



RESEÑAS DE POLÍTICAS

## Lograr Precios Adecuados mediante Reformas de las Políticas en los Países en Desarrollo

*Se han logrado muchos avances en los países en desarrollo, desde la década de 1980, en la reducción de los sesgos en las políticas que perjudican la agricultura —en especial, mediante reformas macroeconómicas. Hay, sin embargo, un espacio considerable para más reformas que promuevan el crecimiento agrícola y reduzcan la pobreza con más rapidez. Se necesitan, muchas veces, programas complementarios de transición que den compensaciones a los perdedores, aborden la economía política de las reformas, y faciliten el ajuste a los nuevos mercados.*

Históricamente, las políticas de los países en desarrollo han limitado los incentivos para productores agrícolas. Las políticas macroeconómicas han gravado a la agricultura más que las políticas agrícolas, pero ambas han tenido importancia en los países más pobres. En un estudio realizado en 16 países en desarrollo, desde la década de 1960 hasta mediados de la década de 1980, se calculó que la tributación directa promedio (por ejemplo, precios de productos fijados por debajo de los precios mundiales) era un 12% de los precios establecidos por los productores agrícolas, y se calculó también que los impuestos indirectos (por ejemplo, las tasas de cambio sobrevaloradas) representaban un 24% de dichos precios. La alta tributación a la agricultura se asoció con el bajo crecimiento del sector agrícola —y con el crecimiento aún más lento de la economía— especialmente en los países en desarrollo más pobres que impusieron más impuestos a la agricultura.

### Las reformas han reducido notablemente la tributación impuesta a la agricultura.

Las reformas realizadas en las décadas de 1980 y 1990 para restituir el equilibrio macroeconómico, mejorar la distribución de los recursos, y recuperar el crecimiento en muchos de los países más pobres han mejorado los incentivos derivados del precio entre los productores agrícolas de los países en desarrollo. Esas reformas han reducido, pero no han eliminado, los sesgos con que históricamente la política ha afectado adversamente a la agricultura. En el periodo entre 1980-84 y 2000-04, la tributación neta (tanto directa como indirecta) de la actividad agrícola disminuyó, en promedio, de 28% a 10% en los países agrícolas (principalmente en África al sur del Sahara) y de 15% a 4% en los países en proceso de transformación (principalmente en Asia), y de una protección marginalmente negativa a una protección neta de 9% en los países urbanizados (principalmente en América Latina).

Gran parte del progreso logrado se debe a las reformas macroeconómicas. La reducida sobrevaloración de las monedas nacionales, que impuso un gravamen a las exportaciones agrícolas (generalmente exportadas a la tasa oficial) y subsidió la importación de alimentos, se reflejó en la enorme disminución de las primas de los mercados paralelos que se

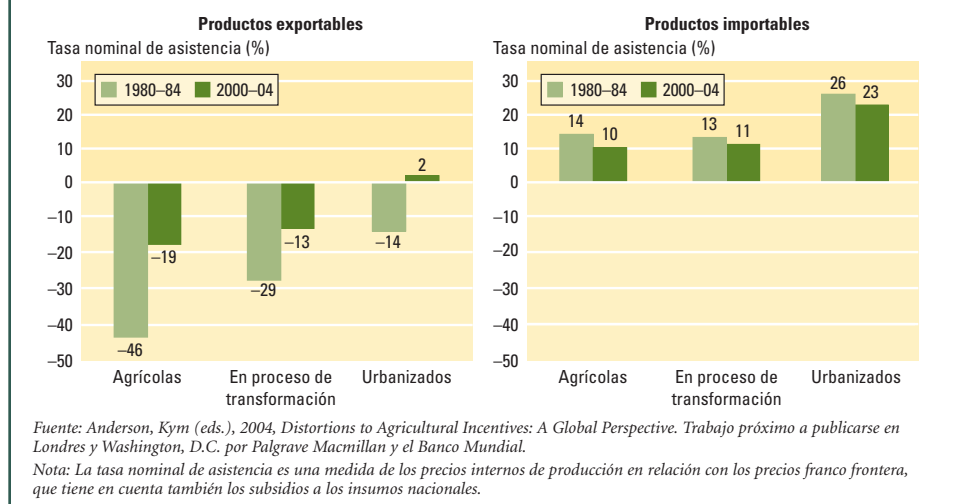
dan a las divisas en los países en desarrollo. En 59 países en desarrollo, la prima promedio del mercado paralelo cayó desde más de 140% en la década de 1960, a aproximadamente 80% en las décadas de 1970 y 1980, y a sólo 9% a comienzos de la década de 1990. Además, la variación fue grande de un país a otro.

Las reformas macroeconómicas y las reformas del sector agrícola ocurridas en la década de 1980 tuvieron poco efecto, al comienzo, en el crecimiento del sector agrícola, porque los precios de los productos agrícolas básicos descendían entonces en los mercados mundiales. Esta situación cambió durante la década de 1990. Los precios más favorables que lograron los productos agrícolas básicos al nivel mundial y las continuas reformas llevaron a alzas bastante grandes en los precios domésticos reales de las exportaciones agrícolas. El incentivo de los precios más pujantes explica, en parte, el mayor crecimiento agrícola registrado en muchos países al sur del Sahara desde la década de 1990.

### Es necesario que continúen las reformas.

Aunque las reformas, consideradas a un macronivel, han sido ampliamente exitosas, aún queda un margen considerable para reformas dentro del sector agropecuario. El nivel relativamente bajo de la tributación neta general oculta una protección a los productos importados combinada con impuestos a los productos exportables, y tanto aquella como éstos pueden ser altos (Gráfico 1). En consecuencia, aún queda un margen considerable para avanzar mucho en eficiencia, que es la reforma de las políticas comerciales de los propios países en desarrollo.

**Gráfico 1. Los gravámenes a los productos exportables disminuyeron entre 1980-84 y 2000-04**





Entretanto, los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) avanzan lentamente en la reforma de sus políticas. La protección y los subsidios que otorgan siguen distorsionando los precios mundiales de muchos productos agrícolas básicos, especialmente del algodón y de las semillas oleaginosas (ver *Reseñas de Políticas Comercio Agrícola*).

**Hay ganadores y perdedores en el proceso de reforma.** Una preocupación particular relacionada con la política de liberalización del comercio es el efecto que puede tener esta política en el bienestar de la población pobre, especialmente en lo referente a alimentos básicos. Cualquier cambio en los precios dará lugar a ganadores y perdedores entre los pobres. La distribución de ganadores y perdedores varía de un país a otro. La liberalización del comercio que provoque un alza en los precios de los alimentos afectará a los compradores netos de alimentos —por ejemplo, al grupo más grande de población pobre de las zonas rurales de países como Bolivia y Bangladesh— y beneficiará a los vendedores netos —por ejemplo, al grupo más grande de pobres de las zonas rurales de Camboya y Vietnam.

Más allá de su efecto principal en los precios de los alimentos, la liberalización del comercio causa también efectos en la población pobre por la generación y la pérdida de empleos y de salarios. La reforma de amplio alcance que se aplicó al comercio de Vietnam a comienzos de la década de 1990 indujo una intensa respuesta en cuanto a la oferta de bienes y una ganancia en bienestar para los agricultores pobres. En Bangladesh, el hogar pobre y sin tierra, de nivel promedio, sufre pérdidas a corto plazo cuando aumenta el precio del arroz pero puede ganar, a la larga, en cuanto los salarios aumenten con el transcurso del tiempo. Al descomponer los ingresos en Vietnam, Bangladesh y Uganda, se descubrió que los efectos del mercado laboral eran, en verdad, canales importantes para hacer que las reformas al comercio afecten el bienestar. Ahora bien, estos efectos son muy específicos de cada país.

**La economía política tiene importancia.** Puesto que hay ganadores y perdedores, las reformas suelen ser políticamente sensibles y tienen fuertes intereses creados. En consecuencia, muchas veces es difícil realizarlas. La afiliación a la Organización Mundial del Comercio (OMC) puede servir para introducir una reforma, y los medios de comunicación locales pueden hacer públicos tanto los costos que afectan a los contribuyentes como la incidencia desigual de los beneficios. En ciertos casos pueden resultar efectivos los mecanismos de compensación y los compromisos negociados a favor de los perdedores, como sucedió con las reformas implantadas en México en la década de 1990 respecto a los alimentos básicos. Si se vinculan las reformas agrícolas internas con un conjunto más amplio de reformas económicas se puede aumentar la probabilidad de tener éxito, como ocurrió en muchos países en desarrollo en las décadas de 1980 y 1990. Esas reformas, sin embargo, son aún incompletas para el sector agrícola.

Si se reconocen la sensibilidad política de las reformas y el carácter específico (respecto a cada país) de los efectos de esas reformas, es razonable que se conceda a los países cierta flexibilidad dentro de las reglas del comercio si se hace de manera que esto promueva el cambio hacia la liberalización de los mercados. Se necesitarán programas diseñados para las circunstancias específicas de cada país con el fin de suavizar la transición hacia las nuevas realidades del mercado, en especial de los pequeños agricultores y de otros grupos vulnerables.

## Una reforma eficaz requiere de políticas y programas complementarios.

Se necesitan políticas y programas complementarios (incluyendo ayuda para el comercio) para compensar a los perdedores (programas de transferencia) y para facilitar la adaptación rápida y equitativa de los pequeños agricultores a las nuevas ventajas comparativas (las inversiones en bienes públicos y las reformas institucionales). Es en verdad desafiante la tarea de establecer un equilibrio adecuado entre los pagos de transferencia que facilitan la transición, y la inversión en bienes públicos básicos que activa el crecimiento agrícola a largo plazo y mitiga la pobreza. Es alto el riesgo de caer en la

trampa de la protección y del subsidio cuando predomina un enfoque hacia el apoyo transitorio a expensas del crecimiento a largo plazo.

**Programas de transición.** Para que una reforma tenga éxito, se necesitan muchas veces programas de transición que ayuden a los agricultores a adaptarse a los nuevos signos del mercado y que den una compensación a los perdedores. Estos programas deben reconocer la heterogeneidad de los grupos perjudicados, examinar sus características demográficas y geográficas distintivas, y analizar la magnitud de las pérdidas y de los posibles beneficios. El apoyo transitorio comprendería las siguientes acciones:

- **Subvenciones que faciliten los cambios ocurridos en la producción.** Un ejemplo es el programa desarrollado por Turquía para reducir los subsidios agrícolas. A los agricultores se les pagó una subvención por hectárea para facilitarles la transición desde la producción de tabaco y avellanas hacia opciones más eficientes, como el maíz, la soya, el girasol y las hortalizas. Se dio un apoyo complementario para mejorar la eficiencia de los canales de mercadeo cooperativo.
- **Transferencias en efectivo y redes de protección social.** Para sostener a quienes son extremadamente pobres y para apoyar los ajustes que se requieran, puede ser necesario que el gobierno haga pagos al contado y proporcione redes de protección social, como hizo México mediante su programa PROCAMPO.

Las dificultades en la gestión de gobierno pueden limitar la capacidad de un país para poner en marcha los programas de transición. Esta es otra situación que debe resolverse.

**Inversión pública para el desarrollo a largo plazo.** Es posible que las transferencias de dinero en efectivo y las subvenciones no sean suficientes para inducir una respuesta de oferta a largo plazo, la cual depende de la infraestructura rural (sistemas de riego, caminos, transporte, electricidad y telecomunicaciones), así como de los mercados, del sistema financiero en las zonas rurales y de la investigación. Será necesario hacer inversiones complementarias en estos bienes y servicios públicos, porque permiten aprovechar las reformas comerciales y responder a mejores incentivos. En muchos países, en particular en África al sur del Sahara, se requiere de una inversión significativa, en particular en infraestructura de mercado, en desarrollo institucional, en investigación y extensión agrícolas, y en manejo de los recursos naturales.

**Transición hacia formas alternas de tributación.** Una reducción adicional a la protección dada a las importaciones y a la tributación impuesta a las exportaciones de productos agrícolas básicos puede plantear un dilema fiscal a muchos países agrícolas que dependen, para su inversión pública, del ingreso representado por esos conceptos. En África al sur del Sahara, los impuestos al comercio fronterizo representan cerca del 25% de todos los ingresos públicos, y en los países en desarrollo de Asia equivalen al 15% de dichos ingresos. La agricultura sigue siendo el sector dominante en la mayoría de los países al sur del Sahara y, por tanto, tendrá que seguir contribuyendo al ingreso público nacional y local. La tributación impuesta a la actividad agrícola debe guiarse por cuatro principios clave:

- a. no debe ser discriminatoria de uno u otro sector;
- b. debe minimizar las distorsiones de los precios del mercado;
- c. debe considerar su efectividad para captar ingresos fiscales; y
- d. su ejecución debe ser factible.

Los datos recientes muestran claramente una imagen compleja en el cambio hacia fuentes alternas de ingreso. Sin embargo, también ofrecen algunas lecciones sobre la forma de tratar las pérdidas de ingresos provenientes del comercio. El esfuerzo que se haga puede servir para ampliar la base tributaria mediante una reducción de las exenciones, una simplificación de las estructuras de las tasas y un mejoramiento de la administración del ingreso; también pueden ayudar los impuestos al consumo, ya sean arbitrarios o aplicados al valor agregado de base amplia.

Estas reseñas de políticas han sido extraídas del Informe sobre el Desarrollo Mundial 2008 del Banco Mundial, titulado *Agricultura para el Desarrollo*. En ese Informe hay más información sobre el tema así como la presentación detallada de las fuentes. El Informe usa una tipología sencilla de los países basada en la contribución que hace la agricultura al crecimiento general durante el lapso 1990-2005, y en la proporción de personas pobres que viven en áreas rurales (estableciendo como nivel de pobreza el ingreso de US\$2 al día en 2002). En los países agrícolas (principalmente en África), la contribución de la agricultura al crecimiento general es significativa (>20%). En los países en proceso de transformación (principalmente en Asia), los sectores no agropecuarios dominan el crecimiento, aunque una gran mayoría de pobres se encuentra en las zonas rurales. En los países urbanizados (principalmente en América Latina, Europa y Asia Central), el mayor número de pobres se encuentra en las zonas urbanas, aunque muchas veces las tasas de pobreza son allí más altas en las zonas rurales.