

El dilema eterno: producir o importar alimentos

Arnaldo Badillo Rojas ¹

Resumen: La solución satisfactoria de este dilema económico debe combinar dos objetivos fundamentales: equidad y eficiencia, para lo cual requerimos de un marco normativo apropiado. Una primera opción, visión ortodoxa, brinda el “paradigma del mercado”. Aunque este paradigma ha sido utilizado en Venezuela como un marco normativo para la política comercial agrícola (1990-1993), es evidente que los problemas estructurales de la economía venezolana limitan la adopción de este paradigma como marco exclusivo de la política comercial agrícola. Es necesario combinar la información que proveen los mercados con una intervención gubernamental racional que estimule la producción de rubros con alto potencial productivo y garantice a su vez la disponibilidad y acceso de los alimentos básicos a la población. En la economía agrícola globalizada casi todos los productos agrícolas son bienes transables. Las políticas de intervención gubernamental se encargan de modificar esta vinculación de la economía interna con los precios internacionales, creando o desmontando restricciones a la producción y el comercio de estos bienes. El problema reside en la elección de un marco normativo u orientador de la intervención, que represente la voluntad de la sociedad venezolana en su conjunto, caracterizada por un inmenso sesgo en la distribución del ingreso y en las condiciones de bienestar. La respuesta reside en la Carta Magna. Los programas de estímulo a la producción y el consumo deben resultar de la concertación entre los agentes agroalimentarios y el gobierno. El seguimiento de las orientaciones del mercado en estas decisiones minimizaría las distorsiones en la producción que encarecen los alimentos, atentando contra la seguridad alimentaria. Lo deseable es el diálogo entre los sectores para su efectiva materialización. *An Venez Nutr 2005; 18(1): 32-37.*

Palabras clave: producción de alimentos, importación de alimentos, paradigma del mercado, marco normativo.

Food import or domestic production: The eternal dilemma

Abstract: The satisfactory solution of this economic dilemma should satisfy two main objectives: equity and efficiency, requiring for this an appropriate normative framework. A first option rests on the orthodox view of the “market paradigm”. Although being applied in Venezuela (1990-1993) as a normative framework, it is evident that, because of its structural problems, an orthodox free-market approach is inappropriate as a unique support of its agricultural trade policy. It is necessary to combine the perception of the market signals with a rational governmental intervention, providing incentives to production of agricultural items of recognized comparative advantages as the guarantee of availability and access of satisfactory levels of basic foods to the population. With local exceptions, almost all agricultural products are tradable. Governmental multilateral or unilateral interventions modify this relationship between domestic and international prices, dismantling or imposing restrictions to its commercial flow. The decision problem rests in the election of a normative framework that represents the consensual compromise of the Venezuelan people to design a food policy for a society with a significantly skewed income distribution. The answer is in the Constitution. The programs in support of agricultural production and consumption in this constitutional framework should be a product of the consensual agreement between food and governmental sectors. In addition, following market signals in the design of the agricultural and food policies will help to minimize the distortions and inefficiencies in production affecting the food security of the poor. The desirable alternative is the dialog among the relevant sectors in order to design the appropriate agricultural and food policies. *An Venez Nutr 2005; 18(1): 32-37.*

Keywords: food production, food imports, market paradigm, normative framework.

Introducción

La solución satisfactoria de este dilema económico debe cumplir con dos objetivos fundamentales: equidad y eficiencia. Para ello requerimos de un marco

normativo apropiado. Podemos apelar, por un lado, a la teoría económica y a sus conocidos supuestos de comportamiento racional de los agentes económicos. Estos últimos decidirían producir en el país o importar los rubros agroalimentarios que las condiciones del mercado permitan de manera rentable. Por otro lado, dado que las condiciones económicas para la producción

¹Miembro del Directorio de la Fundación Bengoa; Ex Decano de Agronomía de la UCV; Investigador y Docente en Economía Agrícola del Programa de Postgrado en Desarrollo Rural de la Facultad de Agronomía de la UCV. e-mail: arnaldo_badillo@intercable.net.ve

y el comercio son modificadas por la intervención gubernamental (propia o externa), la posición o intención del Estado frente al dilema representa en sí mismo un marco normativo para las decisiones. Estos dos sistemas de decisión no son necesariamente excluyentes, como tal vez podría colegirse de posiciones extremas en materia de filosofía económica (Estado o Mercado). Por el contrario, la necesidad de combinar apropiadamente Estado y Mercado en la gestión pública los hace complementarios.

Analizaremos en primer lugar, a partir de una aplicación normativa de la teoría económica, cómo los estímulos o incentivos económicos determinan la decisión de los agentes privados de producir o no en el país los rubros agroalimentarios y cómo estos incentivos, en especial precios de insumos y productos, son afectados por la intervención del Gobierno (del país en cuestión y de otros países). En segundo lugar analizaremos la orientación que emana del Artículo 305° de la Constitución Bolivariana de Venezuela, pues en este artículo de la Carta Magna se establece la finalidad del Estado venezolano en materia de producción y abastecimiento agroalimentario (1), pudiendo a partir de aquí definirse la manera como el gobierno debe intervenir en los mercados agrícolas y alimentarios para cumplir esos fines, modificando las condiciones de producción y comercio. Finalmente, consideramos que la complementación de orientaciones de mercado y preceptos constitucionales pueden proveer en Venezuela una solución satisfactoria al dilema planteado.

Teoría y política agroalimentaria

Producir internamente o importar un determinado rubro (o sustituto) son decisiones complejas que toman los agentes económicos privados (agricultores, industriales o comerciantes) en respuesta a los estímulos (o desestímulos) que genera el mercado. La toma de decisiones se complica aún más no solo cuando el gobierno interviene desde fuera los mercados agrícolas y agroalimentarios a través de políticas de precios, producción o comercio, como comúnmente lo hacen, sino cuando el gobierno se transforma en un agente económico más, actuando como productor o importador, con una racionalidad distinta a la de los agentes económicos privados, afectando en mayor o menor grado el entorno económico de la producción y el comercio agroalimentario. El gobierno (y

asociados) se convierte(n) así en competidor(es) de los agentes privados, operando en condiciones más ventajosas que aquellos (exoneración de aranceles, exoneración de impuestos internos, aplicación de subsidios especiales), deprimiendo los precios internos y reduciendo la participación de los agentes privados en sus mercados naturales, siendo éste, en realidad, uno de los más importantes efectos perseguidos por esta forma particular de intervención gubernamental.

Es ampliamente conocido que en todos los países el Estado interviene directa o indirectamente en la determinación de estos estímulos (o desestímulos), para lo cual los gobiernos requieren de un marco normativo o estratégico que los oriente en el diseño de sus políticas agroalimentarias. Aquí suponemos, por supuesto, una efectiva adecuación de la política del Estado a los postulados de su modelo normativo. Esto no siempre resulta ser la situación real. Más allá de las medidas de intervención en el ámbito sectorial (política de precios agrícolas, política de producción agrícola y política comercial agrícola), el gobierno adelanta políticas macroeconómicas que tienen un gran impacto sobre las condiciones de la producción y el comercio de los rubros agroalimentarios (vía macroprecios: tasa de inflación, tasa de interés y tasa de cambio, fundamentalmente): la política cambiaria puede conducir a la devaluación o sobrevaluación de la moneda y la política fiscal y monetaria puede generar presiones inflacionarias indebidas (2). Ante este cuadro tan complejo para la toma de decisiones económicas, promover la concertación entre agentes con intereses contrapuestos pero también comunes, incluyendo al gobierno, resulta ser una opción más eficiente y justa que la confrontación.

En la economía agrícola globalizada de hoy casi todos los productos agrícolas son bienes transables, es decir productos cuyos precios internos reflejan de alguna manera el nivel y variabilidad de sus precios en el mercado internacional. Las políticas de intervención gubernamental –supranacional o nacional- se encargan de modificar esta vinculación, creando o desmontando restricciones a la producción y el comercio de estos bienes.

La Figura 1 muestra la estructura de precios de un bien transable agrícola (e.g. maíz amarillo) cuyo precio internacional (P_w) determinaría de alguna manera su precio interno o el de su sustituto nacional (e.g. sorgo), de no existir protección gubernamental alguna. Las

(Ejemplo: maíz amarillo y sorgo, su sustituto nacional)

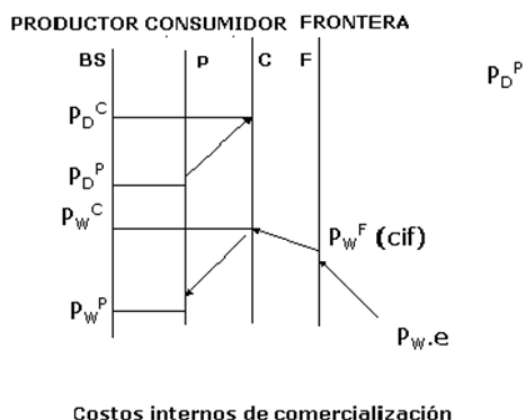


Figura 1. Estructura de precios de un bien agrícola transable

P_D^P = Precio interno a nivel de productor (por fijación discrecional de autoridades agrícolas, incluye arancel)

P_W^P = Precio de paridad de importación a nivel de productor

P_W^C = Precio de paridad de importación a nivel de consumidor

$P_W^C - P_W^P$ = Costos de comercialización entre finca y consumidor

P_W^F = Precio de frontera en puerto nacional (cif); e = tasa de cambio nominal

PW = Precio en el mercado mundial (CBOT); $P_W^F - P_W$ = Costos internos de nacionalización

diferencias de precios de paridad entre niveles de la estructura de precios (productor, consumidor y frontera) se deben a los costos de comercialización internos entre uno y otro nivel. De no ser por la intervención gubernamental, que en el caso del sorgo nacional consiste en el establecimiento discrecional del precio a nivel de productor (PDP), la plena exposición de la producción nacional a las actuales condiciones de apertura internacional de los mercados agrícolas (bajos aranceles, precios internacionales deprimidos por subsidios a la producción y a la exportación (P_W^P) y tasa de cambio sobrevaluada e/π) desestimularía la producción interna, acentuándose la propensión a importar productos agroalimentarios que han reportado algunos autores, proceso que, a la larga, consolidaría a Venezuela como “país en desarrollo importador neto” y a su economía agroalimentaria como un sector altamente vulnerable a cualquier crisis financiera o económica internacional, como muy bien lo reconoce la previsiva cláusula 16 del Acuerdo sobre Agricultura de la OMC. La acción del Estado (P_D^P) garantiza de esta manera el mantenimiento de la producción agrícola interna, que, de no ser así, continuaría cayendo por la competencia de

los rubros importados que acceden al mercado nacional a menor costo (P_W^P).

Las medidas gubernamentales de fijación discrecional de los precios agrícolas presentan dos tipos de efectos que la teoría económica explica rigurosamente. El primero tiene que ver con la eficiencia de las medidas, es decir, su cualidad de producir o no distorsiones en la producción, representadas en la mayoría de los casos por la generación de “excedentes” o “deficits” en la oferta nacional del producto, estimulados (o desestimulados) por la magnitud de los aumentos (o disminuciones) en los precios agrícolas provocados por la intervención gubernamental. En nuestro ejemplo PDP podría generar un “excedente”, es decir, una proporción de la producción interna acrecentada que no encuentra colocación en el mercado nacional ni en el exterior al precio establecido (PDP), lo que generalmente obliga al Estado a subsidiar su adquisición por la industria o por compradores del exterior. De lograrse colocación en el mercado interno, desplazando importaciones de menor costo, su impacto sobre el precio del producto agroindustrial (ABA) deberá ser absorbido por los consumidores del producto o por el Estado (subsidio). Situaciones como estas están representadas en el país por los excedentes en la oferta de maíz blanco que se han dado en años recientes (1998 y 2001), los cuales han requerido de la aplicación de subsidios gubernamentales no presupuestados para la colocación del “excedente” en el mercado interno. Han sido menos frecuentes los casos de “deficit” internos producidos por la acción de políticas gubernamentales, en especial la importación de alimentos. Actualmente el caso de la carne de res podría ser uno de estos, pues el control de precios a nivel del consumo y las importaciones directas del producto por el gobierno (o delegaciones de éste) tenderían a deprimir los precios y con ello la oferta nacional, creando “deficit” del producto en el corto plazo que serían llenados con la importación.

El segundo tipo de efectos tiene que ver con la equidad de las medidas de intervención gubernamental. Aumentos desproporcionados de los precios a nivel de productor sin compensación a los consumidores pueden afectar significativamente la seguridad alimentaria de estos, especialmente de los más pobres, al inducir una disminución en la adquisición o consumo de componentes básicos de su ingesta alimentaria, como la harina precocida, el arroz o la carne de pollo, pues los ingresos que perciben los productores por la venta de sus

cosechas a los precios establecidos discrecionalmente por el Estado incorporan una transferencia importante de ingresos desde los consumidores hacia los agentes de la producción, afectando su capacidad de acceder a estos y otros alimentos. La experiencia venezolana en materia de fijación de precios de productos agroalimentarios básicos, como el maíz, el sorgo (insumo básico en la producción de alimentos balanceados para animales ABA) y, en menor grado, el arroz, refleja con claridad este fenómeno de transferencia de rentas entre agentes económicos. Ambos impactos obligan a una reflexión sobre la eficiencia y la equidad de estas decisiones gubernamentales, a fin de encontrar salidas adecuadas a la necesidad de protección de agricultores y consumidores, en especial de los más pobres.

La estrategia de las asociaciones de productores de cereales ha estado siempre dirigida al logro de aumentos anuales significativos en los precios de estos rubros como principal mecanismo de compensación de los aumentos en los costos de producción agrícola, lo que evidencia claramente la magnitud de la transferencia de rentas que salen de los bolsillos de los consumidores cuando estos aumentos de precios superan los niveles de inflación general de la economía. Cuando los aumentos de los precios agrícolas han tenido magnitudes desproporcionadas, como fue el caso de los cereales en 1996, la producción es estimulada más allá de los límites del mercado interno, creando problemas de logística y problemas financieros que deben ser asumidos por el Estado o por los consumidores^{3/4}. Timmer (4) describe este caso como un “error” de política agrícola que, instrumentada con la mejor de las intenciones, afecta al fisco y, sin duda alguna, a los consumidores, en su mayoría muy pobre, quienes deben pagar un producto animal encarecido por los precios mayores del producto nacional.

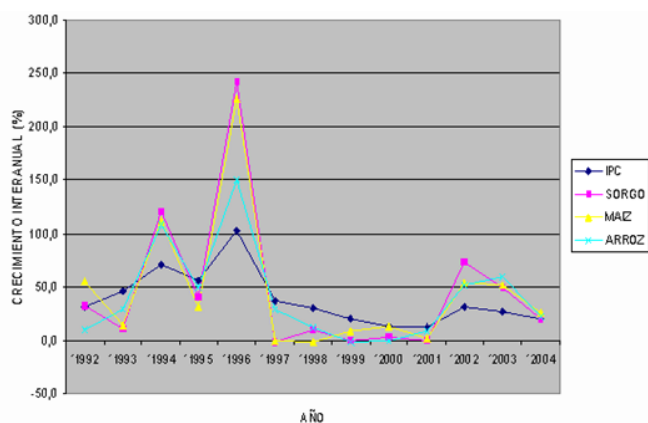


Figura 2 . Precios de cereales

La Figura 2 muestra la evolución de los aumentos de precios de los cereales en Venezuela desde 1992. Entre 1998 y 2001, el mecanismo de fijación discrecional de los precios agrícolas fue sustituido por fórmulas que permitían establecer estos precios a partir de parámetros técnicos preestablecidos entre productores y agroindustriales, lo que hacía de la formación de precios un proceso que combinaba la dinámica del mercado mundial, los intereses en juego y la disposición del Estado de proteger la producción interna (a partir del Sistema Andino de Franjas de Precios y de un acuerdo intersectorial de ajuste progresivo a las condiciones del mercado agrícola mundial).

El problema con los aumentos inequitativos de precios derivados de la aplicación por el gobierno de un mecanismo discrecional de fijación de precios reside en la dificultad para el Estado de compensar a los consumidores, en especial a los más pobres (focalización) por la transferencia de renta hacia los sectores de la producción. Las distorsiones en la producción y los efectos de iniquidad pueden ser minimizados con la aplicación de un mecanismo que reconozca a los productores el impacto de la inflación general, lo cual puede lograrse con fórmulas de precios como las aplicadas años atrás o a través de un mecanismo que permita ajustar los precios a partir de este parámetro, como finalmente lo ha hecho el gobierno para la cosecha de invierno 2004-2005, y con la promoción de aumentos en la productividad a través de la asistencia técnica pública y privada, la consolidación de los sistemas de producción sustentables de las principales regiones productoras de estos rubros y la supervisión de la calidad y precios de los insumos agrícolas. El restablecimiento de algunos subsidios a los insumos y a la producción, como en el caso de alimentos balanceados para animales y el maíz amarillo (duro) para la harina precocida, por ejemplo, pudiese también constituir una manera de tratar el problema de los impactos del sobrepeso de algunos componentes básicos en la alimentación del venezolano, como son la arepa y el pollo. Se puede, pues, innovar en este campo, a través de la concertación intersectorial, en perfecta concordancia con los acuerdos comerciales internacionales. Lo que no se debe seguir haciendo es “biliarizar” las acciones gubernamentales o ignorar los impactos de la política agrícola del Estado sobre los consumidores, en especial de los consumidores más pobres. La concertación permite colocar sobre la mesa las posiciones e intenciones de los actores (agentes

económicos y gobierno) y llegar a soluciones de costos y beneficios conocidos.

En síntesis, aunque el paradigma del mercado que postula la teoría económica ha sido aplicado en Venezuela como un marco normativo para la orientación de la política agrícola, es evidente que los problemas macroeconómicos estructurales del país (especialmente la inflación estructural resultante de la monetización del déficit fiscal como una constante de la gestión pública en Venezuela), la significativa apertura comercial agrícola de Venezuela⁵, las múltiples iniquidades que emergen en el sistema mundial de comercio agrícola con la aplicación del Consenso de Washington, la normativa de la Ronda Uruguay (1994) ⁶ y la liberalización comercial derivada de los acuerdos de la Comunidad Andina, hacen del “paradigma del mercado” un marco inapropiado como criterio dominante de la gestión pública agrícola venezolana en la actualidad. Los estímulos que genera el actual contexto económico para la producción agrícola interna son, además, casi inexistentes (altas tasas de inflación, altas tasas de interés, sobrevaluación del bolívar, baja protección comercial, etc.), aun cuando pudiésemos destacar la existencia de rubros agropecuarios potencialmente competitivos (carne bovina, aves, arroz, granos leguminosos, raíces y tubérculos, musáceas, etc.). De allí la necesidad de una intervención gubernamental económica y socialmente racional, que estimule la producción de rubros con alto potencial productivo y garantice a su vez la disponibilidad y acceso de los alimentos básicos a la población, en especial a aquellos sectores de mayor vulnerabilidad alimentaria. Para ello Estado y Mercado han de complementarse en la debida proporción. El problema reside en la necesidad de un marco normativo u orientador que represente la voluntad de la sociedad venezolana en su conjunto, caracterizada por un inmenso sesgo en la distribución del ingreso y en las condiciones de bienestar, sesgo que debe impactar la naturaleza e intensidad de la intervención gubernamental en materia agroalimentaria.

Niveles arancelarios en productos y países seleccionados
(Aranceles en %)

Productos	UE	JAPÓN	EE.UU	Venezuela
Carne	215	26	46	100 (40) (20)
Queso	120	30	133	109 (40) (20)
Leche	113	280	66	130 (40) (20)
Azúcar	73	100	43	117 (40) (20)

La constitución como marco normativo.

Afortunadamente disponemos de uno de los más importantes productos de la concertación política en la convulsionada actualidad venezolana, resultado que precedió a la alta polarización de los años más recientes. Se trata de la Constitución Bolivariana de Venezuela (1999), la cual, en el ámbito agropecuario, incorpora la confluencia de una amplia variedad de posiciones, condición que resulta indispensable para una solución económicamente más eficiente y socialmente más justa del dilema que analizamos y cuya interpretación, también amplia, brindaría los elementos necesarios para definir los grandes rasgos de una estrategia agroalimentaria nacional que sirva de orientación no solo a la política de producción agroalimentaria del país sino también a la política comercial agrícola.

Aunque las definiciones y acciones estratégicas no constituyen una práctica común en la política agrícola venezolana, su importancia no debe ser subestimada. A manera de ejemplo copiamos aquí lo que un país como Japón, cuyo poderío económico no descansa precisamente en su agricultura, plantea como filosofía de su reforma agrícola de 1998, la siguiente:

- Asegurar una oferta estable de alimentos
- Satisfacer el papel multifuncional de la agricultura
- Desarrollar una agricultura sustentable
- Desarrollar sus áreas rurales

En consecuencia, son objetivos comerciales agrícolas de Japón:

- El reconocimiento de la multifuncionalidad de la agricultura
- La seguridad alimentaria (food self-reliance)
- La corrección de los desbalances entre naciones exportadoras e importadoras en los acuerdos comerciales resultantes.

¿Cuáles podrían ser entonces las líneas estratégicas para el desarrollo agrícola venezolano?

A continuación transcribimos el Artículo 305° de la Constitución, en la cual subrayamos las palabras o frases que consideramos claves en la definición de una estrategia de desarrollo agroalimentario para Venezuela y, obviamente, para la solución del dilema sobre producción e importación de alimentos.

Art. 305: El Estado promoverá la agricultura sustentable como base estratégica del desarrollo rural

integral y en consecuencia garantizará la seguridad alimentaria de la población, entendida como la disponibilidad suficiente y estable de alimentos en el ámbito nacional y el acceso oportuno y permanente a estos por parte del público consumidor. La seguridad alimentaria se alcanzará desarrollando y privilegiando la producción agropecuaria interna, entendiéndose como tal la proveniente de las actividades agrícola, pecuaria, pesquera y acuícola. La producción de alimentos es de interés nacional y fundamental al desarrollo económico y social de la Nación. A tales fines, el Estado dictará las medidas de orden financiero, comercial, transferencia tecnológica, tenencia de la tierra, infraestructura, capacitación de mano de obra y otras que fueran necesarias para alcanzar niveles estratégicos de autoabastecimiento. Además, promoverá las acciones en el marco de la economía nacional e internacional para compensar las desventajas propias de la actividad agrícola (Constitución, 1999).

Dado este marco y los elementos claves señalados, es posible identificar las acciones de política agroalimentaria que coadyuven a :

- Desarrollar una agricultura sustentable y un desarrollo integral de áreas rurales
- Garantizar la seguridad alimentaria de la población (en especial de los sectores más vulnerables): disponibilidad suficiente y estable de alimentos (producción nacional e importación) y accesibilidad a estos (precios e ingresos).
- Garantizar niveles estratégicos de autoabastecimiento agroalimentario.

Estas orientaciones obligan a definir asuntos como los siguientes:

- Rubros de importancia para la seguridad alimentaria de la población (hábitos, accesibilidad, disponibilidad)
- Zonas de desarrollo agrícola y rural
- Programas de investigación y desarrollo tecnológico

- Política de producción estratégica (rubros de producción nacional autosostenida: maíz, pollo, frijol, carne, etc.).
- Políticas de ayudas y subsidios gubernamentales agrícolas y agroindustriales (MGA y “caja verde”)
- Política de exportaciones agrícolas (desarrollo agrícola y rural)

Estado y Mercado deberán combinarse para determinar el cuadro de políticas agrícolas y agroalimentarias que satisfagan los postulados de equidad y eficiencia que habrán de satisfacer la estrategia agroalimentaria nacional. Aunque de conformidad con esta propuesta algo podría avanzarse acerca de la conveniencia de importar o producir internamente tal o cual rubro agroalimentario, pensamos que la realización de este ejercicio conduciría a una definición más precisa de qué, cómo y cuánto producir de los rubros básicos en el país, cuáles requerirán medidas gubernamentales de intervención y asistencia y cuáles importar, así como a una mejor definición de nuestras estrategias comerciales y de negociación multilaterales, regionales y bilaterales en el ámbito agrícola.

Referencias

1. Constitución (1999). República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela. Año CXXVII – MES III. Caracas, 30 de diciembre de 1999. Número 36.860. Venezuela.
2. Timmer, C. Peter; Falcon, Walter; and Scott, R. Pearson (1983). Food Policy Analysis. The World Bank.
3. Goldman, Dick (1990). Notes: Workshop on Macroeconomic Adjustment and Food/Agriculture Policy, Harvard University, USA.
4. Timmer, C. Peter (1986) Getting Prices Right: The scope and limits of agricultural price policy. Cornell University Press. Ithaca and London.
5. Reza, Lucio G. (1999). El régimen de licencias de importación de productos agropecuarios en Venezuela, 1986-1998. IFPRI, Washington D.C.