

PALABRAS CLAVE

Agricultura
 Política agraria
 Política comercial
 Desarrollo económico
 Pobreza
 Distribución del ingreso
 Estadísticas agrícolas
 Estadísticas comerciales
 Indicadores económicos
 América Latina

América Latina: ¿cómo repercuten en los mercados y el bienestar las reformas de la política agraria y del comercio?

Kym Anderson y Ernesto Valenzuela

Los ingresos de la agricultura en la región han sido mermados debido a políticas nacionales que priorizan a los centros urbanos y menoscaban el comercio internacional. Estas políticas, así como los programas de apoyo a la agricultura que aplican los países más ricos, han reducido el bienestar económico y obstaculizado el comercio y el desarrollo y, posiblemente, acentuado la desigualdad de los ingresos. En este trabajo se resumen los resultados de un proyecto del Banco Mundial que provee: indicadores de la medida en que las políticas nacionales han modificado los incentivos de precios agrícolas; índices de equilibrio-parcial de las repercusiones de la política agrícola en el comercio y el bienestar económico; estimaciones de equilibrio-general de los efectos retrospectivos y prospectivos de las reformas globales en el comercio, el bienestar y la pobreza; comparaciones con estimaciones similares para Asia, África y países de elevados ingresos, y una discusión sobre las perspectivas de que se introduzcan reformas en las políticas agrícolas.

Kym Anderson
 Centre for International Economic
 Studies (CIES)
 Escuela de Economía, Universidad de
 Adelaida
 Australia
 ✦ kym.anderson@adelaide.edu.au

Ernesto Valenzuela
 Centre for International Economic
 Studies (CIES)
 Escuela de Economía, Universidad de
 Adelaida
 Australia
 ✦ ernesto.valenzuela@adelaide.edu.au

I

Introducción

Durante décadas, los ingresos de la agricultura que perciben los países de América Latina se han visto mermados debido a la tendencia regional a implementar políticas en favor de los centros urbanos, a la aplicación de controles de cambio e impuestos a las exportaciones, así como a los subsidios y barreras a las importaciones con que los países más ricos ayudan a sus agricultores. Además, las apreciables diferencias entre sectores en materia de restricciones a las importaciones han generado una brecha considerable en el proteccionismo sectorial. Las políticas aplicadas en el pasado han reducido el bienestar económico nacional y mundial, obstaculizado el comercio agrícola y el crecimiento económico, y agravado posiblemente la desigualdad de ingresos y la pobreza en la región.

Después de alcanzarse un máximo nivel de distorsión a los incentivos agrícolas a mediados de los años ochenta, su magnitud se ha reducido considerablemente en virtud de las reformas sectoriales y de comercio introducidas en la región, a la par que algunos países de altos ingresos han comenzado a aminorar los aspectos proteccionistas de sus políticas agrícolas. Pese a ello, entre sectores y dentro de los subsectores agrícolas de la mayoría de los países de América Latina subsisten aún numerosas distorsiones de los precios que contraen el mercado.

En el presente trabajo se resumen los resultados de un reciente proyecto de investigación del Banco Mundial que, en primer lugar, proporciona para ocho países de América Latina, desde el decenio de 1960, indicadores (basados en comparaciones de precios) de la medida en que las políticas nacionales han modificado los incentivos

económicos otorgados a los agricultores; segundo, ofrece índices de equilibrio-parcial de los efectos de la política agraria nacional en el volumen del comercio agrícola y su costo en función del bienestar económico; y por último, entrega estimaciones de equilibrio-general del comercio nacional y los efectos de las políticas globales en el bienestar y la pobreza desde comienzos de la década de 1980 hasta 2004, que se comparan con proyecciones relacionadas con la eliminación de las distorsiones subsistentes en los mercados agrícolas y de otros bienes y con la introducción de reformas adicionales en las políticas regionales.

Estos resultados forman parte de un proyecto de investigación de alcance mundial cuyo objetivo es aumentar los conocimientos sobre los efectos de las intervenciones en la política agrícola en los precios y el comercio, así como acerca de otras reformas en Asia, África, las economías en transición de Europa y América Latina y el Caribe.¹ La parte esencial del proyecto es una nueva base de datos anuales de estimaciones de la asistencia proporcionada a los agricultores y de la carga impositiva que los ha gravado en el último medio siglo en 75 países, que en conjunto abarcan más del 90% de la población y de la producción agrícola mundiales (Anderson y Valenzuela, 2008).

La muestra correspondiente a América Latina abarca ocho países y comprende las cuatro grandes economías de Argentina, Brasil, Chile y México; Colombia y Ecuador, dos países que dependen notoriamente de la agricultura; República Dominicana, la mayor economía del Caribe, y Nicaragua, el país más pobre de Centroamérica. En conjunto, en el período 2000-2004, estos países representaron el 78% de la población de la región, un 80% del valor agregado de la agricultura y un 84% del producto interno bruto (PIB) total.

En el cuadro 1 figuran las principales características de estas economías, que representan un 4,5% del PIB mundial, 7,7% del valor agregado de la

□ El presente artículo se basa en numerosos trabajos aportados a un reciente proyecto de investigación del Banco Mundial (véase www.worldbank.org/agdistortions).

Los autores agradecen la asistencia financiera de los fondos fiduciarios del Banco Mundial (en especial la proporcionada por los gobiernos de los Países Bajos y el Reino Unido) y el Australian Research Council, así como los aportes de quienes contribuyeron a los estudios de caso para el proyecto sobre Distorsiones Agrícolas (en especial a Alberto Valdés por la dirección del equipo de América Latina), la asistencia computacional prestada por los ayudantes de investigación del proyecto y las provechosas observaciones de comentaristas sobre numerosos documentos de conferencias y seminarios realizados. Las opiniones ofrecidas son de exclusiva responsabilidad de los autores y no corresponden necesariamente a las del Banco Mundial y su Directorio Ejecutivo, ni a los países que representan.

¹ Los estudios regionales corresponden a Anderson y Martin (2009), Anderson y Masters (2009), Anderson y Swinnen (2008) y Anderson y Valdés (2008). Junto con estudios comparables sobre países de altos ingresos, constituyen la base de una obra que ofrece un panorama global (Anderson, 2009). La base de datos de este proyecto (Anderson y Valenzuela 2008) se encuentra disponible de forma gratuita en el sitio de internet del Banco Mundial www.worldbank.org/agdistortions.

CUADRO 1

América Latina y otras regiones: principales indicadores económicos y del comercio, 2000-2004

	Proporción del mundo (en porcentajes):			Nacional con respecto al mundo (mundo = 100)			Índice de especialización en comercio de productos agrícolas ^b	Incidencia de la pobreza ^c	Coeficiente de Gini según ingreso per cápita ^d
	Población	PIB total	PIB agrícola	PIB per cápita	Tierras agrícolas per cápita	RCA ^a agricultura y alimentos			
Países estudiados de América Latina	6,49	4,49	7,73	69	178	219	0,42	7	52
Argentina	0,61	0,54	1,04	89	426	541	0,85	5	51
Brasil	2,88	1,54	3,38	54	184	355	0,66	8	57
Chile	0,25	0,22	0,24	86	120	386	0,63	2	55
Colombia	0,70	0,24	0,77	35	132	264	0,25	7	59
República Dominicana	0,14	0,06	0,18	41	54	474	0,29	3	52
Ecuador	0,20	0,07	0,16	33	80	487	0,59	16	44
México	1,62	1,82	1,89	112	133	64	-0,17	7	46
Nicaragua	0,08	0,01	0,06	14	169	952	0,26	44	43
Otros países									
América Latina	1,84	0,84	2,05	46	148	...	...	...	...
Toda América Latina	8,33	5,33	9,78	64	171	...	...	...	...
África	11,71	1,67	6,04	14	148	...	...	32	n.a.
Asia (excl. Japón)	50,76	10,37	36,65	20	34	80	-0,03	19	36
Europa occidental	6,31	28,66	15,43	454	46	106	-0,03	...	...
Estados Unidos y Canadá	5,14	32,67	10,82	636	186	119	0,08	...	40
Australia y Nueva Zelandia	0,38	1,54	1,57	405	2 454	354	0,62	...	35

Fuente: D. Sandri, E. Valenzuela y K. Anderson, "Economic and trade indicators for Latin America, 1960 to 2004", *Agricultural Distortions Working Paper*, N° 48434, Washington, D.C., Banco Mundial, 2007, compiled mainly from *Indicadores del Desarrollo Mundial* del Banco Mundial.

^a El índice de ventajas comparativas revelado (RCA, por sus siglas en inglés) es la proporción que corresponde a la agricultura y a los alimentos elaborados en las exportaciones nacionales, como razón de la participación del sector en las exportaciones globales.

^b El índice de especialización en el comercio de productos básicos de la agricultura corresponde a las exportaciones netas como razón de la suma de las exportaciones e importaciones de productos agrícolas y alimentos elaborados (promedio mundial = 0,0).

^c Porcentaje de la población que subsiste con menos de un dólar diario.

^d La incidencia de la pobreza y los coeficientes de Gini corresponden al año más reciente de información disponible entre 2000 y 2004, excepto en el caso de Ecuador, en que se refieren a 1998. En el promedio ponderado de los países estudiados se utiliza la población como base de ponderación.

agricultura y más del 10% de las exportaciones agrícolas y de productos alimenticios. En este cuadro se muestra la apreciable diversidad de la región en lo que respecta a grado de desarrollo, dotación relativa de recursos, ventajas comparativas y, por consiguiente, especialización del comercio, así como a la incidencia de la pobreza y la desigualdad. En especial, toda la región se caracteriza por una elevada desigualdad del ingreso comparada con aquella del resto del mundo: el coeficiente de Gini se aproxima a 0,5 o más y en promedio es de 0,52. Esta cifra supera ampliamente la correspondiente a África y Asia. Además, en América Latina se da un elevado índice de desigualdad en la distribución de la tierra: 0,55 en el caso de Chile, pero superior a 0,7 en Argentina, Brasil, Ecuador y Nicaragua, en comparación con menos de 0,5 en Asia (Banco Mundial, 2007).

Pese a que dispone de casi el doble de tierras agrícolas per cápita que el resto del mundo, la agricultura de América Latina se caracteriza por la concentración de la propiedad de la tierra y una estructura productiva donde, aunque su número es reducido, los predios agrícolas comerciales medianos y grandes aportan el grueso de la producción. Además, es una región de alto grado de urbanización. Estos rasgos son importantes para comprender las fuerzas determinantes de la política agrícola. Lo mismo puede decirse del hecho de que hasta hace pocos años, la mayoría de los países de la región atravesaban por un período de marcada inestabilidad macroeconómica y alta inflación. La manipulación de los precios de los alimentos que pagan los consumidores urbanos, en un intento por reducir la inflación, era (y en Argentina continúa siendo) un factor dominante tras la política de fijación de los precios agrícolas.

En algunos casos, aproximadamente a partir de mediados de los años ochenta, o mediados del decenio de 1970 en el caso de Chile y en otros desde mediados de los años noventa, la mayoría de los países de América Latina han atravesado por un proceso de grandes reformas de política que abarcaron toda la economía. Las reformas se centraron en la estabilización macroeconómica, la liberalización del comercio, la desregulación y alguna privatización (o eliminación) de los organismos estatales. Asimismo, se reexaminó detenidamente la función que le corresponde al gobierno en la orientación del desarrollo económico. Si bien la política agraria no fue el motivo principal de las reformas, ella formó parte del proceso.

Tras esta introducción, en la sección II del presente trabajo se reseña brevemente la evolución de la política agrícola y comercial. En la sección III se proporciona una descripción de la metodología utilizada por los autores de los distintos estudios de cada país para estimar la tasa nominal de asistencia (NRA, según su sigla en

inglés) a los productores agrícolas; el correspondiente equivalente del impuesto al consumo que pagan los compradores de productos agrícolas en el país; la tasa relativa de asistencia (RRA, por su sigla en inglés) entre los sectores de bienes transables agrícolas y no agrícolas; los índices de equilibrio parcial del comercio y el bienestar y estimaciones de equilibrio general de los efectos de las reformas globales en el comercio; el bienestar y la pobreza nacionales, retrospectivamente desde comienzos del decenio de 1980 y en forma prospectiva a partir de 2004. A continuación se ofrece una sinopsis de los resultados empíricos que muestra la variabilidad de las distorsiones de los precios para cada país, y se comparan los promedios continentales con los correspondientes a Asia y África. El estudio finaliza señalando algunas implicaciones de sus conclusiones, incluidas aquellas relacionadas con la pobreza y la desigualdad, y el sentido en que podrían orientarse en el futuro las políticas que afectan a los incentivos a la agricultura en América Latina.

II

La evolución de la política en materia de agricultura y comercio

Desde fines de los años cincuenta hasta alrededor de mediados de la década de 1980, las intervenciones en los precios agrícolas de la región se derivaron principalmente de una estrategia de desarrollo orientada a estimular la industrialización mediante la sustitución de las importaciones. Esta política también aumentó los recursos presupuestarios provenientes de los ingresos por concepto de impuestos a las importaciones, que en algunos países se complementaron con impuestos a las exportaciones agrícolas. Ambos sistemas perjudicaron a los agricultores más competitivos de la región y apenas se compensaron levemente mediante créditos agrícolas y subsidios a los fertilizantes.

Entre fines de los años cincuenta y comienzos de los años noventa las altas tasas de inflación causaron preocupación, en especial en los lugares en que la población urbana tenía marcada influencia política. Las autoridades encargadas de elaborar la política debieron enfrentar presiones para evitar que se produjeran grandes alzas de precio de los alimentos, que habrían podido influir en los salarios y en consecuencia acelerar la inflación.

Además de los objetivos fiscales y relacionados con la inflación que hacían atractivo gravar a las exportaciones agrícolas, en los años cincuenta y sesenta los responsables de formular la política económica y los seguidores de la escuela estructuralista vinculada a Prebisch (1949, 1959 y 1964) de la región estaban convencidos de que reducir las utilidades de la agricultura no produciría grandes pérdidas de eficiencia y que su efecto principal sería disminuir la rentabilidad y el valor de la tierra. La impresión predominante en esa época en América Latina era que los agricultores no respondían a los incentivos de precios. Si bien es cierto que en general se ha abandonado la idea de esta falta de reacción, en algunos países como la Argentina aún se gravan las exportaciones agrícolas para generar ingresos fiscales y reducir los precios al consumidor de los productos alimenticios.

Hacia los años ochenta, los resultados de la estrategia de sustitución de las importaciones habían sido decepcionantes y se acogían de mejor grado los avances teóricos sobre las causas de la inflación y de la inestabilidad macroeconómica en general. En el decenio de 1980 y a

comienzos de los años noventa, la mayoría de los países de América Latina habían reemplazado gradualmente el sistema de economía cerrada y optado por un marco macroeconómico orientado a la economía abierta. Los gobiernos introdujeron reformas a través de toda la economía que hacían especial hincapié en la estabilización macroeconómica, la desregulación, la liberalización unilateral del comercio y la privatización.

La idea de los reformadores fue crear un ambiente más favorable a la productividad y la inversión privada en todos los sectores, incluida la agricultura. En la mayoría de los países de América Latina, la principal reforma de la política comercial consistió en eliminar total o parcialmente la mayor parte de las restricciones cuantitativas a las importaciones y exportaciones, suprimir los impuestos a las exportaciones y crear un programa para ir reduciendo gradualmente los aranceles que gravaban a las importaciones. A consecuencia de ello, se estimuló el traslado de recursos desde sectores que competían por las importaciones a sectores orientados a las exportaciones, incluso agrícolas, lo que a su vez incrementó la competitividad y condujo a una mayor integración con la economía mundial, sobre todo en el caso de los grandes empresarios agrícolas.

A mediados de los años noventa, se reconoció que la principal “distorsión de precios” que afectaba a la economía agrícola era la intervención en los mercados de divisas. Al iniciarse las reformas, se previó que la liberalización del comercio y la reducción de los déficits fiscales se traducirían en una baja del tipo de cambio real (Krueger, Schiff y Valdés, 1988 y 1991; Valdés, 1996). Sin embargo, tras las reformas las divisas locales se revalorizaron apreciablemente, a lo que se sumaron la apertura de la cuenta de capitales, el incremento de la inversión extranjera en los países y alzas importantes de las tasas de interés real internas. Las reformas introducidas en el sector de servicios también cumplieron una función decisiva. La desregulación y la privatización influyeron de manera significativa en la disponibilidad en el mercado de servicios más confiables y de menor costo para la agricultura, como puertos, líneas aéreas y transporte marítimo.

El tiempo de implementación de las reformas varió levemente de un país a otro. Por ejemplo, en 1967, en Colombia se produjo la apertura de su economía mediante el fomento de las exportaciones; en 1990 se amplió la liberalización del comercio y luego, a comienzos de 1992, se optó por invertir el sentido de la reforma de la política.

En Chile, el control de los mercados del período comprendido entre 1950 y 1974, acentuado durante los años de la reforma agraria de Allende (1970-1973), fue seguido entre 1978 y 1982 —antes de una segunda etapa de reformas iniciada en 1984— de reformas económicas profundas orientadas a la liberalización del comercio, la desregulación y la privatización.

En México se introdujeron grandes cambios en su política desde mediados de los años ochenta, antes de que se suscribiera el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, según sus siglas en inglés). Los cambios incluyeron el aumento de la apertura, la desregulación y la privatización, la reducción de los subsidios al crédito y modificaciones importantes en el papel desempeñado por el gobierno en la comercialización de productos agrícolas.

Incluso después del período de reformas se ha aplicado una amplia variedad de mecanismos de política para influir en los precios agrícolas. En Colombia, por ejemplo, los precios de sustentación han sido mínimos y se han aplicado aranceles a las importaciones, creado sistemas de compensación de los precios, celebrado acuerdos de compras públicas, establecido el monopolio de las importaciones de cereales por un organismo del gobierno, otorgado licencias y subsidios a las exportaciones y establecido salvaguardias sobre las importaciones. Además, hasta 1990 se exigía licencia previa para todas las importaciones de insumos. Luego, en 1995, se introdujeron aranceles y sobretasas vinculadas a bandas de precios respecto de más de 100 productos.

Otro país que ha estado a la vanguardia de las intervenciones ha sido México, incluso antes de mediados de los años ochenta, durante la transición desde mercados altamente controlados por el gobierno hasta políticas más orientadas al mercado. Entre las políticas aplicadas, cabe mencionar los programas de apoyo a los precios —antes de mediados de los años ochenta y conjuntamente con el comercio estatal— y de créditos y subsidio a los insumos, además del Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO).

Las intervenciones realizadas en Argentina se han centrado principalmente en los productos agrícolas exportables, que han sido gravados con impuestos a las exportaciones, complementados en algunos años por la prohibición de exportarlos. La reimplementación de impuestos a las exportaciones en tasas bastante elevadas en 2001 y su posterior incremento ha sido objeto de polémica, al punto de que a mediados de 2008 las alzas condujeron a prolongadas protestas de los agricultores en las zonas urbanas.

III

Magnitud de las distorsiones que han afectado a los incentivos otorgados a la agricultura en América Latina

1. Metodología: cuantificación de la magnitud de las distorsiones²

Para cuantificar las distorsiones creadas por los gobiernos cuya consecuencia es un desfase entre los precios internos efectivos y lo que serían en condiciones de libre mercado, Anderson y otros (2008) sugieren que lo primero que hay que hacer es calcular la tasa nominal de asistencia para cada producto agrícola. Este es el porcentaje en que las políticas del gobierno han elevado la rentabilidad bruta de los agricultores por sobre el valor que obtendrían sin su intervención —o disminuido, si la tasa señalada fuera inferior a cero. A continuación se puede derivar el promedio ponderado de la tasa nominal de asistencia para todos los productos considerados en el estudio, utilizando como factor de ponderación el valor de la producción a precios no distorsionados.³ Esta tasa es similar a las estimaciones del apoyo proporcionado al productor y al consumidor (PSE y CSE, según sus siglas en inglés) calculadas por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) para diversos años, con la salvedad de que las últimas se expresan como porcentaje del precio distorsionado. A esa tasa nominal de asistencia a los productos incluidos en el estudio, se agrega una estimación conjetural (*guesstimate*) de la tasa nominal de asistencia correspondiente a productos no considerados individualmente en el estudio —en promedio, un 30% del total— y un valor estimado de la tasa nominal de asistencia de los esquemas de asis-

tencia o gravamen no basados en productos específicos. Cada industria agrícola se clasifica según si compite con las importaciones o produce bienes exportables, o como productora de bienes no transables —cuya condición suele variar a lo largo de los años—, de manera de generar para cada año el promedio ponderado de las tasas nominales de asistencia a los dos diferentes grupos de productos agrícolas comerciables incluidos en el estudio. También se genera una tasa nominal media de asistencia ponderada por la producción para los bienes comerciables no agrícolas, a fin de compararla con la que corresponde a los productos agrícolas transables, calculando una tasa porcentual de asistencia relativa que se define como:

$$RRA = 100 * [(100 + NRAag^c) / (100 + NRAnoag^c) - 1] \quad (1)$$

donde $NRAag^c$ y $NRAnoag^c$ son las tasas nominales porcentuales de asistencia correspondientes a la parte comerciable de los sectores agrícola —incluidos los productos no considerados individualmente en el estudio— y no agrícola, respectivamente.⁴ Así como para que los productores obtengan alguna utilidad la tasa nominal de asistencia no puede ser inferior a -100%, tampoco puede serlo la tasa relativa de asistencia debido a que el promedio ponderado de $NRAnoag^c$ es un valor no negativo en todos los estudios de caso incluidos en el trabajo. Y si se presta igual asistencia a ambos sectores, la tasa de asistencia relativa es igual a cero. Esta medida es de utilidad en el sentido de que si es inferior (superior) a cero, constituye

² La metodología aquí utilizada es similar pero no idéntica a la empleada por Krueger, Schiff y Valdés (1991) y Valdés (1996). Para un estudio de las diferencias tanto en la metodología como en las estimaciones, véase Anderson (2010).

³ Hemos definido una distorsión de los precios inducida por la política de acuerdo con Bhagwati (1971) y Corden (1997), que incluye cualquier medida de política que se aplique en la frontera, por ejemplo, un impuesto o subsidio al comercio, una restricción cuantitativa al comercio o un sistema de tipo de cambio doble o múltiple, o cualquier impuesto/subsidio/restricción a la producción que grave al productor o al consumidor nacional, insumos intermedios o factores primarios de producción —salvo cuando sean necesarios para resolver directamente una “deseconomía” o cuando se fijan de manera óptima con respecto a todos los productos o factores, como el impuesto al valor agregado, para aumentar los ingresos del gobierno.

⁴ A los agricultores no solo les afectan los precios de sus propios productos, sino también los incentivos no agrícolas que enfrentan los productores. Esto es, lo que afecta a los incentivos a los productores son los precios “relativos” y, en consecuencia, las tasas “relativas” de asistencia proporcionadas por el gobierno. Hace más de setenta años, Lerner (1936) postuló su Teorema de la Simetría, en el que demostró que en una economía compuesta de dos sectores, un impuesto a las importaciones tiene iguales efectos que un impuesto a las exportaciones. Esto conduce a un modelo que también incluye a un tercer sector que solo produce bienes no transables. Para una clara exposición no técnica de esta importante contribución de la teoría relevante para América Latina, véanse Clements y Sjaastad (1984).

una indicación internacionalmente comparable de la magnitud del sesgo en favor o en contra de la agricultura que implica el sistema de política sectorial del país.

Además de la tasa nominal de asistencia, consideramos en qué medida los consumidores son gravados o subsidiados. Para ello, se calcula un equivalente del impuesto al consumo como el porcentaje en que el precio que pagan los consumidores por los productos alimenticios sobrepasa el precio internacional de cada uno de ellos en la frontera. Es posible que se produzcan diferencias entre la tasa nominal de asistencia y el equivalente del impuesto al consumo, debido a distorsiones de la economía interna a consecuencia de las políticas de transferencia y de los impuestos/subsidios que hacen que los precios que pagan los consumidores —ajustados al nivel de la explotación agrícola— difieran de los percibidos por los productores. Pero de no existir estas diferencias, se presume que el equivalente del impuesto al consumo de cada producto agrícola transable es igual a la tasa nominal de asistencia cuando hay distorsiones en la frontera, y se parte de la base de que el equivalente

del impuesto al consumo correspondiente a los productos agrícolas no transables es igual a cero.

2. Las tasas nominales de asistencia a la agricultura

En promedio, las políticas aplicadas a los precios y al comercio agrícola en América Latina redujeron las utilidades de los agricultores en el período de la posguerra y a lo largo de los años ochenta. En el decenio de 1970, esta baja —expresada en su equivalente en impuestos nominales— alcanzó un máximo superior al 20%, pero hacia fines de los años ochenta se mantuvo en una media cercana al 10% (véase el cuadro 2). Los únicos países de la muestra que en ese período recibieron asistencia positiva de las políticas agrarias fueron Chile —al menos desde fines de la década de 1970, pero solo en pequeña medida—, México y Colombia. Las tasas medias de asistencia recibidas por Argentina, Brasil, Ecuador y República Dominicana fueron negativas en más del 20% durante al menos cinco años y, con excepción de

CUADRO 2

América Latina y otras regiones: tasas nominales de asistencia a la agricultura, 1965-2004^a (En porcentajes)

	1965-1969	1970-1974	1975-1979	1980-1984	1985-1989	1990-1994	1995-1999	2000-2004
Argentina	-22,7	-22,9	-20,4	-19,3	-15,8	-7,0	-4,0	-14,9
Brasil ^b	-6,1	-27,3	-23,3	-25,7	-21,1	-11,3	8,0	4,1
Chile	16,2	12,0	4,5	7,2	13,0	7,9	8,2	5,8
Colombia	-4,7	-14,8	-13,0	5,0	0,2	8,2	13,2	25,9
República Dominicana	5,0	-17,5	-21,2	-30,7	-36,4	-1,0	9,2	2,5
Ecuador ^b	-9,6	-22,4	-15,0	5,9	-1,0	-5,3	-2,0	10,1
México	...	...	...	2,9	3,0	30,8	4,2	11,6
Nicaragua ^b	...	...	...	...	...	-3,2	-11,3	-4,2
Países estudiados de América Latina^a	-7,2	-21,0	-18,0	-12,5	-10,9	4,2	5,5	4,8
África	-11,3	-14,7	-12,7	-7,9	-1,0	-8,9	-5,7	-7,3
Asia (excl. Japón)	-25	-25	-24	-21	-9	-2	8	12
Europa occidental	68	46	56	74	82	64	44	37
Estados Unidos y Canadá	11	7	8	13	19	16	11	17
Australia y Nueva Zelandia	10	8	8	11	9	4	3	1
Países en desarrollo	-22	-24	-22	-18	-8	-2	6	9
Países de altos ingresos	35	25	32	41	53	46	35	32
Todos los países examinados	6	0	2	5	17	18	17	18

Fuente: K. Anderson y E. Valenzuela, *Estimates of Global Distortions to Agricultural Incentives, 1955 to 2007*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2008 [en línea] www.worldbank.org/agdistortions, on the basis of estimates reported in K. Anderson y A. Valdés (comps.), *Distortions to Agricultural Incentives in Latin America*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2008.

^a Promedio ponderado para cada país, incluidas las distorsiones de los insumos por producto, la asistencia proporcionada a productos no específicos y las conjeturas de los autores respecto de los productos agrícolas no examinados, a partir de factores de ponderación basados en el valor bruto de la producción agrícola a precios no distorsionados.

^b En los casos de Brasil y Ecuador, la columna correspondiente a 1965-1969 se refiere a datos del período 1966-1969, y en el caso de la columna 1990-1994 correspondiente a Nicaragua, a datos del período 1991-1994.

República Dominicana, incluso fueron negativas en los años noventa; lo mismo sucedió en Nicaragua. Sin embargo, hacia mediados del decenio de 1990, Brasil y República Dominicana se sumaron a Chile y Colombia al registrar una tasa nominal media de asistencia de valor positivo. Entretanto, en México había aumentado de manera apreciable la asistencia antes de introducir reformas tras las negociaciones para incorporarse a la Organización Mundial del Comercio (OMC) y al Tratado de Libre Comercio de América del Norte, mientras que en los años noventa en Argentina prácticamente se había eliminado la discriminación contra los exportadores, para restablecer los impuestos específicos que los gravaban a fines de 2001, cuando en el país se abandonó el tipo de cambio fijo respecto del dólar de los Estados Unidos y se devaluó nominalmente su moneda en dos tercios.

En promedio, durante los años noventa y la primera mitad de la década actual, la tasa nominal de asistencia a toda la agricultura en la región fue levemente positiva y se situó en torno del 5% (véase el gráfico 1). La marcada tendencia contraria al comercio se ha reducido levemente, pero continúa siendo manifiesta en el gráfico 1, donde se muestran las tasas nominales medias de asistencia a los subsectores de la agricultura de exportación y que compiten con las importaciones en la región.

De acuerdo con las estimaciones del nuevo estudio, en la región son relativamente pocos los casos en que los productores reciben subsidios domésticos importantes

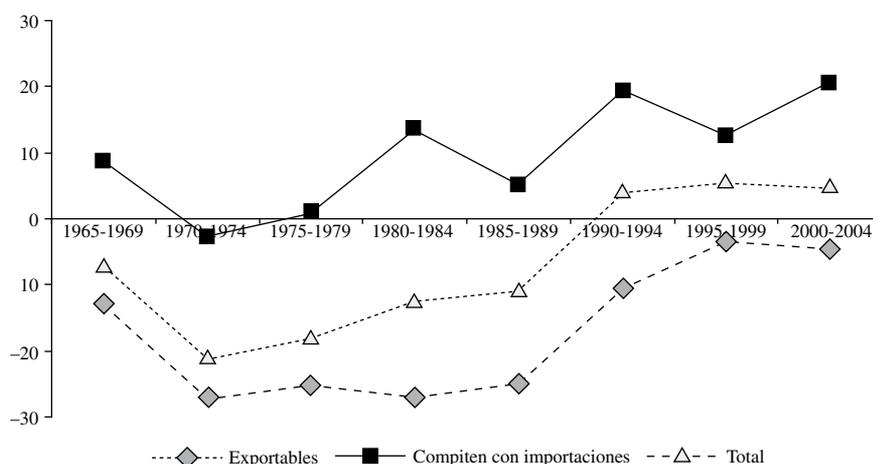
o tienen que pagar altos impuestos. Las principales excepciones son las medidas de apoyo que se aplican internamente en México para respaldar la producción y las medidas domésticas (excluidos los impuestos de exportación) de efectos levemente negativos que se aplican en la Argentina. En los últimos 40 años, la asistencia no basada en productos específicos solo alcanza a uno o dos puntos porcentuales. Además, en promedio, las distorsiones de los precios de los insumos han contribuido escasamente a la tasa nominal de asistencia a la agricultura de la región en su conjunto, con una pequeña reducción del valor negativo en los años ochenta y un modesto incremento de su valor positivo en los últimos 10 años o más.

3. La asistencia prestada a los sectores no agrícolas y la tasa relativa de asistencia

La tendencia desfavorable para la agricultura observada en el pasado obedeció no solo a las políticas agrícolas, sino también a políticas sectoriales que afectaron a las actividades industriales. La significativa merma de la protección arancelaria al sector manufacturero y sus consecuencias indirectas bajo la forma de menores precios para los bienes no transables tras el inicio de las reformas, junto con la desregulación y la privatización de los servicios, también han influido de manera importante en los incentivos, afectando a los recursos que se mueven entre sectores. Es posible que la reducción

GRÁFICO 1

América Latina: tasas nominales de asistencia a los productos exportables que compiten con las importaciones y a todos los productos agrícolas, 1965-2004
(En porcentajes, promedio ponderado a través de países)



Fuente: K. Anderson y E. Valenzuela, *Estimates of Global Distortions to Agricultural Incentives, 1955 to 2007*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2008 [en línea] www.worldbank.org/agdistortions, on the basis of estimates reported in K. Anderson y A. Valdés (comps.), *Distortions to Agricultural Incentives in Latin America*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2008.

de la asistencia prestada a los sectores de bienes no agrícolas comerciables haya sido tan responsable de la expansión de las exportaciones agrícolas registrada desde comienzos de los años noventa como la baja de los impuestos directos sobre estas.

Esta distorsión de los sectores de bienes transables no agrícolas no pudo cuantificarse con la misma precisión que aquella que afectó a la agricultura. Los autores de los estudios de caso de los países debieron basarse en los impuestos aplicables al comercio —tanto de exportaciones como de importaciones— en vez de realizar comparaciones de precios respecto de todos los bienes no agrícolas. En consecuencia, ellos no captaron las restricciones cuantitativas al comercio que revistieron importancia en décadas anteriores, pero que en el último tiempo la han perdido. Tampoco percibieron las alteraciones producidas en los sectores de servicios, muchos de los cuales producen actualmente bienes comerciables, o los producirían si no hubiera intervenciones que impidieran su producción. Como consecuencia de ello, se subestiman las tasas nominales de asistencia a los bienes no agrícolas susceptibles de importación y la caída indicada es menos rápida que la ocurrida en la práctica. En lo que se refiere a los bienes exportables no agrícolas la situación es similar, salvo que en la mayoría de los casos la tasa nominal efectiva de asistencia habría sido negativa. Lo más probable es que haya predominado el primero de estos dos elementos de subestimación. Por consiguiente, hay que considerar que las estimaciones de la tasa nominal global de asistencia

a los bienes comerciables no agrícolas realizadas por los autores de los estudios de caso son estimaciones del límite inferior, lo que resulta particularmente cierto cuando se retrocede en el tiempo, de tal modo que el descenso indicado de la tasa nominal de asistencia es menos rápido de lo que fue en la realidad.⁵

Pese a estas limitaciones metodológicas, las tasas nominales de asistencia estimadas antes de los años noventa con respecto a los bienes transables no agrícolas son de magnitud apreciable. Para América Latina en su conjunto, el valor medio de las tasas nominales de la asistencia otorgada a estos bienes ha descendido de manera sostenida en los últimos cuatro decenios, a medida que se han difundido las reformas de la política. Por lo tanto, esto ha contribuido a la disminución de la tasa relativa estimada de asistencia entre los agricultores, al punto de que más del 30% en los años setenta bajó a un promedio cercano a 0% en el período 2000-2004 (véase el cuadro 3), lo que parece haber obedecido tanto a la reducción de las tasas nominales de asistencia positivas entre los productores no agrícolas como al descenso

⁵ El sesgo se acentúa en los casos en que no se incluyen las distorsiones del tipo de cambio. Estas solo se incluyeron en los estudios sobre el Ecuador, Nicaragua y la República Dominicana, cuyas economías son demasiado pequeñas como para que su inclusión influya de manera manifiesta en el promedio ponderado de la tasa nominal de asistencia y de la tasa relativa de asistencia (NRA y RRA, por sus siglas en inglés) de la región en su conjunto.

CUADRO 3

América Latina: tasas nominales de asistencia a industrias relacionadas y no relacionadas con la agricultura, 1965-2004

(Promedios ponderados de los ocho países del estudio, en porcentajes)

	1965-1969	1970-1974	1975-1979	1980-1984	1985-1989	1990-1994	1995-1999	2000-2004
NRA, productos estudiados ^a	-13,0	-25,1	-19,6	-14,6	-14,3	0,9	0,8	2,7
NRA, productos no estudiados	-3,3	-15,5	-15,0	-10,9	-13,1	0,7	3,8	2,1
NRA, todos los productos agrícolas ^a	-8,6	-21,7	-18,1	-13,6	-14,0	0,8	1,7	2,5
NRA agricultura (incluidos productos no específicos)^b	-7,2	-21,0	-18,0	-12,5	-10,9	4,2	5,5	4,8
NRA, solo transables:								
Totalidad bienes agrícolas transables ^b	-9,3	-23,0	-19,0	-12,9	-11,2	4,4	5,5	4,9
Totalidad productos no agrícolas transables	15,9	27,8	23,3	18,5	16,8	7,3	6,6	5,5
Tasa de asistencia relativa, RRA^c	-21,4	-39,8	-34,2	-26,6	-24,0	-2,7	-1,0	-0,6

Fuente: K. Anderson y E. Valenzuela, *Estimates of Global Distortions to Agricultural Incentives, 1955 to 2007*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2008 [en línea] www.worldbank.org/agdistortions, on the basis of estimates reported in K. Anderson y A. Valdés (comps.), *Distortions to Agricultural Incentives in Latin America*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2008.

^a Tasas nominales de asistencia (NRA, por sus siglas en inglés), incluidos los subsidios a insumos de productos específicos.

^b Tasas nominales de asistencia, incluida la asistencia a productos no específicos, esto es, la asistencia proporcionada a todos los factores primarios e insumos intermedios como porcentaje del total de la producción agrícola primaria a precios no distorsionados.

^c La tasa relativa de asistencia se define como $100 * [(100 + NRAag^c) / (100 + NRAnoag^c) - 1]$, donde $NRAag^c$ y $NRAnoag^c$ corresponden al porcentaje de la tasa nominal de asistencia a la parte de bienes comerciables de los sectores agrícola y no agrícola, respectivamente.

de las tasas nominales de asistencia negativas entre los agricultores (véase el gráfico 2). La magnitud de la variación de las tasas relativas de asistencia registradas en los distintos países en las dos últimas décadas resulta notable, sobre todo en el caso de Brasil y República Dominicana, donde prácticamente desapareció la tasa relativa de asistencia de valor negativo, y de Colombia, donde el signo de la tasa relativa de asistencia varió de negativo a positivo.

En Asia y África se han realizado estimaciones similares de las distorsiones, lo que permite comparar la magnitud de las reformas introducidas en América Latina con las realizadas en otros países en desarrollo. Estas conclusiones se resumen en el gráfico 3 (para mayores detalles, véase Anderson, 2009, cap. 1), que revela que en América Latina se han introducido mayores reformas que en África y que, al igual que en Asia, la tasa relativa media de asistencia se aproxima a cero. Sin embargo, al parecer durante el último tercio del siglo XX sus sistemas de política no fueron tan negativos para los agricultores como los aplicados en Asia.

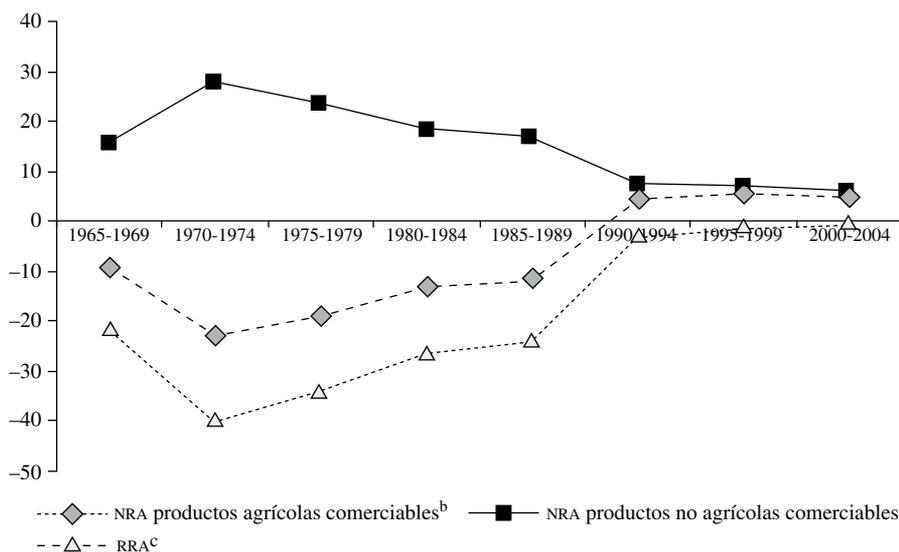
4. El equivalente de impuesto al consumo de las políticas agrícolas

La magnitud del efecto de la política agrícola en el precio al consumidor de los productos alimenticios y en el precio de los alimentos para el ganado depende de una amplia gama de factores, incluidos el grado de elaboración y la competencia a lo largo de la cadena de valor. Por lo tanto, solo se procura aquí examinar la magnitud de los efectos de las políticas en el precio al comprador al nivel en que el producto agrícola se transa internacionalmente por primera vez y, por consiguiente, cuando se realizan las comparaciones de precios.⁶

⁶ En términos porcentuales, lo más probable es que a nivel minorista el impuesto al consumo sea inferior, pero mayor en términos de valor, debido a que en las etapas de elaboración, distribución y menudeo de la cadena de valor se agregan márgenes de utilidad. Para obtener factores de ponderación que permitan sumar a través de productos y países, se calcula el volumen de consumo aparente simplemente como la producción menos las importaciones netas, y luego se estima el valor usando precios no distorsionados.

GRÁFICO 2

América Latina: tasas nominales de asistencia a productos agrícolas y no agrícolas comerciables y tasa relativa de asistencia, 1965-2004^a
(En porcentajes, promedios ponderados de ocho países)



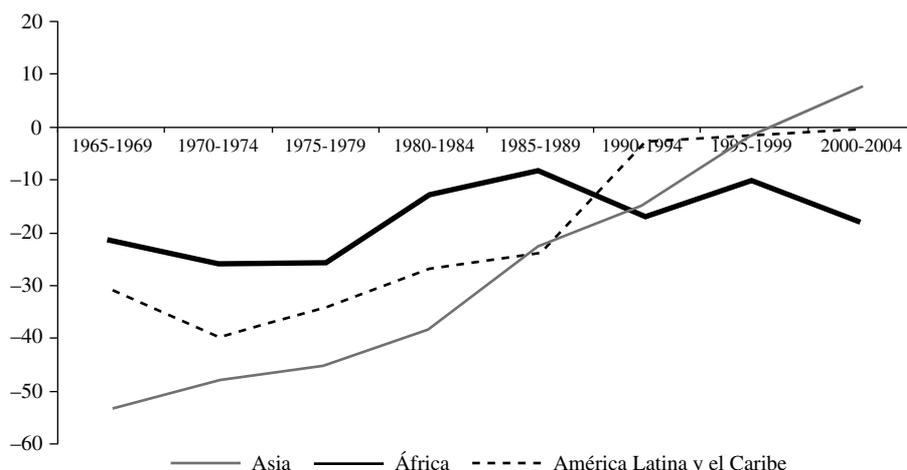
Fuente: K. Anderson y E. Valenzuela, *Estimates of Global Distortions to Agricultural Incentives, 1955 to 2007*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2008 [en línea] www.worldbank.org/agdistortions, on the basis of estimates reported in K. Anderson y A. Valdés (comps.), *Distortions to Agricultural Incentives in Latin America*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2008.

^a La tasa relativa de asistencia se define como $100 * [(100 + NRA_{Ag}^c) / (100 + RN_{NoAg}^c) - 1]$, donde NRA_{Ag}^c y RN_{NoAg}^c son el porcentaje de las tasas nominales de asistencia a las partes de bienes comerciables de los sectores agrícolas y no agrícolas, respectivamente.

^b Tasa nominal de asistencia.

^c Tasa relativa de asistencia.

GRÁFICO 3

África, Asia y América Latina: tasas relativas de asistencia, 1965-2004^a

Fuente: K. Anderson y E. Valenzuela, *Estimates of Global Distortions to Agricultural Incentives, 1955 to 2007*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2008 [en línea] www.worldbank.org/agdistortions, on the basis of estimates reported in K. Anderson y A. Valdés (comps.), *Distortions to Agricultural Incentives in Latin America*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2008.

^a Promedios ponderados correspondientes a cinco años, utilizando como factor de ponderación el valor de la producción a precios no distorsionados. En el caso de Asia, las estimaciones para China anteriores a 1981 se basan en el supuesto de que la tasa nominal de asistencia a la agricultura en esos primeros años fue igual a las estimaciones de la tasa nominal media de asistencia correspondiente a este país en el período 1981-1989.

En caso de que no se hubieran producido distorsiones en los insumos agrícolas ni en los precios internos del producto —de modo que la tasa nominal de asistencia corresponda íntegramente a medidas aplicadas en la frontera, como un impuesto a la importación o a la exportación—, el equivalente del impuesto al consumo sería igual a la tasa nominal de asistencia para cada producto incluido en el estudio. Debido a que en América Latina las distorsiones tras la frontera son relativamente menores y que, hasta hace poco, la tasa nominal de asistencia tendió a ser positiva en el caso de los productos que compiten con las importaciones y negativa si lo hacen con los bienes exportables, durante la mayor parte del período el promedio ponderado del equivalente del impuesto al consumo para la región fue negativo. Su valor medio se aproximó al -15% hasta los años noventa y a partir de entonces fue levemente superior a cero (véase el cuadro 4).

5. Índices de equilibrio-parcial del comercio y efectos de la política agrícola nacional en el bienestar

Una de las maneras de representar el efecto sobre el comercio y bienestar a lo largo del tiempo de las distorsiones

en los mercados es la sugerida por Anderson y Neary (2005), que desarrollaron un conjunto de llamados índices de restricción del comercio. Posteriormente, Lloyd, Croser y Anderson (2009) se basaron en este grupo de índices y lo aplicaron a situaciones en que, como en la agricultura, hay diferencias entre las distorsiones que afectan a los precios al consumidor y al productor. Se trata de calcular un arancel uniforme para todos los productos del agro, que genere la misma reducción del comercio agrícola (TRI, por sus siglas en inglés), y también el arancel uniforme que determine los mismos costos al bienestar económico (WRI, por sus siglas en inglés) que la actual estructura de tasas nominales de asistencia y del equivalente de impuesto al consumo para cada producto agrícola. Uno de los aspectos importantes del índice de la reducción del bienestar económico en particular, es que tiene en cuenta el hecho de que el costo, en términos de bienestar de una medida de política que distorsiona los precios, es proporcional al cuadrado de la tasa nominal de asistencia correspondiente a esa medida.

En el cuadro 5 se aportan estimaciones de estos índices de reducción del comercio y del bienestar, que ofrecen la ventaja de poder compararse entre los países y en el tiempo. A partir de mediados de los años ochenta han menguado de manera apreciable en Brasil

CUADRO 4

América Latina (países seleccionados): equivalente de impuesto al consumo de políticas que afectan a los productos agrícolas estudiados, 1965-2003^a
(En porcentajes, nivel de producción primario)

	1965-1969	1970-1974	1975-1979	1980-1984	1985-1989	1990-1994	1995-1999	2000-2003
Argentina	-27,6	-27,2	-25,2	-23,4	-16,6	-5,7	0,0	-9,1
Brasil	2,1	-25,4	-19,8	-25,8	-26,5	-23,1	-2,1	-1,3
Chile	7,1	1,5	2,8	9,0	23,8	18,1	14,2	10,7
Colombia	7,2	-13,4	-5,3	27,4	20,8	16,2	33,9	49,7
República Dominicana	12,9	-7,1	-7,7	-27,8	-31,4	7,8	16,6	3,5
Ecuador	-10,5	-25,7	3,9	35,0	17,4	-3,3	4,6	18,5
México	...	...	...	-1,3	0,8	22,3	-1,9	9,9
Nicaragua	...	...	...	...	...	10,5	10,6	9,0
Países estudiados de América Latina (promedios ponderados)^b	-4,7	-22,1	-16,2	-13,4	-12,3	-2,7	1,4	5,1

Fuente: K. Anderson y E. Valenzuela, *Estimates of Global Distortions to Agricultural Incentives, 1955 to 2007*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2008 [en línea] www.worldbank.org/agdistortions, on the basis of estimates reported in K. Anderson y A. Valdés (comps.), *Distortions to Agricultural Incentives in Latin America*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2008.

^a Se parte de la base de que el equivalente de impuesto al consumo es igual a la tasa nominal de asistencia derivada de medidas aplicadas al comercio (es decir, que no incluyen impuestos o subsidios a los insumos o subsidios a los precios o impuestos a los productores del país).

^b Los factores de ponderación representan el valor de consumo a precios no distorsionados, en que se estima que el consumo (FAO) corresponde a la producción más las importaciones descontadas las exportaciones, más la variación de las existencias de productos estudiados.

y Chile, y también lo hicieron en Argentina y Ecuador hasta intervenciones recientes en sentido inverso. Para la región en su conjunto, la trayectoria cronológica de estos indicadores nuevamente ha coincidido con la de Asia y ha sido más significativa que en África.

6. Modelos computables de equilibrio-general de los efectos de la política en materia de precios y comercio

Si bien es cierto que los índices antes señalados de la reducción del comercio y del bienestar son de gran utilidad para monitorear a través del tiempo hasta qué punto la política en materia de precios y comercio agrícolas han afectado a los sectores agrícolas nacionales, estos solo son parciales ya que no consideran las reformas a la política introducidas en otros sectores, que posiblemente influyan de manera indirecta en los incentivos otorgados a los agricultores. Además, más allá del comercio agrícola y del bienestar económico nacional, hay otras numerosas consecuencias económicas de interés regional y global. Y dado que en el mundo se están realizando reformas al mismo tiempo que en América Latina se modifican las políticas, cabe preguntarse cuáles son los efectos netos de este movimiento mundial de reformas en América Latina.

Para responder a estos problemas y dudas adicionales, el mejor mecanismo de evaluación económica disponible es un modelo general que abarque toda la economía. Durante la mayor parte de la presente década, el Banco Mundial ha estado utilizando un modelo computable de equilibrio general conocido como LINKAGE (Van der Mensbrugge, 2005) para definir sus proyecciones económicas a largo plazo, y en gran parte de sus estudios sobre política comercial (véase, por ejemplo, Banco Mundial, 2002, 2004, 2005 y 2006). Recientemente, Valenzuela, van der Mensbrugge y Anderson (2009) utilizaron ese modelo, en primer término, para cuantificar los efectos económicos netos de las variaciones de política relacionadas con el comercio a escala mundial desde comienzos de los años ochenta hasta 2004, y luego compararlos con los posibles efectos de la eliminación de las distorsiones subsistentes de la política en los mercados mundiales de bienes. Si bien es cierto que en el futuro cercano no se prevé un movimiento general hacia mercados totalmente libres, al comparar los resultados con los correspondientes al período 1980-2004 se obtiene una perspectiva de lo que aún cabe esperar en relación con lo ya sucedido en el mundo respecto de los cambios de la política ocurridos en el último cuarto de siglo. El análisis prospectivo también sirve de punto de referencia para sugerir lo que está en juego

CUADRO 5

Países y regiones seleccionados: ^a índices de reducción del comercio y el bienestar de todos los productos agrícolas comerciables incluidos en el estudio, 1960-2004
(En porcentajes)

(a) Índices de reducción del comercio

	1960-1964	1965-1969	1970-1974	1975-1979	1980-1984	1985-1989	1990-1994	1995-1999	2000-2004
Argentina	30	27	28	25	23	18	7	3	13
Brasil	n.a.	12	28	19	20	13	11	0	0
Chile	9	-7	-15	4	8	24	17	14	8
Colombia	14	5	8	8	18	11	5	12	-13
República Dominicana	60	25	21	27	37	34	57	30	37
Ecuador	...	12	15	34	45	26	3	7	16
México	...	...	...	12	16	13	26	8	17
Nicaragua	...	...	...	...	...	...	11	22	18
América Latina	22	8	19	17	19	13	23	7	8
África	32	33	33	34	18	54	17	16	22
Asia	15	28	23	28	34	28	18	8	6
Países en desarrollo	26	27	27	28	28	29	21	9	10
Economías europeas en transición	...	...	...	...	...	...	-4	13	14
Países de altos ingresos	19	9	16	21	27	28	28	18	18

(b) Índices de reducción del bienestar

	1960-1964	1965-1969	1970-1974	1975-1979	1980-1984	1985-1989	1990-1994	1995-1999	2000-2004
Argentina	32	30	28	27	24	19	10	8	17
Brasil	n.a.	16	43	36	42	39	34	8	7
Chile	53	27	28	28	16	34	23	18	13
Colombia	28	23	22	26	40	25	25	35	58
República Dominicana	78	42	44	46	50	55	89	48	59
Ecuador	...	37	48	59	71	44	20	24	32
México	...	...	...	43	48	42	54	30	33
Nicaragua	...	...	...	...	...	...	29	31	26
América Latina	42	25	38	36	44	39	42	20	23
África	52	52	52	49	51	81	52	37	36
Asia	27	44	39	42	48	46	28	19	16
Países en desarrollo	44	44	42	42	48	48	32	19	18
Países de altos ingresos	49	48	46	64	69	71	52	38	38

Fuente: K. Anderson y J. Croser, "National and global agricultural trade and welfare reduction indexes, 1955 to 2007", Washington, D.C., Banco Mundial, 2009 [en línea] www.worldbank.org/agdistortions, on the basis of product NRAs and CTEs in K. Anderson y E. Valenzuela, *Estimates of Global Distortions to Agricultural Incentives, 1955 to 2007*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2008 [en línea] www.worldbank.org/agdistortions

^a Los agregados regionales se ponderan utilizando el valor medio de la producción y el valor del consumo a precios no distorsionados.

en materia de reformas adicionales en las próximas rondas de negociaciones comerciales multilaterales de la OMC. Al mismo tiempo, al mostrar cuán diferentes serían las tendencias del comercio en los diversos países si no existieran estas distorsiones, los resultados también indicarían mejor las ventajas comparativas de la agricultura en diversas regiones del mundo en relación con lo que puede lograrse examinando los indicadores efectivos del comercio y la autosuficiencia en la actual situación, que está plagada de distorsiones.

El LINKAGE es un modelo del Banco Mundial relativamente estándar de equilibrio general aplicado, en el que los recursos primarios de producción son fijos, los costos son minimizados por los productores de acuerdo con rendimientos constantes a escala de la tecnología productiva, el bienestar de los consumidores se maximiza y en todos los mercados los precios son flexibles. Hay tres tipos de estructuras productivas. Los sectores de cultivos indican las posibilidades de sustitución entre los cultivos intensivos y extensivos;

los sectores ganaderos reflejan las posibilidades de sustitución entre la alimentación en pastizales y la alimentación intensiva, y todos los demás sectores corresponden a una sustitución estándar entre capital y mano de obra. Hay dos tipos de mano de obra, especializada y no especializada. Por cada región incluida en el modelo existe un solo hogar representativo, donde los ingresos se asignan al consumo mediante el sistema lineal ampliado de gasto. El comercio se representa por medio de una estructura separable de Armington, en que la demanda agregada de importaciones es el resultado de asignar la absorción interna entre bienes nacionales e importaciones globales, y a continuación se asigna la demanda agregada de importaciones de los países de origen para determinar los flujos de comercio bilateral.⁷

El modelo se ajusta a 2004 utilizando la Versión 7 de la base de datos del Proyecto de Análisis del Comercio Mundial (GTAP, por sus siglas en inglés) sobre la protección mundial (véase www.GTAP.org). Esta se corrige reemplazando su estimación de las distorsiones que afectan a la agricultura en los países en desarrollo —generalmente basadas solo en los aranceles aplicados— por tasas nominales de asistencia y equivalentes del impuesto al consumo, utilizando las estimaciones de los estudios de caso correspondientes a países en desarrollo en el proyecto del Banco Mundial, compiladas en una base de datos de equilibrio-general por Valenzuela y Anderson (2008). Estos mismos autores también proporcionan un conjunto de distorsiones correspondientes al período 1980-2004, una vez más con el fin de reproducir la evolución de las tasas de distorsión de los estudios de caso por países. En el cuadro 6 se resumen las distorsiones

de ambos períodos respecto de países de América Latina y otras regiones.

Cabe destacar varias conclusiones importantes del estudio del modelo global para toda la economía realizado por Valenzuela, van der Mensbrugge y Anderson (2009). Primero, de acuerdo con el modelo, las reformas de política introducidas desde comienzos de los años ochenta hasta 2004 aumentaron el bienestar económico de los países en desarrollo en 73 mil millones de dólares al año y si se eliminaran las distorsiones subsistentes a partir de 2004 habría que agregar a esta suma otros 65 mil millones de dólares al año. Esto indica que, desde el punto de vista del bienestar de los países en desarrollo, en ese cuarto de siglo el mundo recorrió casi la mitad del camino hacia la liberalización del comercio de bienes. En el caso de América Latina, el correspondiente incremento del bienestar fluctuó entre 7 mil 100 y 15 mil 800 millones de dólares al año (véase el cuadro 7). Como América Latina representa apenas la décima parte de la población de los países en desarrollo, en valores per cápita los beneficios obtenidos fueron similares a los de otras regiones en desarrollo en el mismo período y serían (un décimo de $15,8/65 =$) 2,4 veces superiores si se eliminaran las políticas aplicadas a partir de 2004. Esto se debe en gran medida a que el 70% del posible incremento del bienestar que produciría la liberalización mundial provendría de las reformas a la política agrícola y comercial.

En segundo lugar, como consecuencia de las reformas realizadas en el período 1980-2004, la proporción de la producción agrícola total exportada en 2004, incluido el comercio dentro de la Unión Europea (UE), fue levemente inferior (un 11,4% en vez del 13,1%) debido a la reducción de los subsidios a las exportaciones agrícolas (véase el cuadro 8). La proporción del 11% correspondiente a la agricultura en 2004 contrasta con el triple de esa cifra en el caso de otros productos básicos y más del doble de la correspondiente a todos los demás bienes. Este restringido volumen de comercio internacional contribuyó de manera importante a la inestabilidad de los precios internacionales de los productos agrícolas más susceptibles a variaciones climáticas. Si se eliminaran las políticas que distorsionaron el comercio en 2004, la participación del total exportado de la producción agrícola y de alimentos se elevaría del 11,4% al 15,4%, con lo que se reducirían la inestabilidad de los precios y el volumen de los productos comercializados. Esto favorecería de manera especial a América Latina, puesto que para la región las exportaciones de productos agrícolas y de alimentos son 2,2 veces más importantes que para el resto de las exportaciones mundiales.

⁷ En función del cierre del modelo, los balances fiscales del gobierno son fijos y el objetivo fiscal se logra cambiando el nivel de los impuestos que gravan a los hogares. Esto significa que la pérdida de ingresos por concepto de aranceles se reemplaza por mayores impuestos directos a los hogares. El saldo de la cuenta corriente también es fijo. Puesto que los demás flujos financieros externos son fijos, esto implica que las variaciones ex ante de la balanza comercial se manifiestan en variaciones ex post del tipo de cambio real. Por ejemplo, si se reducen los derechos de importación, aumenta la propensión a importar y las importaciones adicionales se financian incrementando los ingresos por concepto de exportaciones. Por lo general, esto se logra depreciando el tipo de cambio real. Por último, la inversión es estimulada por el ahorro. Cuando los ahorros del sector público y externo son fijos, las inversiones provienen de las variaciones que experimenta el comportamiento del ahorro de los hogares y de las variaciones del costo unitario de la inversión. El modelo solo resuelve el caso de los precios relativos en que el numerador, o precio ancla, es el índice de los precios de las exportaciones de bienes manufacturados de los países de altos ingresos. Este precio se fija en la unidad en el año base.

CUADRO 6

Países y regiones seleccionados: estructura de las distorsiones de precios en los mercados mundiales de bienes, 1980-1984 y 2004^a
(En porcentajes)

	1980-1984				2004			
	Agricultura primaria	Agricultura y alimentos poco elaborados		Otros bienes	Agricultura primaria	Agricultura y alimentos poco elaborados		Otros bienes
	Asistencia interna	Subsidios a exportaciones	Aranceles	Aranceles	Asistencia interna	Subsidios a exportaciones	Aranceles	Aranceles
Argentina	0,0	-20,9	0,0	15,8	0,0	-14,8	0,0	5,8
Brasil	5,0	-17,1	3,2	33,4	0,0	0,0	4,8	8,9
Chile	-3,0	0,0	4,8	6,2	0,0	0,0	2,4	1,8
Colombia	-0,6	1,0	21,7	22,8	0,0	0,0	21,6	9,8
Ecuador	0,0	-13,7	28,6	10,3	0,0	0,0	13,4	10,4
México	14,3	-9,6	19,1	6,8	1,2	0,0	6,2	3,4
Nicaragua	0,0	-2,8	10,9	3,9	0,0	-2,8	9,6	3,9
Otros países América Latina	-1,7	0,3	9,9	9,9	-1,7	0,3	9,9	9,9
Todos los países en desarrollo	-0,6	-11,0	16,4	25,6	1,4	0,0	21,8	7,5
África	-0,3	-2,5	17,0	12,6	-0,8	0,1	20,4	11,2
Asia oriental	-5,6	-21,5	24,3	29,6	-0,3	0,0	41,6	6,7
Asia meridional	3,5	-7,1	10,7	72,6	7,2	1,7	6,9	20,2
América Latina	3,8	-9,6	9,8	15,7	-0,2	-1,4	7,2	6,7
Oriente Medio	-12,4	0,0	7,5	5,7	-12,4	0,0	7,5	5,7
Europa oriental y Asia central	0,8	-2,6	13,8	9,6	0,8	-0,3	15,9	4,8
Países de altos ingresos	6,6	20,9	24,0	2,4	2,6	7,2	22,3	1,2
Total mundial	2,3	4,7	20,1	10,1	1,9	3,5	22,1	3,3

Fuente: estimaciones de los autores basadas en K. Anderson y E. Valenzuela, *Estimates of Global Distortions to Agricultural Incentives, 1955 to 2007*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2008 [en línea] www.worldbank.org/agdistortions.

^a Utilizando como factor de ponderación el valor de la producción a precios no distorsionados.

Tercero, debido a estas reformas la participación de los países en desarrollo en las exportaciones mundiales de productos agrícolas primarios se elevó del 43% al 55%, mientras que su participación en la producción agrícola aumentó del 58% al 62%, registrándose incrementos en casi todas las industrias agrícolas, salvo el arroz y el azúcar. Si se eliminaran las distorsiones que subsisten en los mercados de bienes, la participación de sus exportaciones y del producto subiría al 64% y al 65%, respectivamente. Debido a la relevancia de los productos agrícolas en sus exportaciones, a América Latina le corresponde una proporción excepcionalmente grande de estos aumentos de la participación de los países en desarrollo.

En cuarto lugar, si en el cuarto de siglo comprendido hasta 2004 no hubiera cambiado la política, el precio real medio de los productos agrícolas y de los alimentos en los mercados internacionales habría sido un 13% más bajo. Evidentemente, el efecto de las reformas en los países de altos ingresos —incluidos los recortes a los subsidios a las exportaciones agrícolas— en el alza de los precios internacionales de los alimentos contrarrestó

con creces el efecto contrario de las reformas en los países en desarrollo durante el período, incluida la rebaja de los impuestos a las exportaciones agrícolas. En cambio, se prevé que al eliminar las distorsiones subsistentes a partir de 2004 el precio internacional de los productos agrícolas y alimentarios se elevará en promedio menos del 1% (véase el cuadro 9). Este resultado se contrapone al de modelos anteriores basados en la base de datos de protección del GTAP, como los de Anderson, Martin y van der Mensbrugge (2006), que apuntaban a un incremento del 3,1% o bien, tratándose únicamente de los productos básicos agrícolas, de un 5,5%. El efecto menor que se observa en estos nuevos resultados obedece a que en la nueva base de datos se incluyen los impuestos a las exportaciones en los países en desarrollo —particularmente en Argentina—, basados en las estimaciones antes indicadas de la tasa nominal de asistencia, y al eliminarlos se contrarrestaría el efecto alcista en los precios internacionales que produciría suprimir la protección a las importaciones y los subsidios agrícolas en otros lugares.

CUADRO 7

Países y regiones seleccionados: efectos sobre el bienestar del regreso a las políticas de 1980-1984 y de la liberalización total del comercio mundial de mercancías, 2004

(En dólares de 2004 y porcentajes, en relación con datos de referencia para 2004)

	Regreso en 2004 a distorsiones de precios de 1980-1984				Liberalización total de distorsiones de precios subsistentes a partir de 2004			
	Variación total ingreso real anual (en miles de millones de dólares)	Variación de ingresos debido únicamente a cambios en relación de intercambio (en miles de millones de dólares)	Variación total ingreso real como porcentaje del año de referencia 2004 ^a		Variación total ingreso real anual (en miles de millones de dólares)	Variación de ingresos debido únicamente a cambios en relación de intercambio (en miles de millones de dólares)	Variación total ingreso real como porcentaje del año de referencia 2004 ^a	
Argentina	-1,7	0,1	-1,4	(0,1)	3,2	-0,7	2,6	(-0,6)
Brasil	-5,3	6,8	-1,2	(1,6)	6,8	5,6	1,6	(1,3)
Chile	0,1	0,7	0,1	(1,0)	0,3	0,2	0,4	(0,3)
Colombia	2,5	2,5	3,5	(3,5)	2,2	0,7	3,1	(1,0)
Ecuador	-0,6	0,3	-2,5	(1,2)	2,0	1,1	8,2	(4,4)
México	-2,6	3,6	-0,5	(0,7)	-0,7	-3,4	-0,1	(-0,6)
Nicaragua	0,0	0,0	0,6	(0,0)	0,0	0,0	1,3	(0,4)
Otros países de América Latina	0,5	-0,2	0,1	(-0,1)	2,0	-1,0	0,5	(-0,3)
Todos los países en desarrollo	-73,1	49,3	-1,0	(0,7)	64,9	-12,2	0,9	(-0,2)
África septentrional	0,6	0,1	0,3	(0,0)	0,9	-2,8	0,5	(-1,5)
África subsahariana	-3,4	1,7	-1,0	(0,5)	0,0	-3,2	0,0	(-0,9)
Asia oriental	-61,5	19,9	-2,2	(0,7)	30,1	-1,0	1,1	(0,0)
Asia meridional	-10,8	6,5	-1,7	(1,0)	-0,4	-3,9	-0,1	(-0,6)
América Latina	-7,1	13,7	-0,4	(0,8)	15,8	2,5	1,0	(0,2)
Oriente medio	2,6	0,4	0,5	(0,1)	4,2	-0,2	0,8	(0,0)
Europa oriental y Asia central	6,5	7,1	0,5	(0,6)	14,2	-3,6	1,2	(-0,3)
Países de altos ingresos	-159,9	-50,8	-0,7	(-0,2)	102,8	11,3	0,5	(0,1)
Total mundial	-233,0	-1,5	-0,8	(0,0)	167,7	-1,0	0,6	(0,0)

Fuente: simulaciones a partir del modelo LINKAGE del Banco Mundial tomadas de E. Valenzuela, D. van der Mensbrugge y K. Anderson, "General equilibrium effects of distortions on global markets, farm incomes and welfare", *Distortions to Agricultural Incentives: A Global Perspective, 1955-2007*, K. Anderson (comp.), Londres, Palgrave Macmillan, 2009.

^a Las cifras entre paréntesis se refieren a cambios debidos a los efectos de la relación de intercambio.

Quinto, las variaciones de los precios van acompañadas de cambios en la producción, las exportaciones y las importaciones de productos agrícolas. En el caso de América Latina, si no se hubiesen realizado las reformas de comienzos de los años ochenta, en 2004 la producción habría sido un 7% más baja, y las exportaciones un 21%, en comparación con solo un 3% inferior y un 5% más alta en otros países en desarrollo, respectivamente. Sin embargo, si bien es cierto que al eliminar las distorsiones subsistentes (27%) a partir de 2004, la producción agrícola de América Latina aumentaría aún más, en otros países en desarrollo el incremento solo llegaría al 7% en promedio. En lo concerniente al mundo en su conjunto, estos resultados indican que el valor real del comercio de productos

agrícolas habría sido dos tercios mayor si no se hubiesen realizado las reformas de los dos últimos decenios. Por lo que respecta a las exportaciones, los resultados corresponden casi íntegramente a los países de altos ingresos, cuyas exportaciones se habrían duplicado con creces si estos no hubiesen reducido los subsidios a las exportaciones y los países en desarrollo no hubiesen rebajado sus impuestos a las exportaciones. Si las distorsiones —como las indicadas en 2004— se eliminaran, el comercio mundial se incrementaría en dos quintas partes (véase el cuadro 10).

En sexto lugar, de no haberse realizado las reformas del cuarto de siglo comprendido hasta 2004, el ingreso agrícola neto (valor agregado de la agricultura) de los países en desarrollo en su conjunto habría mermado

CUADRO 8

Países y regiones seleccionados: efectos del regreso a las políticas de 1980-1984 y de liberalización total del comercio mundial de mercancías en la proporción exportada de la producción agrícola y de alimentos
(En porcentajes)

	Año de referencia 2004	Regreso a políticas de 1980-1984	Liberalización mundial total
Argentina	42,3	31,6	47,0
Brasil	20,7	13,3	32,5
Chile	37,6	34,7	40,0
Colombia	13,6	32,0	29,0
Ecuador	28,2	21,2	47,5
México	7,7	6,8	9,2
Nicaragua	27,6	31,4	31,9
Otros países de América Latina	14,6	15,0	26,8
Todos los países en desarrollo	9,5	9,5	16,9
África septentrional	6,3	7,9	20,6
África subsahariana	13,8	13,5	19,3
Asia oriental	8,4	7,7	15,1
Asia meridional	3,7	2,4	7,5
América Latina	18,1	16,3	28,2
Oriente medio	7,4	14,2	17,2
Europa oriental y Asia central	6,8	9,1	11,1
Países de altos ingresos	13,0	15,9	14,1
Total mundial^a	11,4	13,1	15,4

Fuente: simulaciones a partir del modelo LINKAGE del Banco Mundial tomadas de E. Valenzuela, D. van der Mensbrugge y K. Anderson, "General equilibrium effects of distortions on global markets, farm incomes and welfare", *Distortions to Agricultural Incentives: A Global Perspective, 1955-2007*, K. Anderson (comp.), Londres, Palgrave Macmillan, 2009.

^a Incluido el comercio dentro de la Unión Europea.

CUADRO 9

Efectos del regreso a las políticas del período 1980-1984 y de la liberalización total del comercio mundial de mercancías en los precios internacionales reales de los productos
(En porcentajes respecto del año base 2004)

	Regreso a políticas de 1980-1984	Liberalización mundial total
Arroz (<i>no procesado</i>)	-11,6	6,6
Trigo	-15,4	1,4
Otros cereales	-27,5	2,7
Semillas oleaginosas	-8,6	-2,4
Caña de azúcar y betarraga	-0,5	-2,0
Fibras vegetales	0,8	2,9
Hortalizas y frutas	2,8	1,8
Otros cultivos	2,6	1,0
Ganado, ovinos	0,5	-1,1
Otra clase de ganado	-2,0	-2,1
Leche cruda	0,4	-0,2
Lana	-1,9	3,3
Carne de res y ovino	-15,0	4,6
Otros productos de carne	-45,5	0,6
Aceites y grasas vegetales	-1,4	-1,9
Productos lácteos	-8,5	3,8
Arroz elaborado	0,6	2,9
Azúcar refinada	-2,5	1,3
Otros alimentos, bebidas y tabaco	0,1	-1,3
Textiles y vestuario	1,4	-1,2
Otras manufacturas	0,3	-0,2
Comercio de mercancías	-1,2	-0,2
Agricultura y alimentos	-12,6	0,3
Agricultura primaria	-5,9	0,9
Agricultura y alimentos poco elaborados	-17,6	1,3

Fuente: simulaciones a partir del modelo LINKAGE del Banco Mundial tomadas de E. Valenzuela, D. van der Mensbrugge y K. Anderson, "General equilibrium effects of distortions on global markets, farm incomes and welfare", *Distortions to Agricultural Incentives: A Global Perspective, 1955-2007*, K. Anderson (comp.), Londres, Palgrave Macmillan, 2009.

Nota: El numerador del modelo es el índice del precio de exportación de las exportaciones de productos manufacturados de los países con altos ingresos.

CUADRO 10

Países y regiones seleccionados: efectos del regreso a las políticas del período 1980-1984 y de la liberalización total del comercio de mercancías en la producción agrícola y de alimentos
(En porcentajes respecto de datos de referencia)

	Regreso a políticas de 1980-1984			Liberalización total		
	Producción	Exportaciones	Importaciones	Producción	Exportaciones	Importaciones
Argentina	-19,9	-36,7	27,8	37,8	95,6	81,8
Brasil	-18,2	-48,5	30,7	45,3	100,7	94,8
Chile	-11,0	-7,8	12,7	4,7	11,3	15,8
Colombia	48,6	292,6	110,4	14,6	161,4	81,7
Ecuador	-15,6	-69,6	-12,7	46,1	198,7	71,8
México	-2,3	-54,0	12,6	-0,4	5,8	4,3
Nicaragua	2,8	26,1	16,8	2,9	21,6	19,4
Otros países de América Latina	-4,6	-0,2	32,2	25,7	175,9	30,4
Todos los países en desarrollo	-3,2	4,9	50,3	7,1	100,0	40,4
África septentrional	-0,7	35,2	21,4	17,3	377,2	62,5
África subsahariana	4,3	15,5	50,0	1,9	41,9	32,3
Asia oriental	-5,4	-0,2	51,2	4,0	77,4	37,4
Asia meridional	-2,8	-41,2	12,3	0,0	108,3	33,2
América Latina	-6,9	-20,6	26,8	26,8	106,4	29,8
Oriente medio	7,1	154,2	58,6	21,5	222,7	12,1
Europa oriental y Asia central	-2,6	53,4	91,6	-2,6	79,7	77,6
Países de altos ingresos	11,0	110,8	78,3	-13,1	-4,0	38,3
Total mundial^a	3,6	66,9	66,9	-2,6	39,1	39,1

Fuente: simulaciones a partir del modelo LINKAGE del Banco Mundial tomadas de E. Valenzuela, D. van der Mensbrugghe y K. Anderson, "General equilibrium effects of distortions on global markets, farm incomes and welfare", *Distortions to Agricultural Incentives: A Global Perspective, 1955-2007*, K. Anderson (comp.), Londres, Palgrave Macmillan, 2009.

^a Excluye el comercio entre países de la Unión Europea.

un 5% y en América Latina un 10%, lo que supera ampliamente la proporción de utilidades de las actividades no agrícolas. Si se eliminaran las demás políticas que se aplicaban en 2004, los ingresos netos de la agricultura aumentarían otro 37% en América Latina y un 6% en todos los países en desarrollo, en comparación con solo el 2% en el caso del valor agregado no agrícola (véase el cuadro 11). Además, esta liberalización acrecentaría más las ganancias de los trabajadores no especializados de los países en desarrollo —que trabajan mayoritariamente en la agricultura— que las de otros factores de

producción. Esto también se aplica a América Latina, con la salvedad de que el efecto de la rentabilidad de la tierra es aún más positivo que en la mano de obra no especializada. En conjunto, estas conclusiones indican que esta clase de reforma aliviaría tanto la desigualdad como la pobreza a nivel mundial, puesto que en los países en desarrollo tres cuartas partes de los pobres pertenecen a hogares agrícolas (Chen y Ravallion, 2008). Sin embargo, es posible que en América Latina las reformas hayan aumentado la desigualdad, debido a que los ricos siguen siendo dueños de las tierras agrícolas.

CUADRO 11

Efectos del análisis retrospectivo (regreso a políticas del período 1980-1984) y de la liberalización total del comercio mundial de mercancías en el valor agregado agrícola y no agrícola
(En porcentajes respecto datos año de referencia 2004)

	Regreso a políticas de 1980-1984		Liberalización total	
	Agrícola	No agrícola	Agrícola	No agrícola
Argentina	-25,5	13,1	103,5	13,8
Brasil	-24,9	1,6	42,6	4,2
Chile	-1,8	1,3	5,5	0,9
Colombia	13,6	15,3	53,5	1,5
Ecuador	-35,4	-1,9	126,0	6,7
México	-4,0	1,8	0,3	-1,0
Nicaragua	5,1	-0,4	2,4	2,3
Otros países de América Latina	0,0	-0,2	28,7	-0,6
Países en desarrollo	-4,9	-0,4	5,6	1,9
África septentrional	-0,3	0,3	-1,1	0,8
África subsahariana	-3,1	-0,3	-0,8	-0,5
Asia oriental	-8,9	-2,8	4,7	3,5
Asia meridional	-2,2	2,7	-6,7	-0,3
América Latina	-9,8	2,7	37,0	2,3
Oriente medio	-1,1	-0,8	25,4	0,9
Europa oriental y Asia central	1,5	-0,1	-5,2	0,3
Países de altos ingresos	36,2	-0,5	-14,7	0,1
Total mundo	8,8	-0,5	-1,2	0,5

Fuente: simulaciones a partir del modelo LINKAGE del Banco Mundial tomadas de E. Valenzuela, D. van der Mensbrugge y K. Anderson, "General equilibrium effects of distortions on global markets, farm incomes and welfare", *Distortions to Agricultural Incentives: A Global Perspective, 1955-2007*, K. Anderson (comp.), Londres, Palgrave Macmillan, 2009.

IV

Pobreza, desigualdad y consecuencias en materia de política

La característica más importante de la política comercial y de precios que se aplica en América Latina desde la década de 1960 ha sido la de las grandes reformas económicas, incluida la significativa liberalización del comercio introducida en la mayoría de los países a fines de los años ochenta y comienzos de los noventa (véase el cuadro 12). Los niveles globales de protección a las actividades no agrícolas han disminuido notablemente, en especial en el sector industrial, y se han realizado reformas en el sector de servicios (desregulación y privatización). Ambos cambios han incrementado la competitividad del sector agrícola. Para resumir las principales conclusiones, cabe destacar las siguientes características de la experiencia de América Latina en los últimos 40 años o más:

i) Desde el decenio de 1970, la región ha ido abandonando el sistema de gravar con mayores impuestos a los agricultores en beneficio de los productores no agrícolas, y desde comienzos de los años noventa ha surgido un movimiento en pro de la asistencia a la agricultura. La baja gradual de la tasa relativa de asistencia estimada (negativa) de la región, desde un punto máximo del -40% a comienzos de los años setenta hasta menos del -2% en los últimos 10 años, no difiere de las tendencias observadas en África y Asia, pero de todas formas resulta notable. En vez de tener que pagar impuestos por casi 17 mil millones de dólares al año, como ocurrió en la década de 1980 (o 400 dólares por persona que trabaja en la agricultura),

CUADRO 12

Países y regiones seleccionados: efectos del regreso a las políticas del período 1980-1984 y de la liberalización total del comercio mundial de mercancías en los precios reales de los factores^a

(En porcentajes respecto de datos de referencia)

a) Regreso a 1980-1984

	Salarios no especializados	Salarios especializados	Costo capital usuario ^b	Costo tierra usuario ^b	IPC agregado	IPC alimentos
Países en desarrollo	-2,1	-1,7	-1,5	-4,1	1,0	0,4
África septentrional	0,3	0,1	-0,2	-1,1	0,3	-0,7
África subsahariana	0,1	0,6	1,2	-1,5	-1,4	-3,1
Asia oriental	-4,5	-3,7	-3,4	-6,2	0,7	1,9
Asia meridional	-4,1	-4,7	-1,7	-6,6	5,4	4,7
América Latina	0,0	-0,1	-0,2	-8,1	2,2	0,2
Oriente medio	0,6	0,7	0,2	-4,3	-1,2	-3,9
Europa oriental y Asia central	0,2	-0,1	0,2	4,1	-0,2	-1,6
Países de altos ingresos	0,4	-0,7	-0,4	102,1	-0,1	-1,2
Total mundo	-0,1	-0,9	-0,7	21,1	0,2	-0,5

b) Liberalización total del comercio de mercancías a partir de 2004

	Salarios no especializados	Salarios especializados	Costo capital usuario ^b	Costo tierra usuario ^b	IPC agregado	IPC alimentos
Países en desarrollo	3,5	3,0	2,9	1,6	-0,9	-2,8
África septentrional	7,0	7,7	5,3	-0,5	-5,2	-7,2
África subsahariana	3,2	3,2	3,8	0,2	-3,8	-4,9
Asia oriental	4,0	3,4	3,3	1,9	0,1	-2,7
Asia meridional	-0,6	2,3	1,2	-6,2	-1,6	0,3
América Latina	4,5	1,4	1,9	21,1	1,2	3,2
Oriente medio	8,3	2,9	4,7	43,8	-3,3	-10,5
Europa oriental y Asia central	1,7	3,2	2,6	-4,5	-2,3	-4,5
Países de altos ingresos	0,2	1,0	0,5	-17,9	-0,6	-3,6
Total mundo	0,9	1,3	1,2	-3,1	-0,7	-3,2

Fuente: simulaciones a partir del modelo LINKAGE del Banco Mundial tomadas de E. Valenzuela, D. van der Mensbrugge y K. Anderson, "General equilibrium effects of distortions on global markets, farm incomes and welfare", *Distortions to Agricultural Incentives: A Global Perspective, 1955-2007*, K. Anderson (comp.), Londres, Palgrave Macmillan, 2009.

^a Precios nominales de los factores, deflactados según el valor agregado nacional del índice de precios al consumidor (IPC), columna 5.

^b El costo del capital y de la tierra para el usuario representa el costo del arrendamiento incluido el subsidio.

actualmente los agricultores de la región reciben apoyo por una suma superior a los 5 mil millones de dólares al año, esto es, casi 125 dólares por trabajador agrícola. Una excepción es Argentina, donde se produjo un vuelco en la reforma de política que, a fines de 2001, significó volver al impuesto directo sobre las exportaciones, aunque esto hay que considerarlo en el contexto de la devaluación masiva que se produjo cuando se optó por abandonar la paridad fija con el dólar de los Estados Unidos. Gracias a la devaluación, Argentina siguió contribuyendo al incremento acelerado de la participación de América Latina en las exportaciones mundiales de productos agrícolas, que fue estimulado

por la eliminación gradual de políticas desfavorables para la agricultura.

ii) Pese a las reformas realizadas en todos los países, la dispersión del promedio de la tasa nominal de asistencia y de la tasa relativa de asistencia a los agricultores que se observa en América Latina en su conjunto no ha disminuido considerablemente, y tampoco se ha reducido la dispersión de la tasa nominal de asistencia entre los agricultores de cada país de la región, incluido el marcado sesgo contrario al comercio que implican las tasas de asistencia. Esto significa que en la región aún hay mucho margen para reducir las distorsiones en el uso de los recursos en la agricultura. Esta conclusión también

indica que en cada uno de los países operan fuerzas de política económica y que a lo largo del tiempo ellas no han variado mayormente en relación con la situación que se da en otros países.

iii) Dado que tanto la carga tributaria como la asistencia a la agricultura se establecen principalmente mediante medidas relacionadas con el comercio, las fluctuaciones del impuesto equivalente al consumo son muy similares a las variaciones del apoyo prestado a la agricultura o de los impuestos que la gravan, lo que significa que antes de las reformas los niveles de precio de los alimentos se mantuvieron artificialmente bajos, pero en los últimos años han superado en promedio los niveles internacionales. También significa que el equivalente del impuesto al consumo varía bastante entre productos y entre los países de la región. El equivalente del impuesto al consumo, al igual que la tasa nominal de asistencia, es más alto en el caso de la leche, el arroz y el azúcar, pero en promedio es negativo en el caso del maíz, la carne de res y la soja.

iv) La baja de la tasa relativa de asistencia negativa ha obedecido tanto a mermas en la protección a los sectores no agrícolas, como a las reformas de la política agrícola. Esto pone de relieve que la eliminación de las distorsiones de los incentivos agrícolas en la región ha formado parte de una serie de programas que han abarcado toda la economía y no ha obedecido simplemente a reformas de la política agraria.

v) Las reformas recientes y proyectadas han favorecido a los trabajadores no especializados de la región, pero aún más a los dueños de la tierra. Esto indica que para no exacerbar la desigualdad en la región es posible que en América Latina haya que reajustar las políticas internas de redistribución del ingreso y de la riqueza.⁸

La evolución de las tasas de asistencia es alentadora, en tanto indica que ha quedado prácticamente atrás el prolongado período en que se fomentó la sustitución de las importaciones en el sector industrial y se gravaron las exportaciones de productos primarios, período tan desfavorable para el sector agrícola en América Latina. Sin embargo, como lo deja en claro el resumen anterior,

esto no quiere decir que la política no siga distorsionando los incentivos a la agricultura. Y si la región optara por la política elegida por las economías más avanzadas, que involucra aumentar la asistencia a la agricultura a medida que suben los ingresos per cápita, es posible que en el futuro se produzcan incluso mayores distorsiones. Ello indica que en los próximos años los asesores en materia de política económica tendrán que mantenerse vigilantes. Entretanto, en Argentina subsiste el problema contrario, ya que a fines de 2001 se volvió a introducir el impuesto directo a las exportaciones, que desde entonces se ha reajustado varias veces.

Los impuestos al comercio, sea que graven las importaciones agrícolas para reducir la competencia de estas a fin de favorecer a los agricultores pobres, o las exportaciones agrícolas para reducir el costo de los alimentos que consumen los pobres de las zonas urbanas, no son la forma más eficiente de reducir la pobreza (Winters, McCulloch y McKay, 2004). Los mecanismos de política comercial casi nunca son la manera óptima de mitigar la pobreza. Por el contrario, es posible que los impuestos al comercio de alimentos incluso la acrecienten, según cuales sean el sistema de ingresos y gastos de los hogares pobres y los mecanismos alternativos para aumentar los impuestos existentes. Sería mucho mejor realizar reformas microeconómicas para aminorar arraigados problemas estructurales que afectan a la competitividad de los mercados de factores y bienes. Ello porque las reformas han acentuado las diferencias entre los agricultores que se orientan al comercio y aquellos que están menos preparados para sacar partido de la reforma económica. Pese a que los países han adoptado diversas políticas para atenuar los costos humanos del ajuste económico, sobre todo desde mediados de los años noventa, en algunos casos ellas influyeron negativamente en la pobreza de las zonas rurales y a menudo se dejó atrás la agricultura tradicional (Spor, 2000; Valdés y Foster, 2007). Muchos países de la región han puesto en práctica programas de redes de seguridad para ayudar a los pobres, incluso mediante transferencias directas de ingresos y transferencias condicionales de dinero a las familias que trabajan en la agricultura. El reto que hay que enfrentar en los próximos años es mejorar la cobertura y la eficacia de los programas para aliviar la pobreza. Estos programas no solo sirven para luchar contra ella, sino que pueden contribuir a que se invierta en capital humano y, actuando como una forma de compensación garantizada, reducir los obstáculos políticos que se interponen a la realización de reformas económicas adicionales.

⁸ En un estudio reciente de Valdés y otros (2008, p. 86, cuadro 2) se indica que, a partir de 1990, han disminuido las utilidades de los dueños de la tierra en Brasil, Chile y México. Esto no es incompatible con el resultado del modelo antes descrito, que es una simulación de "qué pasaría si...", donde se muestra cómo habrían cambiado los precios de los factores las reformas de la política realizadas desde comienzos de los años ochenta si en ese período no hubiese cambiado nada más.

Bibliografía

- Anderson, K. (2010), "Krueger/Schiff/Valdés revisited: agricultural price and trade policy reform in developing countries since the 1980s", *Applied Economic Perspectives and Policy*, vol. 1, N° 1, Oxford, Oxford University Press, por aparecer.
- _____ (comp.) (2009), *Distortions to Agricultural Incentives: A Global Perspective, 1955-2007*, Londres, Palgrave Macmillan.
- Anderson, J.E. y J.P. Neary (2005), *Measuring the Restrictiveness of International Trade Policy*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Anderson, K. y J. Croser (2009), "National and global agricultural trade and welfare reduction indexes, 1955 to 2007", Washington, D.C., Banco Mundial [en línea] www.worldbank.org/agdistortions.
- Anderson, K. y W. Martin (comps.) (2009), *Distortions to Agricultural Incentives in Asia*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Anderson, K., W. Martin y D. van der Mensbrugge (2006), "Distortions to world trade: impacts on agricultural markets and incomes", *Review of Agricultural Economics*, vol. 28, N° 2, Oxford, Blackwell Publishing.
- Anderson, K. y W. Masters (comps.) (2009), *Distortions to Agricultural Incentives in Africa*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Anderson, K. y otros (2008), "Measuring distortions to agricultural incentives, revisited", *World Trade Review*, vol. 7, N° 4, Cambridge, Cambridge University Press.
- Anderson, K. y J. Swinnen (comps.) (2008), *Distortions to Agricultural Incentives in Europe's Transition Economies*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Anderson, K. y A. Valdés (comps.) (2008), *Distortions to Agricultural Incentives in Latin America*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Anderson, K. y E. Valenzuela (2008), *Estimates of Global Distortions to Agricultural Incentives, 1955 to 2007*, Washington, D.C., Banco Mundial [en línea] www.worldbank.org/agdistortions.
- Banco Mundial (2007), *Informe sobre el desarrollo mundial 2008: agricultura para el desarrollo*, Washington, D.C.
- _____ (2006), *Global Economic Prospects: Economic Implications of Remittances and Migration*, Washington, D.C.
- _____ (2005), *Global Economic Prospects: Trade, Regionalism, and Development*, Washington, D.C.
- _____ (2004), *Global Economic Prospects: Realizing the Development Promise of the Doha Agenda*, Washington, D.C.
- _____ (2002), *Global Economic Prospects and the Developing Countries, 2002: Making Trade Work for the Poor*, Washington, D.C.
- _____, World Development Indicators Database [en línea] <http://go.worldbank.org/B53SONGPA0> [accessed December 2007].
- Bhagwati, J. (1978), *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Anatomy and Consequences of Exchange Control Regimes*, Cambridge, Massachusetts, Ballinger.
- _____ (1971), "The generalized theory of distortions and welfare", *Trade, Balance of Payments and Growth*, J. Bhagwati y otros (comps.), Amsterdam, North-Holland.
- Chen, S. y M. Ravallion (2008), "The developing world is poorer than we thought, but no less successful in the fight against poverty", *Policy Research Working Paper*, N° 4703, Washington, D.C., Banco Mundial, agosto.
- Clements, K.W. y L.A. Sjaastad (1984), "How protection taxes exporters", *Thames Essay*, N° 39, Londres, Trade Policy Research Centre.
- Corden, W. (1997), *Trade Policy and Economic Welfare*, Oxford, Clarendon Press.
- Krueger, A.O., M. Schiff y A. Valdés (1991), *The Political Economy of Agricultural Pricing Policy: Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- _____ (1988), "Agricultural incentives in developing countries: measuring the effect of sectoral and economywide policies", *World Bank Economic Review*, vol. 2, N° 3, Oxford, Oxford University Press.
- Lerner, A. (1936), "The symmetry between import and export taxes", *Economica*, vol. 3, N° 11, Oxford, Blackwell Publishing, agosto.
- Lloyd, P.J., J.L. Croser y K. Anderson (2009), "Global distortions to agricultural markets: new indicators of trade and welfare impacts, 1955 to 2007", *Policy Research Working Paper*, N° 4865, Washington, D.C., Banco Mundial, marzo.
- Prebisch, R. (1964), *Hacia una nueva política comercial en pro del desarrollo: informe del Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (E/Conf.46/3)*, Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 64.II.B.4.
- _____ (1959), "Commercial policy in under developed countries", *American Economic Review*, vol. 49, N° 2, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- _____ (1949), *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas (E/CN.12/89)*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Sandri, D., E. Valenzuela y K. Anderson (2007), "Economic and trade indicators for Latin America, 1960 to 2004", *Agricultural Distortions Working Paper*, N° 48434, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Spoor, M. (2000), "Two decades of adjustment and agricultural development in Latin America and the Caribbean", serie *Reformas económicas*, N° 56 (LC/L.1352), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Valdés, A. (1996), "Surveillance of agricultural price and trade policy in Latin America during major policy reforms", *World Bank Discussion Paper*, N° 349, Washington, D.C., noviembre.
- Valdés, A. y W. Foster (2007), "The breadth of policy reforms and the potential gains from agricultural trade liberalization: an ex post look at three Latin American countries", *Reforming Agricultural Trade for Developing Countries: Key Issues for a Pro-Development Outcome of the Doha Round*, Alex F. McCalla y John Nash (comps.), Washington, D.C., Banco Mundial.
- Valdés, A. y otros (2008), "Evolución del ingreso agrícola real en América Latina, 1990-2005", *Revista española de estudios agrosociales y pesqueros*, N° 218, Madrid, Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino.
- Valenzuela, E. y K. Anderson (2008), "Alternative agricultural price distortions for CGE analysis of developing countries, 2004 and 1980-84", *Gtap Research Memoranda*, N° 2925, West Lafayette, Universidad de Purdue, diciembre [en línea] www.gtap.agecon.purdue.edu/resources
- Valenzuela, E., D. van der Mensbrugge y K. Anderson (2009), "General equilibrium effects of distortions on global markets, farm incomes and welfare", *Distortions to Agricultural Incentives: A Global Perspective, 1955-2007*, K. Anderson (comp.), Londres, Palgrave Macmillan.
- Van der Mensbrugge, D. (2005), "LINKAGE technical reference document: version 6.0", Washington, D.C., Banco Mundial, inédito [en línea] worldbank.org/prospects/linkagemodel.
- Winters, L.A., N. McCulloch and A. McKay (2004), "Trade liberalization and poverty: the evidence so far", *Journal of Economic Literature*, vol. 42, N° 1, Nashville, Tennessee, American Economic Association.