

La Programación Industrial y el Arancel Externo Común: un impuesto al Sector Agrícola del Grupo Andino

*Jorge García García**

En los últimos años se ha manifestado una preocupación creciente por la cuestión de desnutrición y pobreza en el mundo. Se ha considerado que el problema más grave lo constituyen los bajos niveles de ingresos de los grupos catalogados como vulnerables y se han diseñado, entre otras, estrategias de suplementación alimentaria, distribución directa y subsidiada de alimentos y subsidios generalizados para aumentar el consumo de un producto o grupo de productos. La característica fundamental de estos programas ha sido atacar el problema por el lado de la demanda, dándole poca prioridad al aspecto de la oferta. En el presente trabajo se pone énfasis en el aspecto de la oferta, y se presta especial atención al efecto que la política cambiaria y la política comercial tienen sobre la producción agrícola en general y la de alimentos en particular.

Las implicaciones de la política de comercio exterior y de programación industrial para la producción de alimentos y el desarrollo agrícola en el Grupo Andino no se han analizado suficientemente ni por los diversos gobiernos de los países miembros, que han tratado de poner en vigencia políticas de protección industrial (programación industrial) para "modernizarse", ni por el organismo técnico del Grupo —la Junta—, ni por los agricultores de la subregión¹.

* El presente trabajo fue presentado en el Primer Seminario-Taller sobre Programas de Complementación Alimentaria organizado por la Junta del Acuerdo de Cartagena y realizado en Bogotá entre el 1o. y el 5 de diciembre de 1980 con el título Desarrollo Agrícola y Programación Industrial: ¿Objetivos Incompatibles en el Grupo Andino? Las opiniones emitidas son de exclusiva responsabilidad del autor.

¹ Para ser correctos, desde 1974 hasta los gobiernos colombianos han sido bastante explícitos en identificar las implicaciones de la política de programación industrial sobre el desarrollo agrícola de Colombia y de la subregión.

En este trabajo se muestra la estrecha conexión que existe entre la política cambiaria y comercial y el desarrollo del sector agrícola y la producción de alimentos, y se ilustra con la experiencia colombiana entre 1953 y 1978.

Introducción

La importancia de la agricultura en casi todos los países de la subregión la hace un sector clave en cualquier estrategia de desarrollo. Por ejemplo, un trabajo reciente de la Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC) plantea que "la contribución y mejora del sector agropecuario constituye parte esencial de las políticas para lograr el desarrollo económico de los Países Miembros del Grupo Andino y permita cumplir los siguientes objetivos:

- a) Garantizar el abastecimiento interno de alimentos y de materias primas de origen agrícola para la industria.
- b) Crear fuentes de trabajo para absorber cuando menos la propia tasa de crecimiento de la población económicamente activa del sector.
- c) Generar excedentes para financiar parcial o totalmente el desarrollo del propio sector agrícola.
- d) Generar divisas mediante el aumento de las exportaciones y ahorrarlas sustituyendo las importaciones agrícolas.
- e) Ampliar la capacidad del sector como demandante de insumos y financiamiento de sus actividades"².

¿Qué políticas se sugieren para alcanzar los objetivos anteriores? Ninguna. En efecto, el mismo documento dice que "Para cumplir los anteriores objetivos el sector, como condición esencial, debe mejorar su productividad"³.

La cita anterior no busca criticar a nadie; es solo una muestra de la actitud generalizada que existe hacia la agricultura en la subregión y del tipo de soluciones que se sugieren. Cualquiera persona estaría de acuerdo con los planteamientos anteriores sobre objetivos y la conveniencia de mejorar la productividad. Pero, ¿cómo se logra aumentar la productividad y alcanzan los objetivos propuestos? Evidentemente, para ello se necesita dar **incentivos**, es decir crear las condiciones para que los agentes económicos sean inducidos a tomar las decisiones requeridas para alcanzar dichos objetivos. La palabra incentivos puede significar muchas cosas, pero en este trabajo ella se refiere solamente a aquellos estímulos o desestímulos que afectan los precios recibidos por los productores agrícolas; este uso limitado de la palabra incentivos no debe entenderse

² Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC), *Situación del Sector Agropecuario Andino: 1970 – 1978* (Lima: GRAFITAL, s. f.), 22.

³ Idem.

como que inversiones en infraestructura o educación rural, por ejemplo, no se consideran incentivos.

La identificación de incentivos con precios nos conduce a la discusión de lo que se entiende en muchas partes por "política agrícola": la política de precios dirigida hacia **cada producto** y la política de crédito. Mientras que se considera que los primeros deben ser "altos" para "compensar" los costos de producción, se pide que el crédito sea barato. En general, existe una excesiva identificación de "políticas agrícolas" con aspectos puramente microeconomicos, y a menudo se olvidan o se echan a un lado los aspectos intersectoriales; sin embargo, muchas veces los estímulos o desestímulos otorgados a través de políticas sectoriales pueden ser superiores a los resultados de aplicar políticas microeconómicas, anulando o reforzando el efecto de éstas.

Para asignar recursos a una actividad en relación con la otra lo que importa son los incentivos recibidos por la primera en relación con la segunda, es decir, los **incentivos relativos**; si estos incentivos se manifiestan a través de precios, lo importante es el precio recibido por el producto de una actividad en **relación** con el recibido por el de la otra actividad. Es decir, los precios relativos determinan la asignación de recursos entre sectores en la economía y entre actividades dentro de cada sector.

La importancia de mirar precios relativos apunta hacia la necesidad de examinar las interrelaciones entre los sectores agrícola y no-agrícola de un país para poder entender el proceso de desarrollo de la agricultura. La magnitud del sector agrícola en la mayoría de los países de la subregión es tal que para entender su proceso de desarrollo global se requiere entender su desarrollo agrícola, y el estudio de este sector no puede hacerse sin examinar las políticas dirigidas hacia el sector no agrícola. La conexión que hay entre los diversos sectores de la economía es tan fuerte que un análisis del desarrollo y perspectivas de la agricultura en la subregión no puede ignorar estas interrelaciones ni los efectos de las políticas dirigidas a estimular o desestimular el desarrollo de otros sectores, en particular el industrial. Es por esto que el desarrollo agrícola de la subregión, especialmente el relacionado con la producción de alimentos, no puede analizarse sin examinar las implicaciones de la estrategia de programación industrial, un nombre disfrazado para la política de sustitución de importaciones a nivel subregional, sobre los incentivos a la agricultura. Estas implicaciones se extienden al efecto sobre el nivel de desarrollo económico de los países, pues parece ser que una política de promoción de exportaciones es más eficaz para promover el desarrollo económico sostenido que una política de sustitución de importaciones⁴

⁴ Ver sobre este punto, entre otros, I.M.D. Little, T. Scitovsky and M. Scott, *Industry and Trade in Some Developing Countries: A Comparative Study* (Oxford: Oxford University Press, 1970); J. Bhagwati, *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Anatomy and Consequences of Exchange Control Regimes* (Cambridge: Ballinger Publishing Company, 1978); A. Krueger, *Foreign Trade Regimes and Economic Development Liberalization Attempts and Consequences* (Cambridge: Ballinger Publishing Company, 1978); J. Bhagwati y T. N. Srinivasan, "Trade Policy and Development," en R. Dornbusch y Jacob Frenkel (eds.) *International Economic Policy: Theory and Evidence* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1979).

Los efectos de la política de protección industrial o agrícola sobre el desarrollo de los países se analizan examinando la experiencia colombiana durante un período de 25 años (1953-1978), y se comparan dos sub-períodos 1953-1967 y 1967-1978, que representan dos etapas diferentes: de sustitución de importaciones el primero y de "promoción" de exportaciones el segundo. Antes de examinar la experiencia colombiana y las lecciones que esta encierra para el Grupo Andino se hace una breve presentación del marco analítico utilizado para la discusión, y se muestran algunos indicadores económicos de cada uno de los países miembros con el fin de situar la discusión sobre bases firmes y objetivas.

Marco Analítico

El marco analítico que se expone a continuación tiene por objeto presentar ciertos principios básicos, necesarios para comprender el efecto de la política comercial en la estructura de precios relativos en la economía.

La mayor simplificación que uno puede hacer para analizar una economía es suponer que hay tres grandes sectores, donde cada uno produce un tipo de bienes diferente: 1. el sector de exportables, que produce bienes para consumo interno y para venta en el extranjero (exportaciones); 2. El sector de importables, que produce bienes en cantidades inferiores al consumo interno, y cuya deficiencia se cubre con compras en el extranjero (importaciones) y 3. el sector de bienes domésticos o no comerciados que produce solamente para el consumo interno y en el cual la cantidad producida es igual a la consumida.

Con este marco, se puede decir que el comercio está en equilibrio cuando la cantidad de importaciones es igual a la cantidad de exportaciones; imilarmente, el mercado de bienes domésticos está en equilibrio cuando la oferta interna es igual a la demanda interna. Esta diferenciación es importacte, porque mientras cambios en la demanda o en la oferta de bienes domésticos inducen cambios en su precio (suben o bajan — "inflación" o "deflación") cambios en la demanda o en la oferta de bienes importables o exportables conducen solamente a cambios en las cantidades importadas o exportadas, pero no en su precio **absoluto**⁵.

Los precios **relativos** en la situación en la cual los precios **absolutos** de los bienes transados internacionalmente están fijos se afectan entonces solo a través de cambios en los precios domésticos, es decir, por inflación o deflación. Así, un aumento en los precios domésticos (inflación) produce una baja en el precio de los importables y de los exportables en **relación** con el de los domésticos y, entonces, los recursos se moverán de la producción de exportables e importables hacia la producción de bienes domésticos. Una baja en los precios domésticos (deflación) produce efectos contrarios a los descritos anteriormente.

Si partimos de una situación de equilibrio en el sector externo, ¿qué sucede cuando se impone un arancel uniforme a las importaciones? Un arancel a

⁵ Para que esta afirmación sea correcta se requiere que el país esté en un régimen de tasa de cambio fija y que no pueda afectar el precio mundial del producto que compra o vende.

las importaciones las encarece y reduce la demanda por ellas; la reducción en la cantidad de importaciones tiende a crear un superávit en la balanza comercial el cual produce una entrada de divisas que genera una expansión monetaria⁶ e induce un aumento en el gasto de la comunidad, el cual tiene dos efectos: 1. aumenta la demanda por bienes demésticos y, por lo tanto, su precio; 2. aumenta la demanda interna por bienes exportables, reduciendo así la cantidad disponible para exportación. De la discusión precedente se concluye que un arancel a las importaciones sube el precio de los importables **en relación** con el de los exportables y el de los bienes domésticos, y baja el precio de los exportables **en relación** con el de los importables y el de los bienes domésticos.

¿Qué sucede con las cantidades producidas de importables, exportables y bienes deméstivos? La cantidad producida de importables aumenta y la de exportables disminuye, porque el precio de los primeros aumenta en relación con los otros precios en la economía y el de los exportables disminuye en relación con los demás precios de la economía. En cuanto a los bienes domésticos sabemos que la demanda aumenta, pero la oferta puede aumentar o disminuir, de manera que el resultado final puede ser un aumento, una disminución o ningún cambio en su producción⁷.

En resumen, un arancel sobre las importaciones para proteger la producción doméstica de importables es, de hecho, un impuesto a las exportaciones; es decir, no se requiere de un impuesto **explícito** a las exportaciones para gravarlas, pues el impuesto a las importaciones crea el mismo desestímulo. Esto no es nada nuevo; en realidad, es uno de los teoremas más antiguos de la teoría del comercio internacional⁸.

El efecto de un arancel a las importaciones sobre los precios **absolutos** es subir el precio de los importables y no comerciados mientras que el de los exportables permanece constante; la razón de este resultado está en que el arancel sube el precio de los importables, y el aumento en el gasto sube el precio de los no comerciados. El precio de los exportables permanece constante porque su precio internacional y la tasa de cambio están fijos.

La combinación de precios **relativos** resultante de la imposición de un arancel a las importaciones puede ser el producto de una infinidad de combinaciones de precios absolutos. Un caso interesante para analizar es aquel en el cual el precio de los bienes domésticos es constante y se coloca un arancel uniforme a las

⁶ Esto sucede si el Banco Central compra y vende divisas para mantener constante la tasa de cambio.

⁷ Por ejemplo, si los recursos usados en la producción de exportables pueden ser usados fácilmente en la de bienes domésticos, entonces su oferta y producción aumentan. Sin embargo, si los recursos usados en la producción doméstica de importables compiten mucho con los usados en la producción de bienes no comerciables, la oferta de éstos tenderá a reducirse y es posible que su producción disminuya a pesar de haber aumentado la demanda.

⁸ Ver Abba P. Lerner, "The Symmetry Between Imports and Export Taxes", *Económica* (agosto 1936), 306-313 reproducido en R. Caves y H. G. Johnson (editores) - *Readings in International Economics* (Homewood: Richard D. Irwin, 1968).

importaciones. Vimos anteriormente que, luego de colocar un arancel, el precio de los importables sube con **relación** al de los bienes domésticos y éste sube con respecto al de los bienes de exportación. Si el precio absoluto de los bienes domésticos es fijo, para que su precio suba en **relación** con el de los de exportación es necesario que el precio absoluto de los bienes de exportación se reduzca; para ello se requiere que la tasa de cambio baje, y esto se consigue si la moneda nacional se revalúa en términos nominales. La revaluación tiende a reducir el precio de los bienes de importación, pero el efecto positivo del arancel compensa el efecto negativo de la revaluación de manera que su precio es más alto que el precio inicial.

La discusión anterior sobre los efectos de un arancel a las importaciones puede resumirse así:

1. Un arancel ad-valorem a las importaciones tiene un elemento de gravamen a las exportaciones;
2. Un arancel ad-valorem a las importaciones tiene el mismo efecto sobre la estructura de precios relativos de la economía que un impuesto ad-valorem equivalente a las exportaciones;
3. Un arancel a las importaciones tiene como efecto revaluar el peso, ya sea porque el nivel de precios internos sube cuando se mantiene fija la tasa de cambio o porque la tasa de cambio nominal baja.
4. La misma estructura de precios relativos se obtiene con una infinidad de combinaciones de precios absolutas.

El mensaje importante de la discusión anterior es que la protección a un sector es una desprotección a otro, y que para favorecer a un sector es necesario **castigar** a otro. Si el sector industrial es el productor de importables y el sector agrícola o minero (o ambos) es el productor de exportables, una estrategia de promoción industrial a través de protección es, de hecho, un gravamen al sector agrícola o al minero (o a ambos).

En el mundo "real" no todos los bienes importables son protegidos ni todos los exportables castigados; en realidad, las exportaciones de algunos exportables son subsidiadas y la producción doméstica de muchos importables no se protege, entre otras razones, porque se considera que estos son productos "claves" en la canasta de consumo popular o porque son insumos industriales "básicos" para procesos más avanzados de producción. En el caso específico de la comida, cuando un país importa alimentos para abastecer su consumo interno, el seguir una política de protección a **otros** sectores productores de importables puede tener consecuencias graves sobre la capacidad del país para garantizar a su población un abastecimiento estable y adecuado de alimentos, ya que se estimula el consumo de alimentos y se desestimula su producción internamente, se aumenta la dependencia de fuentes externas y cuando el ingreso

de divisas es muy inestable, el consumo de alimentos dependerá mucho de variaciones en dicho ingreso, conduciendo con frecuencia a la imposición de severas restricciones a la importación de alimentos. La explicación de lo anterior es la siguiente: Un arancel a las importaciones baja la tasa real de cambio y, por lo tanto, reduce el precio real de las exportaciones y de aquellos productos importables que no han sido protegidos (v.gr. alimentos), estimulando su consumo y desestimulando su producción internacionales. Si el país es exportador de productos agrícolas no alimenticios y se subsidian esas exportaciones, la situación de dependencia de fuentes externas para el suministro de alimentos se acentúa, ya que los recursos productivos se alejan todavía más de la producción de alimentos⁹.

Los problemas anteriores no pueden ser despreciados por los países de la Subregión Andina si verdaderamente desean desarrollar el sector agrícola. Aun cuando dicho sector no es importante para muchos de ellos como generador de divisas, porque la minería (petróleo incluido) es su fuente predominante de divisas, sí lo es para todos desde otros ángulos. Aun cuando no haya políticas dirigidas en forma explícita hacia la agricultura, las interrelaciones que existen entre los distintos sectores económicos afectarán finalmente el sector agrícola y a la producción de alimentos. Para comprender mejor estos puntos conviene examinar la estructura de algunas de las principales características económicas de cada uno de los países miembros, al igual que el desarrollo de su sector agrícola y producción de alimentos en la década de los 70's.

Algunas características Económicas de los Países del Grupo Andino

Para entender mejor las implicaciones sobre el desarrollo agrícola y la producción de alimentos de una política de sustitución de importaciones de bienes industriales a nivel subregional es conveniente examinar algunas características básicas de la economía y estructura económica de cada uno de los países miembros. La información requerida se presenta en los Cuadros 1 y 2.

El Cuadro 1 presenta información para cada país sobre población, producto nacional bruto (P.I.B.), exportaciones, importaciones, distribución del P.I.B. por sectores productivos en 1977, tasa de urbanización y participación del P.I.B. total y agrícola de cada país en el P.I.B. total y agrícola de la subregión.

Una de las consideraciones económicas para establecer el Grupo Andino fue el tamaño del mercado, el cual daría lugar para aprovechar las economías de escala que acompañan a los procesos de producción muy intensivos en el uso de capital; la población se ha tomado, usualmente, como un indicador adecuado de tamaño. En 1977 la población de la subregión alcanzó a los 67 millones de personas y el P.I.B. subregional llegó a 74.5 mil millones de dólares. Este P.I.B. es ligeramente inferior al de Suecia (77.200 millones) y un poco superior al de Suiza (70.110 millones) que tienen 8.2 y 6.3 millones de habitantes, respecti-

⁹ Una combinación de políticas similar a la descrita llevó en la última década a la crisis agrícola y a altas importaciones de alimentos en Perú.

CUADRO 1

ALGUNOS INDICADORES ECONOMICOS DE LOS PAISES MIEMBROS DEL GRUPO ANDINO: 1977

País	Población (en mill.)	a precios de mercado (US\$ mill.)	PIB		Distribución del P.I.B. (en porcentajes)					P.I.B./P.I.B. Subregión		Tasas de Urbaniza- ción ^d 1975
			Exporta- ciones (US\$ mill.)	Importa- ciones (US\$ mill.)	Agri- cultura	Indus- tria	Mi- nería	Servicios y otros	Total	Total	Agrí- cola	
Bolivia	5.1	2.460	641 (26 %)	618	26	14	17	43	100.0	3.7	3.4	30
Colombia	24.6	18.760	2.302 (12.3%)	1.563	23	19	1	57	100.0	33.1	52.4	66
Ecuador	7.3	6.000	1.218 (20 %)	1.508	22 ^c	18 ^c	18 ^c	42 ^c	100.0	7.5	11.6	42
Perú	16.4	11.800	1.564 (13.3%)	1.311	13 ^a	25 ^a	8 ^a	54 ^a	100.0	18.8	17.8	63
Venezuela	13.5	35.480	9.548 (27 %)	10.353	6 ^b	15 ^b	11 ^b	68 ^b	100.0	36.9	14.8	80
Total	66.9	74.500	15.273	15.953								

Fuente: Banco Mundial *World Atlas 1979 y World Development Indicators 1979*.

JUNAC *Situación del Sector Agropecuario en el Grupo Andino: 1970 - 1978* Cuadro 8 para cols. 10 y 11.

^a FEDESARROLLO *Coyuntura Económica* (julio, 1980), 109.

^b FEDESARROLLO *Coyuntura Económica* (agosto, 1978), 160. Servicios y otros incluye electricidad y agua, construcción, comercio y turismo, transporte y comunicaciones y otros servicios; minería incluye petróleo crudo, gas natural, refinación de petróleo y minería.

^c FEDESARROLLO *Coyuntura Económica* (octubre, 1976), 136. Los datos de distribución del producto son para 1975. Servicios y otros incluye electricidad, gas, construcción, comercio, hoteles, transporte, finanzas, vivienda, servicio social, otros y gobierno.

^d La tasa de urbanización es el porcentaje de la población total que vive en el sector urbano. Las cifras en paréntesis al lado de la columna 3 muestran la participación de las exportaciones de mercaderías en el P. I. B. de cada país.

vamente. Cuando los datos de la subregión se comparan con los de estos dos países separadamente la conclusión que se saca es que en términos del poder adquisitivo el mercado subregional es bastante pequeño, a pesar de la gran masa de población **pobre** que vive en la subregión.

La primera duda que lo asalta a uno al mirar las cifras anteriores es si el solo tamaño de la población es un buen indicador de poder económico. La segunda pregunta que uno se hace es si se consideraría benéfico para Suecia y Suiza esquemas tan proteccionistas como los planteados hasta el momento para el Grupo Andino? La tercera duda es sobre si resultaría viable económicamente, por ejemplo, la instalación en Suiza y Suecia de **varias** plantas para producir **exclusivamente para su consumo interno** productos tales como motores para camiones, automóviles y motocicletas, brocas y taladros para exploración y explotación de petróleo, P.V.C., fibras sintéticas, etileno y polietileno, entre otros? Es evidente que para establecer tal multiplicidad de plantas para producir el mismo producto se necesitan altas barreras aduaneras, pues si cada planta va a generar ganancias tiene que colocar un precio suficientemente alto para compensar los altos costos de producción resultantes de operar con **escalas reducidas**.

Las altas barreras aduaneras establecidas para proteger a los sectores que se encuentran bajo programación **industrial** son un impuesto bastante fuerte para el sector minero y petrolero que es el sector exportador de todos los países con la excepción de Colombia; el sector minero genera más de la mitad de los ingresos de divisas de cada uno de ellos, aun cuando en Ecuador y Perú el sector agrícola (Cuadro 2 —otros bienes primarios—) es bastante importante como exportador de mercaderías. Para que el sector agrícola sufra no se requiere que sea exportador; también sufrirá si el país es importador de productos agrícolas y no se protege esa producción. Como el proyecto de arancel externo común que se discute contempla niveles de protección inferiores para el sector agrícola que los aranceles aprobados para los programas sectoriales industriales se puede concluir que los precios de los productos agrícolas **bajarán en relación** con los de los productos industriales. Como lo que importa son los incentivos **relativos** y no los absolutos, pretender que colocar aranceles a la importación de productos agrícolas es proteger a la agricultura de la subregión es un error conceptual con consecuencias económicas serias; más aún, si los aranceles para la agricultura se subieran por encima de los propuestos, de todas maneras se discriminaría contra las exportaciones del sector agrícola.

El sector agrícola es bastante importante en todos los países de la subregión, excepto en Venezuela y, en menor grado, Perú; su participación en el P.I.B. de cada país varía de 6 y 14 % en Venezuela y Perú a 26% en Bolivia. En cuanto a los sectores industriales y mineros su participación individual es menor que la participación de la agricultura en el P.I.B. en Bolivia, Colombia y Ecuador; el único país donde la participación del sector industrial en el P.I.B. es considerable es en el Perú. Como cosa curiosa, vale la pena anotar que la participación de la industria en el P.I.B. de Venezuela es casi igual a la participación de ese

sector en el P.I.B. en Bolivia, a pesar de las grandes disparidades en ingreso per cápita entre estos países. No es claro, entonces, el sentido de gravar a un sector más importante que otro con el fin de promover a este último.

Tres puntos que es necesario resaltar tienen que ver con la distribución del P.I.B. total y agrícola entre los países de la subregión y con la tasa de urbanización en cada uno de ellos. En cuanto al primero, distribución del P.I.B. total, se puede ver que Colombia y Venezuela producen el 70% del mismo; si se agrega Perú, la contribución de estos tres países al P.I.B. subregional es el 88.8%. En cuanto a la distribución del P.I.B. agrícola de la subregión, se puede notar (Cuadro 1) que Colombia contribuye con más de la mitad del producto agrícola subregional (52%), seguido luego por Perú, Venezuela, Ecuador y Bolivia con 18, 15, 12 y 3% respectivamente.

En relación con la distribución de la población entre el sector urbano y el sector rural, del Cuadro 1 se desprende que el país más urbanizado de la subregión es Venezuela y el menos urbanizado Bolivia, con 80 y 30% de su población en el sector urbano respectivamente. Colombia y Perú, tienen tasas relativamente altas de urbanización, 66 y 63%, mientras que la de Ecuador es bastante más baja, 42%. Estos datos resaltan la importancia del sector rural en cada país de la subregión, a pesar de la poca participación del mismo en el producto total en algunos de los países. Esta importancia se acentúa cuando se examina la distribución de la población económicamente activa entre la agricultura, la industria y el sector de servicios (Cuadro 2); en general, más del 40% del empleo en Bolivia, Ecuador y Perú lo genera el sector agrícola, mientras que en Colombia y Venezuela la agricultura genera el 31 y 21% del empleo total.

Las cifras anteriores sobre distribución del producto y de la población total y económicamente activa por sectores apuntan a un grave problema que existe en casi todos los países de la subregión: la diferencia de productividad y de ingreso entre los sectores urbano y rural de cada país. La magnitud de este diferencial se muestra en las columnas 10 y 11 del Cuadro 2. En la columna 10 se presenta la relación entre el ingreso per cápita rural y el ingreso per cápita urbano y en la columna 11 se muestra la relación entre la productividad urbana y la productividad rural. Se puede ver cómo en todos los países —excepto Colombia— el ingreso per cápita rural es **menos del 27%** del ingreso per cápita urbano y cómo la productividad urbana es **más de 2.4 veces** la productividad rural, con excepción de Colombia. Los dos indicadores presentados son bastante elocuentes sobre la situación de la agricultura y el nivel de vida de los campesinos en la subregión y permiten entender mejor la afirmación de la Junta sobre la importancia de mejorar la productividad en la agricultura.

En vista de la evidencia presentada la pregunta pertinente es si la productividad física por trabajador es la causa de tal diferencia o las distorsiones en los precios usados para medir el producto agrícola y el industrial tienen que ver en gran medida con este diferencial. Si la productividad física es función de la capacitación del trabajador, y la productividad por trabajador es más baja en

CUADRO 2

DISTRIBUCION DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA. ESTRUCTURA DEL COMERCIO EXTERIOR Y PRODUCTIVIDAD AGRICOLA RELATIVA: 1976 (EN PORCENTAJES)

	Población Económicamente Activa			Exportaciones de Mercaderías			Importaciones de Mercaderías			Ingreso Per Cápita	Productividad relativa ^b
	Agricultura	Industria	Servicios	Petróleo, minerales y metales	Otros bienes primarios	Manufacturas	Alimentos	Combustibles y bienes primarios	Bienes manufacturados	Rural/ Urbano	Urbano/ Rural
Bolivia	51	23	26	88	12	—	n.d.	n.d.	n.d.	14.5	319.
Colombia	31	23	46	4	74	22	12	11	77	74.5	143.
Ecuador	47	24	29	59	39	2	8	3	89	21.9	239.
Perú	40	20	40	56	31	13	n.d.	n.d.	n.d.	26.9	318.
Venezuela	21	27	52	93 ^a		7	n.d.	n.d.	n.d.	18.8	330.

Fuente: Banco Mundial *World Development Indicators 1979*.

JUNAC *Situación del Sector Agropecuario en el Gupo Andino: 1970-78*. Cuadros 12 y 13, para Cols. 10 y 11.

^a Petróleo crudo y derivados del petróleo.

^b Productividad = PIB del Sector/Fuerza de trabajo empleada por el sector.

el sector rural que en el urbano, se debería encontrar que el migrante rural-urbano tiene una tasa de desempleo más alta y recibe un salario menor que el habitante oriundo del sector urbano. La evidencia empírica para Colombia rechaza esta hipótesis; por el contrario, muestra que la remuneración de los migrantes **es más alta** y su tasa de desempleo **más baja** que la de los oriundos del sector urbano¹⁰, no sería de extrañar que un fenómeno similar ocurriera en el resto de los países de la subregión. Si el argumento de menor productividad no es apoyado por la evidencia empírica entonces la explicación del diferencial debe recaer en la magnitud de los incentivos otorgados al sector agrícola en relación con los otorgados al sector industrial¹¹.

Por esta razón es muy importante examinar el impacto sobre la estructura de incentivos para los diferentes sectores productivos resultantes de los aranceles aprobados y por aprobar para los programas de desarrollo industrial y para el arancel externo común. Una primera aproximación a este punto puede hacerse examinando las columnas 4, 5 y 6 del Cuadro 2, donde se presenta el origen sectorial de la estructura de las exportaciones.

Al mirar la columna 4 se observa que el sector minero será el más directamente perjudicado en Bolivia, Venezuela, Ecuador y Perú; así, mientras en los dos primeros países ese sector genera el 88 y 93% de las exportaciones de mercaderías, en los otros dos este sector produce el 59 y 56% de las exportaciones de bienes. En cambio, el sector exportador agrícola y el sector exportador de manufacturas serán los más castigados en Colombia, ya que los productos de estos dos sectores participan con el 74 y 22.% del total de las exportaciones colombianas. Sin embargo, el sector exportador agrícola de Ecuador y Perú también será discriminado pues contribuye con el 39 y 31% de las exportaciones totales de cada uno de estos países. La razón para afirmar categóricamente que estos sectores son o serán discriminados como resultado de la política de sustitución de importaciones a nivel subregional se basa en la observación hecha al comienzo de este trabajo sobre que un impuesto a las importaciones es un impuesto a las exportaciones.

Se dirá sin embargo, que el arancel previsto sobre la importación de ciertos productos agropecuarios en los que la subregión no tiene ventaja comparativa compensa el tratamiento negativo dado al resto de la agricultura. Esto no es correcto porque es bien sabido que el arancel promedio proyectado para prote-

¹⁰ Ver, al respecto, R. Albert Berry, "Open Unemployment as a Social Problem in Urban Colombia: Myth and Reality", *Economic Development and Cultural Change* (enero, 1975), 276 - 291; Javier Fernández, Alejandro León y Luis F. Rodríguez "Características del Desempleo en Colombia" *Revista de Planeación y Desarrollo* Vol. XII, 2 (mayo-agosto, 1980), Cuadro 18.

¹¹ La manera como se mide el P.I.B. también contribuye a ampliar estas diferencias ya que la valorización del producto se hace a precios de mercado que llevan involucrados los sesgos resultantes del tratamiento a los distintos sectores: desfavorable para la agricultura y favorable para el sector urbano (industria y servicios); si se usaran precios internacionales para evaluar estas actividades las diferencias probablemente se reducirían.

ger estos productos es inferior al arancel previsto para el resto del universo arancelario que se encuentra bajo programación. Como lo que importa son los incentivos **relativos** y no los **absolutos**, la conclusión de que se discrimina contra la agricultura es válida.

La importancia de la política arancelaria como medio para contribuir a mejorar el nivel de vida de los habitantes del sector rural y lograr la autosuficiencia subregional en materia de alimentos no puede dejar de subrayarse. En cuanto al primer punto el ingreso del habitante rural subirá solamente si el precio recibido por los productos del sector rural suben en relación a los productos del sector urbano; estos ingresos se pueden afectar en forma clara y directa a través de políticas internas y no hay que esperar concesiones "generosas" de los países industrializados. Es más, aun cuando los países industrializados subieran los precios de las materias primas exportadas por los países del Grupo, la política de sustitución de importaciones seguiría discriminando contra el sector exportador —minería y agricultura—. En relación con la autosuficiencia en materia de alimentos, la reducción del precio relativo de los productos agrícolas —materias primas y alimentos— **desestimulará la producción de alimentos y estimulará su consumo**, haciendo a la subregión más dependiente de terceros países para su abastecimiento interno y, por lo tanto, más vulnerable a presiones políticas; esto es particularmente claro para Venezuela que importó más de 1.000 millones de dólares en alimentos en 1978.

Aun cuando la producción agrícola de la subregión se concentra en Colombia, y éste depende en gran parte del sector agrícola para generar divisas, la agricultura del resto de la subregión también será lesionada por la política de programación industrial. Quizás la razón por la cual este sector ha sido menospreciado, tanto en materia de análisis como en decisiones de arancel y programación, está en que los efectos negativos de esa política sobre la agricultura de los otros países no son tan evidentes.

Una última observación que vale la pena hacer en esta sección tiene que ver con la relación que hay entre distorsiones en precios relativos y diferencial de productividad entre sectores. Es muy probable que al examinar las distorsiones en precios introducidos por decisiones de política económica, en especial por medidas de comercio exterior, se encuentre una relación positiva entre el tamaño de las distorsiones y el diferencial de productividad. Así, según los datos presentados en el Cuadro 2, uno diría que el país con mayor distorsiones en su estructura de precios relativos es Venezuela, seguido de Perú y Bolivia; en Ecuador existían menos distorsiones y Colombia estaría a distancia bastante mayor de los demás países.

La información disponible indica que en la década de los 70's el diferencial de productividad urbana-rural aumentó en Perú y Ecuador, se redujo en Venezuela y permaneció constante en Bolivia y Colombia¹², estos desarrollos son

¹² Ver JUNAC, op. cit. Cuadro 12.

resultado de políticas que intencional o voluntariamente afectaron dichos incentivos y originaron cambios en la estructura y nivel de producción de cada país. Para información del lector y para ilustrar la trayectoria de esta producción, en el Cuadro 3 se presentan índices de producción agrícola y de alimentos per cápita en cada país de la subregión entre 1969 y 1978. No es coincidencia que aquellos países con menores incentivos para el sector no agrícola son los países en que aumenta menos su producción agrícola y de alimentos.

La Experiencia Colombiana¹³

En las secciones anteriores se ha puesto mucho énfasis en dos puntos, a saber:

- a) La magnitud de la incidencia de una estructura dada de impuestos a la importación y exportación y,
- b) El monto de los incentivos otorgados a las diferentes actividades.

¹³ Esta sección se basa en un trabajo del autor titulado *The Impact of Exchange Rate and Commercial Policy on Incentives to Agriculture in Colombia: 1953-1978* Washington, D.C., IFPRI, noviembre 1980 (Mimeografiado).

CUADRO 3
INDICES DE PRODUCCION AGRICOLA Y DE ALIMENTOS
PER CAPITA EN EL GRUPO ANDINO, POR PAIS: 1969 -- 1978
(1961 - 65 = 100)

Año	Producción Agrícola					Producción de Alimentos				
	Bo.	Co.	Ec.	Pe.	Ve.	Bo.	Co.	Ec.	Pe.	Ve.
1969	98	99	94	83	110	96	100	96	91	112
1970	98	98	97	86	113	97	102	94	94	115
1971	95	97	93	85	114	92	103	92	95	115
1972	96	103	92	77	107	92	106	91	86	110
1973	105	101	90	76	109	95	106	91	83	109
1974	103	105	95	75	112	97	111	93	83	114
1975	108	108	91	70	117	102	116	90	79	119
1976	110	104	96	68	109	107	111	94	79	112
1977	99	102	89	66	120	95	107	86	76	125
1978	103	111	90	63	124	99	119	87	69	125

Fuente: U.S.D.A. *Indices of Agricultural Production for the Western Hemisphere Excluding the U. S. and Cuba: 1969 through 1978*.
U.S.D.A. Statistical Bulletin No. 622, Washington, D. C. 1979, Cuadros 2 y 4.

1. Incidencia de los impuestos a las importaciones

La incidencia se define como el porcentaje en que un impuesto dado a las importaciones cae sobre las exportaciones. Es decir, en cuánto se reduce el precio de los exportables con relación al precio de los bienes no comerciados cuando se coloca un arancel a las importaciones o a las exportaciones. La evidencia disponible para Colombia indica que casi todo el impuesto a las importaciones cae sobre las exportaciones. Así un arancel uniforme del 40% sobre las importaciones inducirá una baja del 36% en el precio de las exportaciones con relación al de los bienes domésticos¹⁴. Para el caso colombiano este impuesto incide igualmente en las exportaciones de bienes tradicionales (agrícolas y mineros) y en las de bienes no-tradicionales (industriales). Es decir, la protección industrial desestimula las exportaciones de productos agrícolas e industriales.

La evidencia de otros estudios sobre la incidencia de la política comercial en el sector exportador de otras economías latinoamericanas indica que ésta es grande, aunque nunca de la magnitud señalada aquí para Colombia. Para Uruguay se ha encontrado que ésta es del orden del 70%, y para Argentina del 65%¹⁵. Es muy probable que el grado de incidencia de la política comercial en cada uno de los países del Grupo Andino sea tan alto como el que existe en otros países latinoamericanos, y la razón es que siendo sus exportaciones muy intensivas en el uso de recursos naturales (tierra y minerales), gran parte del impuesto se traslada a éstos. Sin embargo, aun cuando éstos puedan absorber gran parte de este impuesto no hay razón para gravar las exportaciones basadas en recursos naturales. No solamente se desestimula estas exportaciones sino también otras cuya oferta es más elástica y las cuales se tiene interés en promover, como pueden ser las de bienes industriales y agrícolas no tradicionales. Quizás lo más irónico que se puede encontrar en el Grupo Andino es que al preguntársele a cada gobierno de los países miembros si su política es gravar las exportaciones, contestaría que no; sin embargo, la ejecución de la estrategia de programación industrial indica que se está haciendo todo lo contrario de lo que se dice.

¿Qué implicaciones tienen las anteriores observaciones para el desarrollo del sector agrícola en la Subregión Andina? En el caso colombiano es claro que una porción sustancial del sector agrícola se perjudica con una política de altos aranceles para proteger la industria; en este momento, gran parte de la producción agrícola colombiana se produce a precios internacionales y un aumento en el impuesto a las exportaciones a través de una mayor protección al sector de importables aumenta la sobrevaluación del peso y, de hecho, el gravamen a la agricultura.

¿Qué pasa, sin embargo, en el sector agrícola no exportador del resto de los países? Esto dependerá del tratamiento proteccionista dado a la agricultura

¹⁴ Ibid., Cap. 3.

¹⁵ Ver L. A. Sjaastad *The Incidence of a Uniform Tariff in Uruguay* (mimeo, 1980); Carlos A. Rodríguez y L. A. Sjaastad *El Atraso Cambiario en Argentina: ¿Mito o Realidad?* Buenos Aires, CEMA, 1979.

en la subregión **en relación** con el tratamiento otorgado al resto del sector de importables en la economía. Las perspectivas no son muy halagüeñas porque tal como está diseñado el arancel externo común, el sector agrícola está menos protegido que el sector industrial, lo cual garantiza que aquel será gravado. Esto quiere decir que se desestimulará la producción de todo tipo de productos agrícolas —materias primas, alimentos y otros— y se estimulará su consumo. En la medida en que algunos países dependan mucho de las importaciones de alimentos para abastecer su consumo interno, ellos se volverán dependientes de las fuentes externas de abastecimiento, lo cual puede tener consecuencias serias sobre su balanza de pagos y su independencia política.

Uno de los efectos negativos más serios que una política de proteccionismo excesivo puede tener sobre la economía de estos países es bajar su tasa de crecimiento; este punto y el de cuánta protección se otorgó a cada uno de los diferentes sectores de la economía colombiana se tratan a continuación.

2. Monto de los Incentivos Otorgados

Una manera de saber si en Colombia se otorgaron incentivos a la producción de alimentos es comparar los precios domésticos de productos que son amplia y fácilmente comerciables en los mercados internacionales con sus precios internacionales C.I.F. evaluados a la tasa de cambio de importación. Esta comparación se presenta en el Cuadro 4.

Al examinar este cuadro se deduce inmediatamente que la producción de alimentos fue muy protegida en Colombia en la década de los 50 y 60, pero muy poco protegida en la década de los 70. Estas cifras, desafortunadamente, cuentan una parte de la historia. Para saber si efectivamente el sector agrícola productor de alimentos fue protegido o no en relación con una situación de libre comercio, por ejemplo, es necesario conocer el monto de la sobrevaluación del peso induda por el sistema de aranceles y restricciones cuantitativas entre 1953 y 1978.

Según cálculos realizados por el autor, el monto total de los impuestos a las importaciones resultantes de la operación conjunta de aranceles y restricciones cuantitativas a las importaciones alcanzó, en promedio, a un 70% entre 1956 y 1967 y un 30% en la década de los 70. Aunque probablemente estas medidas son una subestimación, son un buen indicador de la magnitud de los incentivos otorgados a ciertas actividades y, evidentemente, de los impuestos que implícitamente fueron para otras¹⁶. Se puede decir que, en general, la protección **net**a (tasa de protección nominal menos tasa de sobrevaluación) para algunos productos agrícolas fue positiva en la década de los 50 y 60, y negativa en la década de los 70's; para otros, la protección fue bastante negativa (sorgo, soya y algodón) y para otros apenas sirvió para compensar la sobrevaluación del peso.

¹⁶ Ver Jorge García *The Impact of Exchange Rate and Commercial Policy on Incentives to Agriculture in Colombia? 1953-1978*. Washington, D. C., IFPRI, noviembre, 1980 (mimeo), Capítulo 6.

CUADRO 4

RAZON DE PRECIOS DOMESTICOS A INTERNACIONALES C. I. F.
DE ALGUNOS PRODUCTOS AGRICOLAS SELECCIONADOS

Año	Productor/Internacional c. i. f.							Al por mayor/ Int. 1 c. i. f.		Consumidor/ Int. 1 c. i. f.	
	Sorgo	Soya	Leche	Trigo	Maíz	Azúcar	Cebada	Aceite Vegetal	Arroz	Carne	Algodón
1953	—	—	—	2.14	1.41	1.70	—	—	1.69	—	1.14
1954	—	—	—	2.75	2.01	1.84	—	—	1.90	—	1.25
1955	—	—	—	2.74	2.17	1.93	—	—	1.51	3.24	0.73
1956	—	—	—	2.87	2.40	1.88	—	—	2.03	3.89	0.57
1957	—	—	—	2.70	2.11	1.35	—	—	1.71	2.81	0.77
1958	—	1.24	2.02	2.03	1.12	1.55	—	—	0.96	1.69	0.52
1959	—	1.69	1.75	2.45	1.48	2.21	—	—	1.14	2.10	0.68
1960	—	1.17	1.88	2.031	1.47	1.85	1.309	—	1.32	1.98	1.26
1961	—	1.03	2.44	2.226	1.84	2.20	1.684	—	2.06	2.26	0.93
1962	—	1.21	2.24	2.000	1.38	2.41	—	—	1.20	2.56	0.90
1963	—	1.10	1.56	1.637	1.46	0.77	1.456	2.58	0.93	2.00	1.00
1964	—	1.45	1.99	2.052	1.86	1.18	1.633	2.86	1.35	1.75	1.11
1965	1.44	1.32	2.19	2.328	1.49	2.83	1.104	2.26	1.76	1.61	0.83
1966	1.09	1.00	2.28	1.896	1.27	2.73	1.158	2.61	1.45	1.72	1.17
1967	0.98	1.06	2.22	1.642	1.48	2.27	1.194	1.95	1.28	1.79	1.02
1968	1.44	1.14	2.76	1.727	1.46	2.38	1.140	2.39	1.18	1.45	0.93
1969	1.18	1.19	2.72	1.794	1.25	1.29	1.125	2.50	1.04	1.47	0.89
1970	1.05	1.21	2.52	1.690	1.23	1.44	1.049	2.39	0.99	1.12	0.93
1971	1.02	1.06	1.68	1.238	1.27	0.91	1.067	2.51	1.00	0.96	0.84
1972	1.31	0.92	1.41	1.441	1.55	0.58	0.562	2.51	0.81	0.87	0.74
1973	0.92	0.53	1.84	0.725	1.23	0.46	0.634	1.50	0.51	0.78	0.76
1974	0.75	0.72	1.52	0.825	0.84	0.16	0.659	1.48	0.52	0.71	0.71
1975	0.84	0.91	1.17	1.249	0.99	0.28	0.903	1.39	0.61	1.52	0.95
1976	0.92	0.96	1.27	1.258	1.11	0.57	0.879	1.69	0.75	1.61	1.00
1977	1.44	1.07	1.59	1.775	2.02	1.20	—	1.41	0.99	1.71	1.02
1978	—	—	1.45	—	1.59	—	—	—	0.83	—	0.95

Fuente: Jorge García García *The Impact of Exchange Rate and Commercial policy on Incentives to Agriculture in Colombia: 1953–1978* Washington, D. C., IFPRI, (mimeografiado), noviembre 1980, Cuadro 10.

Los sectores protegidos fueron el sector industrial productos de importables y partes del sector agrícola. Los sectores gravados fueron los sectores exportables de la agricultura y de la industria. El impuesto **neto** a las exportaciones agrícolas entre 1956 y 1967 fue de 85% para el café, 21% para las otras exportaciones agrícolas y de un 11% para las exportaciones industriales. En la década de los 70 el impuesto neto al café se redujo a un 36%, el impuesto neto a otras exportaciones agrícolas a un 5% y las exportaciones industriales recibieron un **subsidio neto** de 5%. Para cualquier persona que conozca la trayectoria de crecimiento de la economía, las cifras anteriores sirven para explicar el comportamiento de ciertos indicadores económicos claves en cualquier proceso de desarrollo.

Si, como parece, existe una relación estrecha y positiva entre una estrategia de promoción de exportaciones (o muy pocos impuestos a las mismas) y el crecimiento económico de ese país, la experiencia colombiana lo confirma¹⁷. En efecto, en los años 50 y 60's la producción total (PIB) creció anualmente al 4.5 y 5.0%, la producción agrícola al 3.1 y 3.5%, la producción de alimentos al 2.3 y 3.2%, el P.I.B. per cápita al 1.3 y 2.1% y la producción de comida per cápita a -1.0 y 0.4%. En la década de los 70, el P.I.B. creció al 5.7%, el producto agrícola al 4.8%, la producción de alimentos al 3.3%, el P.I.B. per cápita al 2.9% y la producción de alimentos per cápita al 0.5 por ciento anual. Si comparamos solamente los períodos 1953-1967 y 1967-1978, el contraste es más marcado. Así, mientras entre 1953 y 1967 el P.I.B. total, la agricultura, la producción de comida, el P.I.B. per cápita y la producción de comida per cápita crecieron anualmente al 4.4, 3.1, 2.7, 1.2 y -0.6 respectivamente, para el período 1967-1978 esas mismas variables crecieron al 5.9, 4.6, 3.4, 3.2 y 0.6% anual. El monto de las exportaciones creció también en forma considerable en la década de los 70's, en contraste con los 50's y 60's cuando los problemas de balanza de pagos creados por la "incapacidad" del país para exportar eran un dolor de cabeza continuo para los gobiernos. Un punto importante a anotar sobre los desarrollos en los 70's es la diversificación tan considerable que hubo en las exportaciones. En este aspecto debe ponerse énfasis en la creciente participación de las exportaciones industriales en el total de las exportaciones colombianas.

La explicación económica de los resultados anteriores es bastante sencilla. Mientras que en los 50's y 60's el mercado de las exportaciones se redujo porque los incentivos otorgados a las mismas eran muy pequeños, en la década de los 70's este mercado se amplió considerablemente al aumentar los incentivos relativos para exportar.

La reducción en las distorsiones condujo, además, a un aumento en el ingreso real del país por la mejor asignación de recursos resultante. Todos estos desarrollos incidieron en una mayor tasa de crecimiento de la economía, que permitió

¹⁷ Para un recuento de esta relación en muchos países en desarrollo ver las citas bibliográficas en la nota al pie de la página 5a.

así aumentar más la demanda por bienes producidos para el consumo doméstico (alimentos entre otros) y darle una base más firme de expansión a ese sector; este desarrollo contrasta con el limitado crecimiento que hubo en los 50's y 60's para aquella producción cuyo único destino era el mercado doméstico, cuando creció a tasas muy bajas, entre otras razones, por el bajo crecimiento en su demanda.

¿Cuál es la enseñanza de la experiencia colombiana para el Grupo Andino? El Grupo está escogiendo, esencialmente, el modelo de desarrollo de Colombia en la década de los 50's y 60's. Las perspectivas que tal modelo tiene para mejorar las condiciones de vida de los grupos de ingresos más bajos de la población son pocos halagüeñas, pues implica unos menores ingresos para los campesinos, que son uno de los grupos más pobres en todos los países, y por la menor capacidad que un ingreso más bajo de divisas crea para sortear con éxito situaciones económicas temporales difíciles, como puede ser una reducción en la oferta de alimentos en un año dado.

Las implicaciones para el bienestar económico de un país de la aplicación de políticas económicas que introducen fuertes distorsiones en la estructura de precios relativos en la economía pueden ser serias (v. gr., Perú en los 70's). Políticas económicas a nivel agregado pueden hacer mucho para mejorar el nivel de vida de los grupos más pobres de la población. En la medida en que estas políticas globales no conduzcan a lograr ese objetivo, la aparente necesidad de atacar directamente el problema de pobreza de los grupos más vulnerables de la población con medidas de tipo microeconómico aumenta. Aun cuando las estrategias de intervención nutricional y similares pueden ser útiles para favorecer a grupos objetivos muy identificados y definidos, sería más fácil subir el nivel de vida de la población en forma permanente con base en políticas globales e intersectoriales más que de carácter microeconómico. Para resolver el problema agregado con estrategias microeconómicas se requieren recursos que los gobiernos de los países del Grupo Andino no poseen.

Crear que el problema de pobreza se puede resolver aumentando la demanda por alimentos sin aumentar la producción es un grave error. La única manera de aumentar la demanda es aumentando el ingreso. Suponer que, los recursos para financiar tal aumento de la demanda no tiene costo de oportunidad para la sociedad, y que los incentivos de los agentes productivos no se afectan es un error conceptual serio y con implicaciones prácticas muy graves.

Los agentes económicos —pobres o ricos, productores o consumidores— son racionales; solo basta darle la estructura adecuada de incentivos para que respondan a ese desafío¹⁸.

¹⁸ Ver sobre este punto de incentivos y racionalidad económica de los individuos a T. W. Schultz *Transforming Traditional Agriculture* (New Haven: Yale University Press, 1964); *Distortions of Agricultural Incentives* (ed.) (Bloomington: Indiana University Press, 1978) y "The Economics of Being Poor", Nobel Lecture, reproducida en *Journal of Political Economy*, (agosto, 1980).