

ANÁLISIS



Filipinas inicia un lento camino hacia el libre mercado

Bruno Lanfranco
y Bruno Ferraro

CON MÁS DE 190 MILLONES DE HECTÁREAS CULTIVADAS, EL ARROZ ES EL TERCER CULTIVO EN ÁREA COSECHADA EN EL PLANETA, DETRÁS DEL TRIGO (220 MILLONES) Y DEL MAÍZ (200 MILLONES). LA PRODUCCIÓN ANUAL RONDA LOS 770 MILLONES DE TONELADAS DE ARROZ CÁSCARA.

Si se elaborara un ranking de países de acuerdo al tamaño de población, otro ranking por producción de arroz, otro por consumo de este cereal (total y per cápita) y otro por desempeño en el comercio internacional del mismo (exportación e importación), se vería con claridad la coincidencia en gran parte de los nombres que aparecerían en los veinte primeros lugares de cada lista. La tabla 3 intenta mostrar esta situación combinando información de tamaño de población, producción y consumo de arroz (total y per cápita) y participación por país en el mercado internacional del cereal. Este ranking combinado está ordenado por la columna de consumo directo total (en miles de toneladas). De esa lista, diecisiete son países de Asia.

De esos, trece figuran también en los veinte primeros lugares en materia de población, todos con 70 o más millones de habitantes. El nivel de consumo es relevante no solo debido al tamaño de su población sino también por el muy alto consumo per cápita que exhiben. De los países incluidos en el listado solamente Pakistán y Estados Unidos presentan un bajo consumo de arroz por persona

y por año, 13 y 10 kilos equivalente cáscara, respectivamente. Su inclusión, en ambos casos, obedece a que el consumo total adquiere relevancia en función del tamaño de población.

El consumo medio de arroz a nivel global se ubica en el entorno de los 73 kilos por persona y por año (incluyendo los 20 de la lista); el del resto del mundo (fuera de la lista) es de solo 22 kilos. Los demás países del listado tienen un consumo per cápita superior a los 35 kilos/año, con once de ellos ostentando una cifra muy superior a los 100 kilos. Bangladés, Vietnam y Camboya exhiben un consumo per cápita superior a los 200 kilos anuales.

A su vez, quince de los veinte primeros productores mundiales se encuentran en Asia, continente que concentra una cifra superior al 90 % de la producción y del consumo. Los ocho primeros del ranking son asiáticos, promediando un consumo per cápita superior a los 250 kilos anuales. Tan solo China e India concentran alrededor de la mitad de la producción y el consumo. Los seis siguientes, Indonesia, Bangladés, Vietnam, Myanmar (Birmania), Filipinas y Tailandia, concentran 33 % de la producción y casi otro 40 % del consumo mundial.

Brasil es el primer país no asiático que ocupa un lugar relevante, noveno en producción y octavo en consumo, ambos en el orden de entre 11,5 y

◀ **Tabla 3**
Principales productores, consumidores, exportadores e importadores de arroz

#	PAÍS	POBLACIÓN		PRODUCCIÓN tonx1.000	EXPORT. tonx1.000	IMPORT. tonx1.000	CONSUMO DIRECTO		EXP/IMP Neto
		millones	#				tonx1.000	kg/pers	
1	China*	1.433,8	1	212.676	1.805	6.121	162.401	113	Importa
2	India	1.366,4	2	168.500	18.555	3	130.444	95	Exporta
3	Indonesia	270,6	4	81.382	3	452	50.430	187	Importa
4	Bangladés	163,1	8	48.980	7	2.525	40.317	247	Importa
5	Vietnam	96,5	15	42.764	8.942	87	19.869	206	Exporta
6	Filipinas	108,1	13	19.276	<1	1.344	17.620	163	Importa
7	Tailandia	69,6	20	33.383	17.871	30	11.510	165	Exporta
8	Brasil	211,1	6	12.470	906	1.201	11.500	55	Importa
9	Japón	126,9	11	9.780	52	1.044	11.408	90	Importa
10	Myanmar	54,1	26	25.625	1.629	11	10.604	196	Exporta
11	Nigeria	201,0	7	9.864	<1	106	7.347	37	Importa
12	Corea del Sur	51,2	28	5.284	4	633	6.291	123	Importa
13	Egipto	100,4	14	6.380	46	90	4.893	49	Importa
14	Nepal	28,7	49	5.230	<1	880	3.657	128	Importa
15	Malasia	32,0	44	2.902	2	1.127	3.620	113	Importa
16	Camboya	16,5	70	10.350	829	15	3.610	219	Exporta
17	Irán	82,9	19	2.639	1	1.990	3.478	45	Importa
18	Pakistán	216,6	5	11.175	4.211	11	3.346	15	Exporta
19	Estados Unidos	329,0	3	8.084	5.025	1.185	3.303	10	Exporta
20	Irak	40,8	36	265	<1	1.332	2.052	61	Importa
Resto del Mundo		2.757,6	---	50.793	8.592	47.602	59.795	22	Importa
Total Mundo		7.748,3	---	769.658	68.529	68.529	565.648	73	---

Nota: Las cifras de producción y comercialización son para el año 2017 y se presentan en miles de toneladas (ton 1.000) equivalente cáscara (paddy o palay). Las de consumo directo total (miles de toneladas) y per cápita (kg/ha) corresponden a 2013 y están expresadas en términos de arroz procesado.

* Las cifras de China no incluyen a Taiwán.

Fuente: Elaborado en base a datos de FAOSTAT (<http://www.fao.org/faostat/en/#home>) para el año 2017.

12,5 millones de toneladas equivalente «paddy». Los otros dos “no asiáticos” de la lista son Nigeria y Estados Unidos, este último, además, cuarto exportador neto a nivel mundial, solo superado por India, Tailandia y Vietnam.

Los datos analizados revelan que el arroz es un alimento básico en muchos países de alta población y bajos ingresos. Una eventual escasez en los centros de distribución mayoristas o minoristas puede tener consecuencias políticas y sociales muy graves. A esto se suma que, en su mayoría, estos países tienen un sector productor también débil, con un uso muy intensivo de mano de obra y muy bajo de capital. Esto determina un difícil equilibrio en la búsqueda de garantizar un precio razonablemente bajo al consumidor pero que a la vez sea suficientemente alto para el productor, mediante complejas políticas de subsidios cruzados con efectos contrapuestos.

Una consecuencia directa de lo anterior es que el mercado arrocero mundial es muy reducido. Pese a que ha mostrado un importante crecimiento en los últimos años, tan solo entre 7 y 9 % del arroz producido mundialmente pasa por el mercado internacional (45 millones de toneladas al año, peso producto, equivalente a casi 70 millones cáscara). El 80 % de ese volumen es exportado por cinco países: Tailandia, Vietnam, India, Pakistán y Estados Unidos. Camboya y Myanmar son otros dos países del sudeste asiático cuyo saldo exportador ha venido creciendo en forma sensible durante la última década. Fuera de Asia, el otro centro exportador corresponde a Uruguay y los restantes países del Mercosur, Brasil, Paraguay y Argentina.

La otra característica distintiva del mercado internacional de arroz es su alto nivel de segmentación y de protección. La existencia de volatilidad es vista con gran recelo. La intervención estatal y el concepto de seguridad alimentaria, ubicado en su máxima expresión, adquieren una enorme significación. La acumulación de stocks públicos cumple fines estratégicos, al igual que el manejo de información de la situación real de los mercados. Los pronósticos de corto y mediano plazo sobre el comportamiento de la oferta y la demanda son difusos, así como sus efectos en los precios internacionales. Una gran proporción de los negocios concertados para el arroz es gobierno a gobierno (G2G). La participación de privados, de todos modos, opera a través de cuotas, autorizaciones especiales y otros mecanismos.

Pese a la prioridad otorgada a la satisfacción de la demanda local con producción nacional y a la búsqueda constante de la autosuficiencia, muchos de los grandes países consumidores son deficitarios en la producción de arroz y dependen en gran medida de las importaciones del cereal. Algunos países se debaten en la búsqueda de autosuficiencia y alcanzar alguna vez el estatus de

exportadores netos, con Brasil como caso paradigmático¹, otros como Bangladés, Irán, Malasia, Corea, Indonesia, Irak o Filipinas, lo manifiestan a menudo en el discurso aunque en la práctica tienen la conciencia de que es muy difícil que puedan dejar de ser importadores netos. Justamente Filipinas es el motivo de este artículo, que intenta discutir e interpretar qué implica y qué hay detrás de los anuncios de apertura y aprobación de la nueva ley de tarifas e importación de arroz, desde una perspectiva económica.

FILIPINAS EN EL MERCADO MUNDIAL DE ARROZ

Filipinas es un país insular, o más bien un archipiélago, compuesto por algo más de siete mil islas e islotes. Está ubicado en el sudeste asiático, sobre el océano Pacífico. De origen volcánico, forma parte de lo que se conoce como el cinturón de fuego del Pacífico. Las erupciones volcánicas y los terremotos están a la orden del día. Debido a su clima tropical, es visitado por tifones -unos veintidós al año-, muchos de ellos de gran intensidad y poder destructivo. En esas condiciones se desarrolla la vida diaria de casi 110 millones de filipinos. Manila, la capital, tiene algo más de 1,6 millones de personas pero contando el área metropolitana (Gran Manila) la cifra asciende a 20,5 millones.

La tabla 4 presenta datos de variables seleccionadas de producción, consumo doméstico y comercio internacional de arroz, de la base de datos de FAO, para Filipinas. Entre 2003 y 2017, el área cosechada creció de 4 a 4,8 millones de hectáreas (20 %), elevando la producción de 13,5 a 19,3 millones de toneladas de arroz cáscara (43 %). La producción se mantuvo siempre por debajo del consumo pero incrementó al pasar de 14,9 a 20,6 millones de toneladas (38 %) en el mismo período. Esto obligó a la importación de grandes cantidades del cereal, año tras año, para satisfacer su demanda doméstica. En realidad, Filipinas ha sido un importador neto de arroz muy relevante desde hace muchas décadas. En la última del siglo XX ya se encontraba entre los cinco grandes importadores a nivel global. Más tarde, entre 2005 y 2010 inclusive, Filipinas ostentó el primer puesto en el ranking mundial de importadores con un promedio de 3 millones de toneladas equivalente paddy. Ese último, 2010, marcó el año record de importación de arroz con 3,66 millones de toneladas.

A partir de 2011, la acumulación de excedentes generados por una política de construcción de stocks, tras la caída de los precios internacionales más el acortamiento de la brecha entre consumo y producción, permitió reducir drásticamente el

¹ China e India han estado también de uno y otro lado del mostrador, de acuerdo a las políticas llevadas a cabo en determinados momentos.

nivel de importaciones, al punto de quedar fuera de los primeros diez lugares del ranking e incluso fuera de los veinte primeros. Desde 2012 en adelante, el volumen de las importaciones de arroz se mantuvo por debajo de los dos millones de toneladas, cayendo incluso bastante por debajo

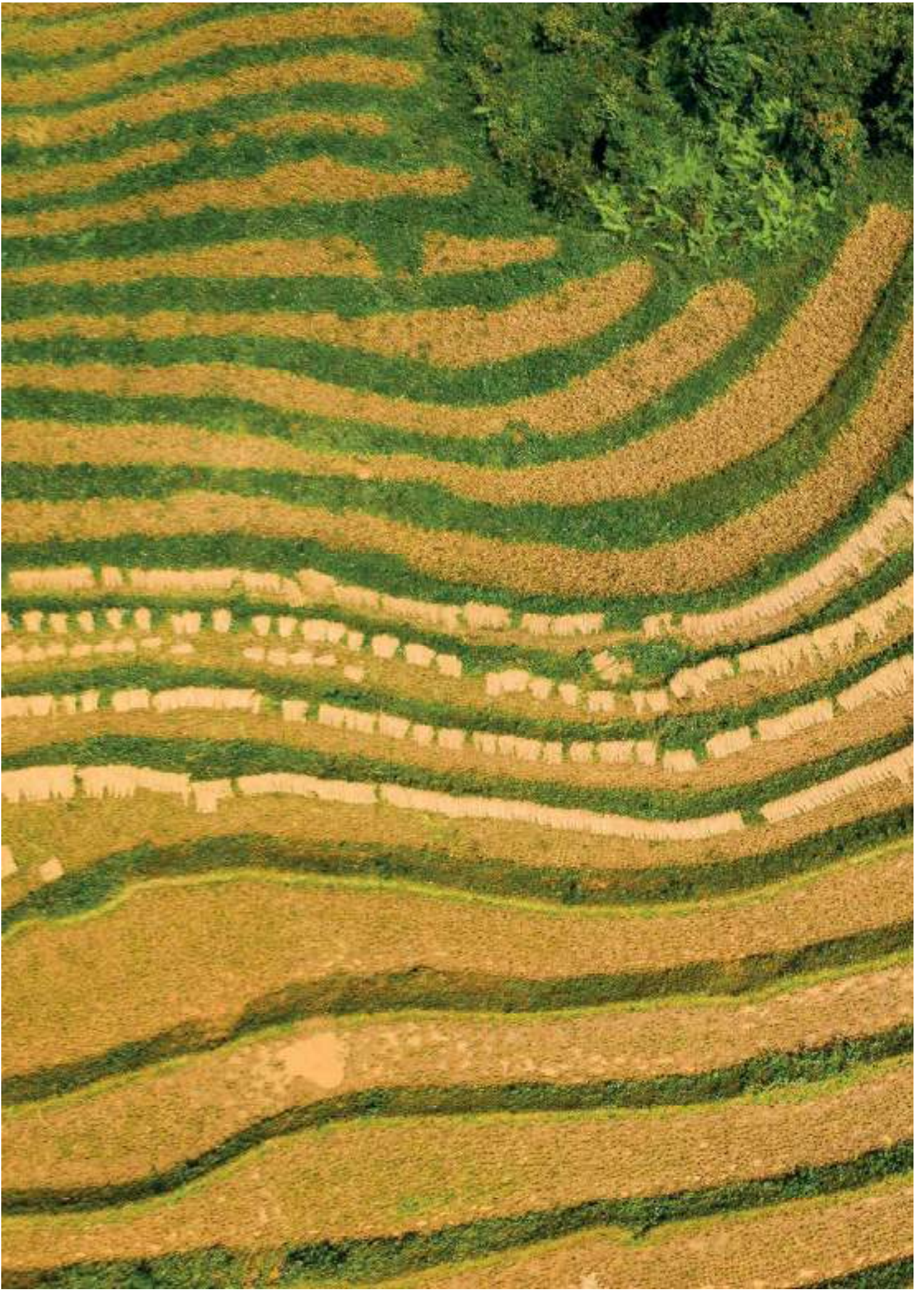
del millón en algunos años (2013 y 2016). Actualmente, el consumo total del país se encuentra en el entorno de las 55 mil toneladas diarias, lo que representa algo más de 20 millones de toneladas de arroz al año. Las exportaciones de arroz son casi inexistentes.

AÑO	ÁREA	PRODUCCIÓN	RENDIMIENTO	EXPORTACIÓN	IMPORTACIÓN	CONSUMO	
	ha	tonelada	kg/ha	tonelada	tonelada	tonelada	ton/día
2003	4.006.421	13.499.884	3.370	202	1.364.031	14.863.713	40.723
2004	4.126.645	14.496.784	3.513	174	1.614.100	16.110.710	44.139
2005	4.070.421	14.603.005	3.588	302	2.802.525	17.405.228	47.686
2006	4.159.930	15.326.706	3.684	109	2.640.485	17.967.081	49.225
2007	4.272.889	16.240.194	3.801	932	2.777.871	19.017.132	52.102
2008	4.459.977	16.815.548	3.770	1.262	3.741.540	20.555.826	56.317
2009	4.532.310	16.266.417	3.589	251	2.730.943	18.997.109	52.047
2010	4.354.161	15.772.319	3.622	265	3.658.531	19.430.585	53.234
2011	4.536.642	16.684.062	3.678	608	1.086.878	17.770.333	46.686
2012	4.690.061	18.032.525	3.845	351	1.551.189	19.583.363	53.653
2013	4.746.091	18.439.420	3.885	3.098	614.057	19.050.378	52.193
2014	4.739.672	18.967.826	4.002	1.318	1.657.545	20.624.052	56.504
2015	4.656.227	18.149.838	3.898	311	1.684.626	19.834.153	54.340
2016	4.556.043	17.627.245	3.689	297	686.566	18.313.514	50.174
2017	4.811.808	19.276.347	4.006	532	1.343.963	20.619.778	56.493

◀ **Tabla 4**

Filipinas: evolución de la producción, comercio y consumo de arroz

Fuente: Elaborado en base a datos de FAOSTAT (<http://www.fao.org/faostat/en/#home>) años 2003 a 2017.





Filipinas es uno de los ejemplos clásicos de país gran productor y gran consumidor de arroz. El alto consumo se deriva no solo del tamaño de su población sino del elevado consumo per cápita. Considerado por algunos como país “recientemente industrializado” junto a otros del sudeste asiático, Filipinas aún mantiene una gran proporción de hogares en niveles medio-bajos y bajos de ingreso con un muy alto consumo dieta del arroz en su dieta.

Según datos de la Autoridad Alimentaria Nacional o NFA, por su sigla en inglés (*National Food Authority*), entre 2004 y 2008, la dependencia de los filipinos por el arroz, como dieta básica, era del 85 %. Mientras el gasto en alimentación del 30 % de la población de menores ingresos llegaba a casi 60 % de sus ingresos, para el 70 % restante esta proporción era de 40 %. En promedio, aproximadamente la mitad del gasto en alimentación de los filipinos correspondía a la compra de arroz.

Tabla 5 ▶
Filipinas: evolución de la producción, comercio y consumo de arroz

TAMAÑO DE PREDIO	CANTIDAD DE PRODUCTORES (x1.000)	PORCENTAJE	SUPERFICIE (HA)
Menos de 0,5 ha	469	24,0 %	234.500
Entre 0,5 y 1 ha	673	34,2 %	504.750
Entre 1 y 2 ha	395	20,2 %	592.500
Más de 2 ha	418	21,4 %	3.480.060
TOTAL	1.956	100,0 %	4.801.810

Fuente: Departamento de Agricultura – Sistema de Registro para los Sectores Básicos en la Agricultura (DA-RSBSA).

Desde el lado de la oferta local, la cantidad de productores de arroz en Filipinas era de casi 2 millones en 2017, cultivando una superficie total de 4,8 millones de hectáreas (tabla 5). El área promedio por productor es de 2,46 hectáreas, si bien más del 80 % cultiva un área inferior a 2 hectáreas. Entre 2003 y 2017, año tras año, la producción nacional ha sido suficiente para cubrir en torno del 90 % de la demanda doméstica, resultando en la necesidad de importar anualmente alrededor de 2 millones de toneladas, equivalente cáscara. En 2017, se estimaba que cada hectárea de arroz cultivada en el país permitía alimentar a 21 filipinos, lo que representa el 93 % de la población.

L'ANCIENT RÉGIME LA POLÍTICA ARROCERA PREVIA A 2019

Previo a la reforma de 2019, la comercialización de productos agrícolas en Filipinas se realizaba a través de una compleja y pesada estructura, caracterizada por la presencia de muchas capas de intermediación, a veces superpuestas, operando sobre la cadena, desde el productor hasta el consumidor final. En el caso del arroz, el comercio operaba con la participación de canales públicos y privados. La intermediación privada jugaba un papel clave debido a su vínculo directo con compradores mayoristas y minoristas y su presencia predominante en los servicios de transporte de productos agrícolas desde la granja al mercado y en el crédito.

La Autoridad Alimentaria Nacional o NFA, por su sigla en inglés (*National Food Authority*), es una agencia del gobierno de Filipinas dependiente del Departamento de Agricultura (DA), responsable de garantizar la seguridad alimentaria de las Filipinas y la estabilidad de la oferta y el precio del arroz. Fue creada a través del Decreto Presidencial N° 4 del 26 de septiembre de 1972, bajo el nombre de Autoridad Nacional de Granos, NGA (*National Grain Authority*), con la misión de promover el crecimiento y el desarrollo integrado de la industria del arroz, maíz, cereales forrajeros y otros granos como el sorgo, frijol mungo y el maní.

La NFA heredó las funciones de las dos agencias que la precedieron y a las que absorbió. La Junta de Arroz y Maíz, RICOB (*Rice and Corn Bureau*) estaba encargada de regular y nacionalizar, dentro de cierto plazo, el comercio minorista de arroz y maíz. La Administración de Arroz y Maíz, (*Rice and Corn Administration*) comercializó y distribuyó arroz a bajo precio del gobierno, especialmente durante los meses de escasez.

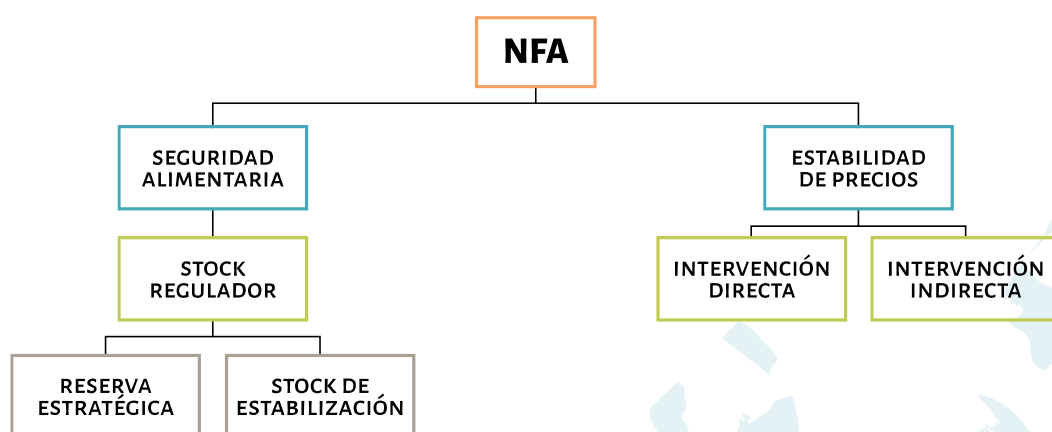
Con una demanda relativamente constante a través de todo el año, la estacionalidad de la producción, sumada a los frecuentes daños a la producción causados por los eventos climáticos extremos que sufre el archipiélago anualmente, como los tifones, dan lugar a fuertes variaciones estacionales en el precio del arroz a nivel local. La necesidad de asegurar un abastecimiento nor-

mal, sin sobresaltos y a un precio accesible durante todo el año, ha sido uno de los mandatos de la NGA, renombrada como NFA desde 1981.

El gobierno filipino amplió las funciones de la nueva NFA y la cobertura a otros productos básicos como frutas, verduras, pescados y frutos de mar (denominados colectivamente “productos no granos”). Así, el gobierno llegó a ser dueño de una cadena de tiendas minoristas (Kadiwa) dedicada al abastecimiento de productos básicos e incluso artículos para el hogar a bajo precio. En 1985, La NFA abandonó las actividades comerciales de los productos no granos, traspasó la importación de granos forrajeros y trigo al sector privado y levanta

los controles de precios de arroz y maíz.

Desde entonces, el rol de la NFA se concentró en garantizar la seguridad alimentaria del país y asegurar estabilidad en el suministro y precio del arroz de grano básico (figura 6), a través de diversas acciones y estrategias. Estas incluyeron la adquisición de arroz de los agricultores individuales y sus organizaciones, el almacenamiento intermedio, las actividades de procesamiento, la diseminación de arroz cáscara y arroz molido a ubicaciones estratégicas y la distribución del grano básico a varios puntos de comercialización en los momentos apropiados del año.



◀ **Figura 6**
Papel del gobierno (National Food Authority)

Fuente: Ludovico Jarina (NFA) 1st Annual TRT World Conference. Cebu City, Philippines. Octubre 2009

La base de sustento de la compleja telaraña de instrumentos y políticas públicas ha sido siempre la llamada “seguridad alimentaria” (*food security*). En países como Filipinas, los sucesivos gobiernos históricamente han dedicado su esfuerzo al mantenimiento de un muy difícil y frágil equilibrio entre los intereses de los productores y los de los consumidores. Siguiendo a FAO, la NFA define la seguridad alimentaria como la disponibilidad adicional para el adecuado suministro de alimentos accesibles para todos, a precios asequibles.

En forma más específica, existe seguridad alimentaria cuando: a) todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico y económico a alimentos suficientes para satisfacer sus necesidades; b) El tiempo de respuesta en el abastecimiento de cereal en zonas afectadas por catástrofes o emergencias no supera las 48 horas; c) Ocurrida una catástrofe, es posible restaurar o mantener el suministro y los precios en el nivel inmediato anterior al desastre o emergencia, por al menos dos semanas.

La estabilización del abastecimiento y de los precios del arroz implicó siempre la búsqueda de un equilibrio entre el mantenimiento de un precio minorista razonablemente bajo para el consumidor final, al tiempo de mantener un precio en puerta de chacra que fuera suficiente para que los agricultores obtuvieran un retorno también razo-

nable. La herramienta principal para garantizar el abastecimiento y la estabilidad de los precios fue el mantenimiento de un stock regulador.

La Reserva Estratégica de Arroz o SRR (*Strategic Rice Reserve*) tenía por objetivo mantener el abastecimiento inmediato y en cualquier momento de grano por 15 días. El objetivo del Stock de Estabilización del Gobierno, GRBS (*Government Rice Buffer Stock*) era garantizar el suministro por un mínimo de 30 días, al 1 de julio o al comienzo de meses de carestía para estabilizar precios, incluso para el arroz del SRR. Para la industria, la exigencia implicaba mantener un stock de suministro por al menos 90 días, al 1 de julio. Por otro lado, los acuerdos de Filipinas con los países del sudeste asiático, EAERR (*East Asia Emergency Rice Reserve*) y AFSR (*ASEAN² Food Security Reserve*) comprometían el mantenimiento de un stock de 12 mil toneladas en todo momento.

2 | ASEAN es la sigla en inglés de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (Association of SouthEast Asian Nations), creada el 8 de agosto de 1967. Indonesia, Malaysia, the Philippines, Singapore, and Thailand, signed the ASEAN Declaration. Posteriormente se adhirieron Brunei (1995), Vietnam (1995), Laos & Myanmar (1997) y Camboya (1999). El llamado ASEAN+3 incluye China, Japón y Corea del Sur. El ASEAN+6 adiciona a Australia, Nueva Zelanda e India.

Las adquisiciones de arroz incluían intervenciones directas e indirectas. Mediante las primeras, la NFA compraba arroz a productores individuales o cooperativas de pequeños productores organizados en torno al precio de soporte. La adquisición de existencias en cantidades y lugares variados se hacía de acuerdo a las necesidades, a fin de mantener y administrar el stock regulador. Las intervenciones indirectas se realizaban como estrategia de control, obligando al mantenimiento de existencias por parte de privados a través de la prestación de servicios de apoyo a la comercialización. Entre los diversos programas de asistencia de mercadeo promovidos por la NFA se destacaron el *Farmers Option to Buy-Back* (FOBB), *Farmers as Importers* (FAI), *Institutionalized Farmers As Distributors* (IFAD), *Farmers Incentive Rice Purchase* (FAIR), y el *Palay Marketing Assistance for Legislators and Local Government Units* (PALLGU), entre otros.

Aunque históricamente Filipinas ha sido un país deficitario en arroz, la importación era una alternativa viable solamente ante la inminencia de una escasez real o proyectada por el Comité Interinstitucional, IAC (*Inter-Agency Committee*) encabezado por el DA. El IAC tenía por cometido realizar una evaluación trimestral de la situación de oferta/demanda nacional y presentar recomendaciones sobre el volumen de importación de arroz, si fuera necesario. De serlo, la NFA era la encargada de aprobar la importación sobre la base de la recomendación de la IAC. Dicha importación podía llevarse a cabo por el gobierno o por el sector privado.

En los momentos de suba de los precios por encima de los niveles deseables o asequibles para la población, la NFA intervenía directamente mediante la venta directa de arroz a los consumidores o indirectamente a través de establecimientos minoristas acreditados y otros formatos especiales de salida, como los *Market Based Outlets* (MBO), *Community Based Outlets* (CBO) y el *Food for School Program* (FSP). La estrategia de manejo del fondo regulador y la distribución de arroz se basó en la identificación espacial de dos tipos de áreas críticas (áreas de alta urbanización en virtud de su densidad de población y áreas aisladas por la ocurrencia de calamidades), hacia donde se dirigen los flujos de distribución y una red de áreas excedentarias, desde donde se ponía en marcha la distribución. Anualmente, alrededor del 10 % del área total de arroz de Filipinas se ve afectada por algún evento climático extremo. Aproximadamente un 20 % de dicha área sufre daños totales. En promedio, las pérdidas estimadas en la producción alcanzan anualmente entre el 3 y el 5 % de la cosecha nacional.

El papel del sector privado fue ganando relevancia con los años. En 2008, la inversión total del sector privado en el agronegocio de los granos se estimaba en 37,2 billones de pesos filipinos (PHP),

equivalente a unos 780 millones de dólares de ese momento. Dicha inversión estaba diseminada en distintas actividades del área de comercio, la mayoría concentradas en las transacciones de arroz y maíz pero fundamentalmente en el primero. Así, en 2008, el desembolso de capital con destino a la comercialización mayorista y minorista de arroz capturó alrededor del 31 % (PHP 11,7 billones) de la inversión total en tanto que el correspondiente a almacenamiento del cereal representó 27 % (PHP 10,0 billones).

Con respecto a la importación de arroz, hasta 2001 la misma estuvo a cargo del sector público. En su mensaje anual a la nación (*State of the Nation Address*), en julio de ese año, la entonces presidenta de Filipinas, Gloria Macapagal Arroyo, levantó el dominio exclusivo de la NFA en materia de importación de arroz, abriendo la puerta a productores y a otros agentes del sector privado. Desde entonces, los agentes privados pueden importar arroz sujeto al pago de un arancel de 40 % si se hace dentro de la cuota y 50 % si la importación es fuera de cuota. Como único requisito, en lugar de solicitar un permiso de importación a la NFA, los agentes privados debían hacer frente al pago de los correspondientes aranceles en un banco autorizado por el gobierno. El proceso podía llevarse a cabo a través de cualquiera de dos canales o ventanillas:

La ventanilla 1 mantenía el concepto de Cantidad Restringida, QR (*Quantity Restricted*) a través de la llamada Cuota Específica por País o CSQ (*Country Specific Quota*) de 163 mil toneladas. A las organizaciones de productores se les concedió el privilegio de usufructuar 60 % del total de la CSQ, quedando el 40 % restante para uso de otros agentes privados. El arancel de exportación se estableció en 40 %.

A los efectos de incentivar a los agentes privados, el gobierno estableció una segunda ventanilla (*Private Sector Importation*) que permitía descontar los pagos con destino al fondo de subsidios, TESF (*Tax Expenditure Subsidy Fund*) previo pago de honorarios de servicio a la NFA. El límite total para esta ventanilla de importación se estableció en 200 mil toneladas, las que deberían utilizarse para cubrir parte de las exigencias de seguridad alimentaria del país. El modo de asignación se estableció por orden de llegada, sin límite pero sin exceder el tope de 200 mil toneladas.

Bajo esa óptica, uno de los objetivos perseguidos con mayor ahínco apuntó al logro de la autosuficiencia. En 2013, la NFS³ justificaba la búsqueda de auto-

3 | Orlan A. Calayag. "An assessment of the Philippine self-sufficiency program; key challenges and expectations." National Food Authority. 5th Annual TRT World Rice Conference. Hong Kong, SAR, Nov 2013.

suficiencia de Filipinas en materia de arroz en base a:

- El papel de este cereal como principal alimento y fuente de subsistencia de los filipinos
- Las debilidades del mercado internacional para garantizar el abastecimiento de arroz
- La concentración del comercio internacional en pocas manos
- El incremento de la demanda de arroz en países “no tradicionales” en el consumo
- El cambio climático

El programa filipino de suficiencia en la alimentación básica, FSSP (*Food Staples Sufficiency Program*) se ejecutó entre 2011 y 2016 impulsado por la NFA con el objetivo de alcanzar la seguridad alimentaria de los habitantes a través del autoabastecimiento de arroz, al tiempo que los agricultores locales disfrutasen un estándar de vida cada vez mayor. Paralelamente, la ejecución del programa permitiría fortalecer la resiliencia, a nivel de la sociedad, frente a los impactos del cambio climático.

VIENTOS DE CAMBIO LA LEY DE ARANCELES PARA EL ARROZ

Acto de la República RA N°11.203

El altísimo costo del complejo sistema de programas de apoyo, compras gubernamentales y subsidios montados para el arroz dio lugar a pérdidas anuales en el entorno de 45 a 50 mil millones de pesos filipinos, equivalente a 900-1.000 millones de dólares americanos. El peso para el gobierno filipino se fue tornando insostenible. Por otro lado, la necesidad de una progresiva reducción en los niveles de subsidios, fruto de los acuerdos multilaterales llevados adelante por la Organización Mundial de Comercio (OMC), llevaron al gobierno filipino a implantar una profunda, al menos en los papeles, reforma de todo el sistema.

Con la firma del presidente Rodrigo Duterte, el 14 de febrero de 2019 se promulgó el Acto de la República RA N°11.203 o “Ley de Arancelización del Arroz” (*Rice Tariffication Law*). La reglamentación de la Ley se aprobó el 5 de abril con la firma también de la Autoridad Nacional Económica y de Desarrollo, NEDA (*National Economic and Development Authority*), el Departamento de Agricultura, DA y el Departamento de Presupuesto y Gestión, DBM (*Department of Budget and Management*). La RA N° 11.203 se creó con los siguientes objetivos⁴:

1. Cumplimiento de los compromisos internacionales frente a la OMC, tras la adhesión de Filipinas en 1995, consistente en la sustitución del instrumento de restricción cuantitativa (QR) por el de aranceles en el arroz.
2. Logro de una mayor seguridad alimentaria en beneficio de:
 - a Consumidores: otorgándoles mayor acceso a distintos tipos de arroz a un precio más reducido.
 - b Productores: manteniendo la protección a partir de un arancel mínimo de 35 % a las importaciones del cereal.
 - c Economía: promoviendo un desarrollo más eficaz y eficiente del mercado arrocer nacional y en el esfuerzo del combate a la inflación.

DISPOSICIONES EN BENEFICIO DE LOS CONSUMIDORES

En las disposiciones referidas a beneficiar a los consumidores se destacan el artículo III, que prevé la remoción de los poderes regulatorios de la NFA y el artículo IV, que obliga a que el arroz importado exhiba el SPSIC (Sanitary and Phytosanitary Import Clearance), un certificado sanitario y fitosanitario que compruebe el cumplimiento de todos los requerimientos de seguridad alimentaria. La emisión del SPSIC debería insumir no más allá de una semana, luego de lo cual se consideraría aprobado, en caso de una mayor tardanza. El SPSIC no supone ninguna limitación de la cantidad.

La promoción de una mayor participación de comerciantes privados también se contempla en el artículo III, al remover todos los poderes regulatorios de la NFA (permisos, licencias, registros) en los requisitos de importación para comerciales operadores mayoristas, minoristas, etc., a partir del 5 de marzo de 2019. Las restantes agencias gubernamentales dejarían de necesitar permisos o licencias de la NFA como parte de los requerimientos de comercio. El artículo XVI crea una ventanilla única, NSW (National Single Window) para el trámite de importaciones. Finalmente, el artículo IX establece la anulación de las QR para el caso del arroz.

DISPOSICIONES EN BENEFICIO DE LOS PRODUCTORES

Una de las ventajas de la nueva ley para los productores es el mantenimiento de la protección a través de un arancel mínimo de 35 % al arroz importado. El artículo V define tipos arancelarios

4 | Mercedita A. Sombilla. “Republic Act N° 11203 of 2019 or the Rice Tariffication Law.” National Economic & Development Authority. 11th Annual TRT World Rice Conference. Manila, Philippines. Nov 2019.

consolidados⁵ consistentes con los compromisos multilaterales, tanto con la Organización Mundial de Comercio (OMC) como el ATIGA (ASEAN *Trade in Goods Agreement*). De acuerdo a esto, los nuevos aranceles para la introducción de arroz importado a Filipinas son:

- a 35% para Estados miembros del ASEAN
- b 40% para Estados no-ASEAN pero miembros de la OMC, dentro del valor máximo de tasación de 350 mil toneladas
- c 198% para Estados no-ASEAN, miembros de la OMC, por encima del valor máximo de tasación de 350 mil toneladas

Las tasas aplicadas en el arroz serán las que se indica en la sección 1.611 de la Ley de Modernización de Aduanas y Aranceles, CMTA (*Customs Modernization and Tariff Act*). En la actualidad, esta se ubica en 35% para los países de la ASEAN y 50% para países de la OMC que no son parte de la ASEAN.

El artículo XIII crea el Fondo de Mejora de la Competitividad del Arroz, RCEF (*Rice Competitiveness Enhancement Fund*). El RCEF se compone de una consignación anual de 10 mil millones de PHP (USD 200 millones) en seis años para financiar programas y proyectos destinados a aumentar la rentabilidad y mejorar la competitividad del sector del arroz:

- a PHP 5 mil millones para maquinaria y equipos (PhilMech)
- b PHP 3 mil millones para desarrollo, propagación y promoción del uso de semillas certificadas (PhilRice)
- c PHP mil millones para asistencia crediticia para el cultivo de arroz (PhilMech)
- d PHP mil millones para servicios de extensión para el cultivo de arroz (PhilRice, PhilMech, ATI, TESDA)

Si la recaudación arancelaria supera los 10 mil millones de PHP, el importe excedente seguirá estando disponible para los agricultores de arroz, bajo asignación del Congreso para financiar las siguientes acciones:

- a Asistencia financiera directa para los productores arroceros
- b Titulación de tierras arroceras

5 | Arancel máximo permitido por la Organización Mundial del Comercio (OMC) que un país importador puede imponer a una mercancía importada.

- c Ampliación del programa de seguros para el cultivo
- d Programa de diversificación de cultivos

El artículo referido prevé la creación del Comité Directivo del Programa, PSC (*Program Steering Committee*) para supervisar y proporcionar directrices de política para la implementación del RCEF. Adicionalmente, crea un Sistema de Monitoreo de Impacto del Fondo Arrocerero, RFIMS (*Rice Fund Impact Monitoring System*) con el fin de proporcionar una sólida base empírica para determinar el impacto de la RCEF.

Finalmente, el artículo VIII se refiere al mantenimiento del stock regulador para el arroz. El nuevo mandato de la NFA es mantener una reserva nacional para fines de emergencia y programas de asistencia en caso de desastres. El nuevo fondo de estabilización de arroz de la NFA debe provenir únicamente de los productores arroceros nacionales ya que, con la nueva ley, la NFA no está autorizada a importar arroz.

DISPOSICIONES EN BENEFICIO DEL SECTOR ARROCCERO Y LA ECONOMÍA

Uno de los objetivos de la nueva ley es promover un desarrollo más eficaz, eficiente y competitivo del mercado arrocerero local y contribuir a la disminución de la inflación. En ese sentido, el artículo XV apunta a establecer la estrategia de desarrollo de la industria arrocerera en Filipinas. La formulación de la hoja de ruta es responsabilidad del Departamento de Agricultura (DA), en colaboración con los organismos pertinentes y en consulta con otras partes interesadas.

El DA actuará como guía en el establecimiento de prioridades de los programas de desarrollo para la industria arrocerera y proporcionará los mecanismos y el calendario para la formulación e implementación de cadena de valor localizadas. Esto incluye la organización de estructuras y mecanismos participativos para que los productores se involucren activamente en la implementación de la nueva ley y la revisión periódica de la hoja de ruta.

DISPOSICIONES SOBRE RED DE SEGURIDAD Y SALVAGUARDA

El artículo VI de la ley otorga algunos poderes especiales al presidente Duterte. Previa recomendación de la Junta de la NEDA, puede asesorarse con el Consejo de la NFA a los efectos de:

- Aumentar, reducir, revisar o ajustar tasas de importación hasta el máximo previsto por el tipo de arancel consolidado comprometido por Filipinas bajo los acuerdos de OMC y ATIGA.
- Permitir la importación de arroz a una tasa de aranceles menor a la vigente, por un período limitado de tiempo o volúmenes específicos, ante una escasez inminente o prevista o ante cualquier otra situación que lo amerite.
- Dirigir la acción de la Secretaría de Comercio e Industria, DTI (Department of Trade and Industry) y a la Corporación Filipina de Comercio Internacional, PITC (Philippine International Trading Corporation) a una rápida participación en la industria arrocera a través de contratos con operadores privados.

El artículo X encomienda al DA a imponer un derecho de salvaguardia especial de acuerdo con la "Ley de Medidas de Salvaguardia" de 2000 (Republic Act 8800) y sus reglas y reglamentos de aplicación. El caso típico es la determinación del nivel de precio o volumen gatillo, de modo que cuando las condiciones de mercado se sitúen por encima de los niveles de activación, las medidas de respuesta se puedan implementar rápidamente.

IMPACTOS INICIALES DE LA LEY DE ARANCELES PARA EL ARROZ

Con la disponibilidad de una mayor oferta en el mercado producto de la aplicación de la ley, los precios del arroz disminuyeron significativamente en la tercera semana de octubre de 2019, en comparación con su pico en septiembre de 2018. El arroz semi-procesado verificó una disminución de PHP 9/kg, mientras que el procesado disminuyó PHP 7,6/kg. Esta disminución del precio de venta del arroz contribuyó con una caída de 9,7% del llamado índice de inflación del arroz. La tasa global de inflación registró un valor de 0,8% en octubre pasado, convirtiéndose en el nivel más bajo desde mayo de 2016.

Se espera que los agricultores marginales (58,4%), que manejan una hectárea o menos de tierra y que eventualmente compran arroz después de consumir y vender parte de sus cosechas para cubrir otras necesidades básicas (salud, educación), se beneficien al disponer de arroz a un precio inferior en el mercado.

En 2019, las importaciones de arroz cumplidas en los primeros diez meses del año (1 enero a 31 octubre) alcanzaron 2,99 millones de toneladas (tabla 6). Este valor resultó 150% superior al promedio de las importaciones cumplidas en el mismo período de los últimos 10 años. De este volumen, 1,89 millones (63%) se cumplieron con la RA N°11.203 ya en vigencia. El total recaudado por concepto de aranceles ascendió a 11.400.000 pesos filipinos (PHP).

◀ **Tabla 6**

Filipinas: Importaciones de arroz 2019 (1 de enero al 31 de octubre)

Fuente: Oficina de Aduanas, BOC (*Bureau of Customs*). Programa EzM (*Electronic to Mobile*)

ARRIBO DE IMPORTACIONES	VOLUMEN (EN MILES DE TONELADAS)
Previo a la RA N°11.203	1.102,4
Del gobierno	610,6
Privados	491,7
Luego de la RA N°11.203	1.888,9
Privados	1.888,9
TOTAL	2.991,3

Con el aumento de arroz importado, se hizo necesario intensificar los esfuerzos contra el contrabando de arroz y armonizar el proceso de importación para guiar a los comerciantes. Siguiendo ese camino, tanto la Oficina de Rentas Internas, BIR (*Bureau of Internal Revenue*) y la Oficina de Aduanas, BOC (*Bureau of Customs*) han formado equipos para investigar el contrabando, el monopolio de algunas actividades claves por parte de algunos grupos y el no cumplimiento con los impuestos y las regulaciones comerciales.

A los efectos de orientar a los comerciantes privados en la importación de arroz, se preparó una guía armonizada (diagrama de flujo) que cubre los procesos ante BOC, DA-BPI y la Autoridad de Puertos, PPA (*Philippine Ports Authority*). Dicha guía contiene un diagrama de flujo que ilustra, paso a paso, el procedimiento de registro, aplicación y liberación de arroz importado desde los puertos de Filipinas, además de proveer una lista de requisitos documentales y el número de días correspondiente al proceso por fase/paso.

INTERVENCIÓN INMEDIATA PARA EL APOYO DE LOS PRODUCTORES ARROCEROS

Con la disponibilidad de una mayor oferta en el mercado, producto de la aplicación de la nueva ley, los precios del arroz disminuyeron significativamente. Actualmente, el precio del paddy en puerta de chacra se ubica en el nivel más bajo en ocho años. Protegidos por el QR durante décadas, los cultivadores arroceros tienen dificultades para ajustarse a la nueva realidad. Existen problemas de eficiencia en la producción, exacerbados por carencias de infraestructura en algunas fases de la cadena, como por ejemplo en el secado.

Para atenuar esta situación, DA ha previsto algunas medidas de aplicación inmediata. El SURE Aid (*Survival and Recovery Assistance Program for Rice Farmers*) es un programa de ayudas, con préstamos a tasa cero, sin garantías y pagaderos a ocho años para productores arroceros. A su vez, se prevé la implementación de un programa de transferencias, sin condiciones, en ayuda de los productores más duramente

golpeados por la caída en el precio. Finalmente, el DA procurará el involucramiento de los gobiernos locales para que satisfagan sus necesidades del cereal a través de la compra a los agricultores

Por su lado, la NFA podrá comprar arroz cáscara a un mayor precio (PHP 19/kg en puerta de chacra) al prevalente en la mayoría de las zonas afectadas. A través del programa SURE Aid se ofrece asistencia crediticia a través del *Land Bank of Philippines* (LBP).

Finalmente, el DA definió supervisar muy de cerca al mercado arrocero local para detectar posibles prácticas desleales de comercio de parte de molineros, mayoristas, comerciantes e importadores. Por otro lado, al DA seguirá trabajando con el Departamento de Finanzas, DOF (*Department of Finances*) y Aduanas, BOC (*Bureau of Customs*) para investigar informes de presuntas irregularidades por parte de comerciantes que estarían subdeclarando el valor de sus importaciones a los efectos de pagar menos aranceles.

COMENTARIOS FINALES

El excesivo costo de las políticas de subsidios cruzados, diseñadas para asegurar un precio razonable al productor por su arroz cáscara y simultáneamente un bajo precio del arroz procesado para el consumidor final, fue llevando al fracaso los esfuerzos no solo de alcanzar la autosuficiencia a través de esos mecanismos sino también de lograr un satisfactorio grado de desarrollo para su sector agropecuario. En los últimos diez años, las pérdidas anuales por estos conceptos se han ubicado en el entorno de los 1.000 millones de dólares.

En cierto sentido, la aprobación de la RA N°11.203 o "Ley de Arancelización del Arroz" representa un quiebre histórico en la política arrocera del gobierno filipino. Aunque tíbilmente, es la primera vez que uno de los grandes productores y consumidores de arroz realiza un proceso de apertura en un sector considerado crucial dentro de los paradigmas "autosuficiencia" y "seguridad alimentaria". Visto a la luz de una economía abierta, las reformas impulsadas en Filipinas pueden dejar "gusto a poco". Sin embargo, analizadas en el contexto en que ocurrieron, con el cultivo y el mercado más protegido e intervenido políticamente de cuantos existen, pueden verse como un paso en un lento camino sin vuelta atrás. Ciertamente, no hubiera sido posible de otra manera.

Por un lado, el desmantelamiento de la costosa y pesada burocrática de la NFA permitiría un ahorro de recursos para la sociedad al abaratar el arroz importado. Esto de por sí tendría una incidencia directa en la disminución de los precios a nivel local, asegurando el abastecimiento de los hogares de menores recursos a precios asequibles. Por otro lado, la recaudación proveniente de un arancel mínimo de 35 % a la importación de arroz, permitiría mantener la protección de los arroceros filipinos, 80 % de los cuales explotan superficies inferiores a las dos hectáreas.

La pregunta que queda pendiente es ¿se trata de un proceso real de apertura donde el papel del subsidio financiado por los aranceles de importación es "temporario" hasta que los productores mejoren su desempeño y puedan producir efectiva y eficientemente a un menor costo? O por el contrario, ¿continuará Filipinas protegiendo a un sector a través de una política proteccionista que la seguirá quitando todo incentivo de mejora? Preguntados al respecto los cuatro ministros y agentes gubernamentales involucrados en la reforma (DA, DBM, NEDA y DOF) durante la última conferencia mundial de arroz en Manila organizada por la revista *The Rice Trader* (TRT) durante el mes de noviembre de 2019, contestaron de manera poco clara y dejaron más dudas que certezas.



