

# El régimen internacional del comercio agrícola mundial como facilitador de un crecimiento económico sostenido, sostenible e inclusivo en cuatro países iberoamericanos. Estudio comparativo

*The international regime of global agricultural trade as a facilitator of sustained, sustainable and inclusive economic growth in four Iberoamerican countries. Comparative study*

MARÍA JOSÉ BRUNETTO BERETERVIDE<sup>\*</sup>  
LUIS MIGUEL DONCEL PEDRERA<sup>\*\*</sup>  
JORGE MALFEITO GAVIRO<sup>\*\*\*</sup>

Revista Electrónica Iberoamericana (REIB), Vol. 18, No. 2, (septiembre de 2024), pp. 152-174.  
ISSN: 1988 – 0618. doi: 10.20318/reib.2024.8824. ORCID: 0000-0002-8090-5605  
Fecha de recepción: 27 de mayo de 2024. Fecha de aceptación: 5 de septiembre de 2024.

<sup>\*</sup> Doctoranda en Ciencias Jurídicas y Sociales. EID. Universidad Rey Juan Carlos. Madrid. España. Prof. Adj. en Comercio Internacional. Facultad de Derecho, UDELAR, Montevideo, Uruguay. ORCID 0000-0002-5240-0108. Correo: mj.brunetto.2016@alumnos.urjc.es

<sup>\*\*</sup> Profesor del Departamento de Economía Aplicada I e Historia e Instituciones Económicas (y Filosofía Moral), Universidad Rey Juan. ORCID 0000-0002-0156-8058. Correo: luismiguel.doncel@urjc.es

<sup>\*\*\*</sup> Profesor Titular de Universidad interino del Departamento de Economía Aplicada I e Historia e Instituciones Económicas de la Universidad Rey Juan Carlos. ORCID 0000-0002-8090-5605. Correo: jorge.malfeito@urjc.es

## Resumen

El objetivo de este artículo es analizar si el régimen internacional del comercio agrícola mundial ha servido para facilitar que Argentina, Brasil, Chile y Uruguay hayan podido crecer económicamente en forma más inclusiva, a partir de la reducción de los niveles de desigualdad económica y los niveles de incidencia de la pobreza. Se busca describir si la liberalización comercial ha acompañado la reducción de los niveles de pobreza en los cuatro países, aun cuando no haya tenido mucha incidencia en la reducción de la desigualdad económica.

**Palabras claves:** Comercio internacional, crecimiento económico agroexportador, crecimiento sostenido, reducción de la desigualdad, países en desarrollo.

## Abstract

This article is aimed at analyzing whether the international regime of global trade in agriculture has contributed to Argentina, Brazil, Chili and Uruguay's more inclusive economic growth, based on reducing the levels of economic inequality and poverty. It seeks to describe whether trade liberalization has led to the reduction of poverty levels in the four countries, even though it has not had much impact on lowering economic inequality.

**Keywords:** International trade, agro-export economic growth, sustained growth, reduction of inequality, developing countries

## Sumario

Introducción I. Metodología II. La lucha contra la pobreza. 2.1 ¿Cómo ha influido la vigencia del régimen internacional del comercio de bienes agropecuarios, en la lucha contra toda forma de pobreza? III. La reducción de la desigualdad económica. 3.1. Factores explicativos de la evolución de la desigualdad 3.2. Los cambios en las políticas fiscales 3.2.1. La evolución de la presión fiscal 3.2.2. Las transformaciones estructurales de los sistemas tributarios nacionales 3.2.3. El crecimiento del gasto social 3.3. Los efectos redistributivos de la política fiscal de los países y la reducción de la desigualdad económica

## Introducción

En 1995, con la entrada en funcionamiento de la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Sistema Multilateral del Comercio<sup>1</sup> entró en una fase institucionalizada. Asimismo, al régimen internacional aplicado al comercio mundial de productos manufacturados, se sumaron otros como el de comercio de servicios o el de productos agrícolas. Según Kasner<sup>2</sup>, estos regímenes poseen principios, normas, reglas y procedimientos de tomas de decisión. El subrégimen para el comercio agrícola comparte con el resto los principios y normas sustantivas y procedimentales. Las diferencias están en las reglas. En este sentido, este subrégimen incorpora, además de aquellas relativas a la liberalización progresiva de las exportaciones e importaciones, otras en materia de política de la competencia de exportaciones y, también, las que se refieren a la adopción de medidas de ayuda interna a la producción que no sean distorsionantes del comercio y de la reducción progresiva de aquellas que sí lo son. Algunas de estas reglas eran de aplicación inmediata y otras debían serlo en un período de transición con duración diferente según el miembro fuese un país desarrollado (6 años) o uno en desarrollo (10 años) y a una velocidad también diferenciada. Una vez finalizado este período de transición, las reglas eran de aplicación plena.

Este es el marco, desde 1995, al que se enfrentan Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, que son las economías seleccionadas en este análisis. Estos cuatro países emprendieron las reformas de políticas agro-comerciales y agropecuarias necesarias para adaptarse plenamente a su aplicación a partir de 2006. Esta adaptación se vio facilitada por el hecho de que, ya sea individual o colectivamente, los países seleccionados venían ejecutando a inicios de los años noventa un proceso de liberalización comercial y económica general. De este modo, desde el período de transición, adoptaron distintas medidas en materia exportadora: unas que no suponían la adopción de subvenciones a la exportación; otras que suponían mejorar el acceso a sus mercados agropecuarios nacionales, a través de la reducción de los niveles arancelarios aplicados y, a partir de 2006, manteniendo estos aranceles en niveles reducidos; y otras que implicaban la adopción de ayudas a la producción agropecuaria nacional que no distorsionaran el comercio o la reducción de aquellas medidas que sí lo hiciesen.

Al cabo de estos veinticinco años estas cuatro economías crecieron a un ritmo anual promedio de en torno al 2% para Argentina, algo superior para Brasil y Uruguay (2,36% y 2,64% respectivamente) y del 4,11% en el caso chileno. Asimismo, en el crecimiento económico registrado en estas economías, la incidencia de las exportaciones de bienes y servicios ha sido mayor, pero diferenciada según cada economía. Ésta ha sido más importante en los casos chileno y uruguayo, respecto a los de Argentina y

- 1 El Sistema Multilateral de Comercio es el nombre con que se conoce el sistema internacional surgido al finalizar la Segunda Guerra Mundial, con la aprobación del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), que constituyó un régimen internacional para el comercio de productos manufacturados y que luego fue ampliado al incorporar al régimen, disposiciones en defensa de la competencia leal.
- 2 Kasner, Stephen. *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press, 1982.

Brasil. Salvo en el caso chileno, donde la dependencia de las exportaciones de productos agrícolas en el total exportado cayó un 8,6% en los veinticinco años estudiados, en los otros tres países, ésta se incrementó un 10,6% (Argentina), un 19,6% (Brasil) y un 36,1% (Uruguay), haciendo que esta dependencia alcanzara el 60% en Argentina y el 80% en Uruguay, en 2019. En el caso chileno, la dependencia significó tan sólo un tercio de las exportaciones de mercancías. Además, estas exportaciones agropecuarias crecieron en Argentina y Chile a un ritmo promedio anual del 6,3% en esos veinticinco años. En cambio, las brasileñas y uruguayas lo hicieron a tasas superiores: 8,2% y 7,9% respectivamente. Estos distintos ritmos de crecimiento han estado condicionados por la orientación de las políticas comerciales en materia de exportación y por los cambios en las condiciones de acceso a los mercados que les han brindado los países importadores de los productos agropecuarios originarios de los cuatro países.

La relación entre la apertura del comercio agrícola y la reducción de la pobreza no es nueva como objeto de estudio. Winters y otros autores<sup>3</sup> analizaron el estado de la evidencia empírica del impacto de las reformas de política comercial sobre la pobreza y encontraron evidencia que indirectamente afecta a aspectos específicos. Esta evidencia fue resumida utilizando un enfoque que atiende a cuatro elementos claves: crecimiento económico y estabilidad, hogares y mercados, salarios y empleo e ingresos gubernamentales. A partir de este enfoque, pudieron concluir que, en el largo plazo y en promedio, la liberalización comercial probablemente haya contribuido a aliviar la incidencia de la pobreza. Asimismo, no detectaron evidencia que demuestre lo contrario. Sin embargo, en el corto plazo, los más pobres no pueden protegerse contra los efectos adversos de la liberalización y sacar provecho de las oportunidades favorables que ésta pueda ofrecer.

Por su parte, Anderson y Martin<sup>4</sup> analizaron la correlación entre la liberalización comercial, la productividad agrícola y la pobreza en los países de bajos ingresos. Otros autores también investigaron los impactos de la liberalización del comercio en la pobreza en el ámbito de países específicos. Entre los países estudiados se encuentran: Ecuador (Balagtas<sup>5</sup>), China (Jayne y Jones<sup>6</sup>), Vietnam (Minot y Golletti<sup>7</sup>), Bangladesh

3 Winters, L. Alan, Neil McCulloch y Andrew McKay. *Trade Liberalization and poverty: A Handbook*. World Bank Publications, 2004

4 Anderson, Kym y Will Martin. «Trade Liberalization, agricultural productivity and poverty in low income countries.» *World Development*, 2009: 187-196

5 Balagtas, Joseph V. y H.J. Kim. «Impacts of trade liberalization on poverty and inequity in Ecuador: A microsimulation analysis.» *World Development*, 2015: 70-82.

6 Jayne, Thomas y S. Jones. «How trade and market liberalization fueled explosive economic growth in China.» *American Journal of Agricultural Economics*, 2018: 1386-1409

7 Minot, Nicholas y Francesco Goletti. «Export liberalization and household welfare: the case of rice in Vietnam.» *American Journal of Agricultural Economics*, 2000: 900-909

(Sharma y Sarker<sup>8</sup>) y Zambia (Thurlow y Wobst<sup>9</sup>). Todos estos estudios analizan cómo la apertura del comercio agrícola puede influir en la reducción de la pobreza, examinando sus efectos en los hogares rurales, los ingresos de los agricultores, la creación de empleo y el bienestar general de las comunidades rurales y nacionales. Cabe señalar que, salvo Ecuador (el único país sudamericano) y China, los otros países analizados en los estudios citados pertenecen a la categoría de países menos avanzados, con muy bajos ingresos per cápita y economías más vulnerables.

Por otra parte, Cline<sup>10</sup> analizó el eventual efecto de la liberalización del comercio de bienes agrícolas, en general, en los niveles de pobreza y, sobre todo, de la liberalización del comercio agrícola por parte de los países desarrollados durante parte del período de transición a la plena implementación del subrégimen internacional del comercio agrícola (1995–2003) en los cuatro países seleccionados. Este análisis presenta dos conjuntos de resultados. En el primer conjunto de resultados, Cline sólo incluye a dos de los países seleccionados, Argentina y Brasil. En estos casos, el autor estimaba que la liberalización comercial multilateral en materia de todos los bienes podría reducir los niveles de pobreza en ambos países. En el caso de Argentina, basándose en datos anteriores a la crisis de 2001 y posterior devaluación de 2002, Cline estimaba que esta caída podría ser de hasta 0,9 millones de personas. Sin embargo, los efectos positivos de la crisis y de la devaluación sobre el crecimiento de los niveles de pobreza en ese país sudamericano se hicieron sentir hasta 2003. Por lo que teniendo en cuenta los datos de pobreza de 2003, los efectos positivos de la apertura comercial sobre la caída de los niveles de pobreza hubiesen sido mayores. En el caso brasileño, según las estimaciones presentadas por Cline, la caída de la pobreza hubiera significado que 1,3 millones de brasileños habrían dejado de vivir con menos de 2 dólares estadounidenses por día.

Sin embargo, en el segundo conjunto de resultados, Cline señalaba que teniendo en cuenta la liberalización del comercio agropecuario por parte de los países desarrollados y que esta tiene dos efectos ingreso que impactan en direcciones opuestas sobre la pobreza, y estimando de que esta liberalización provocaría un incremento de 10% en los precios internacionales, los efectos de esta apertura comercial en materia agrícola, no reduciría la pobreza en los cuatro países. Pues mientras que, en Brasil, los efectos serían nulo, en los casos de Argentina, Chile y Uruguay, la incidencia de la pobreza aumentaría<sup>11</sup>.

8 Sharma, Shalendra y Ruhul A. Sarker. «Impact of trade liberalization on poverty reduction: Empirical evidence from Bangladesh.» *Journal of Policy Modeling*, 2012: 497-510

9 Thurlow, James y Peter Wobst. «The road to pro-poor growth in Zambia: Past Lessons and Future Challenges.» *World Development*, 2004: 949-966.

10 Cline, William. *Poverty, Trade policy and Global*. Washington D.C: Center for Global Development, 2004.

11 Valdés, Alberto y William Foster. «La liberalización del comercio agrícola y la economía rural en América Latina.» En *Desarrollo rural y comercio agropecuario en América Latina y el Caribe*, de Paolo Giordano, Cesar Falconi y José María Sumpsi, 133 - 144. Washington D. C.: BID - INTAL, 2007.

Por último, no se han encontrado estudios con datos más recientes, que analicen la relación entre apertura comercial en materia de productos agrícolas y la reducción de la pobreza y de la desigualdad económica que específicamente agrupen las cuatro economías sudamericanas seleccionadas y abarquen todo el período estudiado.

## I. Metodología

El objetivo de este artículo es analizar si este sub-régimen de comercio agrícola, con las características reseñadas y los cambios de políticas agro-comerciales y agropecuarias adoptados, ha servido para facilitar que estas cuatro economías hayan podido crecer económicamente de forma más inclusiva, gracias a la reducción de los niveles de desigualdad económica y pobreza.

El marco temporal del análisis se sitúa entre 1995 y 2019. El corte temporal se realiza en 2019, a los efectos de que el análisis no quede distorsionado por el impacto de la pandemia y la crisis sanitaria consecuente y por sus efectos económicos.

La metodología empleada en este artículo es más bien descriptiva, a través del análisis de la evolución comparativa de aquellas variables tales como el porcentaje de población adulta que vive por debajo la línea internacional de pobreza o el índice de Gini. Es decir, variables que sirvan a lograr el objetivo perseguido. Asimismo, si bien en el análisis, se ponen de manifiesto dinámicas paralelas entre algunas variables analizadas, ello no implica de ningún modo, plantear relaciones de causalidad entre ellas, sino de simple correspondencia. Sin embargo, tal como lo plantea Gillingham<sup>12</sup>, se pueden citar varios estudios teóricos y empíricos, que ponen en evidencia con profundidad que la apertura comercial se asocia positivamente con el crecimiento económico en el largo plazo<sup>13</sup> y que, por medio de este canal, contribuir a reducir la pobreza<sup>14</sup>, aun cuando pueda haber una heterogeneidad de formas en que esta liberalización impacta a distintos grupos vulnerables, generando ganadores y perdedores entre ellos.

Señalado lo anterior, en el artículo se trata de contrastar el hecho de que, si bien el régimen internacional aplicado al comercio de productos agrícolas ha tenido cierta incidencia en el crecimiento económico registrado, las reformas de políticas agropecuarias y agro-comerciales asociadas a este régimen no han sido determinantes en la consecución de un crecimiento más inclusivo, sino que la mayor o menor inclusividad del crecimiento parece descansar en mayor medida con las políticas sociales y, sobre todo, con las políticas fiscales y sus efectos redistributivos.

**12** Gillingham, Robert. "Analyzing the Impact of Trade Liberalization and Devaluation on Poverty" en *Poverty and Social Impact. Analysis by the FMI: Review of Methodology and Selected Evidence*. de Gillingham, R, 73-97. Washington D.C. FMI. 2008.

**13** Se pueden citar para profundizar a Dollar (1992), Sachs y Warner (1995) y Edwards (1998). Simultáneamente, estos autores profundizan las dificultades metodológicas que se plantean en los análisis empíricos de los impactos sobre el bienestar de la liberalización comercial.

**14** Por ejemplo, Ravallion (1995 y 2003), Bruno et al (2002), y Dollar y Kraay (2002) entre otros.

Para determinar la inclusividad de este crecimiento, se tuvo en cuenta, por un lado, la evolución de la incidencia de la pobreza y sus determinantes en los cuatro países y, por otro, la de la desigualdad económica, evaluando en ambos casos, el impacto que han tenido las políticas agro-comerciales y agropecuarias asociadas al régimen aplicado al comercio de productos agrícolas. De ahí que el artículo se estructure en dos secciones centrales y una tercera de reflexiones finales.

Se debe advertir que determinar si este crecimiento económico ha sido suficientemente inclusivo a fin de contribuir a combatir la pobreza y reducir la desigualdad depende de la capacidad financiera de los países para costear las políticas sociales y los sistemas de protección social (CEPAL 2016), y no sólo de los indicadores comerciales. Profundizar en el estudio del desarrollo de las capacidades financieras de los cuatro países escapa al análisis que se pretende en este artículo. Sin embargo, en el período considerado, las autoridades gubernamentales de los cuatro países han adoptado políticas sociales y sistemas de protección social para hacer frente al persistente desafío que supone la lucha por reducir la pobreza y la desigualdad económica<sup>15</sup>. En este sentido, lo han hecho con resultados dispares.

Por otra parte, la principal dificultad que se ha tenido para desarrollar este trabajo proviene de la falta de series temporales completas para los cuatro países sobre la evolución de los índices de Gini prefiscales y posfiscales para analizar de otro modo, el impacto de las políticas fiscales en la redistribución del ingreso como forma de reducir la desigualdad. Este hecho, ha imposibilitado la elaboración de un análisis regresivo que pudiera haber aportado más información de la relación existente entre las variables de estudio para el período completo de análisis en esta investigación. Ello ha llevado a que se tuviera que recurrir a otros estudios que no comprenden todo el período a analizar.

## II. La lucha contra la pobreza

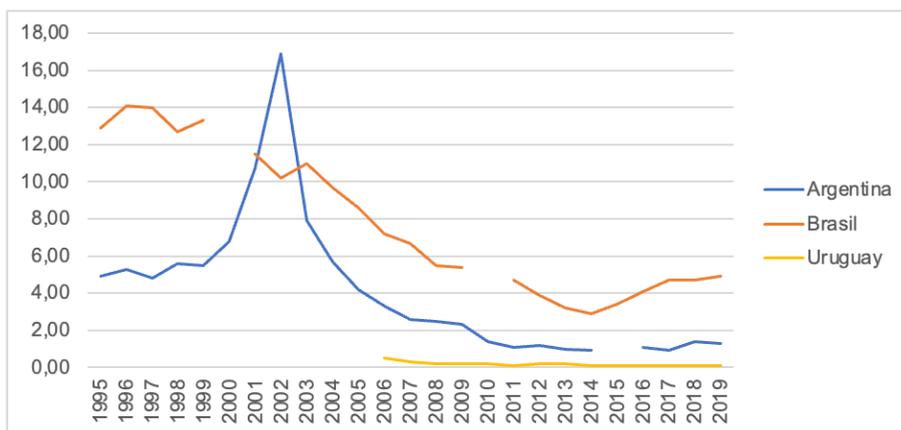
En general, los índices que miden la pobreza se calculan sobre la base del ingreso disponible como medición del bienestar. Sin embargo, metodológicamente, hablando esta forma de medir la pobreza no permite evidenciar el impacto que tienen sobre el poder adquisitivo, los impuestos y subsidios indirectos al consumo. Por ello, una forma alternativa de medición de la pobreza es un indicador basado en el ingreso consumible como variable de medición del poder adquisitivo de las personas<sup>16</sup>.

De este modo, según datos de la CEPAL, en 1995, en Argentina y en Brasil, el 4,9% y el 12,9% de la población vivía respectivamente por debajo del umbral internacional de pobreza, es decir con menos de 1,9 dólares estadounidenses al día. En Chile,

**15** Este tipo de políticas se empezaron a aplicar a partir de 2003 en Argentina y Brasil y 2005 en Uruguay. Solo Chile mantuvo este tipo de políticas desde antes.

**16** Lustig, Nora "Desigualdad y política social en América Latina." CEQ Working Paper, CEQ Institute, Tulane University, 2020

en 1996, el 3,4% de la población vivía en esta misma situación. En Uruguay, cuyo registro de datos de pobreza se inicia en 2006, sólo el 0,5% de la población vivía con menos de 1,9 dólares al día en ese año.



**Gráfico 2.1:** Porcentaje de la población que vive por debajo del umbral internacional de pobreza (%) (1995 – 2019)<sup>17</sup>

FUENTE: Elaboración propia – CEPALSTAT

El gráfico muestra que, en Uruguay, no ha existido casi población que vive por debajo de este umbral. Para el año 2019, este porcentaje había caído al 0,1%. Esta reducción de los niveles se vio favorecida por los sucesivos gobiernos del Frente Amplio, que privilegiaron la adopción de políticas con un contenido más social.

En el caso argentino, la evolución de este indicador se divide en dos grandes momentos. Entre 1995 y 2002, la incidencia de la pobreza aumentó en el país. En 2002, un 16,9% de la población argentina vivía por debajo del umbral internacional de pobreza. A partir de 2003, este porcentaje no dejó de caer. En 2019, un 1,3% de la población vivía aún con menos de 1,9 dólares estadounidenses al día. En esta evolución tuvo fuerte incidencia el impacto social de la inestabilidad económica entre 1997 y 2002, que no pudo ser correctamente atendido por los gobiernos de turno en el país, más preocupados por restablecer la estabilidad macroeconómica. A partir del 2002 y hasta 2014, los gobiernos “kirchneristas” introdujeron profundos cambios en la política social argentina. En este periodo, las políticas laborales se convirtieron en instrumentos prioritarios para lograr mayores niveles de inclusión social. De este modo, el eje de la integración social y de la expansión de las coberturas sociales se centró en el

<sup>17</sup> El gráfico no registra datos de los niveles de población que vive por debajo del umbral internacional de pobreza en Chile por no existir datos disponibles con continuidad.

incremento del empleo formal (Alonso y Di Costa<sup>18</sup>). El repunte a partir de 2017 se explica como consecuencia de la contracción económica que atravesó el país y de la reorientación de los programas sociales durante la era del gobierno de Mauricio Macri (2015–2019). De hecho, entre 2018 y 2019, la incidencia de la pobreza creció un 8,2%, alcanzando en 2019 a un 35,5% de la población adulta. De este modo, en ese bienio, la recesión económica provocó que la pobreza se incrementara más que el efecto reductor que pudiese tener la política fiscal, en la medida que el efecto redistributivo se agotó por no estar anclado en un marco prudente de fiscalidad<sup>19</sup>.

Respecto a Brasil, el porcentaje de población bajo el umbral de la pobreza no dejó de disminuir entre 1995 y 2014. En este descenso tuvo fuerte incidencia el alcance de los programas sociales instaurados ya durante los gobiernos brasileños del Partido socialdemócrata brasileño entre 1995 y 2002, y que posteriormente fueron reforzados con nuevos programas sociales durante los tres gobiernos de Luiz I. Lula Da Silva y Dilma Rousseff. Desde el año 2015, cada vez más personas pasaron a vivir en condiciones de pobreza. Sin embargo, nunca alcanzaron los niveles de 1995.

En términos de tasa de pobreza laboral, es decir la proporción de la población empleada que vive en hogares con ingresos per cápita inferiores a 2,15 dólares, según sexo y franja de edad, y con datos obtenidos de las estimaciones modelizadas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), se observó que también este indicador se redujo en tres de los cuatro países<sup>20</sup> aunque sigue siendo una tarea inacabada, especialmente, en Brasil. En este país, en 2018, aún había un 1,7% y 1,9% de jóvenes empleadas/os de 15 a 24 años viviendo por debajo del umbral internacional de pobreza y entre los hombres y mujeres mayores de 25 años, esta proporción estaba entre el 1,8% y el 1,9% respectivamente. Además, en este país, el porcentaje de población rural de ambos sexos que viven en condiciones de pobreza extrema ha aumentado, alcanzando el 13,6% (población masculina) y el 14,1% (población femenina) en 2018, cuando en 2005 estos porcentajes estaban en el entorno del 10,5% y 10,9% respectivamente. Sin embargo, entre la población rural de ambos sexos, asalariada y trabajadora por cuenta propia, esta proporción disminuyó mientras que, entre la población desocupada e inactiva, este porcentaje aumentó entre 2005 y 2018.

En Chile, entre 2005 y 2018, este porcentaje cayó a valores que se encuentran entre el 0% (para los jóvenes de entre 15 y 24 años) y el 0,1% (para las empleadas mujeres de cualquier edad y los hombres mayores de 25 años).

En materia de pobreza extrema, los indicadores<sup>21</sup> disponibles para Brasil, Chile y Uruguay, indican que entre 2000 y 2019, ésta ha descendido, siendo más elevada en

**18** Alonso, Guillermo y Valeria Di Costa, V. «Cambios y continuidades en la política social argentina (2003 - 2010).» *VI Congreso Argentino de Administración Pública*. Resistencia, 2011. 1-29

**19** López del Valle, Juan Cruz y et al, "Fiscal Policy, Income Redistribution and Poverty Reduction in Argentina" *Working Papers 158*, Universidad de San Andrés, Departamento de Economía, 2021.

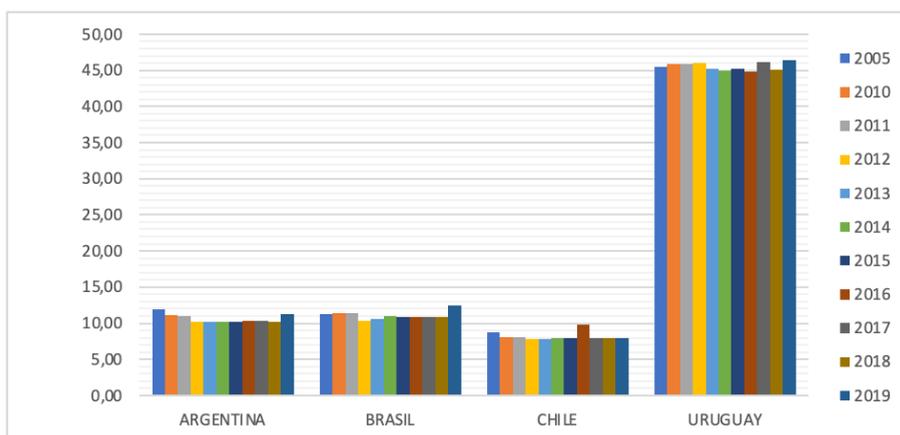
**20** Para Argentina, sólo se disponen datos en el año 2005.

**21** Uno de estos indicadores es el porcentaje de la población que vive con menos de 2,15 dólares americanos por día.

el medio rural que en el medio urbano. Según la condición de actividad -asalariado ocupado, autónomo ocupado, desocupado o inactivo- la pobreza extrema, lógicamente, ha sido más elevada entre los desocupados. Asimismo, en Brasil, entre los desocupados y los inactivos, la incidencia de la pobreza extrema ha aumentado entre 2001 y 2019, invirtiendo la tendencia a la baja de la incidencia de este tipo de pobreza entre los ocupados, tanto asalariados como trabajadores por cuenta propia. En este descenso pudo haber influido la política fiscal de los cuatro países entre 2010 y 2016<sup>22</sup>.

## 2.1. ¿Cómo ha influido la vigencia del régimen internacional del comercio de bienes agropecuarios, en la lucha contra toda forma de pobreza?

En el estudio de Cline ya citado, la evidencia recolectada por el autor mostró que mientras para Brasil, entre 1995 y 2003, la liberalización del comercio de productos agrícolas por parte de los países desarrollados no tuvo efecto alguno sobre los niveles de pobreza, para Argentina, ésta se incrementó durante parte del período de transición. Y si se tomaba el efecto de la liberalización del comercio internacional agropecuario, en el período considerado por el autor, los efectos no reducirían la pobreza.



**Gráfico 2.2:** Evolución del arancel promedio ponderado aplicado a las importaciones agrícolas provenientes de las cuatro economías analizadas (%)

FUENTE: Elaboración propia - con datos de la CEPALSTAT

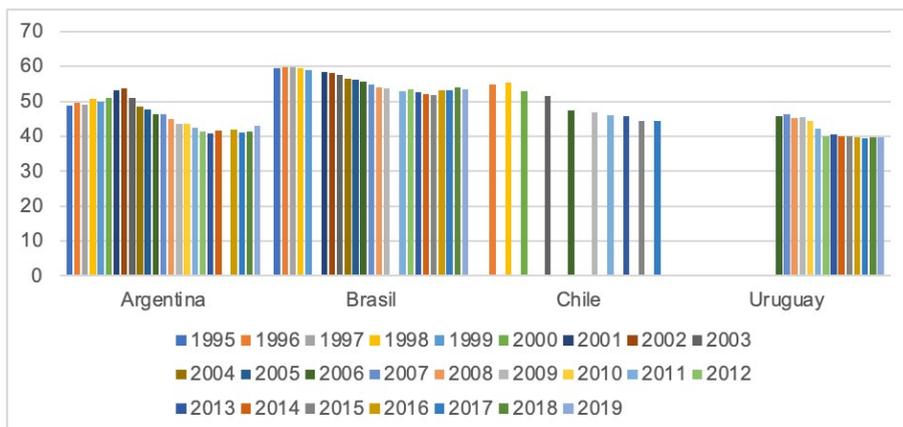
**22** Lustig, Nora "Desigualdad y política social en América Latina." CEQ Working Paper, CEQ Institute, Tulane University, 2020

Teniendo en cuenta los datos de la evolución de la liberalización comercial en materia de productos agropecuarios a partir de 2006 (gráfico 2.2) junto a la evolución de la población que vivía por debajo de la línea internacional de pobreza, en los cuatro países se aprecia un paralelismo entre la evolución de la pobreza y la de los niveles arancelarios aplicados a las importaciones por parte de los países importadores de los productos agropecuarios originarios de estos países entre 2006 y 2015. Así, conforme se redujeron los niveles promedios arancelarios aplicados a las exportaciones de estos cuatro países, los niveles de pobreza también mejoraron. No obstante, conviene indicar que esta mayor apertura comercial no implica que haya sido por sí misma la causa de la reducción de los niveles de pobreza, aunque bien pudo haber afectado a este fenómeno de caída de los niveles de pobreza. Puesto que en el período analizado, los gobiernos nacionales de los cuatro países han adoptado medidas directas de política social que apuntaban a reducir los niveles de pobreza, y sobre todo de pobreza infantil.

### III. La reducción de la desigualdad económica

La evolución del índice de Gini de los cuatro países muestra que, en 2007, Uruguay ya era el país con una distribución del ingreso más igualitaria de los cuatro y Brasil el más desigual de todos. Sin embargo, esta evolución (gráfico 3.1) indica que entre 2007 y 2019 se ha producido una leve mejora en la distribución del ingreso, siendo Uruguay el país dónde la mejora ha sido más notable.

El gráfico señala, asimismo, que entre 1995 y 2002, en Argentina, se produjo un fuerte crecimiento de la desigualdad de ingresos, al aumentar el coeficiente de Gini. Por su parte, en Brasil, este índice fue extremadamente más elevado entre 1995 y 1997. Como en el resto de los países latinoamericanos este crecimiento se explica, en parte, por los efectos negativos en el corto plazo de las reformas estructurales que se adoptaron en los años noventa. Entre estas reformas están la liberalización del comercio internacional, pero también de los mercados financieros, las privatizaciones de las empresas estatales, y la adopción de tecnologías que requieren mayor capacitación de la mano de obra. A estos elementos se suman los efectos negativos de las crisis macroeconómicas en tres de los cuatro países analizados a fines de los años noventa y entre 2000-2002.



**Gráfico 3.1:** Evolución del índice de Gini (1995 - 2019)

FUENTE: Elaboración propia - Banco Mundial - Indicadores de desarrollo

Así, en Argentina, entre 1995 y 2019, este indicador disminuyó un 12,2%. En Brasil, esta caída fue del 10,2% en el mismo período. En Chile, entre 1996-2017<sup>23</sup>, el descenso fue casi del 20%. A efectos comparativos, entre 2007 y 2019, el índice cayó un 7,1% (Argentina), un 3,8% (Brasil) y en cambio, en Uruguay, la caída de este indicador fue del 13,5%.

Asimismo, Gasparini, Tornarolli y Cruces<sup>24</sup> indican que, en Argentina, Brasil y Chile, esta disminución fue mayor en los años 2000 que en el primer quinquenio de la década del 2010. En el caso uruguayo, la reducción de la desigualdad fue más continua entre 2007 y 2014. A partir de 2014, se observa un estancamiento relativo.

No obstante, para 2019, la desigualdad subsistía en los cuatro países, especialmente si se considera que ese año los valores del índice eran 42,9 (Argentina); 53,5 (Brasil); 44,4 (Chile<sup>25</sup>) y 39,7 (Uruguay). Sin embargo, esto no impide que se pueda señalar que los cuatro países sean más igualitarios económicamente, internamente para 2019.

Teniendo en cuenta la evolución de la relación entre el ingreso medio per cápita por hogar del quintil más rico y del quintil más pobre, se observa que, a nivel nacional, Brasil, Chile y Uruguay registraron una disminución de este indicador entre 2001 y 2019. De este modo, se puede afirmar que este crecimiento económico ha contribuido a reducir la diferencia entre los hogares respecto a los niveles de ingresos en tres de los cuatro países.

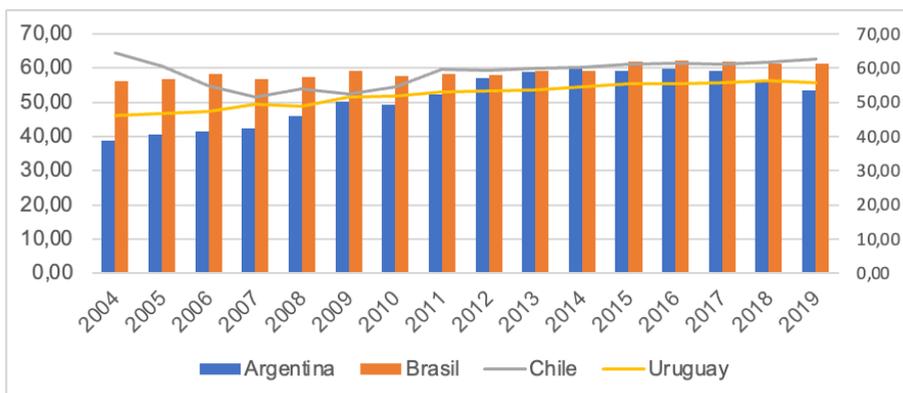
<sup>23</sup> 2017 es el último año del período estudiado en que se tienen datos estadísticos en el país trasandino.

<sup>24</sup> Gasparini, Leonardo, Leopoldo Tornarolli y Guillermo Cruces. «Crónica de la desaceleración anunciada: la desigualdad de ingresos en América Latina en la década de 2010.» *Revista de Economía Mundial*, 2016: 25-46

<sup>25</sup> El valor corresponde al año 2017.

Si a este análisis se agrega la proporción de la población que vive con ingresos por debajo del 50% del ingreso medio se observa que, en Argentina, este dato disminuyó un 2% entre 2006 y 2019. En 2019, en Argentina, el 21% de la población vivía por debajo del 50% del ingreso medio, dato inferior al registrado en Brasil (24%). En cambio, en Chile, a partir de 2003, el número de personas que se encontraban en estas condiciones comenzó a disminuir. Desde 2013, este porcentaje estuvo en el entorno del 14% de la población chilena, siendo el país de los cuatro analizados con menor porcentaje de población viviendo con ingresos inferiores a la mitad del ingreso medio. En el caso uruguayo, la población que vivía con ingresos por debajo del 50% del ingreso medio disminuyó a partir de 2009, situándose en 2019 en el entorno del 17%.

Estos resultados parecen deberse más al impacto de políticas salariales y de protección social que permitieron cambios en la proporción del PIB generada por el trabajo que a la vigencia del régimen internacional del comercio<sup>26</sup>, en un contexto internacional también favorable como consecuencia de la subida de los precios internacionales de los productos agrícolas y de otras materias primas. El gráfico 3.2 ilustra esta evolución.



**Gráfico 3.2:** Proporción del PIB generada por el trabajo (% del PIB)

FUENTE: Elaboración propia - CEPALSTAT

La situación vivida en Uruguay entre 2004 y 2019, parece indicar que las políticas salariales y de protección social favorecieron la reducción de las desigualdades de ingreso por el mayor peso que tuvo el trabajo en la generación del PIB. En el caso argentino, esta tendencia creciente de la proporción del PIB generada por el trabajo se dio hasta 2014, pero luego comenzó a disminuir. En este crecimiento el rol de las

**26** Este indicador mide la proporción relativa de la producción que se atribuye a los trabajadores en comparación con la parte que se atribuye al capital durante un período de referencia determinado.

políticas salariales ha sido fundamental. En el caso brasileño, también se ha producido un crecimiento de esta proporción entre 2004 y 2019.

Sin embargo, si se considera los índices de Gini y la participación de los hogares con mayores ingresos calculados a partir de los ingresos post-fiscales, la supuesta contracción de la desigualdad puede no ser de la misma magnitud. Estudios empíricos citados por Solimano<sup>27</sup> indican que, en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay entre otros países latinoamericanos analizados, hay una participación más estable de los ingresos más elevados. Además, los índices de Gini basados en los ingresos pos-fiscales son varios puntos más elevados que aquellos surgidos de los cálculos a partir de encuestas de hogares realizadas entre 2005 y 2014. Asimismo, la desigualdad basada en la riqueza no ha disminuido.

### 3.1. Factores explicativos de la evolución de la desigualdad

En los cuatro países, en la primera mitad de los años 2010, se produjo una menor caída de los niveles de desigualdad de ingresos, cambiando la tendencia a partir de 2014 donde hubo un crecimiento (Argentina y Brasil) o un estancamiento (Uruguay). A esta evolución contribuyen varios factores. El primero de ellos se asocia con el cambio de las situaciones macroeconómicas en los cuatro países, lo que explicaría, en parte, que los niveles de crecimiento económico hayan disminuido.

Un segundo factor importante tiene que ver con las políticas salariales y de protección social, a las que ya se ha hecho referencia. En este sentido, la recuperación del valor real de los salarios mínimos en contextos de empleos crecientes y de mayor formalización laboral, tales como los que atravesaron los cuatro países en los años 2000, contribuyó a incrementar los ingresos de los trabajadores de bajos ingresos. Sin embargo, una política de continuo aumento del valor real del salario mínimo tiene sus limitaciones, pues puede afectar los objetivos nacionales en materia de empleo (Gasparini<sup>28</sup>).

Y otro tercer factor que también simbolizó un punto de inflexión en esta evolución, fue la crisis financiera internacional de 2008. Con el tiempo, esta crisis repercutió negativamente, aumentando los niveles de desigualdad.

Adicionalmente, un factor importante en la lucha contra la desigualdad económica ha sido la política fiscal, por sus efectos redistributivos. En este sentido, los diseñadores de la Agenda 2030 en materia de desarrollo sostenible establecieron tres fuentes de ingresos: una de ellas es la de los ingresos públicos internos que provengan de la recaudación fiscal (impuestos directos e indirectos, nacionales y subnacionales) y otras formas de contribuciones como las contribuciones a la seguridad social. También

**27** Solimano, Andrés. «¿Está realmente disminuyendo la desigualdad en América Latina?: Evidencias sobre los ingresos, la riqueza y la estructura social.» *Revista de Economía Mundial*, 2016: 69-92.

**28** Gasparini, Leonardo, Leopoldo Tornarolli y Guillermo Cruces. «Crónica de la desaceleración anunciada: la desigualdad de ingresos en América Latina en la década de 2010.» *Revista de Economía Mundial*, 2016: 25-46.

se enfatiza la importancia de potenciar la generación y movilización de estos recursos internos, por la estabilidad y la sostenibilidad que ofrecen. La última son las donaciones y ayuda oficial al desarrollo y la inversión extranjera directa, cuya importancia es muy relevante en términos de la lucha contra el hambre y la pobreza (Onrubia y Rodado<sup>29</sup>).

Habitualmente, los organismos internacionales evalúan el impacto de las políticas fiscales adoptadas sobre la desigualdad económica por el impacto de la política fiscal sobre el índice de Gini (CEPAL<sup>30</sup>), que corresponde a la diferencia entre este índice con ingresos pre y post fiscales per cápita. Sin embargo, estos datos no están disponibles para todo el período, ni para todos los países.

Por esta razón, en esta investigación se ha recurrido a otras variables para hacer este análisis. Estas otras variables son la evolución de la presión fiscal<sup>31</sup> en los cuatro países y la progresividad/regresividad de sus sistemas fiscales. Estas dos variables permiten evaluar la capacidad efectiva de la recaudación fiscal para alterar la desigualdad de la renta a través de sus efectos redistributivos. Conviene indicar que este efecto redistributivo, que será mayor si la estructura tributaria es progresiva, sólo tendrá efectos positivos en materia de reducción de la desigualdad si la recaudación es suficiente para financiar el gasto social. Por ello, la evolución del gasto social es otra variable adicional que se debe considerar.

En este sentido, Lustig<sup>32</sup> señala que, para evaluar el impacto redistributivo de la política fiscal sobre la desigualdad, es metodológicamente apropiado separar, por un lado, las transferencias monetarias directas, los subsidios indirectos, los impuestos directos e indirectos y, por otro, el valor monetizado del uso de los servicios de salud y de educación proporcionados o administrados por los gobiernos.

## 3.2. Los cambios en las políticas fiscales

### 3.2.1. La evolución de la presión fiscal

El cuadro 3.2. muestra el crecimiento de la presión fiscal en los cuatro países estudiados. Esta evolución ha sido de crecimiento continuo sólo en Uruguay. En Argentina, el crecimiento continuo se quebró en 2019 y en los otros dos, esta presión ha experimentado un crecimiento discontinuo.

**29** Onrubia, Jorge y María del Carmen Rodado. *El impacto redistributivo de Los sistemas tributarios latinoamericanos y su comparación con la Unión Europea y la OCDE*. Madrid: Programa Eurosocial, 2020.

**30** CEPAL. *La Agenda 2030 y los Objetivos de desarrollo sostenible. Una oportunidad para América Latina y del Caribe*. Santiago de Chile: ONU, 2018.

**31** Esta se define a partir de la sumatoria de todos los ingresos tributarios y de las cotizaciones sociales y su peso con relación al PIB.

**32** Lustig, Nora. *Inequality and Fiscal redistribution in Middle Income Countries*. CEQ Working Papers, 2015.

**Cuadro 3.2:** Presión fiscal como porcentaje del PIB (1995 – 2019)

	1995	2000	2005	2010	2015	2019
<b>Argentina</b>	16,9	18,0	22,1	26,7	31,5	28,6
<b>Brasil</b>	26,5	29,5	32,7	32,4	31,9	33,1
<b>Chile</b>	18,4	18,8	20,7	19,5	20,4	20,7
<b>Uruguay</b>	21,0	21,6	23,8	26,0	27,3	29,0

FUENTE: OCDE<sup>33</sup>

Asimismo, a partir de 2005, Chile ha mantenido el nivel más bajo de presión fiscal mientras que Brasil ha sido el país con mayor presión fiscal de los cuatro a lo largo de todo el período.

La evolución de los niveles arancelarios *Nación más favorecida* (NMF) aplicados a la importación de bienes agropecuarios y de los programas de ayuda interna a la producción agropecuaria nacional que en segundo rango de importancia tomaron forma de medidas fiscales (como exoneraciones impositivas, reducción de las alícuotas a pagar) no afectó negativamente a la evolución creciente de esta presión fiscal. De este modo, las reducciones arancelarias realizadas entre 1995 y 2004 en el marco de los programas de liberalización del comercio agropecuario, no impidieron que esta presión fiscal se incrementara durante esos 10 años. Tampoco lo hicieron las exenciones fiscales o las reducciones impositivas previstas en el marco de estos programas de ayuda. Entre 2005 y 2019, el crecimiento de los niveles promedios ponderados de los aranceles aplicados alimentó el continuo incremento de la presión fiscal en los cuatro países estudiados.

### 3.2.2. Las transformaciones estructurales de los sistemas tributarios nacionales

Conceptualmente, se organiza la estructura tributaria con impuestos directos e impuestos, tasas, gravámenes que se aplican a la circulación de bienes y servicios nacionales o extranjeros. Entre éstos, el primero es el Impuesto al Valor Añadido (IVA) pero están también los aranceles a la importación y otras cargas impositivas que en algunos países afectan las exportaciones de bienes de consumo. En general, se define que, en términos de la lucha contra la desigualdad económica, este tipo de impuestos son regresivos porque dificultan la reducción de la desigualdad económica, al contrario de lo que ocurre con los impuestos directos.

En los cuatro países, se han producido transformaciones estructurales en sus sistemas tributarios durante los veinticinco años analizados. Aun cuando la base central de estas estructuras nacionales continuó siendo la de los impuestos indirectos a los

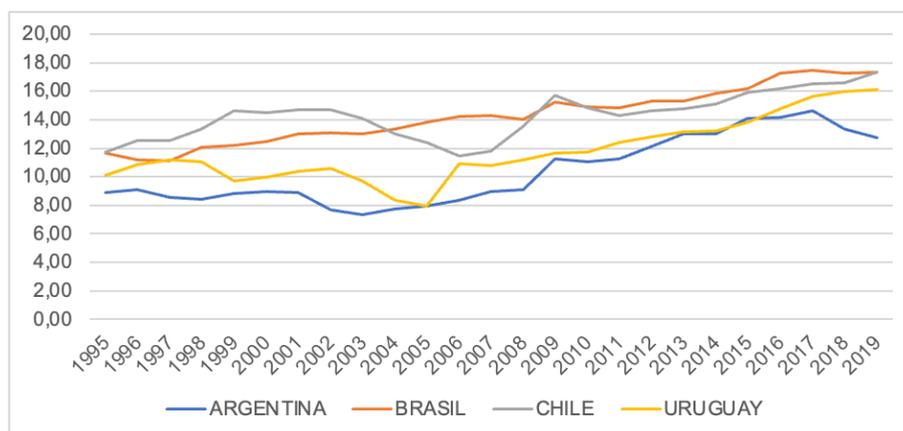
bienes y servicios, su importancia fue disminuyendo, incluido el IVA como principal fuente de financiación, aumentando la de los impuestos directos. La evolución de los niveles arancelarios a la importación ha afectado también a la evolución de los impuestos sobre los bienes y los servicios como fuente de recaudación.

En el caso chileno, todas las categorías de impuestos directos con excepción de los impuestos a la propiedad incrementaron su relevancia. Entre éstos se debe destacar el crecimiento en participación de los impuestos sobre la renta, y las ganancias del capital, haciendo que desde 1995, este impuesto fuese la segunda fuente de recaudación.

Por su parte, en el caso argentino, también se produjo un incremento del peso de los impuestos sobre la renta, y las ganancias de capital como fuente de recaudación, y una caída de las aportaciones a la seguridad social. Asimismo, también se dio un crecimiento de los impuestos sobre la propiedad, aun cuando en 2019 éstos sólo representaban el 9,1% de lo recaudado en términos reales.

### 3.2.3. El crecimiento del gasto social

Entre 1995 y 2019, la tendencia general de la evolución del gasto público social ha sido de crecimiento. El gráfico 3.4. ilustra esta evolución, medido como porcentaje del PIB. En él se observa que su crecimiento no ha sido continuado. Por ejemplo, en Brasil, hubo dos momentos de fuerte crecimiento diferenciados por la crisis financiera internacional de 2008. En Uruguay, el fuerte crecimiento se produjo a partir de 2007, y de forma continuada hasta 2019. En Argentina, hubo dos oleadas de crecimiento entre 2003 y 2009 y entre 2010 y 2017. En el caso chileno, hay caída del gasto social entre 2002 y 2006 y a partir de este año se produce el fenómeno contrario. En este sentido, tal y como se comentó en el apartado 3.1, se aprecia la orientación en términos de política económica de los distintos periodos de gobierno en estos países.



**Gráfico 3.4:** Evolución del gasto público social (1995 - 2019) (% del PIB)

FUENTE: Elaboración propia - CEPALSTAT.

### 3.3. Los efectos redistributivos de la política fiscal de los países y la reducción de la desigualdad económica

La evaluación de estos efectos presenta dificultades metodológicas. Para presentar este análisis se recurrió a la revisión de varios estudios realizados a partir del inicio del siglo XXI reseñados por Amarante y otros autores<sup>34</sup>. Esta investigación muestra la larga tradición en el continente latinoamericano en el estudio de la desigualdad y los efectos redistributivos de las políticas fiscales para reducirla. Un conjunto de estudios revisados fue aquél que se refería a la equidad de los sistemas tributarios de varios países latinoamericanos, entre los que se encontraban Brasil, Chile y Uruguay.

Martínez – Vazquez<sup>35</sup> y Lustig<sup>36</sup> señalaban que el carácter regresivo de los impuestos a los bienes y servicios y sobre todo del IVA y el efecto redistributivo muy moderado de impuestos como los de las rentas personales explicaban los muy menguados resultados redistributivos de los sistemas tributarios en comparación con el creado por el crecimiento del gasto público social (Onrubia y Rodado, 2020). En el mismo sentido, Higgins y Pereira<sup>37</sup> en un contexto de alta presión fiscal y de elevado nivel de gasto público social, señalaron con datos de 2009, que el elevado nivel de gasto social brasileño, con sus transferencias directas estaba mal orientado y era poco efectivo, en sus efectos redistributivos, dado que estas transferencias se veían contrarrestadas por los impuestos indirectos.

Sin embargo, Lustig y otros autores<sup>38</sup> encontraron, con datos provenientes de las encuestas de hogares de 2009, que, en Argentina, Brasil y Uruguay, los impuestos y las transferencias directas contribuyeron fuertemente a reducir la desigualdad económica en los tres países, reduciendo el índice de Gini en un 25,2% en Argentina, un 24,1% en Brasil y un 19,6% en Uruguay. Sin embargo, hay que hacer una salvedad pues tal como señalan los mismos autores, estos tres países no sólo se diferencian por el tamaño de sus mercados, sino por los niveles de gasto social y los tamaños de sus sistemas tributarios. Asimismo, en comparación con otros países también tomados por este estudio, en los que también se produjo una caída de los niveles de desigualdad, el retroceso de esta desigualdad económica en Argentina, Brasil y Uruguay fue mayor que en los otros.

**34** Amarante, Verónica, Marco Galván y Xavier Mancero. «Desigualdad en América Latina, una medición global.» *Revista de la CEPAL*, 2016: 28-47

**35** Martínez - Vazquez, Jorge. «The Impact of Budgets on the Poor: Tax and Expenditure Benefit Incidence.» En *Public Finance for Poverty Reduction: Concepts and Case*, de Moreno - Ddson, Blanca y Quentin Wodon. Washington D.C.: Banco Mundial, 2008.

**36** Lustig, Nora. «El impacto del sistema tributario y el gasto social en la distribución del ingreso y la pobreza en América Latina.» *El Trimestre Económico*, 2018: 493-568.

**37** Higgins, Sean y Claudiney Pereira. «The effects of Brazil's High Taxation and Social Spending on the distribution of Household income.» CEQ Working Papers, CEQ Institute. Tulane University. 2013.

**38** Lustig, Nora et al. «El impacto del sistema tributario y del gasto social sobre la desigualdad y la pobreza en Argentina, Bolivia, Brasil, México, Perú Uruguay: un panorama general». CEQ Working Papers, CEQ Institute. Tulane University 2014.

Un estudio posterior de Lustig<sup>39</sup>, indicaba que, en Brasil, los efectos redistributivos de la política fiscal se mantuvieron entre el año 2000 hasta aproximadamente el año 2015. Esta reducción de la desigualdad se debió al impacto positivo de las transferencias e impuestos directos, que sobrepasaron los efectos desigualadores de los impuestos indirectos. A partir de 2015, el impacto positivo se fue deteriorando como consecuencia del contexto internacional adverso. Sin embargo, pese a ese deterioro que empezó a evidenciarse en 2015, entre 2002 y 2017 se evidenciaba una reducción de la desigualdad de los ingresos postfiscales, del 15,9%<sup>40</sup>

Además, según Lustig<sup>41</sup>, en comparación con los otros países, a pesar de que Brasil redistribuía más, continuaba teniendo un nivel de desigualdad medido por el ingreso disponible alto.

Los resultados para Uruguay, presentados por Buchelli y Rossi<sup>42</sup>, indicaron que la reducción de la desigualdad económica fue el producto de la combinación de todos los tipos de impuestos y aportes junto con las transferencias monetarias en el marco de los distintos tipos de gasto social.

Con relación a Chile, Lustig<sup>43</sup> con datos de 2010, planteó que la política fiscal chilena (combinando tanto la parte monetaria “cash” como la que implica el valor monetario de la utilización de los servicios suministrados por el Estado en materia de salud y de educación) ha permitido reducir la desigualdad económica a través de su efecto redistributivo en una magnitud considerable. Complementando este resultado, Martínez Aguilar y otros autores<sup>44</sup> encontraron que, con datos de una encuesta de hogares de 2013, el índice de Gini se había reducido un 8,5% entre el valor correspondiente a los ingresos del mercado (pre-fiscales)<sup>45</sup> y el generado con ingresos finales.

**39** Lustig, Nora. "Inequality and Fiscal redistribution in Middle Income Countries: Brazil, Chile, Colombia, Indonesia, Mexico, Peru and South Africa". *Journal of Globalization and Development* 7(1), 2016: 17-60

**40** Silveira, Fernando Gaiger y Theo Ribas Palomo. "Increasing the State's Redistributive Role in a Highly Unequal Country: Evidence from Brazil in the Early 21st Century." *Working Paper 129*, Commitment to Equity Institute, Tulane University, 2023

**41** Lustig, Nora. *El impacto del sistema tributario y el gasto social en la distribución del ingreso y la pobreza en américa latina. Una aplicación del marco metodológico del proyecto compromiso con la equidad (CEQ)*. Working Papers, 2017.

**42** Buchelli, Marisa y Maximo Rossi. "Social Spending, Taxes and Income Redistribution". CEQ Working Papers, CEQ Institute. Tulane University 2013

**43** Lustig, Nora. "Inequality and Fiscal redistribution in Middle Income Countries: Brazil, Chile, Colombia, Indonesia, Mexico, Peru and South Africa". *Journal of Globalization and Development* 7(1), 2016: 17-60

**44** Martínez Aguilar, Sandra et. al. *The Impact of Fiscal Policy on Inequality and Poverty in Chile*. CEQ Working Papers, 2017.

**45** Este ingreso prefiscal incluye el ingreso del mercado más las pensiones contribuyentes. El ingreso del mercado incluye a los salarios, las rentas del capital, las pensiones y transferencias privadas y las pensiones alimenticias y las remesas.

Asimismo, Lustig<sup>46</sup> analiza este impacto redistributivo de los sistemas tributarios y del gasto social sobre la desigualdad en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, pero ampliándolo a otros países iberoamericanos<sup>47</sup> y señalaba que Argentina, Uruguay y Brasil fueron los países que más redistribuyeron mediante los impuestos y transferencias directas, mientras que Honduras, Guatemala y Colombia, los que lo hicieron menos. Sin embargo, aun cuando Brasil, Honduras y Colombia partieron de niveles de desigualdad similares, Brasil redistribuyó recursos en mucha mayor medida que los otros dos países. De la misma manera, aunque Bolivia, Chile, Costa Rica, Guatemala, México, Perú, República Dominicana y Uruguay partieron de niveles similares de desigualdad, pero los impuestos y transferencias directas fueron mucho más redistributivos en Chile y Uruguay y, en menor medida, en México. Según este mismo autor, al tomar en cuenta los efectos de los impuestos y subsidios indirectos, la reducción de la desigualdad se atenuó en Argentina, y Uruguay, mientras que, en Brasil y Chile, el efecto fue favorable, reduciendo la desigualdad, al disminuir el coeficiente de Gini del ingreso consumible por encima del Gini para el ingreso disponible.

Datos más recientes, presentados por Lustig<sup>48</sup>, muestran que salvo en Argentina y Brasil, en los otros dos países analizados, se ha podido mantener la reducción de la desigualdad económica a partir de 2014. En Argentina, ésta se mantuvo en niveles casi constantes y en Brasil, se incrementó en un 0,14% promedio, teniendo en cuenta la variación promedio del índice de Gini, a partir de los niveles de ingresos registrados en las encuestas de hogares. Sin embargo, aun cuando en Chile, el índice de Gini basado en los ingresos de mercado haya mostrado una caída en el periodo posterior a 2014, si se tiene en cuenta entre 2000 y 2017, la diferencia entre el ingreso que recibió el 10 % más rico en comparación con el 10 % más pobre creció en nada más ni nada menos que un 50 % (y en un 45 % cuando se compara la diferencia en el ingreso del 10 % más rico y el del habitante medio). Si se tiene en cuenta el impacto redistributivo de los impuestos y transferencias directas sobre el índice de Gini, los efectos sobre la evolución de la desigualdad ya señalados se vieron acentuados en los cuatro países, a partir de 2014. Varios factores pueden explicar esta evolución. En primer lugar, un enlentecimiento de las tasas de crecimiento económico en Brasil, Chile y Uruguay y el cambio de signo en el caso argentino. Pero también los cambios de gobierno y su impacto en las políticas fiscales y sociales, que hizo que el efecto redistributivo de la política fiscal se mantuviera en el tiempo, sobre todo en Argentina y Brasil. Además, en Chile y Uruguay, los efectos reductores de la pobreza de la política fiscal fueron menores que entre 2005-2013 porque la población pobre paga en impuestos indirectos más de lo que recibe en transferencias y subsidios. Esto también ha contribuido a que

**46** Lustig, Nora. "El impacto del sistema tributario y el gasto social en la distribución del ingreso y la pobreza en América latina. Una aplicación del marco metodológico del proyecto compromiso con la equidad (CEQ)". Working Papers, CEQ Institute Tulane University. 2017.

**47** Bolivia, Costa Rica, Guatemala, México, Perú y República Dominicana.

**48** Lustig, Nora "Desigualdad y política social en América Latina." CEQ Working Paper, CEQ Institute, Tulane University, 2020.

en Argentina y Brasil, se haya producido un incremento de la desigualdad en el período más reciente (entre 2014 – 2019).

## Reflexiones finales

Este artículo trata de responder a la pregunta de cuán inclusivo ha sido el crecimiento económico de los cuatro países analizados y determinar cuál es el rol que juega el régimen internacional del comercio en este proceso. Para responder a esta pregunta se consideran dos variables: la evolución de la incidencia de la pobreza en las poblaciones nacionales y la evolución de la desigualdad económica.

En este sentido, respecto a la incidencia de la pobreza, se constata que, entre 2006 y 2015, la liberalización del comercio internacional agrícola acompaña la reducción de los niveles de pobreza en los cuatro países. Este paralelismo coincide con lo que en los otros estudios empíricos que fueron ya señalados encontraron, la liberalización comercial afecta positivamente el crecimiento de la productividad y el económico, y a través del crecimiento ha contribuido a reducir la pobreza. Sin embargo, a partir de 2016, los cambios en las condiciones de acceso a los mercados importadores registrados por parte de Argentina, Brasil y Uruguay dejan de contribuir a reducir la pobreza en esos tres países. En los casos argentino y brasileño, la liberalización registrada en sus mercados de importación no impide el crecimiento de la pobreza y en el caso uruguayo, ocurre el fenómeno inverso. Pese a ello, la reducción de la pobreza entre las poblaciones nacionales de los cuatro países parece estar más relacionada con los cambios en las políticas sociales, de lucha contra la pobreza extrema y de reducción del trabajo informal, así como a través de la adopción de mecanismos de protección para los sectores más vulnerables y del incremento del gasto social.

En lo que se refiere a la evolución de la desigualdad económica, se puede observar su reducción a partir de 2006, teniendo en cuenta la evolución del índice de Gini y otros indicadores. Sin embargo, estos resultados positivos pueden estar más relacionados con la evolución al alza de los salarios y la transformación hacia modelos más progresivos de sus sistemas tributarios y sus efectos redistributivos que a los cambios en las políticas comerciales asociados a la implementación del régimen del comercio de productos agrícolas.

Asimismo, la liberalización comercial ocasiona también un impacto en los cambios estructurales en los sistemas tributarios nacionales. En este sentido, estos cambios hacen que los sistemas tributarios evolucionen hacia sistemas con mayor incidencia de los impuestos y contribuciones directas como fuente de recursos fiscales, reforzando los efectos redistributivos favorables.

En general, los estudios realizados sobre los efectos redistributivos de las políticas fiscales de los cuatro países permiten reafirmar los impactos positivos de estas políticas fiscales en la reducción de la desigualdad económica en los cuatro países entre 2006 y 2013, período en el que se produce la mayor reducción de esta desigualdad. Sin embargo, la mayor dificultad de estos estudios es que los datos posteriores a 2017 sobre la evolución del índice de Gini se basa en la evolución de los ingresos de mercado que

no permiten el análisis del impacto efectivo sobre el efecto redistributivo de la política fiscal que se basa en un índice de Gini a partir de la comparación de los ingresos prefiscales (de mercado) y posfiscales (disponible). Al basarse sobre los ingresos de mercado se desconoce el grado de concentración de los ingresos sobre todo a partir de la diferencia entre el 10% más rico y el 10% más pobre de la población.

Dado que el período analizado en la investigación realizada para este artículo culmina en el año 2019, sería importante continuar investigando el impacto que tuvo la pandemia del Covid-19 en la búsqueda de un crecimiento económico más inclusivo y cómo ha podido afectar a la aplicación del régimen internacional del comercio agrícola mundial en los cuatro países.

## Bibliografía

- Alonso, Guillermo y Valeria Di Costa, V. «Cambios y continuidades en la política social argentina (2003 - 2010).» *VI Congreso Argentino de Administración Pública*. Resistencia, 2011. 1-29.
- Amarante, Verónica, Marco Galván y Xavier Mancero. «Desigualdad en América Latina, una medición global.» *Revista de la CEPAL*, 2016: 28-47.
- Anderson, Kym y Will Martin. «Trade Liberalization, agricultural productivity and poverty in low income countries.» *World Development*, 2009: 187-196.
- Balagtas, Joseph V. y H.J. Kim. «Impacts of trade liberalization on poverty and inequality in Ecuador: A microsimulation analysis.» *World Development*, 2015: 70-82.
- Buchelli, Marisa y Maximo Rossi. *Social Spending, Taxes and Income Redistribution*. CEQ Working Papers, 2013.
- CEPAL. *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile : Naciones Unidas, 2016.
- CEPAL. *La Agenda 2030 y los Objetivos de desarrollo sostenible. Una oportunidad para América Latina y del Caribe*. Santiago de Chile: ONU, 2018.
- Cline, William. *Poverty, Trade policy and Global*. Washington D.C: Center for Global Development, 2004.
- Gasparini, Leonardo, Leopoldo Tornarolli y Guillermo Cruces. «Crónica de la desaceleración anunciada: la desigualdad de ingresos en América Latina en la década de 2010.» *Revista de Economía Mundial*, 2016: 25-46.
- Gillingham, Robert. «Analyzing the Impact of Trade Liberalization and Devaluation on Poverty» en *Poverty and Social Impact. Analysis by the FMI: Review of Methodology and Selected Evidence*. de Gillingham, R, 73-97. Washington D.C. FMI. 2008.
- Higgins, Sean y Claudiney Pereira. «The effects of Brazil's High Taxation and Social Spending on the distribution of Household income.» 2013.
- Jayne, Thomas y S. Jones. «How trade and market liberalization fueled explosive economic growth in China.» *American Journal of Agricultural Economics*, 2018: 1386-1409.
- Kasner, Stephen. *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press, 1982.
- López del Valle, Juan Cruz y et al, «Fiscal Policy, Income Redistribution and Poverty Reduction in Argentina» *Working Papers 158*, Universidad de San Andrés, Departamento de Economía, 2021.
- Lustig, Nora. «El impacto del sistema tributario y el gasto social en la distribución

- del ingreso y la pobreza en América Latina» *El Trimestre Económico*, 2018: 493-568.
- Lustig, Nora et al. *El impacto del sistema tributario y del gasto social sobre la desigualdad y la pobreza en Argentina, Bolivia, Brasil, México, Perú Uruguay: n panorama eneral*. CEQ Working Papers, 2014.
- Lustig, Nora. *Inequality and Fiscal redistribution in Middle Income Countries*. CEQ Working Papers, 2015
- Lustig, Nora. *Inequality and Fiscal redistribution in Middle Income Countries: Brazil, Chile, Colombia, Indonesia, Mexico, Peru and South Africa*. *Journal of Globalization and Development* 7(1), 2016: 17-60.
- Lustig, Nora. El impacto del sistema tributario y el gasto social en la distribución del ingreso y la pobreza en América Latina. Una aplicación del marco metodológico del proyecto compromiso con la equidad (CEQ). Working Papers, CEQ Institute Tulane University. 2017.
- Lustig, Nora "Desigualdad y política social en América Latina." CEQ Working Paper, CEQ Institute, Tulane University, 2020
- Martinez - Vazquez, Jorge. «The Impact of Budgets on the Poor: Tax and Expenditure Benefit Incidence.» En *Public Finance for Poverty Reduction: Concepts and Case*, de Moreno - Ddson, Blanca y Quentin Wodon. Washington D.C.: Banco Mundial, 2008.
- Martinez Aguilar, Sandra et. al. *The Impact of Fiscal Policy on Inequality and Poverty in Chile*. CEQ Working Papers , 2017.
- Minot, Nicholas y Francesco Goletti. «Export liberalization and household welfare: the case of rice in Vietnam.» *American Journal of Agricultural Economics*, 2000: 900-909.
- OCDE. *Estadísticas tributarias de América Latina y el Caribe* . Paris: OCDE Publishing, 2021.
- Onrubia, Jorge y María del Carmen Rodado. *El impacto redistributivo de Los sistemas tributarios latinoamericanos y su comparación con la Unión Europea y la OCDE*. Madrid: Programa Eurosociasocial , 2020.
- Sharma, Shalendra y Ruhul A. Sarker. «Impact of trade liberalization on poverty reduction: Empirical evidence from Bangladesh.» *Journal of Policy Modeling*, 2012: 497-510.
- Silveira, Fernando Gaiger y Theo Ribas Palomo. "Increasing the State's Redistributive Role in a Highly Unequal Country: Evidence from Brazil in the Early 21st Century." *Working Paper 129*, Commitment to Equity Institute, Tulane University, 2023
- Solimano, Andrés. «¿Está realmente disminuyendo la desigualdad en América Latina?: Evidencias sobre los ingresos, la riqueza y la estructura social.» *Revista de Economía Mundial*, 2016: 69-92.
- Thurlow, James y Peter Wobst. «The road to pro-poor growth in Zambia: Past Lessons and Future Challenges.» *World Development*, 2004: 949-966.
- Valdés, Alberto y William Foster. «La liberalización del comercio agrícola y la economía rural en América Latina.» En *Desarrollo rural y comercio agropecuario en América Latina y el Caribe*, de Paolo Giordano, Cesar Falconi y José María Sumpsi, 133 - 144. Washington D. C.: BID - INTAL, 2007.
- Winters, L. Alan, Neil McCulloch y Andrew McKay. *Trade Liberalization and poverty: A Handbook*. World Bank Publications, 2004.