

La estructura de protección efectiva y el desempeño del sector agropecuario

Juan José Perfetti
María Clara Rueda

I. INTRODUCCION

Hoy en día, es una hipótesis generalmente aceptada el que el sector agropecuario de los países en desarrollo ha sido excesivamente castigado en aras de una industrialización deseada. En particular, se cuestiona la idoneidad de las políticas comerciales seguidas por estos países, las cuales, tras un objetivo de reasignación de recursos del agro hacia la industria, habrían limitado de manera importante el crecimiento de la producción de bienes primarios.

Las barreras comerciales impuestas, se arguye, han aislado las economías en desarrollo de los precios internacionales que garantizarían una mejor asignación de recursos y, en lo que al agro se refiere, han determinado precios demasiado bajos para sus bienes finales, los cuales, acompañados de los altos precios de insumos industriales utilizados por el sector, han deprimido las tasas de rentabilidad de éste por debajo de los niveles que permitirían el sano desarrollo del mismo.

Adicionalmente, las políticas de protección habrían tenido por resultado una sobrevaluación del tipo de cambio, la cual habría afectado las exportaciones agropecuarias y por ende todo el sector.

En este estudio, se analiza la política comercial colombiana durante la década de los ochenta, con el fin de observar en qué medida las hipótesis arriba planteadas reflejan la situación del agro en el país.

Dos hechos fundamentales surgen del análisis realizado. De una parte, se destaca la gran divergencia entre los niveles de protección efectiva realmente concedidos al agro y aquellos implícitos en la estructura de protección arancelaria.

Dicha divergencia, entre las “intenciones” gubernamentales y la “operatividad” de la estructura de protección, se deriva de la proliferación de instrumentos de protección distintos al arancel –cuotas, precios de sustentación, compras del IDEMA, altas tarifas portuarias, etc–, cuyo peso relativo en la formación de los precios internos no solamente iguala o supera la magnitud de la tarifa sino que puede, ocasionalmente, actuar en dirección contraria a ella. En otras palabras, el uso de mecanismos para-arancelarios ha conducido a que el arancel pierda vigencia como mecanismo de protección. En virtud de ello, el gobierno central ha visto disminuida su capacidad de control sobre el alcance de los objetivos de política comercial y,

como se verá, se han oscurecido los criterios generales para el manejo de la misma.

En segundo lugar, algunos de los resultados desvirtúan, o por lo menos relativizan, las hipótesis más pesimistas expresadas en la primera parte de esta introducción. Ciertamente, el estudio mostró que la estructura de protección de las últimas décadas sí ha beneficiado a la industria en detrimento de la agricultura. Esta última, de hecho, ha sido castigada tanto con bajos precios a sus productos finales como, en algunos años, con precios domésticos demasiado altos para los insumos industriales por ella utilizados. Sin embargo, el nivel de desprotección relativo de la agricultura ha tendido a disminuir y, durante la década de los ochenta, se redujo la brecha entre las tasas de protección concedidas al sector y la protección media de la economía.

El incremento en la protección relativa de la agricultura oculta, no obstante, serías inconsistencias en la política comercial. Hasta 1986, dicho incremento estuvo jalonado por las tasas de protección concedidas a los productos exportables, las cuales llegaron, en ocasiones, a igualar la protección promedio de la economía. La evidente paradoja de semejante estructura de protección, resulta del uso de instrumentos no arancelarios cuya aplicación ha estado guiada por criterios de acomodamiento a las situaciones particulares de cada producto, más que por una política general coherente de asignación de recursos. Así, hasta 1986 se actuó en contra de la sustitución de importaciones sin que, dada la alta protección a exportables, ello necesariamente redundara en menores precios para el consumidor nacional. Adicionalmente, la protección a exportables benefició la venta interna de estos productos, obligando al gobierno central a subsidiar las exportaciones de los mismos para permitir la colocación de excedentes en el mercado internacional.

Pero si lo anterior pone de relieve inconsistencias en el manejo de la política comercial agropecuaria en el país, ello no quiere decir que el sector no se haya beneficiado, y probablemente de manera importante, de la misma. En efecto, según se anotó

más arriba, no solamente el nivel de protección al agro ha tendido a aumentar en los últimos años, sino que el análisis de la protección efectiva total (arancelaria y para-arancelaria) revela un criterio adicional de la política comercial, como es la estabilización de los precios internos frente a las excesivas fluctuaciones de los precios internacionales. La protección a la agricultura no ha resultado en el total aislamiento del sector del mercado internacional, sino que los precios externos de alguna manera han servido de "señal" para la determinación de los precios internos. El productor colombiano se ha beneficiado de ello, pues si bien el efecto neto de la política de precios domésticos, de productos agrícolas y de insumos industriales utilizados por la agricultura, puede haber sido en algunos años negativo, las tasas de rentabilidad del sector no han descendido nunca a los niveles a los que podrían haberlo hecho en ausencia de intervención.

En lo que sigue, se presenta primero la metodología empleada en este estudio, luego los resultados del análisis de política comercial para el sector agropecuario y el sector productor de insumos industriales para la agricultura, y finalmente, los efectos de ello sobre la rentabilidad del sector.

II. METODOLOGIA DE CALCULO DE LA PROTECCION NOMINAL Y EFECTIVA

Se analizaron tres medidas alternativas de protección comercial, con las cuales se intenta distinguir entre la intencionalidad de las políticas comerciales emprendidas durante la década de los 80 y su "operatividad", es decir, los niveles reales de protección que las mismas otorgaron a los productos agropecuarios y a los insumos industriales utilizados por el sector, en relación con los niveles de protección concedidos a otras actividades económicas.

A. Protección Nominal

1. Protección Nominal Arancelaria

La primera de ellas, la protección nominal arancelaria, refleja la estructura y los niveles de protec-

ción planeados, según se desprende, de los aranceles de lista correspondientes a los diferentes productos.

Aunque el arancel nominal de los listados de tarifas aduaneras presenta una serie de tratamientos especiales derivados de diversos acuerdos comerciales adelantados por un país (tratamiento preferencial a los productos provenientes de países del Pacto Andino, etc), los mismos no son tenidos en cuenta para calcular la tasa de protección nominal arancelaria. La estructura de protección que resulta de este cálculo es así la estructura "deseada" de protección relativa de los distintos bienes y actividades económicas. Se supone entonces que el precio doméstico difiere del precio internacional únicamente en lo que respecta al arancel.

$$P_d = P_i * (1 + t)$$

donde:

P_d = Precio doméstico
 P_i = Precio internacional
 t = Arancel

2. Protección Nominal Arancelaria Otorgada

En Colombia, sin embargo, el régimen de exenciones y excepciones puede alterar sustancialmente el nivel de protección arancelaria otorgado a los distintos sectores económicos. La medición de la protección arancelaria otorgada, debe por lo tanto descontar de la tarifa exenciones y excepciones (e), definiendo un precio doméstico que difiere del internacional así:

$$P_d = P_i * (1 + t - e)$$

El nivel de protección nominal arancelario otorgado ($t-e$) se calculó como la tarifa implícita que resulta de la relación entre el monto de derechos pagados y el valor total de las respectivas importaciones.

3. Protección Nominal Total

Las dos medidas de protección nominal anteriormente consideradas, parten del supuesto de que la importación de un bien cualquiera no está sujeta a ningún tipo de restricción diferente al arancel (de lista o el otorgado). Sin embargo, en la mayoría de países, y especialmente en los en desarrollo, el proceso de industrialización se ha logrado mediante la utilización de instrumentos diferentes a aranceles. Los sistemas de restricciones cuantitativas, de licencias de importación, de impuestos para arancelarios, etc., afectan la estructura de protección conllevando, en muchos casos, que ésta difiera de manera importante de la estructura "planeada" a través del sistema arancelario.

La "Protección Nominal Total", resulta de comparar directamente el precio doméstico con el respectivo precio internacional. El nivel de protección nominal total está entonces dado por:

$$P_d/P_i$$

B. Protección Efectiva

A diferencia de la protección nominal, cuya medida es la relación de los precios domésticos e internacionales de los bienes finales, el concepto de protección efectiva toma en consideración todo el proceso productivo. La tasa de protección efectiva (TPE) se define como el cambio proporcional en el valor agregado entre una situación de libre comercio y otra con distorsiones debidas a la imposición de aranceles a los bienes finales y a los insumos.

Algebraicamente, la TPE se define de la siguiente forma:

$$TPE = \frac{V'_j - V_j}{V_j} \quad (1)$$

donde V_j es el valor agregado de la industria j en una situación de libre comercio

V'_j es el valor agregado de la industria j en presencia de distorsiones.

Para el caso de varios insumos transables¹, utilizados en proporciones fijas (a_{ij}), la Tasa de Protección Efectiva al sector j (TPEj) puede expresarse de la siguiente forma:

$$TPEj = \frac{t_j - \sum_i a_{ij} \cdot t_i}{1 - \sum_i a_{ij}} \quad (1')$$

donde t_j es la protección nominal al bien j y t_i la protección nominal al insumo i utilizado en la producción de j .

Correspondientes a las tres medidas de protección nominal definidas arriba, se calcularon tres tasas alternativas de protección efectiva:

1. Protección Efectiva Arancelaria

Bajo el supuesto de que la única intervención que genera distorsiones es el arancel, la protección nominal a bienes finales e insumos transables (t_j y t_i) corresponde a sus respectivos aranceles de lista.

2. Protección Efectiva Arancelaria Otorgada

En este caso, las tarifas aplicadas son las tarifas implícitas una vez descontadas exenciones y excepciones: Así, en la fórmula de Protección efectiva t_j y t_i deben ser remplazados por $(t_j - e_j)$ y $(t_i - e_i)$ respectivamente, donde e_{ji} son las exenciones y excepciones correspondientes a los productos j e i .

3. Protección Efectiva Total

Para calcular la protección efectiva total, es decir, incluyendo en el análisis instrumentos tanto aran-

celarios como para-arancelarios, las t_j y t_i fueron las respectivas relaciones de precios domésticos e internacionales (P_d/P_i) para productos agrícolas e insumos transables utilizados por el sector.

Finalmente, es importante mencionar ciertas limitaciones inherentes a la medida de protección efectiva aquí utilizada. En primer lugar, las implicaciones sobre asignación de recursos que se derivan de tal análisis, dependen de un supuesto altamente restrictivo como es la no movilidad del capital. Sin este supuesto, el cambio en los precios relativos no determina de manera unívoca la reubicación de factores. En segundo lugar, esta definición de protección efectiva descansa en el supuesto de no sustitución de insumos domésticos e importados, por lo que los cálculos así realizados pueden estar sobrevalorando la verdadera protección efectiva². Las dificultades empíricas relacionadas con el cálculo de la protección efectiva, sin embargo, obligaron el uso de la definición aquí expuesta.

III. PROTECCION A LA AGRICULTURA COLOMBIANA EN LA DECADA DE LOS OCHENTA

A. Protección Nominal

1. Protección Nominal Arancelaria

En el Cuadro 1, se presenta la protección nominal arancelaria a la agricultura sin café según grupos de productos³. De acuerdo con dicho Cuadro, el nivel de protección arancelaria de la agricultura aumen-

² Ver Michaely, op. cit.

³ Los productos agrícolas se dividieron en dos grupos de bienes: exportables e importables. Entre los productos exportables se distingue, a su vez, entre "netamente exportables" —banano y ajonjolí—, entendiéndose por estos aquellos cuya producción se dirige fundamentalmente al mercado internacional, y "otros exportables", en donde se incluyen aquellos productos cuya exportación es básicamente un residuo determinado por oscilaciones en la demanda interna. Algunos productos no pudieron ser incluidos en ciertas partes del análisis debido a la falta de información necesaria para realizar los diferentes cálculos, entre éstos figuran flores, tabaco negro y rubio.

Cuadro 1
PROTECCION NOMINAL AL SECTOR AGROPECUARIO SEGUN TIPO DE BIENES
1980-1988

	1980	1983	1985	1988
1. IMPORTABLES				
Protección nominal arancelaria	11.0	11.0	14.0	14.0
Protección nominal otorgada	1.9	2.7	0.2	0.8
Protección nominal total. (1)	21.0	-1.0	-3.0	40.0
2. EXPORTABLES				
2.1. Netamente exportables				
Protección nominal arancelaria	15.0	20.0	30.0	30.0
Protección nominal otorgada (2)	2.6	9.0	5.4	3.3
Subsidio efectivo	(3.3)	(11.5)	(6.9)	(4.2)
2.2. Otros exportables				
Protección nominal arancelaria	16.0	21.0	27.0	24.0
Protección nominal otorgada (3)	18.3	29.5	32.6	27.1
Protección nominal otorgada (4)	15.7	20.1	29.5	24.4
Protección nominal total (5)	-25.0	20.0	28.0	23.0
3. AGRICULTURA SIN CAFE				
Protección nominal arancelaria 14.55	18.100	23.200	21.100	
Protección nominal otorgada (6)	13.540	21.728	23.200	19.473
Protección nominal otorgada (7)	11.690	15.054	21.000	17.556
Protección nominal total	-11.600	13.910	19.010	27.930

(1) Para su cálculo se excluye Tabaco Rubio.

(2) En este caso la protección proviene de los subsidios nominales a las exportaciones.
En paréntesis se registra el subsidio efectivamente recibido.

(3) Para efectos de medir el nivel de protección se consideran los niveles de subsidios a las exportaciones.

(4) En este caso se tienen en cuenta, además de los subsidios a las exportaciones, los aranceles efectivamente pagados en los años en que hubo importaciones de estos bienes.

(5) Se excluye Tabaco Negro.

(6) Es el promedio de la Protección Otorgada de los Importables y la de la nota (2) y (3) de los Exportables.

(7) Es el promedio de la Protección Otorgada de los Importables, la del dato en paréntesis de la nota (2) y la de la nota (4).

Fuente : Cálculos FEDESARROLLO.

tó continuamente entre 1980 y 1985, y se redujo ligeramente en el año de 1988. Según se observa en el Cuadro 2, este incremento en la producción redujo la brecha entre los aranceles promedios de la agricultura y el arancel promedio de la economía en su conjunto, no eliminó la discriminación contra el agro. En efecto, mientras el arancel promedio para la agricultura sin café aumentó del 14.5% en 1980 al 23.2% en 1985, según cálculos de Cubillos

y Torres⁴ el arancel promedio para el total de la economía pasó del 26% en 1979, al 42% en 1984 y al 31% en 1985.

La intención aparente de este manejo del arancel nominal era evitarle, al resto de sectores y agentes

⁴ Ver Cubillos R, y L. A. Torres (1987) "La Protección a la Industria en un Régimen de Exenciones" en Revista de Planeación y Desarrollo. Vol XIX. No. 1, marzo - junio.

Cuadro 2
PROTECCION NOMINAL RELATIVA DEL SECTOR AGROPECUARIO SEGUN TIPO DE BIENES
1980-1988

	1980	1983	1985
1. IMPORTABLES			
Protección nominal arancelaria	0.88	0.78	0.87
Protección nominal otorgada	0.84	0.85	0.83
2. EXPORTABLES			
2.1. Netamente exportables			
Protección nominal arancelaria	0.91	0.84	0.99
Protección nominal otorgada (1)	0.84	0.90	0.87
Protección nominal otorgada (1)	0.84	0.92	0.88
2.2. Otros exportables			
Protección nominal arancelaria	0.92	0.85	0.96
Protección nominal otorgada (3)	0.97	1.07	1.10
Protección nominal otorgada (4)	0.94	1.00	1.07
3. AGRICULTURA SIN CAFE			
Protección nominal arancelaria.	0.90	0.83	0.94
Protección nominal otorgada (5)	0.93	1.01	1.02
Protección nominal otorgada (6)	0.91	0.95	1.00

(1) En este caso la protección proviene de los subsidios nominales a las exportaciones.

(2) Si en este caso se tienen en cuenta los subsidios efectivamente recibidos.

(3) Para efectos de medir el nivel de protección se consideran los niveles de subsidios a las exportaciones.

(4) En este caso se tienen en cuenta, además de los subsidios a las exportaciones, los aranceles efectivamente pagados en los años en que hubo importaciones de estos bienes.

(5) Es el promedio de la Protección Otorgada de los Importables y la de la nota (2) y (3) de los Exportables del Cuadro III.1.

(6) Es el promedio de la Protección Otorgada de los Importables, la del dato de la nota (2) y la de la nota (4) del Cuadro III.1.

(*) Se calcula de acuerdo a la siguiente fórmula: $(100 + TPN)/(100 + TPN)$, en la cual TPN y TPN son las tasas de protección nominal del respectivo subsector y la del total de la economía (1) o de industrias tradicionales (2) según el caso. Un valor del coeficiente menor de la unidad indica que el subsector en consideración está desprotegido respecto a la correspondiente total.

Fuente: Cálculos FEDESARROLLO.

económicos, aumentos en los precios de los productos agrícolas, alimentos y materias primas. Adicionalmente, este objetivo estaba directamente relacionado con la importación de dichos bienes, ya que este grupo fue el que contó con la menor tasa de protección nominal arancelaria. La paradójica estructura de protección resultante, benefició a los productos exportables con aranceles que, la mayoría de los años, doblaron el arancel promedio de importables⁵.

2. Protección Nominal Arancelaria Otorgada

En cuanto a la Protección Nominal Arancelaria Otorgada (PNAO)⁶, ésta siguió el mismo ciclo de la

⁵ Si no se trata de aranceles redundantes, que además estarían "inflando" artificialmente la protección arancelaria promedio para el sector agropecuario, las tarifas a exportables podrían explicarse por el deseo de defender a los productores domésticos de exportables de caídas bruscas en los precios internacionales. De hecho, los precios internacionales de los productos agropecuarios ocultan altos niveles de protección, en forma de subsidios, en los países productores y en especial en los países desarrollados. Dadas las dificultades empíricas para incluir en el análisis dicha protección, los cálculos realizados parten del supuesto, poco realista, de la existencia de un precio de mercado por encima del cual se impone la tarifa arancelaria. El manejo analítico de los resultados debe, sin embargo, mantener esta limitación presente. De otra parte, debe recordarse que la definición de "exportables" incluye productos cuyas exportaciones son básicamente residuales. Así, si para el grupo de "netamente exportables" —ajonjolí y banano— el arancel sí puede considerarse como redundante por definición, para otros productos tales como el arroz o el azúcar, el arancel sí puede cumplir una función de protección dado que no solamente no todos los años hay exportaciones de los mismos sino que en algunos puede incluso haber importaciones.

⁶ La protección otorgada a los productos exportables está dada por los subsidios a los mismos. En nuestro análisis, sin embargo, la definición del grupo de "otros exportables" exigió una medida de protección otorgada diferente para éstos. De hecho, en la medida en que algunos de estos productos han sido ocasionalmente importados, sería incorrecto suponer que el arancel de lista sea necesariamente protección redundante; el mismo sí puede estar actuando como barrera comercial. Por esta razón, se incluyeron aquí dos medidas alternativas de protección a este grupo: la primera considera el arancel nominal más el subsidio nominal a las exportaciones; la segunda, consiste en el arancel efectivamente pagado en los años en que hubo importaciones, agregándole los correspondientes subsidios efectivos a las exportaciones.

protección planeada, aumentando entre 1980 y 1985 para luego decrecer ligeramente en 1988. La estructura de protección también se mantuvo, tanto al interior del sector, en donde se castigó a los productos importables en beneficio de "otros exportables", como a nivel de la economía en su conjunto, reforzándose así la discriminación contra el agro. El arancel promedio entre grupos de productos agrícolas, sin embargo, varió de manera más pronunciada debido a la aplicación de exenciones y excepciones (o de su equivalente, los subsidios) según se constata en el Cuadro 1. Así, la estructura de protección que se generó mediante el uso de estos instrumentos, aunque mantuvo la relación de protección establecida en el arancel de lista la exageró, ya que la dispersión entre grupos se incrementó.

De esta forma, mientras que con el arancel de lista se buscaba un tramiento más uniforme al interior de cada grupo, con el otorgado se aumentaba su dispersión. En la práctica, el régimen de exenciones y excepciones se guiaba por criterios ajustados a las circunstancias de cada producto y no de grupos como era el caso del arancel de lista. Sin embargo, el objetivo común del manejo del arancel de lista y del otorgado consistió en reducir los costos internos de los bienes importados, especialmente de alimentos, así como evitar que los bajos precios internacionales de los bienes exportables pudieran, eventualmente, conllevar la pérdida de mercados o generar la posibilidad de que dichos bienes fueran importados.

3. Protección Nominal Total

Estos resultados, varían una vez se incluye en el análisis el efecto sobre la estructura de protección del uso de instrumentos no arancelarios. En el Cuadro 3, se presenta la relación de precios domésticos e internacionales de los productos agrícolas que, como se dijo más arriba, aproxima la protección total al sector. Según se observa, la agricultura pasó de ser castigada durante la pasada década a estar protegida en los años ochenta; esta protección, aunque variable, muestra una tendencia creciente desde 1986. Vale la pena señalar que, en 1988, la agricultura alcanzó el mayor nivel de protección nominal total de todo el período de

Cuadro 3
PROTECCION NOMINAL REAL
A LA AGRICULTURA
1975-1988

Años	Exportables	Importables	Total
1975	0.61	0.80	0.66
1976	0.78	0.81	0.79
1977	1.07	1.15	1.09
1978	0.95	0.98	0.96
1979	1.06	1.11	1.07
1980	0.76	1.21	0.89
1981	0.83	1.20	0.93
1982	1.26	1.21	1.24
1983	1.20	0.96	1.13
1984	1.19	0.94	1.12
1985	1.28	0.97	1.19
1986	1.09	1.11	1.10
1987	1.10	1.29	1.15
1988	1.23	1.39	1.27

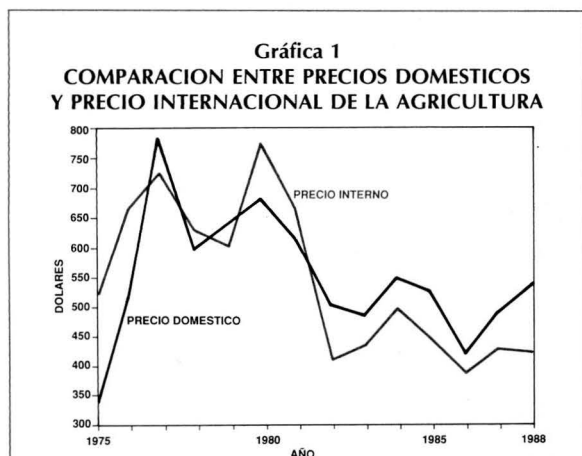
Fuente: Cálculos FEDESARROLLO a partir de FMI, Guterman, MinAgricultura, DNP.

análisis pese a que, entre 1985 y 1988, la protección nominal arancelaria y otorgada, se redujo.

Al interior del sector se evidencia el mismo tratamiento diferencial de la protección arancelaria o planeada, el cual, contrario a lo acontecido en los setenta⁷, ha favorecido a los exportables. Es importante notar, no obstante, el hecho de que a partir de 1986 ambos grupos han venido disfrutando de una creciente protección, reflejando esto un viraje importante en la política gubernamental frente a la producción agropecuaria nacional⁸.

⁷ Thomas (Thomas, V. (1986) "Macroeconomía y Política Agropecuaria: La Experiencia Colombiana. Banco de la República. Bogotá. Octubre) sostiene que los importables estuvieron protegidos en los años setenta y principios de los ochenta, y que en cambio se discriminó en contra de los exportables.

⁸ DNP (1987) "Plan de Economía Social: Planes y Programas de Desarrollo Económico y Social 1987-1990".



Finalmente, el análisis de la protección nominal total pone de relieve la presencia de un criterio adicional en el manejo de la política comercial, como es el deseo de amortiguar las altas fluctuaciones de los precios internacionales (ver Gráficas 1 a 3). En razón de ello, la protección total podría parecer poco estable a través del tiempo. No obstante, el resultado neto de la misma podría haber sido positivo para la agricultura del país, la cual se habría beneficiado al enfrentar oscilaciones de precios más suaves que las correspondientes a una situación de no intervención.

De todo lo anterior, puede inferirse que la protección nominal total ha favorecido preferencialmente a los productores internos, si bien debe destacarse el hecho de que el nivel de protección nominal de la agricultura colombiana es sustancialmente menor a la que recibe este sector en los países desarrollados⁹. Así, a pesar de que los consumidores han tenido que pagar precios más altos que los internacionales en algunos años, los mismos no han resultado tan gravosos como para los consumidores de algunos países desarrollados que han tenido que soportar fluctuaciones más marcadas.

⁹ Ver al respecto: Banco Mundial (1986). "Informe sobre el Desarrollo Mundial. 1986". Washington D.C., ASOCOLFLORES (1989), "La Ronda Uruguay: Fe en un Sistema de Comercio Multilateral". No.19, junio; Perry, S. y Perfetti J. (1988). "Las Políticas de Protección a la Agricultura en los Países Desarrollados". Deslinde No. 3. enero; Mejía, Millán y Perry, Ltda. (1986) "Estudios sobre Políticas de Protección a los Cereales en Colombia", Bogotá, julio.



En resumen, según se observa en el Cuadro 4, tanto la aplicación de exenciones y excepciones, como la utilización de medidas de tipo para-arancelario, resultan en profundas divergencias en los niveles de protección concedidos con respecto a aquellos planeados según los aranceles de lista. En particular, la intervención del Estado en la determinación de la protección al sector agropecuario colombiano, a través de mecanismos diferentes al arancelario, no sólo tiene como resultado que éste pierda vigencia como mecanismo de protección, sino que conlleva la desaparición de los criterios más generales establecidos para su manejo.

Como puede comprobarse en el Cuadro 7, la intención de evitar alzas en los precios domésticos de



Cuadro 4
PROTECCION NOMINAL A DIFERENTES PRODUCTOS AGROPECUARIOS
1980-1988

	1980			1983			1985			1988		
	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)
1 IMPORTABLES												
1.1. Alimentos												
Cacao	15.0	0.0	-25.0	15.0	0.0	-29.0	15.0	0.0	-34.0	15.0	0.0	-27.0
Maíz	9.0	3.5	46.0	9.0	2.2	10.0	15.0	0.0	7.0	15.0	0.0	62.0
1.2. Materias primas												
Cebada	6.0	6.0	-9.0	12.0	6.0	10.0	15.0	0.1	14.0	15.0	4.4	47.0
Sorgo	9.0	0.1	10.0	9.0	0.0	-5.0	5.0	0.0	-10.0	5.0	0.0	35.0
Soya	15.0	1.0	4.0	15.0	14.8	-2.0	25.0	0.0	11.0	25.0	3.8	42.0
Tabaco Rubio	30.0	1.0	-	40.0	1.0	-	10.0	2.9	-	10.0	10.0	-
Trigo	10.0	0.1	-3.0	13.0	0.1	3.0	15.0	2.3	-2.0	15.0	1.9	36.0
Coefficiente de desviación	0.3	1.0	3.4	0.3	1.0	-2.1	0.0	-	-1.5	0.0	-	2.5
2 EXPORTABLES												
2.1 Netamente Exportables												
Banano (4)	15.0	2.6		20.0	9.0		35.0	5.4		35.0	3.3	
Ajonjolí (4)	15.0	2.6		20.0	9.0		25.0	5.4		25.0	3.3	
Coefficiente de desviación	0.0	0.0	0.0	0.0		0.2	-	0.2	-			
Banano (5)		3.3			11.5			6.9			4.2	
Ajonjolí (5)		3.3			11.5			6.9			4.2	
Coefficiente de desviación		-			0.0			0.0			-	
2.2. Otros Exportables												
2.2.1. Alimentos												
Fríjol (6)	15.0	17.6	22.0	20.0	29.0	25.0	25.0	30.4	-2.0	25.0	28.3	90.0
Coef. de desviación	0.1	0.1	-2.1	0.1	0.1	0.4	0.2	0.1	2.1	0.0	-	0.9
Arroz (7)		20.7			16.3			38.3			18.3	
Azúcar (7)		18.3			31.5			31.9			35.0	
Fríjol (7)		18.3			11.7			6.9			4.2	
Coefficiente de desviación		0.1			0.4			0.5			0.7	
2.2.2. Materias primas												
Algodón (6)	10.0	12.6	-16.0	13.0	22.0	2.0	20.0	25.4	39.0	20.0	23.3	-27.0
Tabaco negro (6)	20.0	22.6	-	26.0	35.0	-	10.0	15.4	-	30.0	33.3	-
Algodón (7)		3.3			11.6			19.4			24.2	
Tabaco negro (7)		23.3			35.3			6.9			34.2	
1 IMPORTABLES												
1.1. Alimentos												
media	12.0	1.8	10.5	12.0	1.1	-9.5	15.0	0.0	-13.5	15.0	0.0	17.5
min	9.0	0.0	-25.0	9.0	0.0	-29.0	15.0	0.0	-34.0	15.0	0.0	-27.0
max	15.0	3.5	46.0	15.0	2.2	10.0	15.0	0.0	7.0	15.0	0.0	62.0
desv. stand	3.0	1.8	35.5	3.0	1.1	19.5	0.0	0.0	20.5	0.0	0.0	44.5
coefic. de desviación	0.3	1.0	3.4	0.3	1.0	-2.1	0.0	-	-1.5	0.0	-	2.5
1.2. Materias Primas												
media	14.0	1.6	0.4	17.8	4.4	1.2	14.0	1.1	2.6	14.0	4.0	32.0
min	6.0	0.1	-9.0	9.0	0.0	-5.0	5.0	0.0	-10.0	5.0	0.0	0.0
max	30.0	6.0	10.0	40.0	14.8	10.0	25.0	2.9	14.0	25.0	10.0	47.0

Cuadro 4 (continuación)

	1980			1983			1985			1988		
	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)
desviación stand	8.5	2.2	6.4	11.3	5.7	5.1	6.6	1.3	8.8	6.6	3.4	16.6
coeficiente de desviación	0.6	1.4	16.0	0.6	1.3	4.3	0.5	1.2	3.4	0.5	0.8	0.5
2 EXPORTABLES												
2.1 Netamente Exportables												
* media (4)	15.0	2.6		20.0	9.0		30.0	5.4		30.0	3.3	
min	15.0	2.6		20.0	9.0		25.0	5.4		25.0	3.3	
max	15.0	2.6		20.0	9.0		35.0	5.4		35.0	3.3	
desviación stand	0.0	0.0		0.0	0.0		5.0	-		5.0	-	
coefic. de desviación	0.0	0.0		0.0	0.0		0.2	-		0.2	-	
* media (5)		3.3			11.5			6.9			4.2	
min	3.3			11.5			6.9			4.2		
max	3.3			11.5			6.9			4.2		
desv. stand		-			0.0			0.0			-	
coefic. de desviación		-			0.0			0.0			-	
2.2. Otros Exportables												
2.2.1. Alimentos												
* media (6)	16.7	19.3	-13.3	22.0	31.0	22.0	28.3	33.7	17.3	25.0	28.3	42.0
min		15.0	17.6	-47.0	20.0	29.0	9.0	25.0	30.4	-14.0	25.0	28.3
max	20.0	22.6	22.0	26.0	35.0	32.0	35.0	40.4	68.0	25.0	28.3	90.0
desv. stand	2.4	2.4	28.2	2.8	2.8	9.6	4.7	4.7	36.2	0.0	-	38.0
coefic. de desv.	0.1	0.1	-2.1	0.1	0.1	0.4	0.2	0.1	2.1	0.0	-	0.9
* media (7)		19.1			19.8			25.7			19.2	
min		18.3			11.7			6.9			4.2	
max		20.7			31.5			38.3			35.0	
desv. stand		1.1			8.5			13.5			12.6	
coefic. de desv.	0.1			0.4			0.5			0.7		
1.2. Materias Primas												
* media (6)	15.0	17.6	-8.0	19.5	28.5	1.0	15.0	20.4	19.5	25.0	28.3	-13.5
min	10.0	12.6	-16.0	13.0	22.0	0.0	10.0	15.4	0.0	20.0	23.3	-27.0
max	20.0	22.6	0.0	26.0	35.0	2.0	20.0	25.4	39.0	30.0	33.3	0.0
desv. stand	5.0	5.0	8.0	6.5	6.5	1.0	5.0	5.0	19.5	5.0	5.0	13.5
coefic. de desv.	0.3	0.3	-1.0	0.3	0.2	1.0	0.3	0.2	1.0	0.2	0.2	-1.0
* media (7)		13.3			23.5			13.2			29.2	
min		3.3			11.6			6.9			24.2	
max		23.3			35.3			19.4			34.2	
desv. stand		10.0			11.9			6.3			5.0	
coefic. de desv.		0.8			0.5			0.5			0.2	

(1) Protección nominal arancelaria.

(2) Protección nominal otorgada.

(3) Protección nominal real.

(4) La protección otorgada es calculada considerando los subsidios nominales a las exportaciones.

(5) La protección otorgada se calcula considerando los subsidios efectivamente recibidos.

(6) Se consideran los subsidios nominales y el arancel nominal para calcular la protección otorgada.

(7) En el caso de la protección otorgada se tienen en cuenta además de los subsidios efectivos a las exportaciones los aranceles efectivamente pagados en los años en que hubo importaciones de estos bienes.

Fuente: Cálculos FEDESARROLLO.

los alimentos, otorgando bajos aranceles a sus importaciones, aunque consistente con los niveles de protección total observados en 1983 y 1985, no se compadeció en los años de 1980 y 1988 con los niveles de protección total concedidos a estos bienes, que fueron bastante superiores a los de las materias primas importadas. Así mismo, los alimentos del grupo de exportables han contado con una protección total positiva, creciente y en algunos años mayor a la de las materias primas exportables.

En la práctica, y por las razones antes expuestas, la protección a los exportables ha significado mayores precios a nivel del consumidor colombiano. Ello, debido a que las condiciones de los mercados internacionales no han permitido la colocación de excedentes en los mismos, como ha sido el caso del arroz y en parte del azúcar. También significó la erogación de dineros públicos con el fin de compensar los bajos precios que los exportadores reciben en los mercados internacionales, como ha acontecido con el algodón para el cual se han establecido mecanismos de compensación de precios de exportación.

Pese a lo anterior, se destaca el papel de amortiguador de fluctuaciones de precios internacionales que ha jugado la política comercial. Aunque los precios domésticos no han sido estrictamente iguales a los internacionales, como lo señalan los cánones de la eficiencia en la asignación de recursos, aquellos no se han divorciado completamente de los segundos, pues los precios internos han seguido a los internacionales¹⁰. Ello indica que de alguna manera los precios internacionales han servido de "señal" para la determinación de los precios internos, cosa que no ocurre en el caso de algunos países desarrollados en los que se presenta un divorcio entre ambos precios. De allí que, mientras subsistan los voluminosos apoyos a la agricultura en aquellos países, las políticas nacionales de los

¹⁰ Un argumento a favor de la necesidad de tener como referencia los precios internacionales se encuentra en: Valdés, A. y Siamwalla, A. (1984) "Foreign Trade Regime, Exchange Rate Policy and the Structure of Incentives for Agriculture: Issues and Policies". IFPRI. Washington D.C.

Cuadro 5
PROTECCION EFECTIVA AL SECTOR AGROPECUARIO
SEGUN TIPO DE BIENES
1980-1988

	1980	1983	1985	1988
1. IMPORTABLES				
Protección efectiva arancelaria.	11.1	11.6	15.0	15.7
Protección efectiva otorgada.	1.3	2.2	-0.7	0.6
Protección efectiva real. (1)	17.4	-6.6	-9.7	40.9
2. EXPORTABLES				
2.1. Netamente exportables				
Protección efectiva arancelaria	1.8	8.7	4.5	2.8
Protección efectiva otorgada. (2)	3.1	12.1	7.0	4.3
Protección efectiva real.	-	-	-	-
2.2. Otros exportables				
Protección efectiva arancelaria.	17.2	23.2	32.1	28.8
Protección efectiva otorgada. (3)	20.6	35.0	39.1	33.1
(4)	19.1	24.7	37.2	31.3
Protección efectiva real. (5)	-35.9	16.8	24.3	22.8
3. AGRICULTURA SIN CAFE				
Protección efectiva arancelaria.	15.4	19.8	27.1	25.0
Protección efectiva otorgada (6)	15.0	25.5	27.6	23.7
(7)	13.9	18.2	26.2	22.4
Protección efectiva real	-20.4	10.0	14.4	28.0

- (1) Para su cálculo se excluye Tabaco Rubio.
- (2) En este caso la protección proviene de los subsidios nominales a las exportaciones. En paréntesis se registra el subsidio efectivamente recibido.
- (3) Para efectos de medir el nivel de protección se consideran los niveles de subsidios a las exportaciones.
- (4) En este caso se tienen en cuenta, además de los subsidios a las exportaciones, los aranceles efectivamente pagados en los años en que hubo importaciones de estos bienes.
- (5) Se excluye Tabaco Negro.
- (6) Es el promedio de la Protección Otorgada de los Importables y la de la nota (2) y (3) de los Exportables.
- (7) Es el promedio de la Protección Otorgada de los Importables, la del dato en paréntesis de la nota (2) y la de la nota (4).

Fuente: FEDESARROLLO.

Cuadro 6
PROTECCION EFECTIVA RELATIVA DEL SECTOR
AGROPECUARIO SEGUN TIPO DE BIENES
1980-1985

	1980	1983	1985
1. IMPORTABLES			
Protección efectiva arancelaria.	0.78	0.65	0.76
Protección efectiva otorgada.	0.83	0.75	0.72
2. EXPORTABLES			
2.1. Netamente exportables.			
Protección efectiva arancelaria.	0.70	0.58	0.66
Protección efectiva otorgada.(1)	0.71	0.80	0.76
(2)	0.72	0.82	0.78
2.2. Otros Exportables.			
Protección efectiva arancelaria.	0.82	0.72	0.87
Protección efectiva otorgada.(3)	0.84	0.99	1.02
(4)	0.83	0.92	1.00
3. AGRICULTURA SIN CAFE			
Protección nominal arancelaria.	0.81	0.70	0.84
Protección nominal otorgada.(5)	0.80	0.92	0.93
(6)	0.80	0.87	0.92

(1) En este caso la protección proviene de los subsidios nominales a las exportaciones.

(2) Si en este caso se tienen en cuenta los subsidios efectivamente recibidos.

(3) Para efectos de medir el nivel de protección se consideran los niveles de subsidios a las exportaciones.

(4) En este caso se tienen en cuenta, además de los subsidios a las exportaciones, los aranceles efectivamente pagados en los años en que hubo importaciones de estos bienes.

(5) Es el promedio de la Protección Otorgada de los Importables y la de la nota (2) y (3) de los Exportables del Cuadro III.6.

(6) Es el promedio de la Protección Otorgada de los Importables, la del dato de la nota (2) y la de la nota (4) del Cuadro III.6.

Fuente : Cálculos FEDESARROLLO.

países en desarrollo deberán tener en consideración dichos subsidios al fijar los precios internos.

B. Protección Efectiva a la Agricultura

La tasa de protección efectiva se calculó para las tres medidas de protección analizadas arriba. Los resultados obtenidos se presentan en los Cuadros 5 y 6¹¹. Según se observa en estos Cuadros, los valores calculados de la protección efectiva –arancelaria y otorgada– a la agricultura diferente de café confirman las apreciaciones derivadas del análisis de la protección nominal. El manejo dado al régimen arancelario de los bienes agrícolas finales y de los insumos intermedios utilizados por éstos en los procesos productivos, buscaba reducir el precio interno producto final, al tiempo que buscaba evitar presiones alcistas sobre los costos de producción de estos productos, vía reducción de precios de los insumos industriales utilizados por ellos.

Sin embargo, el análisis de la protección total efectiva arroja algunos resultados que van en contra de los objetivos implícitos en la estructura de protección arancelaria.

La intención de minimizar la presión sobre los costos de producción del sector agropecuario, debería reflejarse en bajas tasas de protección a los insumos y bienes intermedios importados utilizados por la agricultura, tanto en términos absolutos, como relativos a los aranceles otorgados al bien final. No obstante, pese a que en conjunto el sector agropecuario contó con niveles positivos de protección efectiva total a partir de 1983, en este año y en 1985 los productos importables presentaron tasas de protección real negativas. El objetivo de reducción de costos, en otras palabras, no se cumplió

¹¹ Los resultados de la TPE total deben ser considerados como una aproximación muy gruesa del verdadero valor debido a que en algunos casos no fue posible establecer la relación precios domésticos/precios internacionales de todos los insumos importados utilizados en el proceso productivo y, en otros, los valores utilizados son de productos "típicos" y no del promedio de la respectiva industria. En lo que a bienes finales se refiere, las comparaciones de precios se hicieron en los puntos relevantes, esto es, a nivel de finca o en puerto colombiano, según fuesen importables o exportables.

todos los años y la protección del promedio ponderado de los insumos importados fue, en ocasiones, demasiado alta con respecto al bien final agrícola: en 1980, la protección total a insumos primó sobre el nivel de protección total dado a la agricultura y la tasa de protección efectiva total fue negativa para el conjunto de productos estudiados. Ello se corrigió en 1983, al menos en lo que respecta a los productos exportables. Finalmente, la política agrícola adelantada por la presente administración ha tenido como resultado un cambio importante en materia de protección efectiva, ya que en 1988 la TPET era positiva para ambos grupos de productos y la de los importables casi que doblaba la correspondiente a los exportables. Con esta estructura de protección no sólo se buscaba aumentar la protección al sector agrícola, sino acelerar el proceso de sustitución de importaciones, reversando las tendencias de los años anteriores¹².

Respecto al objetivo de bajos precios de los bienes agrícolas, la protección a los exportables (TPET positiva) en el caso de los alimentos significó mayores precios para los consumidores colombianos. El resultado final de esto fue que, si bien en aras de mantener bajos los precios de alimentos se estaba sacrificando la política de sustitución de importaciones, lo que se ganaba allí probablemente se perdía por el lado de exportables, a los cuales se concedieron protecciones positivas en defensa de exportaciones que algunos casos fueron apenas marginales. El cambio de política del presente gobierno dio prioridad al proceso de sustitución de importaciones y, si bien no introdujo cambios sustanciales en lo que al tratamiento de exportables se

refiere, garantizó una protección positiva al grupo de importables en 1988.

De esta manera, cuando además de la protección generada por la estructura arancelaria, se tiene en consideración la protección total, se encuentra que, en el caso de los bienes agrícolas y de los bienes intermedios y de capital utilizados en su producción, el arancel nominal no opera como el instrumento a través del cual se define el grado de protección relativa de estos sectores con las distintas actividades económicas, ya que el mismo no determina los diferenciales de rentabilidad y eficiencia entre sectores. En la práctica operan otros mecanismos no arancelarios (cuotas de importación, sobretasas, entre otros) o de fijación de precios, que determinan el verdadero nivel de rentabilidad de esas actividades. Ello hace que el objetivo establecido para el manejo del arancel no se cumpla o que el resultado sea contrario al esperado. Si para el resto de sectores económicos el arancel opera como el mecanismo de determinación de la protección relativa y para la agricultura no lo hace, la política arancelaria no podrá cumplir plenamente como mecanismo de asignación de recursos entre sectores y actividades económicas, ya que con la misma no se determinan los diferenciales de rentabilidad y eficiencia sectoriales.

IV. PROTECCION A LA INDUSTRIA PRODUCTORA DE BIENES INDUSTRIALES PARA LA AGRICULTURA

A. Protección nominal

1. Protección Nominal Arancelaria y Otorgada

En el Cuadro 7 se presentan los cálculos de la tasa de protección nominal arancelaria de los seis principales subsectores industriales que producen bienes intermedios o de capital utilizados por la agricultura¹³. De acuerdo con dicho Cuadro, entre los

¹² Mientras en 1988 todos los productos que conforman el grupo de importables, excepto cacao, tenían TPE altas, positivas y con bajos nivel de dispersión, en los anteriores años no hubo consistencia alguna en el tratamiento de la protección efectiva, ya que para un mismo producto la misma cambiaba abruptamente de un año a otro y la dispersión del grupo en un año cualquiera, era alta. Contrario a lo ocurrido con los importables en 1988, el manejo de la protección efectiva real del grupo de exportables no cambió respecto al de años anteriores, que como ya se dijo, se ha caracterizado por su falta de consistencia a través de los años y entre productos en un mismo año.

¹³ Estos cálculos se realizaron con base en la matriz andina revisada, en la cual se identificaron seis subsectores, a saber: fertilizantes, químicos agrícolas, alimentos preparados para animales, productos farmacéuticos, maquinaria agrícola y tractor agrícola.

Cuadro 7
PROTECCION NOMINAL A SUBSECTORES PRODUCTORES DE BIENES INDUSTRIALES
PARA EL SECTOR AGROPECUARIO 1980-1988

	1980		1983		1985		1988	
	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)
Insumos intermedios para la agricultura (Prom.)	6.95	4.00	8.80	3.88	14.60	5.70	7.55	2.66
Fertilizantes	1.00	1.00	1.00	0.98	1.40	1.34	0.10	0.09
Químicos agrícolas	12.90	6.99	16.60	6.78	27.80	10.05	15.00	5.23
Insumos intermedios para la ganadería (Prom.)	10.10	5.04	13.30	4.29	9.55	7.14	10.10	5.46
Alimentos para animales	9.00	1.70	9.00	1.22	2.00	2.11	2.00	1.89
Productos farmacéuticos	11.20	8.38	17.60	7.36	17.10	12.17	18.20	9.02
Bienes de capital para la agricultura (Prom.)	2.15	1.04	4.05	2.67	16.00	5.60	12.30	1.04
Tractores	2.00	1.87	3.00	1.67	20.00	2.49	20.00	0.09
Maquinaria agrícola	2.30	0.20	5.10	3.66	12.00	8.70	4.60	1.99
Promedio total subsectores	6.40	3.36	8.72	3.61	13.38	6.14	9.98	3.05
Coeficiente de variación.	0.75	0.93	0.74	0.72	0.71	0.70	0.80	104.00

(1) Protección nominal arancelaria.

(2) Protección nominal otorgada.

Fuente: Cálculos FEDESARROLLO y DANE.

años de 1980 y 1983 se presentó un aumento en los aranceles de cada uno de los subsectores, excepto en los casos de fertilizantes y alimentos concentrados los cuales no se modificaron. A pesar de estos incrementos y el del promedio total de este grupo de subsectores, la dispersión entre aranceles continuó siendo la misma. En 1985 el arancel promedio para el conjunto de sectores aumentó un 53% debido a los incrementos en los aranceles de químicos agrícolas, tractores y maquinaria, ya que los de los demás subsectores no se modificaron, o disminuyeron, como fue el caso de alimentos para animales. En el año de 1988 el arancel promedio disminuyó, pero éste se situó por encima del de 1983. Dicha reducción se debió a los menores aranceles de químicos y maquinaria. Así mismo, según se observa en el Cuadro 8, hasta 1985 los seis subsectores estuvieron desprotegidos con respecto al resto de la economía. Este hecho pareciera indicar que la política arancelaria prevaleciente

durante la primera mitad de los ochenta pretendía la disminución de costos de producción de bienes agrícolas. Concretamente, se redujeron los aranceles de aquellos insumos de uso más generalizado como son los fertilizantes y sus materias primas y de alimentos preparados para animales.

En el período 1980 - 1988 la Protección Nominal Otorgada fue mucho menor que la correspondiente Protección Nominal Arancelaria tanto para el promedio de los seis subsectores industriales, como para cada uno de ellos considerados individualmente, reforzándose con ello la intención de reducir los costos de producción del sector agropecuario. Adicionalmente, la relación de protección existente entre los seis subsectores en la estructura del arancel nominal (esto es, que los sectores más protegidos eran los de insumos intermedios —químicos y productos farmacéuticos—), se mantuvo en la estructura del arancel otorgado.

Cuadro 8
PROTECCION NOMINAL ARANCELARIA RELATIVA* DE ALGUNOS SUBSECTORES INDUSTRIALES
1980-1985

	1980		1983		1985	
	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)
Insumos intermedios para la agricultura (Prom.)	0.85	0.75	0.77	0.67	0.87	0.78
Fertilizantes	0.80	0.71	0.71	0.62	0.77	0.69
Químicos agrícolas	0.90	0.80	0.82	0.72	0.98	0.87
Insumos intermedios para la ganadería (Prom.)	0.87	0.78	0.80	0.70	0.84	0.75
Alimentos para animales	0.87	0.77	0.77	0.67	0.78	0.69
Productos farmacéuticos	0.88	0.78	0.83	0.73	0.89	0.80
Bienes de capital para la agricultura. (Prom.)	0.81	0.72	0.73	0.64	0.89	0.79
Tractores	0.81	0.72	0.73	0.64	0.92	0.82
Maquinaria agrícola	0.81	0.72	0.74	0.65	0.85	0.76
Promedio total subsectores	0.84	0.75	0.77	0.67	0.87	0.77

*Se calcula de acuerdo a la siguiente fórmula: $(100 + \text{TPN}) / (100 + \text{TPN})$, en la cual TPN y TPN son las tasas de protección nominal del respectivo subsector y la del total de la economía (1) o de industrias tradicionales (2) según el caso. Un valor del coeficiente menor de la unidad indica que el subsector en consideración está desprotegido respecto al correspondiente total.

Fuente: Cálculos FEDESARROLLO; los datos del total provienen de Cubillos y Torres (1987).

2. Protección Nominal Total

Debido a las particulares características del comercio y producción doméstica de los seis subsectores industriales, no fue posible calcular la tasa de protección nominal real de los seis subsectores industriales. Sin embargo, de la información disponible se infiere, de manera indirecta para algunos de estos sectores, el orden de magnitud de la misma. En el Cuadro 9 se presenta la relación de precios domésticos e internacionales de las principales materias primas utilizadas en la producción de fertilizantes compuestos en Colombia y de algunos ingredientes activos que sirven de insumo a la industria de químicos agrícolas. En dicho Cuadro, se observa que durante los ochenta los precios domésticos, en general, estuvieron muy por encima de los respectivos precios internacionales.

Concretamente, el nivel de protección nominal total de las materias primas aumentó entre 1980 y 1985, y disminuyó entre este último año y 1987¹⁴.

Estos cambios parecen estar asociados más con factores internos que con el comportamiento de los precios internacionales, ya que estos últimos disminuyeron durante la primera mitad de esta década, y tan sólo las fuentes de fósforo aumentaron entre 1985 y 1987¹⁵.

¹⁴ La excepción son los herbicidas en los cuales la relación disminuyó ligeramente entre ambos años.

¹⁵ El Departamento Nacional de Planeación -DNP (1987) "Diagnóstico Agropecuario", Documento de Trabajo, DNP0-UDA, Oct., Bogotá- encuentra que los aumentos en los precios internos se deben a las distorsiones introducidas por las políticas cambiaria y fiscal, y por el control a las importaciones.

Cuadro 9
RELACION DE PRECIOS DOMESTICOS
E INTERNACIONALES DE ALGUNAS MATERIAS
PRIMAS UTILIZADAS EN LA INDUSTRIA DE
FERTILIZANTES Y QUIMICOS AGRÍCOLAS*

Producto	1980	1983	1985	1987
Herbicida**	-	1.35	1.31	1.32
Insecticida **	1.50	1.27	1.47	-
Urea	1.23	1.44	1.41	1.20
Potasio	1.70	1.88	1.72	1.59
Fósforo	1.76	1.85	1.93	1.41

* La comparación se hace en Puerto Colombiano (CIF).

** Ingredientes activos utilizado en la producción de herbicidas e insecticidas respectivamente.

Fuente: Minagricultura. FMI, SAC, cálculos FEDESA-ROLLO.

En el caso de los fertilizantes simples la relación de precios registrada en el Cuadro 9 es la protección nominal total de dichos bienes. Al compararse estos valores con las correspondientes protecciones nominales arancelaria y otorgada (ver Cuadro 7) se observa que en tanto estas últimas no difieren mayormente entre ellas (su valor fluctúa alrededor del 1%), la protección nominal total está por encima del 20% alcanzando en algunos casos valores cercanos al 90%. El arancel explica tan sólo el 0.1% de la diferencia entre el precio de importación y el precio CIF. Ello pone en evidencia el hecho de que la protección a la industria de fertilizantes simples en Colombia proviene principalmente de instrumentos y medidas diferentes a las arancelarias, y que el objetivo de reducción de costos del sector agropecuario a través de menores aranceles a la importación de fertilizantes no se alcanza, debido a que son otros instrumentos y medidas los que determinan el nivel de precios domésticos de los fertilizantes.

En el año de 1983 el Ministerio de Agricultura estableció una metodología de fijación de precios de los fertilizantes compuestos¹⁶. Este sistema ha sido en la práctica el mecanismo a través del cual

se ha garantizado la protección a esta industria, ya que en los precios autorizados para los compuestos se reconoce el alto nivel de protección nominal que se le otorga a las principales materias primas, además de que los aumentos en los precios de los diferentes componentes de costos de las materias primas y demás factores utilizados en la producción de compuestos se trasladan al precio de estos últimos. Por lo tanto, en principio, el nivel de protección nominal de los fertilizantes compuestos debe ser por lo menos igual al de los simples.

Sin embargo, dos factores adicionales hacen pensar que la protección nominal total de los compuestos en Colombia es aún mayor. En primer lugar está el hecho de que mientras las materias primas se importan bajo el régimen de libre y con un arancel de 0.1%, los compuestos lo harían a través de previa y tienen un arancel del 10%. Un segundo factor es el transporte interno el cual se realiza por carretera, que es considerado como el sistema de transporte más oneroso y cuyo costo es reconocido en el precio de venta que se le fija al mayorista. Esto último le brinda una protección adicional, denominada protección natural, a la industria de fertilizantes compuestos¹⁷. Al considerar estos factores es lógico pensar que, contrario a lo que sugieren los niveles de protección nominal arancelaria y otorgada, el nivel de protección a la industria de fertilizantes en Colombia es alta. Más aún, el control de precios no ha beneficiado al agricultor, ya que contrario a la intención expresada mediante el manejo del arancel, quien se ha favorecido de dicho control ha sido la industria de fertilizantes en Colombia, ya que sus utilidades se han visto incrementadas¹⁸.

¹⁶ El control de precios se estableció para compuestos únicamente, los simples han estado fuera de dicho control. Adicionalmente en el presente año se liberaron también los compuestos, por lo que el análisis aquí desarrollado es válido para el período considerado entre 1980 y 1988.

¹⁷ Una confirmación adicional de la mayor protección que gozan los compuestos está en el hecho de que los simples han aumentado su participación en el consumo total de fertilizantes. De representar el 44% en 1980 pasaron al 51% en 1987.

¹⁸ La industria no sólo le transfiere al agricultor los aumentos en sus costos de producción, sino que además consigue mayores ganancias, resultado de la metodología utilizada en la fijación de precios.

Cuadro 10
PROTECCION EFECTIVA A SUBSECTORES PRODUCTORES DE BIENES INDUSTRIALES
PARA EL SECTOR AGROPECUARIO
1980-1988

	1980		1983		1985		1988	
	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)
Insumos intermedios para la agricultura								
Fertilizantes	-8.63	-5.47	-10.92	-4.81	-12.51	-5.73	-18.79	-3.74
Químicos agrícolas	13.45	3.52	17.99	4.18	39.55	10.28	1.40	6.89
Insumos intermedios para la ganadería								
Alimentos para animales.	5.46	-2.20	-11.60	-13.79	-29.69	-13.58	-30.27	-8.91
Productos farmacéuticos.	9.24	7.22	15.93	5.81	14.45	10.96	15.39	7.72
Bienes de capital para la agricultura								
Tractores	-8.99	-4.18	-5.10	-4.89	32.80	-3.88	34.11	-10.71
Maquinaria agrícola	-6.06	-5.09	-1.26	0.25	7.19	7.39	-2.07	-2.32

(1) Protección efectiva arancelaria.

(2) Protección efectiva otorgada.

Fuente: Cálculos FEDESARROLLO.

Los químicos agrícolas y los productos farmacéuticos también estuvieron sometidos al sistema de control de precios durante la década de los ochenta¹⁹. El sistema operaba de manera semejante al de los fertilizantes. Aunque para los productos finales provenientes de estos dos subsectores industriales no se dispone de una medición directa de la protección nominal total, la evidencia sugiere que los químicos agrícolas y los productos farmacéuticos han contado con un adecuado nivel de protección pues, como lo indica el Cuadro 11, la protección a las materias primas ha sido relativamente alta y, al igual que en el caso de los fertilizantes compuestos, a los bienes finales se les otorga una protección adicional a través de un arancel nominal mayor, 10%, y del transporte entre el puerto y las plantas productoras²⁰.

¹⁹ DNP. Obra citada.

²⁰ En julio de 1987 se liberaron las importaciones de plaguicidas y en febrero de 1988 se decretó la libertad de precios.

La protección nominal a los tractores calculada en las anteriores secciones debe ser considerada como ejercicios hipotéticos, en razón a que en Colombia no se produce ningún tipo de tractor a escala industrial. Esos niveles de protección son los que dicha industria recibiría si la misma se estableciera en Colombia. Sin embargo, la protección nominal total que esta industria tendría, en el caso que en Colombia se instituyera, sería alta, pues el precio doméstico supera en un 85.5% al internacional²¹.

Aunque el cálculo de la protección nominal total de la industria de maquinaria agrícola no se adelantó en razón a que la maquinaria importada no

²¹ Al igual que en el caso de los otros insumos agropecuarios, las importaciones de tractores han venido siendo gravadas con sobretasas las cuales han encarecido el precio doméstico de los tractores. Estas sobretasas fueron especialmente altas en los años de 1984 y 1985, y aunque en los años siguientes se redujeron, las mismas continúan relativamente altas, 20%. Las medidas cambiarias de mitad de los ochenta también afectaron los precios internos de la maquinaria.

Cuadro 11
EFFECTOS DE LAS POLITICAS COMERCIAL Y CAMBIARIA SOBRE LA RENTABILIDAD
DEL SECTOR AGROPECUARIO POR TIPO DE CULTIVO

Año	Cultivos exportables			Netamente exportables			Importables			No transables		
	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)
1975	100	100	109	100	100	112	100	100	109	100	100	98
1976	81	100	91	74	77	85	897	142	108	95	99	92
1977	79	82	92	109	75	100	119	200	138	128	134	122
1978	73	92	88	110	70	90	98	194	117	137	145	133
1979	65	92	78	112	72	97	97	149	118	138	145	131
1980	61	85	72	120	84	103	89	99	108	139	146	131
1981	62	65	75	172	93	116	83	82	102	144	153	136
1982	65	55	80	172	83	133	78	68	98	177	187	166
1983	62	65	76	146	81	112	78	80	99	188	198	179
1984	59	61	70	193	80	108	76	92	93	193	201	185
1985	61	57	63	183	93	74	90	104	97	227	237	227
1986	63	56	63	199	99	57	83	78	84	192	203	195
1987	77	73	74	200	92	58	107	87	104	184	188	186
1988	79	57	65	223	82	47	88	81	71	202	214	210

(1) Rentabilidad observada.

(2) Rentabilidad a precios internacionales.

(3) Rentabilidad corregida según tasa de cambio de paridad.

Cálculos de FEDESARROLLO.

compite con la producida localmente²², por lo que resulta muy compleja la comparación de precios, en un estudio reciente²³ se estableció que el sistema arancelario, régimen y nivel del arancel, le brinda a esta industria una adecuada protección.

B. Protección Efectiva

1. Protección Efectiva Arancelaria y Otorgada

El comportamiento de la protección efectiva arancelaria de los distintos subsectores industriales objeto de estudio está acorde, en general, con el del

arancel nominal. Como se aprecia en el Cuadro 10, durante la presente década la protección efectiva arancelaria de la industria de fertilizantes en Colombia ha sido negativa. Lo anterior indica que, a pesar del arancel positivo al bien final, el mismo no alcanza a compensar el efecto antiprotección de los aranceles a sus insumos. Igual cosa acontece con los alimentos preparados para animales los que, excepto para 1980, han tenido protección efectiva negativa. Ello se explica, en buena parte, por los bajos niveles de los aranceles a los correspondientes bienes finales (ver Cuadro 7).

Los químicos agrícolas y los productos farmacéuticos, por el contrario, siempre han disfrutado de una protección efectiva positiva. Más aún, en el caso de los químicos, la protección efectiva ha sido mayor

²² La maquinaria que se importa son instrumentos para la siembra y el cultivo, que no son producidos domésticamente.

²³ EPCE LTDA (1988) "El Sector Productor de Implementos Agrícolas para Tractores en Colombia". Bogotá, julio.

a la respectiva protección nominal excepto para el año de 1988. La protección efectiva de los tractores y la maquinaria ha sido variable a través de esta década, negativa en algunos años –1980 y 1983– y positiva en otros.

Los sectores en los que se encontró una baja protección nominal otorgada, son los mismos en los que la TPE otorgada es mayor a la correspondiente TPE arancelaria, lo cual parece indicar que con el régimen de exenciones y excepciones a las importaciones de materias primas utilizadas por estos subsectores industriales se trataba de compensar la desprotección que, a través del mismo régimen, se le daba al bien final. Por el contrario, el régimen de exenciones y excepciones a las materias primas no favoreció a los subsectores que contaron con una mayor protección nominal otorgada a sus bienes finales, como fue el caso de químicos y drogas.

En todos los años y para los seis subsectores, los índices de las TPE relativas, arancelaria y otorgada, son mucho menores que los respectivos índices de protección nominal, lo cual indica que los niveles de desprotección de estos subsectores industriales es mayor cuando se tiene en cuenta la protección al proceso productivo y no sólo al bien final.

V. EFECTO DE LAS POLITICAS COMERCIAL Y CAMBIARIA SOBRE LA AGRICULTURA 1975-1988

A. Evolución de la Rentabilidad Observada

Entre 1975 y 1988 se presentó un deterioro significativo de la rentabilidad del sector agropecuario (ver Cuadro 11)²⁴. Dicho deterioro estuvo relacio-

²⁴ El análisis de la rentabilidad de la agricultura diferente de café cubre 16 productos agregados en cuatro grupos: exportables, netamente exportables, importables y no transables. Las estructuras de costos correspondientes a dichos cultivos se construyeron principalmente con base en información de la Caja Agraria para 1985. La tecnología de cada cultivo en dicho año se mantuvo constante a lo largo del período 1975-1988, y se determinaron los costos únicamente a través de cambios en los precios de los insumos y factores de producción. La elección de los precios con los que se construyeron las distintas series, estuvo condicionada por la información disponible.

nado con el estancamiento de la productividad del sector así como con el incremento en los costos de producción agrícolas, los cuales crecieron más rápidamente que los precios de los bienes finales del sector²⁵. El impacto que sobre los costos de producción tuvieron los incrementos en los precios de factores y bienes intermedios, varió de acuerdo con los patrones tecnológicos de los productos. De manera general, puede afirmarse que la agregación entre cultivos comerciables –particularmente los cultivos exportables e importables– y no transables, coincide, por el uso que los mismos hacen de maquinaria y mano de obra, con una diferenciación entre cultivos modernos o más tecnificados, que serían los comerciables, y cultivos tradicionales que corresponderían a los no transables. Los bienes intermedios que utilizan insumos importados, en consecuencia, tuvieron una mayor participación en la evolución de los costos de productos exportables e importables, en tanto que los jornales agrícolas tuvieron más peso en el grupo de no transables.

El mayor deterioro en rentabilidad se presentó en el grupo de exportables, cuyos costos unitarios crecieron más rápidamente que sus precios hasta 1986, año en el cual la rentabilidad de estos productos había descendido en algo más de un 40% con respecto a su nivel de 1975. De hecho, pese a que en 1987 la tendencia parecería haberse revertido, la tasa de rentabilidad seguía aún por debajo de dicho nivel. Para los cultivos importables, la tasa de rentabilidad se mantuvo relativamente constante hasta 1979, se deterioró, aunque en menor medida que en el caso de los exportables entre 1980 y 1984 y en 1985 empezó a crecer una vez más; en 1988 se encontraba algo más de un 10% por debajo del nivel de 1975. Los cultivos no transables y el banano parecerían ser la excepción a la anterior tendencia, ya que los precios al por mayor garantizaron tasas de rentabilidad crecientes durante todo el período (ver Cuadro 11).

²⁵ Los casos del banano y de los cultivos no transables, que muestran resultados opuestos, se explican más adelante.

B. Política Comercial

Con el objeto de determinar el efecto global de la política comercial sobre la rentabilidad del sector agropecuario, se comparó la evolución de la rentabilidad observada con la que correspondería a un escenario de precios de mercado libre, tanto para los bienes intermedios utilizados por el sector, como para los productos finales del mismo.

Entre 1975 y 1980, el efecto neto de la política de precios domésticos para el sector agropecuario y para el sector productor de insumos industriales para la agricultura, fue la depresión de las tasas de rentabilidad del agro, por debajo de los niveles que habrían resultado en ausencia de intervención. A partir de 1981, sin embargo, la tendencia se revirtió y, para algunos productos, las tasas de rentabilidad crecieron a ritmos superiores a los correspondientes a una situación de libre mercado.

Lo anterior es cierto pese a que los costos por hectárea crecieron más rápidamente de lo que lo habrían hecho a precios internacionales. El impacto positivo sobre la rentabilidad que se registra en la década de los 80, obedecería entonces a cambios en los términos de intercambio de los productos agropecuarios, más que a cambios relacionados con el comportamiento de costos. Paradójicamente, este cambio en la política comercial favoreció más a los productos exportables que a los importables, los cuales siguieron mostrando efectos adversos en algunos años de la década de los 80. Así, como se verá en lo que sigue, la evolución de precios de los bienes agrícolas resultó en un sesgo en contra de las exportaciones, privilegiando la venta interna de estos productos, al tiempo que fue poco consistente en lo que respecta a la promoción de sustitución de importables.

Detrás de esta aparente contradicción de la política comercial, no obstante, se encontraría un intento de estabilización de la rentabilidad del sector agropecuario, en aras del cual los instrumentos de intervención sobre precios se habrían dirigido hacia la amortización de las variaciones de los precios in-

ternacionales, más que hacia la implantación de estrategias claras de comercialización.

La eliminación de las barreras comerciales habría reducido significativamente los costos por hectárea de los cultivos importables y exportables, que son los más intensivos en el uso de maquinaria e insumos químicos, durante todo el período considerado. Aunque en menor medida que los anteriores, los cultivos no transables y el banano se habrían beneficiado también de dicha liberación, dados los coeficientes tecnológicos relativamente altos para insumos químicos que éstos presentan.

Si el sector agrícola colombiano se hubiera expuesto al mercado internacional sin mediar ningún tipo de intervención estatal, el efecto sobre la rentabilidad del sector no sería claro, debido en parte a que los precios domésticos de los bienes agrícolas también tendieron a crecer más rápidamente que los precios internacionales, y en parte a que la política de intervención pareció dar prioridad a la amortización de las variaciones bruscas en los precios internacionales de bienes e insumos agrícolas. Así, los cultivos exportables e importables mostraron tasas de rentabilidad inferiores a las de libre mercado algunos años, o se beneficiaron de la intervención en otros, sin que estos cambios puedan relacionarse, ya sea con una estrategia de fomento a las exportaciones, ya con un proceso dirigido hacia la sustitución de importaciones.

C. Política Cambiaria

Para estudiar los efectos de la política cambiaria sobre el sector agropecuario durante el período 1975-88, se calcularon los costos de producción y las rentabilidades resultantes, (para los cuatro grupos de productos), que resultan de utilizar series de precios consistentes con una tasa de devaluación "natural"²⁶. Dadas las condiciones del comercio internacional colombiano en 1986, se ha elegido éste como el año en el cual la tasa de cambio de

²⁶ Se entiende aquí por devaluación natural aquella que mantiene la tasa de paridad. Las series de precios utilizadas son entonces series corregidas por la diferencia entre la tasa de devaluación prevaleciente y la tasa de paridad.

mercado fue equivalente a la tasa de cambio de paridad²⁷.

Hasta 1985, la tasa de cambio de mercado actuó en contra de los productos comerciables agropecuarios, comandando tasas de rentabilidad inferiores a las correspondientes a una tasa de cambio de paridad. De hecho, el efecto neto de una devaluación más pronunciada entre 1975 y 1985 habría sido positivo sobre la rentabilidad de estos productos, pese a los incrementos, relativamente considerables, de los costos de producción que la misma habría acarreado. Paralelamente, dado el patrón tecnológico de los cultivos no transables, el efecto negativo sobre los costos de producción de éstos habría sido relativamente bajo, de una devaluación afectando muy poco su rentabilidad.

A partir de 1986, sin embargo, la situación parecería haberse revertido, con una política cambiaria que estaría afectando positivamente al sector con tasas de cambio superiores a las de paridad.

VI. CONCLUSIONES

La protección total al sector productor de insumos industriales para la agricultura se ha garantizado mediante el sistema de fijación de precios a fertilizantes compuestos, químicos y productos farmacéuticos; se ha protegido al productor nacional reconociendo la inflación de costos presionada por alzas en los precios de las materias primas nacionales e importadas. Como resultado de lo anterior, mientras que a través del régimen arancelario, nominal y otorgado, se ha pretendido reducir los costos de producción del sector agropecuario, en la práctica, con el uso de medidas para-arancelarias como las sobretasas, los altos costos de nacio-

nalización y de transporte de bienes intermedios y capital, se ha gravado al agricultor colombiano. Quien se ha beneficiado de la estructura de protección resultante ha sido el industrial nacional, cuyas utilidades se han visto incrementadas.

Por lo tanto, si lo que se pretende es la reducción de los costos de producción del sector agropecuario, lo que debe hacerse es actuar sobre aquellos instrumentos y medidas que encarecen los precios finales de los bienes industriales utilizados por éste. Concretamente, si por el lado de los aranceles el Estado incurre en un sacrificio fiscal reduciéndolos, en igual dirección debería actuar con las sobretasas. Si por el contrario, lo que se desea es gravar la importación de estos bienes con el fin de obtener unos ciertos ingresos fiscales, lo mejor sería que el instrumento de protección fuera el arancel. Los otros componentes, como son tarifas portuarias y de transporte, deben ser abordados desde una perspectiva más amplia, pues la fijación de dichos precios debe reconocer la característica de multiusuario que tiene la prestación de estos servicios.

La protección total a la agricultura se ha logrado a través de mecanismos diferentes al arancel, como han sido las sobretasas, controles cuantitativos, altas tarifas portuarias, mecanismos de compensación, etc. Ello ha conducido a que el arancel pierda vigencia como mecanismo de protección. En consecuencia, el gobierno central tiene menos control sobre el alcance de los objetivos de la política comercial al tiempo que se han oscurecido los criterios generales para el manejo de la misma.

El objetivo principal de la política arancelaria fue la reducción de los precios internos de los bienes importados, especialmente los alimentos. En aras de ello, la protección arancelaria, nominal y otorgada, discriminó en contra de la agricultura colombiana en beneficio de otros sectores de la economía.

Sin embargo, aunque los regímenes arancelarios tendieron a racionalizarse a lo largo de la década en la práctica, y especialmente a través del uso de exenciones y excepciones, el mismo estuvo guiado

²⁷ Hasta donde este análisis llega, la variación en la política cambiaria afectó únicamente a los bienes transables, dado que el instrumental de que se dispone no permite un análisis de "segunda vuelta", que considere efectos sobre el conjunto de precios de la economía. Así, los bienes intermedios afectados fueron los insumos químicos, la maquinaria y, en el rubro de costos de operación de maquinaria, los precios de combustibles. En cuanto a los productos finales, se afectaron solamente los productos exportables y los importables.

por criterios de acomodamiento a las situaciones particulares de cada producto. Como resultado de ello, la estructura de protección arancelaria, paradójicamente, benefició a los cultivos exportables, concediendo a los mismos niveles relativamente altos de protección, en tanto que se discriminó abiertamente en contra de los importables.

Esta paradójica estructura de protección fue reforzada por el uso de instrumentos no arancelarios, con los cuales se concedió una protección efectiva total positiva a los exportables en tanto que los productos importables presentaron niveles negativos de protección en algunos años. Así, si en aras de mantener bajos los precios de alimentos se estaba sacrificando la sustitución de importaciones, la protección total actuó en contra de este objetivo, determinando precios domésticos superiores a los internacionales para productos cuyas exportaciones, muchas veces, eran marginales. El cambio de política del presente gobierno corrigió esta inconsistencia, por lo menos en lo que a precios internos de productos importables se refiere y, a partir de 1985, tanto los productos importables como los exportables gozaron de una protección total positiva.

En cuanto al objetivo de reducción de costos de producción del sector agropecuario, el análisis de la protección total efectiva indica que el mismo no se cumplió de manera consistente, ya que el efecto antiprotección de los insumos primó en ocasiones sobre la protección nominal real del sector agropecuario. Ello condujo a que en algunos años la TPE total de la agricultura fuese negativa.

De otra parte, la intervención estatal ha servido de mecanismo amortiguador de las pronunciadas fluctuaciones de los precios internacionales. La protección otorgada a la agricultura colombiana no ha significado el completo aislamiento del mercado internacional, ya que en la práctica lo que se ha venido dando es una compensación a los cultivadores colombianos por los bajos precios internacionales, producto de los altos subsidios agrícolas en los países desarrollados.

Si lo que se pretende es proteger a la agricultura colombiana de la competencia internacional, dicha protección debería otorgarse a través del régimen arancelario y evitarse la generación de rentas extraordinarias sobre cuyos usos el gobierno central pierde capacidad de control. Parecería que si se requiere recolectar ingresos fiscales, tanto para el gobierno central vía sobretasas, la determinación de un arancel único garantizaría una mejor asignación de estos recursos entre sectores y actividades económicas. Si uno de los grandes problemas que enfrenta el comercio mundial de mercancías agrícolas es el de las intervenciones no arancelarias, mal haría el país en continuar una senda que ha demostrado ser onerosa para los consumidores y tener un alto costo fiscal. Además, sería inconsecuente con la posición que un grupo de países, entre ellos Colombia, viene defendiendo en las negociaciones de la Ronda GATT de Uruguay.

El análisis del efecto de las políticas comercial y cambiaria sobre la rentabilidad del sector agropecuario pone de relieve el importante deterioro en la rentabilidad de los cultivos comerciables a través de toda la década de los 80. Dicho deterioro se deriva tanto del estancamiento en la productividad, como de los incrementos en los precios de los bienes intermedios y de los jornales, los cuales superaron los incrementos en los precios de los bienes agropecuarios en el período 1975-1988.

Por sus patrones tecnológicos, los cultivos comerciables pueden fácilmente asimilarse a productos modernos, en tanto que los no transables se acercarían más a los productos tradicionales. En consecuencia, los incrementos en los costos de los cultivos exportables e importables respondieron más a incrementos en los precios de maquinaria e insumos importados, al tiempo que el factor preponderante en la explicación de la evolución de los costos de los productos no transables fue la mano de obra. Ello explica el impacto del manejo de los precios domésticos de los productos industriales sobre los costos de producción de los cultivos comerciables, los cuales habrían crecido significativamente menos en ausencia de dicha intervención. Lo anterior no significa, sin embargo, que el

sector agropecuario no se haya beneficiado de las políticas de precios internos. Si bien es cierto que entre 1975 y 1980 los productos comerciables habrían gozado de mayores tasas de rentabilidad a precios de libre mercado, a partir de 1980, los incrementos en los precios de estos productos garantizaron tasas de rentabilidad superiores a las correspondientes a una situación de no intervención.

Esta relación de precios domésticos e internacionales tendió a privilegiar a los productos exportables, resultando así en un claro sesgo antiexportador de la política comercial en la década de los 80. Adicionalmente, el efecto positivo de la misma sobre los productos importables fue menos claro y la comparación de las rentabilidades a precios domésticos e internacionales arroja dudas sobre la consistencia de una política encaminada a promo-

ver la sustitución de importaciones. No obstante lo anterior, la intervención en el comercio de bienes agrícolas estaría siendo validada, en alguna medida, por la estabilización de la rentabilidad del mismo, frente a las variaciones extremas a las que ésta habría estado sometida en una situación de libre mercado.

Finalmente, el análisis de política cambiaria sugiere una discriminación en contra del sector agropecuario entre 1975 y 1986, período en el cual una devaluación más pronunciada habría beneficiado a los productos comerciables, al tiempo que el efecto negativo sobre los bienes no transables habría sido de menor importancia. A partir de 1986, sin embargo, la tasa de cambio se situó por encima de la tasa de paridad, permitiendo a la agricultura rentabilidades superiores a las correspondientes a una tasa de devaluación natural.