrategia para el combate de la pobreza. De modo análogo y complementario el enfoque de hogar rural permite apreciar no solo que el ERNA (empleo rural no agrícola) puede ser solución para el productor familiar, sino que

⁷⁹ Barcia Fonseca R. y otros. Op.cit.

la propia solución de estabilidad de la AF puede estar en que algún otro miembro del hogar rural incluya en mayor o menor medida IRNA (ingreso rural no agrícola).

Adicionalmente las políticas de género parece difícil imaginarlas descontextuadas del hogar rural como unidad de análisis. Una mujer en el medio rural puede ser muchas cosas desde el punto de vista económico pero esencialmente es el sostén del hogar. De igual forma toda política vinculada al joven rural que no advierta el papel que probablemente cumple en la mano de obra familiar o en la generación de ingresos de todo el núcleo, será necesariamente parcial. Las llamadas escuelas de alternancia han comprendido bien esta realidad.

6. Hogar rural, desarrollo territorial, acción municipal

El llamado Desarrollo Territorial Rural también se potencia si su consideración deja de ser prioritariamente económico productiva: la represa, la carretera, la agroindustria, las cuencas hidrográficas, son apenas una parte de las necesidades de los hogares rurales en un determinado territorio, y no necesariamente las más demandadas por ellos como enseña la experiencia. Otras se vinculan a servicios de demanda social inherentes al mejoramiento de la calidad material y espiritual de la vida, que deben consultarse con los beneficiarios: por ejemplo saneamiento, esparcimiento, electricidad, educación, etc. En este sentido la acción del municipio parece insoslayable, como la institución mejor dotada para comprender las prioridades de una determinada circunscripción territorial. Más aún; el estudio uruguayo ya citado, que permitió construir un llamado mapa de la pobreza de hogares rurales, puede ser la fuente para un trabajo de desarrollo territorial en consulta con las municipalidades respectivas, a condición de no abordar el tema desde la represa o la carretera, sino de las necesidades explicitadas de los propios integrantes de los hogares.

7. Ayudas a través de los precios: un desafío a la integración

Del análisis de las diferentes políticas y programas llevados a cabo en los países analizados surge con claridad que, en ejercicio de la voluntad soberana de cada uno de asistir a la AF con los instrumentos que mejor les parece, se utilizan instrumentos no necesariamente compatibles con los objetivos de libre circulación pactados en los diferentes acuerdos⁸⁰.

A nivel teórico es posible establecer que existen un conjunto de políticas sectoriales, agrícolas y agroindustriales, que difícilmente pueden compatibilizarse con la libre circulación completa e irrestricta de los bienes involucrados, en especial cuando estos se producen en competencia en dos o más países del Mercosur. Eso además parece verificarse en la experiencia, obedeciendo a múltiples razones, en general vinculadas a la necesidad de impulsar políticas diferenciadas para poblaciones desfavorecidas de la AF.

Parece claro asimismo que los beneficios acordados a un sector pueden responder a objetivos de un país que no tienen por qué ser compartidos en un momento determinado por otro; y además, no parece necesariamente aceptable que los beneficios especiales establecidos en aquél país sean aprovechados a través del comercio por un país socio. Por ejemplo si Brasil establece una política de intervención de precios altos para sus lecheros familiares no parece razonable que de esos precios se beneficien los empresariales del resto del Mercosur.

De igual modo tampoco parece razonable que compitan en un mismo espacio aduanero los productores de un bien en diferentes países, si en alguno de ellos son objeto de ayudas directas o indirectas que les confieren fortalezas agregadas. No obstante, al no existir en el

⁸⁰ Para un conocimiento más detallado véase en PREVE J.: “La excepción agrícola: bases para la discusión de un estatuto de compatibilización de efectos de las políticas agrícolas nacionales, y su vinculación con la inversión y el comercio intrazona”, Congreso de la AAEA, 2004.

Mercosur disciplinas referidas a la ayuda interna esta situación es posible, y puede tener efectos en el comercio.

La solución a estas dificultades podría darse en la elaboración de una Política Agrícola Común, que lograra compatibilizar las ayudas internas. En este contexto podría concebirse una libre circulación de alcance duradero en un único espacio aduanero. Por el contrario, de no existir una política agrícola común, más temprano o más tarde los países, para defender sus políticas autónomas, practican dificultades para aceptar el acceso totalmente libre como lo demuestra la experiencia.

El Mercosur no ha logrado hasta ahora esta armonización y consecuentemente coexisten políticas cuya sostenibilidad es amenazada. No debe olvidarse además que para muchos productores de la AF el comercio intrazona es una amenaza, y para otros de igual vulnerabilidad en idénticos productos, es el comercio la esperanza de mejorar condiciones. Ténganse presentes por ejemplo estos casos: la leche es producción clave de la AF en Brasil, y a la vez producto exportable de la AF de Uruguay. El azúcar es protegido en Argentina por su AF, y a la vez es producto de exportación de la AF de Brasil. El pollo es competitivo en Brasil y protegido en Uruguay por su AF. Muchas frutas y hortalizas son protegidas en Uruguay, y exportables y competitivas en Argentina. Cómo atender esta dicotomía, e imaginar un precio único fruto de la libre circulación, sin más diferencias locales que las debidas a fletes y otros costos de transacción. Más aun; cómo atenderla cumpliendo lo acordado y a la vez profundizando la integración, que es el deseo de las entidades representativas de la AF del Mercosur.

8. Un camino: la excepción agrícola familiar (EAF)

En muchas de las cadenas productivas referidas en el párrafo anterior se da hoy comercio recíproco. Sin embargo, como existen a la vez programas y sobre todo políticas sectoriales en los distintos países que o por sus objetivos o por los instrumentos directos o indirectos que utilizan, no son siempre compatibles con un acceso irrestricto, es probable la presentación de dificultades en el comercio futuro; y por introducirse de esta forma incertidumbre en los negocios, se afectará la inversión en especial en los productos cuyo suceso se asocie precisamente al aprovechamiento del mercado ampliado.

Sobre la base del reconocimiento del derecho de que cada país aplique por un tiempo políticas que indirectamente pueden tener efectos en el acceso, la libre circulación y la asignación de recursos, se propuso la creación de lo que podrá llamarse la “excepción agrícola familiar”. Por ella se entiende el derecho de un país de reclamar al que aplica una política sobre su AF que puede tener efectos en el comercio, una condición cuantificada y preestablecida de acceso superior a la que la política provoca o puede provocar. En definitiva se trata de establecer un procedimiento – la introducción de la *excepción agrícola*- para un grupo de productos agrícolas o industriales de base agrícola, en un ámbito a definir, por ejemplo la REAF, con el fin de establecer, sobre la base de renunciar a discutir la política en cuestión que se acepta, una condición de acceso invariable aunque acotada. Ella debería eliminar toda traba del tipo de disposiciones aduaneras, fiscales, reglamentaciones técnicas, cuestiones sanitarias o que invocan temas de defensa comercial. Puede adquirir la modalidad de un cupo, con o sin aranceles, con distribución estacional, etc. El uso de esta excepción supone la no discusión por ahora sobre políticas domésticas, por la certeza de que se aplican con el fundamento de la AF, sobre la base de la transparencia y de la aceptación de un modo previsible y cuantificado de moderar efectos, hasta una nueva etapa del Mercosur en la que hipotéticamente se lograra una política agrícola común, o al menos una armonización de esas políticas sectoriales.

Es notoria también la voluntad de los países, en especial de aquellos que tienen o han tenido problemas alimentarios, de asegurar a su población la provisión de alimentos, y para lograr esa seguridad enfatizan en la producción propia lo que puede tener efectos, otra vez, en el comercio y la libre circulación. En este caso la excepción agrícola ya detallada podría adquirir la

forma de participación acotada, no a precios de intervención sino de mercado, de una fracción de las compras públicas. Este tema es complementario del anterior.

9. Descentralización, participación, corporativismo, subsidiariedad

He aquí una tensión cuya solución solo se puede resolver en la práctica. Es claro que por razones de justicia y eficacia debe buscarse la descentralización llegando a la participación de los propios beneficiarios en alguna parte de los proyectos. Pero ni la falta de participación excusa a un gobierno de su obligación de promoción de poblaciones vulnerables, ni el exceso de participación determina la aceptación directa de los postulados de quienes lógicamente pueden tender a defender intereses corporativos no siempre conectados con el interés general. A nivel teórico se puede sostener que la mayor dispersión del poder, así como de la propiedad, constituyen una prenda de estabilidad de las democracias. Pero con un sentido más práctico lo que corresponde señalar es en todo caso un relanzamiento del principio de subsidiariedad que media entre estos dos extremos: una intervención demasiado fuerte del Estado en los proyectos puede amenazar la libertad y la iniciativa personal de los ciudadanos; un apoyo incondicional a la voluntad de los ciudadanos puede devenir en corporativismo.

Por eso y de modo más general “una estructura social de orden superior no debe interferir en la vida interna de un grupo social de orden inferior, privándole de sus competencias, sino que más bien debe sostenerle en caso de necesidad y ayudarlo a coordinar su acción con la de los demás componentes sociales, con miras al bien común”.⁸¹ Esto quiere decir que se debe respetar la autonomía de las organizaciones que con frecuencia conocen mejor la situación, para alentarla ayudarla y no sustituirla, aunque teniendo presente el peligro corporativo ya referido.

10. La familia y los partidos como base de recuperación de ciudadanía y empoderamiento

Se siguen aquí en buena medida postulados e investigaciones de Bernardo Kliksberg, coordinador del INDES del BID.⁸²

Así como se ha planteado la formulación de un énfasis mayor en el hogar rural como unidad de análisis de la problemática de la AF, corresponde referir ahora algunos conceptos sobre lo familiar como base de la adquisición de destrezas, de ciudadanía, de capital social; en otras palabras sobre la AF no como problema sino como solución de muchos. Como corolario, la promoción de la estabilidad familiar en el predio propiciará el logro de objetivos sociales de interés.

El autor antes mencionado afirma por ejemplo en el trabajo de referencia que las ciencias sociales han demostrado que el rendimiento educativo, el desarrollo de la inteligencia emocional, de la salud, de la prevención de la criminalidad tienen mejor resultado en ese ambiente. Desde otro punto de vista CEPAL (1997) destaca que el 60 % de las diferencias de performance educativa están vinculadas al clima educacional del hogar y al tipo de familia. Así también el capital cultural, el capital humano y el capital social, se transmiten mejor según estas investigaciones a nivel familiar, ya que de esta forma la capacidad de automotivación, la facilidad para establecer relaciones interpersonales, para interactuar en grupo, para participar en la vida democrática, todos componentes clave del capital social, se desarrollan mayormente a nivel familiar. Cómo se promocionan todos estos aspectos escapa al alcance de este trabajo; aun así su referencia es constante en los trabajos especializados del BID.

⁸¹ Juan Pablo II, encíclica “Centessimus Annus” 48; Pío XI, encíclica “Quadragesimo Anno”.

⁸² Kliksberg, B. “La situación social de América Latina y sus impactos sobre la familia y la educación”, BID 2001

Finalmente se debe mencionar una de las más conocidas formas de promoción de adquisición de ciudadanía, de participación en la sociedad, de adquisición de derechos: la titulación de tierras, que permite no solo lograr un colateral de los créditos, sino fundamentalmente asegurar mecanismos de sucesión que de no existir con frecuencia afectan más negativamente a la mujer rural.

Pero la última tiene que ver con un tema que se soslaya por temor a la contaminación política: el papel del voto como máxima expresión de ciudadanía, y de los partidos políticos como gran vehículo de la misma. Desconocer estos aspectos de difícil abordaje para la cooperación internacional, es dejar de lado el primer derecho ciudadano, de clara inclusión social, el voto. Del mismo modo, desconocer el potencial de los partidos políticos de penetrar hasta el último rincón rural para competir legítima y democráticamente por la voluntad de los electores, es dejar de lado un inmenso potencial de llegada de las ayudas a los confines de la AF. Cómo ordenarlo, cómo apoyarlo, es otro tema. Abandonarlo, imprudente y poco realista.

CAPÍTULO XIII

SOBRE POLÍTICAS DE ACCESO A LA TIERRA

En el presente capítulo no se pretende recoger la multiplicidad de enfoques de fuerte contenido político sobre el acceso a la tierra. En este caso se trata solo de plantear algunas reflexiones sobre este tema, teniendo presente más bien sus implicancias económicas.

Es difícil discurrir sobre el acceso a la tierra sin caer en slogans de fuerte contenido ideológico, los que por otra parte al menos en Uruguay, gozaron de peculiar interés en tiempos pasados, cuando se concebía el desarrollo agropecuario como algo vinculado al acceso de mayor cantidad de ciudadanos a la explotación de la tierra, en particular al fin del llamado latifundio, concepto éste de un sentido económico hoy difícil de precisar. Este fundamento para la distribución de tierras, precisamente el económico, carece de interés hoy en día. En efecto, en la actualidad la obtención de mayores niveles de producción, de productividad, se asocia a la incorporación de fuertes dotaciones de capital, de tecnología, de cualidades de gerenciamiento, y poco tiene que ver con una división de campos, que por otra parte es en Uruguay un notorio corolario del creciente precio de la tierra, derivado a la vez del crecimiento de las expectativas de ganancia que año a año se vienen registrando. Pero descartar las razones económicas al menos para Uruguay, como fundamento de una política de acceso a la tierra, no implica desconocer otras que, según ciertos criterios políticos podrían justificarla.

1. Arrendamiento

Una forma de acceso a la tierra de singular dinamismo a partir de los 90 es el arrendamiento. Esta figura había tenido un freno notable en la ley 14384, que quiso dotar de estabilidad al negocio agropecuario del arrendatario, introduciendo con este propósito la prioridad de éste para determinar el plazo y la renta por encima de la voluntad del arrendador. Estos conceptos –plazo, renta- la ley los reservó para el orden público, lo que determinaba que el arrendatario podía permanecer en el campo hasta 10 años, aunque hubiera pactado otra condición. Lo mismo ocurría con la renta, la cual podía revisarse a pedido del arrendatario con intervención judicial. Esto determinó que las llamadas formas accidentales de tenencia de la tierra, las más inestables que la propia ley se proponía combatir, dejaran de constituir una excepción para convertirse en regla general. El pastoreo, los contratos por una sola cosecha, previstos en la ley como excepciones, constituían la regla general para escapar al llamado “plazo de estabilidad”. Ambas disposiciones fueron reformadas en octubre de 1991, estableciéndose la libre contratación. Esta ley –la 14384- debería estudiarse como un caso de máximo voluntarismo jurídico sin detenerse a pensar en las reacciones económicas. Los autores de la ley, deseando dar estabilidad al productor, destruyeron toda voluntad de arrendadores de entregar el campo bajo esta modalidad, haciéndolo solo bajo formas accidentales no comprendidas por la ley. Durante la discusión parlamentaria de la reforma de la ley, el Instituto de Derecho Agrario de la Facultad de Derecho seguía sosteniendo contra toda evidencia, la necesidad de fijar plazos para dotar a la producción de estabilidad.

Reformada la ley, vueltos los plazos y la renta al ámbito del contrato, prácticamente han desaparecido las formas precarias de tenencia de la tierra, y el arrendamiento por plazos de cualquier dimensión pero renovables, constituyen la regla. En efecto el arrendador, sin temor a intervenciones ajenas, entrega el campo bajo la regla del contrato. Recientemente se ha introducido una primera excepción a esta norma para la lechería, habiéndose suspendido por un año los lanzamientos (octubre 2007). De extenderse este tipo de disposición, parece obvio que la retracción de oferta de tierras para arrendar a los tamberos será manifiesta, en especial al aparecer otras alternativas de destinos para arrendar, tanto o más rentables y, sobre todo, no intervenidas (hasta ahora). Al final del capítulo se difunden algunas cifras sobre la importancia de esta forma de acceso a la tierra.

2. Colonización

Carente de frontera agrícola, carente a la vez de zonas de límites contestados en lugares vacíos, la colonización en Uruguay no ha sido otra cosa más que una forma de dotar de tierra con criterios políticos a poblaciones favorecidas por alguna razón. La ley correspondiente es la No. 11029 de enero de 1948 que funda el Instituto Nacional de Colonización, modificada y ampliada por la 18.187, aprobada en medio de arduas discusiones aun sobre su constitucionalidad.

Veamos algunos números de lo que ha significado esta forma de acceso a la tierra. Desde 1905 hasta 1947 las hectáreas colonizadas fueron 221 mil, es decir 5.260 en promedio por año. Desde la creación del INC fueron 334 mil, 5.500 por año, o sea ninguna diferencia. El período en el que por muy lejos se colonizaron más hectáreas por año fue durante el gobierno de Pacheco Areco y la primera parte del período militar, entre 1969 y 1978, cuando por año se colonizaron 15.508 hectáreas. En la actualidad, habiéndose colonizado en cien años 509 mil hectáreas, permanecen vinculadas al INC 244 mil. La debilidad de las cifras pone de manifiesto que la utilización de fondos públicos de la magnitud de las necesarias para comprar un campo que finalmente beneficiará apenas a 30 o 40 familias, siempre será un objetivo de baja prioridad política.

Se puede entender la colonización fundamentalmente en dos casos. Uno es el que se registra por ejemplo en Paraguay o Brasil; deriva de la necesidad de ir distribuyendo tierras que ni siquiera están catastradas, que no tienen un propietario claro o simplemente son públicas; “realengas” diríamos en lenguaje viejo. Se amplía de este modo la frontera productiva del país, llevando gente a lugares inexplorados, selva, monte, bañados, etc. Es propiamente un propósito colonizador. Un segundo caso es el de la colonización que se podría llamar “geopolítica”. Se trata en este caso de ocupar territorio, de ejercer soberanía sobre él cuando la misma puede estar amenazada. Es el caso del establecimiento de colonias estables en zonas de límites discutidos entre países, y que vacías se hacen más atractivas para un potencial invasor: en Israel, en el norte de Chile, algunas colonias menonitas en Paraguay, etc.

En lo que hoy el INC llama su “plan político”, algo así como su política de tierras que es discutible pueda tener una propia, prioriza para las asignaciones futuras de campos, a los trabajadores por debajo de la línea de pobreza, a los productores endeudados o con poca tierra, o a los colonos que no salen adelante, en ese orden. Si se le va a dar tierra a los pobres y desocupados, a los endeudados o a los que tienen poca tierra, es muy probable que se tienda a reproducir un problema social que seguirá absorbiendo recursos públicos. No parece ser ésta la solución para ese tipo de problemas, pero pone de manifiesto hasta qué punto la colonización es, como ayer, como anteayer, apenas un modo de hacer política en el buen sentido.

Distinto es el caso de muchos países de América del Sur en los que existe una numerosa población de campesinos ocupantes de tierras, con problemas de titulación de las mismas, sin posibilidad por tanto de acceder a crédito, a diversos beneficios, a sucederse unos a otros con arreglo a la ley, etc. En estos casos la colonización tiene un propósito de organización fundiaria, necesario para dotar de estabilidad social amplias zonas geográficas. No se trata en este caso de fundamentar un propósito productivo en la división de tierras. Por el contrario la mayor o menor productividad hoy en día está lejos de basarse en la extensión de las fracciones de campo y más bien en la disponibilidad de capital, de tecnología, de capacidad de gestión, etc.

3. Sociedades anónimas, fideicomisos, fondos de inversión

La evolución en materia financiera y también legal, ha permitido implementar formas no convencionales de acceso a la tierra, así como de financiamiento de la actividad productiva.

Las sociedades anónimas, los fondos de inversión, los fideicomisos, permiten una relación con la tierra que, dejando de lado valoraciones ideológicas, permite participar a muchas más personas de la actividad, del financiamiento de la misma o aun de la gestión de la empresa rural. Otras discusiones como la del anonimato, la de la intensidad del vínculo con la tierra, se trata en todos los casos de aspectos ideológicos. Solo corresponde señalar que más allá de estos aspectos, la posibilidad de progreso económico aprovechando mayores escalas, mejor capacidad de gestión, es evidente a partir de estos mecanismos capaces de convocar recursos de fuera del sector. Buena parte del avance en materia agrícola ganadera y forestal de los últimos años, se ha apoyado en nuevas formas societarias de organización y gestión, así como de propiedad.

En definitiva todas las formas no tradicionales de tenencia de la tierra que implican un modo de utilización distinto del tradicional, con frecuencia montado en redes de empresas que no tienen una relación muy definitiva con la tierra, entran en tensión con las formas más tradicionales de productor, agricultor, propietario que desempeña todas las tareas, etc. Por eso es que el anonimato del capital, su nacionalidad, chocan con este tipo de planteos tradicionales; y así como realizan importantes avances en lo económico, desafían también las posturas ideológicas.

4. El cambio en paz

En un buen trabajo sobre lo ocurrido con la propiedad y los arrendamientos de tierra desde el año 2000, el Mgap divulga información sobre ventas y arrendamientos de campos⁸³. En más de 19 mil operaciones, entre el año 2000 y el 2007 se vendieron 5.082.000 hectáreas, esto es el 31 % del país, lo que ya de por sí es impactante. Pero aparece por primera vez información sobre arrendamientos. Ella señala que en el mismo período, la superficie que se arrendó fue 4.336.625 hectáreas, es decir el 26 % de la superficie agropecuaria del país. Como hay algunas operaciones repetidas – campos que se venden o arriendan más de una vez- no se puede decir que el 57 % del área cambió de titular de la explotación. Pero sí se puede afirmar que un área equivalente al 57 % del país cambió de titular del negocio agropecuario. Suponiendo que el proceso no se ha interrumpido, puede asumirse que este año 2008 se terminarán vendiendo otras 600 mil hectáreas de campo, y se arrendarán 700 mil, en ambos casos cifras menores a las del año 2007. Y también se puede suponer con un criterio más que conservador que entre el 95 y el 2000 que no hay datos oficiales, se vendieron un millón de hectáreas y se arrendaron también un millón.

Sumando estas cifras, la conclusión es que entre el año 95 y el 2008, un área equivalente a por lo menos el 77 % de la superficie agropecuaria del país habría cambiado de titular de la gestión. Se trata de uno de los cambios sociales más trascendentes por lo rápido, profundo y silencioso, de la historia.

Es fuerte esta afirmación, pero indiscutible. Debe ser muy difícil encontrar proceso alguno de reforma agraria que haya logrado cambiar la titularidad del 70 % de las explotaciones de un país en tan poco tiempo – no más de doce años- en paz, y en un proceso de mejora continua de todos los indicadores productivos en casi todos los rubros. Aunque se trata de cosas diferentes, véase cuántas hectáreas había en el año 2000 en explotaciones por encima de las 2500, que era el límite famoso de los proyectos sesentistas de reforma agraria: la cifra apenas supera las 5 millones de hectáreas. Esto quiere decir que si se hubieran expropiado todas esas hectáreas – en realidad se proponía expropiar las que excedieran esa cifra- se trataría de una cifra menor a las ventas entre el 2000 y el 2008.

Es mucho lo que se puede decir sobre este proceso, y más lo habrá con el tiempo. Pero lo primero es destacar este fenomenal impacto de movilidad social, logrado con algunas

⁸³ Tierras de Uso Agropecuario: ventas y arrendamientos. Período 2000- 2007. Serie Trabajos especiales No. 262, DIEA MGAP, Agosto 2008.

tensiones, es cierto. Pero con un balance general para el país netamente favorable. En efecto, si se asocian estas cifras de movilidad en la titularidad de las explotaciones agropecuarias, con las otras de crecimiento productivo, no se puede menos que concluir que aunque los que se fueron lo hicieron quizás con tensiones, lo hicieron logrando una cantidad de dinero por sus tierras no equivalente a un precio vil sino todo lo contrario, a un precio que cada año supera el récord del anterior. Un monto estimado por el mismo trabajo en 3866 millones de dólares se habría transferido de vendedores a compradores en 7 años, lo que arroja un promedio que aunque en él estemos metiendo negocios muy heterogéneos, supone una cifra nada despreciable del orden de 200 mil dólares.

Además, este proceso de fuerte movilidad social, en paz y sobre todo en libertad, a partir de genuinas relaciones contractuales entre ciudadanos libres, ha generado un cambio tan impactante del paisaje productivo como no hay otro en el pasado. Entre la gente que vendió sus campos los habrá genuinamente doloridos; los habrá también que con lo que producían no les daba para igualar la renta de otros que pagaron más y lo dejaron a lo mejor sin actividad. Pero en conjunto lo ocurrido lleva a un estado del agro mucho más preparado para seguir saltando a una ganadería de precisión, a una agricultura de gran contenido tecnológico, a una inversión en fin, sin parangón. Quizás hay menos gente: hasta el 2000 no ocurrió así; ahora sí tal vez haya menos productores, aunque a lo mejor muchos de ellos son hoy empresarios de servicios. No se sabe.

Habrá que esperar nuevas mediciones de ingreso rural, que ya en el año 1999 demostraban en un estudio⁸⁴, que no era la pobreza un fenómeno esencialmente rural sino urbano; y debe seguir siendo crecientemente así.

Finalmente parece necesario presentar qué pasó con la tierra en los diez años entre los censos del 90 y del 2000. El número de explotaciones creció de 54816 a 57131 y el de trabajadores permanentes de 140 mil a 157 mil. En definitiva aquél proceso de concentración que se venía dando en todo el mundo aquí se detuvo.

⁸⁴ Estudio sobre el empleo, los ingresos y las condiciones de vida de los hogares rurales, Opya Mgap 1999

ANEXO

CADENAS PRODUCTIVAS, METODOLOGÍA DE ANÁLISIS

En este capítulo final se ha querido incorporar una metodología de abordaje de las diferentes cadenas productivas, que permita analizar no solo la competitividad de cada eslabón, sino las interacciones que se establecen entre ellos y con las políticas públicas. En definitiva se trata de dotar al lector de algunos instrumentos como para analizar la cadena en su conjunto, su competitividad, sus fortalezas, debilidades, para desarrollar la perspectiva del inversor. La metodología que se va a presentar fue aplicada íntegramente en su momento por Opypa⁸⁵ y es muy importante en la enseñanza práctica de economía agrícola.

1. Factores sistémicos de competitividad

Si bien en este capítulo se va a presentar una metodología de análisis en la perspectiva de un potencial inversor en cada cadena, corresponde hacer una precisión anterior. Es cierto que esta perspectiva recoge los análisis económicos de rentabilidad esperada, asociada al riesgo de conseguirla. Pero también es cierto no obstante, que antes de la decisión de invertir en esta o aquella producción – comprar un frigorífico, un molino arrocero, instalar una industria láctea- antes de esa decisión se debió enfrentar la de la selección del país, en tanto idóneo para recibir inversiones.

Los factores sistémicos de competitividad son precisamente todos aquellos que no teniendo que ver directamente con la actividad que se emprenderá, la afectan decisivamente y caracterizan al país como receptor de inversiones.

Estos factores son económicos, políticos, sociales, institucionales, ambientales, promocionales, de infraestructura, etc. Varios de ellos pueden aparecer en más de una categoría.

Entre los factores económicos puede citarse:

- libertad de entrada y salida de capitales,
- tipo de cambio libre,
- equilibrio en las cuentas públicas,
- equilibrio externo,
- nivel de riesgo país,
- presión fiscal,
- disponibilidad de acceso preferencial a diferentes países a través de acuerdos,
- características del crédito doméstico.

Entre los políticos:

- alternancia de los partidos en el poder,
- respeto del derecho de propiedad,
- respeto por los contratos,
- respeto por los derechos humanos en general.

Entre los sociales:

- estabilidad social,
- inexistencia de conflictos étnicos, religiosos o sociales,

⁸⁵ A este propósito y como un ejercicio que abarcó a veinte cadenas, véase “La Industria de transformación de productos agropecuarios”, Opypa, 1999 (disponible en el web site).

- nivel cultural general y en particular de la mano de obra,
- seguridad pública,
- conflictividad sindical.

Entre los institucionales, ya mencionados en las categorías anteriores cabe agregar:

- calidad de la burocracia y de los trámites en general;
- de la administración y de la policía tributaria;
- extensión de la corrupción;
- funcionamiento de la justicia y particularmente la exigibilidad de los compromisos económicos;
- poder de las corporaciones;
- finalmente y quizás más importante, existencia de acuerdos de reglas con países grandes que, por su poder y prestigio, generan certeza en la reglas internas y en definitiva seguridad a la inversión extranjera.

Entre las ambientales:

- calidad del aire, del agua,
- de la legislación medioambiental.

Entre las promocionales: mecanismos generales tributarios o crediticios de estímulo.

Entre los de infraestructura:

- calidad de las comunicaciones tanto telefónicas, como de transmisión de datos;
- disponibilidad de carreteras, puertos, puentes, etc.

El mejor o peor posicionamiento de un país en todos estos factores de competitividad no descarta, salvo en casos muy extremos, la inversión. Pero claramente cambia el nivel de rentabilidad exigido a la misma cuando el riesgo sistémico es mayor.

2. *Análisis de la fase primaria*

Comprende la recopilación de datos estáticos y dinámicos, es decir actuales así como históricos, para reflejar no solo la realidad actual sino el modo como se llega a ésta. Incluye datos sobre los siguientes aspectos que esquemáticamente se detallan:

1. PRODUCCIÓN:

- Vegetal: área, producción, tipos de productos, (arroz de grano largo o corto, trigo para pan o fideos, girasol híbrido o variedad, etc.)
- Animal: producción, existencias, faena, caracterización del producto primario con un enfoque económico, es decir con referencia a diferentes mercados a los que puede acceder. (lana fina o gruesa, razas británicas o continentales, etc.)

2. PRODUCTIVIDAD:

- Vegetal. Ej.: Rendimiento por hectárea, calidades
- Animal. Ej.: Peso y edad de faena y entore, composición del stock, porcentaje de destete, parámetro de eficiencia reproductiva, porcentaje de vaquillonas entoradas por primera vez a los dos años, etc.
- Existencia de brecha tecnológica

3. INDICADORES DE INVERSIÓN:

- Por ejemplo: Empraderamiento, uso de maquinaria especialmente asociada al cambio técnico, uso de semilla certificada, riego, siembra directa, inseminación, número de vientres entorados, otros. Obviamente varían con el tipo de explotación y rubros de que se trate.

4. PRECIOS:

- De los principales rubros de esta fase primaria.
- De los principales insumos, relación insumo producto.
- Costos de producción.
- Costos y productividades comparadas regionales si puede haber competencia regional.

5. PRODUCTORES, INDICADORES SOCIALES:

- Número, distribución, concentración, nivel empresarial.
- Propiedad.
- Relevancia política.

En todos los casos la idea es retratar la situación actual, física y económica, cómo se llega a ella, en qué fase está el rubro.

Con todos estos datos es perfectamente posible tener una idea de la evolución de la producción, qué está pasando con la productividad, cómo se está remunerando a la producción, cuál es la disposición del productor primario hacia su rubro, cuál es la situación de sus principales competidores potenciales, si tienen mayores o menores costos o productividad. Todos estos datos son imprescindibles en la perspectiva propuesta de un industrial eventualmente interesado en invertir. La combinación de todos estos datos permite elaborar un panorama del sector primario de esta cadena y su inserción competitiva. También se incluyen indicadores sociales que permitan razonar la inversión no solo en términos de costos por ubicación de la producción, sino en función de la fuerza política que pueden tener en eventuales negociaciones.

No se quiere señalar que será mejor la situación de rubros con producción creciente, productividad en ascenso y precios también en ascenso, con productores de alto nivel. Nada de eso. Hay una estrategia diferente para una industria posicionada en esa cadena, según su estado; nada más. Y habrá unas conclusiones sobre las fortalezas, debilidades y oportunidades que ofrece esta fase.

6. *Análisis de la fase industrial*

Es análogo al anterior con una diferencia fundamental: si bien en la fase primaria se puede apelar a fuentes públicas de información, en la fase industrial, para analizar estrategias competitivas, se hace necesario conocer las opiniones de los principales actores. También es relevante no solo la foto, sino la película. Comprende esquemáticamente lo siguiente:

1. ESTRUCTURA. Número de plantas. Concentración. Capacidad de almacenaje (o de faena, o de molienda, o de recepción de leche).
2. PRODUCTOS. Describir tipos de productos, grado de industrialización en referencia a su valor agregado. En definitiva caracterizar los principales productos industriales de la cadena.

3 DESTINO DE LA PRODUCCIÓN: Mercado interno y externo. Dependencias de uno y otro. Importancia relativa de los principales mercados.

4 ESTRATEGIAS. Segmentación por producto y por mercado. Diferenciación. Se trata de saber por ejemplo si las estrategias dominantes se orientan a este o aquel mercado, si tienen vocación de vender en realidad un commodity o un producto más terminado etc.

5. DESEMPEÑO:

- Desempeño de comercio exterior. O más bien: cuánto de lo que se consume se importa y cuanto de lo que se produce se exporta.
- Resultados de las estrategias de mercados, precios, productos.
- Productividad: medida por ejemplo a través del Índice de Volumen Físico (productividad física) del Índice de Horas Trabajadas o PAT (Productividad Aparente del Trabajo).

6. VENTAS TOTALES, PRECIOS UNITARIOS (estático, dinámico y comparación regional).

7. PRONÓSTICO DE EVOLUCIÓN DEL MERCADO. (Oferta, demanda, precios, stocks, etc.). Este es quizás el punto más relevante ya que proyecta a partir del conocimiento de la función de producción, de las características del mercado nacional, regional o internacional, del desempeño probable de competidores, etc.

3. *Análisis de la fase comercial y de la institucionalidad relevante*

Si bien la comercialización tanto primaria como industrial se presentaron en sus respectivos capítulos, en éste se trataría de profundizar en la participación en volumen y valor de los respectivos agentes. En definitiva:

- Flujograma de comercio interno
- Proporción de cada agente en volumen y valor
- Puntos críticos del flujo
-

En cuanto a la institucionalidad. Por ejemplo:

- Asociaciones privadas
- Instituciones gubernamentales, de control y otras.
- “Mesas”
- Generación de tecnología

4. *Políticas públicas sectoriales*

En algunos casos de rubros fuertemente impactados por políticas sectoriales, se trata de ver en conjunto todas las medidas que, aun aplicadas en un eslabón, en realidad afectan o pueden afectar a otro.

Esquemáticamente y sin querer ser exhaustivo, las políticas podrían ser por ejemplo las siguientes:

- De comercio exterior. Aranceles de insumos y productos, en la región y el mundo. Retenciones y demás impuestos a las exportaciones.
- Régimen tributario general o especial.
- Régimen de devoluciones de impuestos, reintegros, subsidios.

- Mecanismos de estímulo.
- Formación de precios, libre o regulada, transferencias inter sectoriales.
- Políticas relevantes en los países con los que se comercia (beneficios o perjuicios).
- Programas específicos protagonizados por diferentes sectores de la Administración: de crédito, asistencia técnica, innovación, etc.
- Cooperación internacional.

Recorridos todos estos elementos metodológicos, se estaría en condiciones de plantear las principales fortalezas y debilidades para recoger inversiones en cada etapa, y asimismo plantear una visión estratégica de mediano plazo de toda la cadena.

BIBLIOGRAFÍA

- AVILA, Jorge. Riesgo argentino y performance macroeconómica.
- BANDA, Ariel y otros. La incidencia de la protección en el Uruguay. BCU, 1978.
- BARCIA FONSECA, R. y otros(2001). Políticas agrícolas y rurales dirigidas a apoyar la incorporación progresiva de los grupos vulnerables de la población rural al sistema económico. Programa FIDA MERCOSUR.
- CARE Calificadora de Riesgo. Manual de calificación de Títulos de Deuda. En bcu.gub.uy
- CARE Calificadora de Riesgo. Manual de calificación de Finanzas Estructuradas administradas por terceros. En bcu.gub.uy.
- CEPAL, 2000. Equidad, Desarrollo, Ciudadanía.
- CEPAL varios, citado en “Hacia una región sin pobres rurales”, Quijandría B. Monares A. y Ugarte R., FIDA, 2000.
- CHAIRINO, Juan V. Detrás de la Ciudad, 1944.
- DA MOTTA VEIGA, Pedro. Brasil frente al MERCOSUR: economía y política en el proceso de integración. En: MERCOSUR una estrategia de desarrollo, Sociedad Internacional para el Desarrollo, 2000
- DÍAZ, Ramón. Historia Económica de Uruguay, 2003.
- DIEA, Censo General Agropecuario, MGAP, 2000.
- DIEA, Encuestas y Trabajos Especiales, MGAP, publicaciones varias.
- DE JANVRY, A y Sadoulet E. 2000. “Cómo transformar en un buen negocio la inversión en el campesinado pobre: nuevas perspectivas de desarrollo rural en América Latina” BID.
- ECHENIQUE Jorge: Tendencias y papel de la tecnología en la agricultura familiar del MERCOSUR, PROCISUR 1999.
- FRICK DAVIES, Carlos. Historia de la Ganadería Uruguaya. Asociación Rural del Uruguay, publicación del Centenario, 1972.
- GARCÍA PELUFFO, Juan Ignacio. Algunos aspectos relevantes en la profundización del MERCOSUR. En: “MERCOSUR una estrategia de desarrollo”, Sociedad Internacional para el Desarrollo, 2000.
- GÓMEZ OLIVER, Luis. La Política Agrícola en el Nuevo Estilo de Desarrollo Latinoamericano. FAO, 1994.
- IGLESIAS, Enrique. 1999. Cambio y crecimiento en América Latina 1988-1998. BID
- KLIKSBERG, Bernardo. 2001 Capital social y cultura, claves olvidadas del desarrollo. INDES/BID.

- KLIKSBERG, B. La situación social de América Latina y sus impactos sobre la familia y la educación, BID 2001.
- KRUGMAN, Paul. Rethinking International Trade, 1984.
- LAVAGNA, Roberto. MERCOSUR: zona de libre comercio o área de decisión brasileña. En: MERCOSUR una estrategia de desarrollo, Sociedad Internacional para el Desarrollo, 2000.
- MARTÍNEZ LAMAS, Julio. Riqueza y Pobreza del Uruguay, 1946.
- METHOL FERRÉ, Alberto. Uruguay como problema, 1967.
- OPYPA. La industria de Transformación de Productos Agropecuarios. OPYPA MGAP, 1999
- OPYPA Estudio sobre Ingreso, Empleo y condiciones de vida de los Hogares Rurales, 1999. (website: www.mgap.gub.uy/opypa).
- OPYPA, anuarios (en website: www.mgap.gub.uy/opypa).
- PICERNO, Alfredo y otros. Estimación de la incidencia del sector agronegocios en la economía uruguaya. Anuario Opya, MGAP, 2000.
- PICERNO, Alfredo y otros. Índices de encadenamiento, sectores claves y multiplicadores sectoriales. Anuario Opya, Mgap 2000.
- PREVE, Julio. El Capital Humano en el Sector Agropecuario. Academia Nacional de Economía. Capital Humano y Mercado de Trabajo en el Uruguay, 1989.
- PREVE, Julio. La consolidación del crecimiento en el sector agropecuario. Academia Nacional de Economía: Modernización del sector agropecuario. 1998.
- PREVE, Julio. La transferencia de tecnología y la crisis de la institucionalidad agropecuaria. Seminario taller sobre sistemas de información e intercambio técnico para el desarrollo agropecuario. GTZ, BID, MGAP, 1999.
- PREVE, Julio y Peyrou Juan. Políticas públicas y transformación de la pecuaria. En anuario Opya 1998
- RAMA, Martín. Política Comercial endógena en Uruguay. Economía política en Uruguay. TRILCE, 2003.
- SADER, Mayid. La inversión en campos como alternativa rentable. Revista Portfolio de la U. de Montevideo, junio 2004.
- SAPELLI, Claudio. Government policy and the uruguayan beef sector. Chicago, 1985.
- SIANDRA, E. Transferencias de ingresos del sub sector agropecuario y barreras arancelarias en Uruguay. Seminario de Economía Nacional, 1979.
- STIGLITZ, Joseph E. 2002. Globalization and its Discontents. New York: Norton
- WILLIAMSON, John. 2003. "Did the Washington Consensus fail?" Institute for International Economics.
- WILLIMAN, José Claudio. Historia Económica del Uruguay, Tomo II, 1994.