

Serie de Informes sobre Redes de Protección Social

Los subsidios como una red de protección social: efectividad y retos

Harold Alderman

Septiembre de 2002

WORLD BANK INSTITUTE
Promoting knowledge and learning for a better world



Los hallazgos, interpretaciones y conclusiones contenidos en este documento son total responsabilidad de el o los autores y no deben atribuirse de manera alguna al Banco Mundial, a sus organizaciones afiliadas o a miembros de su Directorio Ejecutivo, o los a países a quienes representan.

Serie de Informes sobre Redes de Protección Social

El objetivo que persigue el Manual sobre redes de protección social del Banco Mundial es convertirse en un recurso práctico para aquellos que están involucrados en el diseño y la ejecución de este tipo de programas en todo el mundo. Aquí, los lectores encontrarán información sobre prácticas óptimas en una variedad de intervenciones, contextos nacionales, temas y grupos destinatarios, así como las actuales ideas de los especialistas y expertos respecto de la función que deben cumplir las redes de protección social en el contexto más amplio de los programas para el desarrollo. Estos manuales están diseñados para reflejar un alto nivel en términos de calidad, así como un cierto grado de consenso sobre las prácticas y políticas óptimas, entre el equipo a cargo de las redes de protección del Banco Mundial y los expertos en general. Los temas que se abordan en estos manuales son analizados en un primer momento por un comité directivo compuesto tanto por especialistas del Banco como externos y los borradores se someten a una revisión de pares para efectos de control de calidad. Sin embargo, el formato de esta serie es lo suficientemente flexible como para reflejar oportunamente los principales cambios en la materia en cuestión.

La serie de informes viene a engrosar la lista de materiales educativos contemplados en el curso de Redes de protección social ofrecido en Washington DC, así como de distintos cursos patrocinados por el Banco Mundial. El Manual sobre redes de protección social y el curso anual cuentan ambos con el respaldo de la unidad de Protección Social de la Red de Desarrollo Humano y por el Instituto del Banco Mundial. Esta última institución también ofrece cursos regulares adaptados a las realidades regionales a través de la metodología de aprendizaje a distancia.

Para más información sobre la serie de informes y documentos sobre otros temas de las redes de protección, comuníquese con el Servicio de Asesorías en Protección Social, teléfono (202) 458-5267; fax (202) 614-0471; e-mail: socialprotection@worldbank.org. Los ejemplares de los documentos relacionados sobre las redes de protección, incluyendo la serie de Manuales están disponibles en formato electrónico en www.worldbank.org/safetynets. Este sitio web también contiene versiones de los documentos traducidos, a medida que éstos están disponibles. A este respecto, hay un ambicioso plan en marcha para traducir el material (especialmente al español y al francés, y algunos al ruso). Para obtener más información sobre los cursos en redes de protección dictados por el Instituto del Banco Mundial, visite el sitio web www.worldbank.org/wbi/socialsafetynets.

Documentos recientes y por publicar en la Serie de Informes sobre redes de protección, hasta agosto de 2002¹

| <i>Temas</i> | <i>Autor</i> |
|---|------------------------------|
| <i>Intervenciones de programas</i> | |
| Transferencias en efectivo | Tabor |
| Programas relacionados con alimentos | Rogers y Coates |
| Subsidios a los precios y los impuestos | Alderman |
| Exenciones de tarifas en salud | Bitran y Giedion |
| Exenciones de tarifas en vivienda | Katsura y Romanik |
| Obras públicas | Subbarao |
| Microcrédito y seguros informales | Sharma y Morduch |
| <i>Temas transversales</i> | |
| Descripción general | Grosh, Blomquist y Ouerghi |
| Instituciones | de Neubourg |
| Focalización | Coady, Grosh y Hoddinott |
| Evaluación | Blomquist |
| Economía política | Graham |
| Género | Ezemenari, Chaudhury y Owens |
| Focalización comunitaria | Conning y Kevane |
| <i>Escenario nacional /grupo beneficiario</i> | |

| | |
|------------------------------|------------------|
| Países de ingresos muy bajos | Smith y Subbarao |
| Economías en transición | Fox |
| Pensiones no contributivas | Grosh y Schwarz |

1. Ocasionalmente, los documentos pueden incorporarse o retirarse de la serie.

Resumen

Muchos gobiernos utilizan los subsidios de precios e impuestos para cumplir objetivos de protección social en lugar de (y además de) las transferencias directas de ingresos. Estos subsidios pueden verse como una conducta de influencia para fomentar otras políticas convenientes en términos sociales. Por ejemplo, la respuesta en términos de precios inducida a través de la disminución del precio de la educación escolar o de productos alimenticios clave reducirá el costo de la vida para los beneficiarios y aumentará la inversión en educación o salud más de lo que lograría una transferencia de ingresos similar. Los gobiernos también pueden optar por los subsidios de precios porque son más fáciles de administrar que las transferencias de ingresos y en muchos casos, también pueden ser más manejables en términos políticos.

La forma más común de subsidio de precios es un subsidio directo no focalizado. Sin embargo, también pueden utilizarse otros medios diversos para entregar este tipo de subsidio. Los subsidios de precio indirectos no focalizados, las exenciones al impuesto del valor agregado u otros impuestos sobre las ventas, las tasas de cambio dobles, los impuestos a las exportaciones, las cuotas de los productores, los subsidios al transporte y el almacenamiento, y las ventas internas de un artículo por debajo de los costos de oportunidad internacionales, son todas formas de subsidiación. Si bien esos subsidios logran aumentar el consumo para que un determinado producto se mantenga en el marco de los objetivos normativos, generalmente también distorsionan los incentivos de producción. En este sentido, los subsidios a los productos disponibles en cantidades racionadas constituyen una alternativa menos costosa para los subsidios abiertos sobre la oferta total de un producto.

Las consecuencias de los beneficios a partir de un subsidio de precio generalizado son proporcionales a las compras y pueden deducirse como resultado de una encuesta de gastos. En muchos artículos, incluyendo la mayoría de los cereales que se consumen comúnmente, los hogares más ricos reciben mayores transferencias en términos absolutos; sin embargo, la cantidad que recibe un hogar pobre en transferencias será proporcionalmente mayor en relación con su presupuesto. Algunos artículos, como la carne, son vehículos inapropiados para efectos de la redistribución pues al subsidiarlos no sólo se beneficiará principalmente a los ricos, sino que en la práctica aumentará la desigualdad en términos del bienestar. Por otra parte, algunos gobiernos han optado por subsidiar aquellos productos cuyo consumo disminuye cuando aumentan los ingresos, los que se denominan artículos cuya focalización opera por su propia índole o auto-focalizados.

Existen pruebas considerables de que los subsidios a los alimentos afectan el consumo de nutrientes de una manera diferente a las transferencias de ingresos. El precio reducido tendrá un efecto directo sobre las compras de artículos con subsidios generales y en raciones que excedan la cantidad que normalmente se compra. Pero incluso en el caso de las cuotas y las

estampillas de alimentos, existen datos de que la presencia de transferencias relacionadas con los alimentos estimula el aumento del consumo, debido posiblemente a cambios en la proporción de recursos que quedan bajo el control de las mujeres.

La implementación exitosa de los programas de subsidio impone muchos retos administrativos, siendo uno de los más críticos la limitación de la venta de los artículos subsidiados en el mercado general donde los precios son más altos. En este sentido, recientemente se han documentado pérdidas sustanciales en varios países. Por su parte, tecnologías como la de las tarjetas inteligentes exploradas por medios ópticos pueden proporcionar mecanismos de monitoreo eficaces en función de los costos y sirven igualmente para utilizarlas en las raciones y en sistemas de precio de dos niveles, pero pueden ser menos apropiadas en comunidades pobres que no cuentan con electricidad para los dispositivos de exploración.

Las reformas que separan el papel del gobierno como financista del papel del mercado como proveedor de servicios, son potencialmente las más efectivas. Además, si los gobiernos reconocen que los objetivos de la política alimentaria se alcanzan con frecuencia de forma más eficaz mediante la entrega de apoyo a los ingresos, sin lazos directos o indirectos en absoluto con los productos alimenticios, es posible separar las reformas del consumo de un artículo dado o del uso de un canal de mercado determinado. Este aumento de la flexibilidad con frecuencia permite una mejor focalización así como mayores posibilidades de que las transferencias logren sacar de la pobreza a los beneficiarios pobres.

La naturaleza y la oportunidad de las reformas de los subsidios dependen de muchos factores, incluyendo la interacción de diversos intereses expresados por agrupaciones locales y organismos internacionales. Equilibrar los distintos intereses no es tarea fácil, pero las experiencias de los países indican que hay varios factores que contribuyen a la aceptación de las reformas por parte de la opinión pública, incluyendo campañas publicitarias anticipadas, la aplicación de políticas de redes de protección confiables para salvaguardar a los vulnerables y la implementación de las reformas durante los períodos en que los precios internacionales de los artículos son favorables.

Indice de contenidos

Subsidios a los precios y los impuestos de los bienes de consumo

*Harold Alderman, Economista en jefe, Desarrollo humano de África ,
Banco Mundial ¹*

I. Introducción

¿Por qué subsidiar los precios y los impuestos para cumplir con los objetivos de protección social? Los gobiernos habitualmente procuran reducir el costo de vida de su población –o de un subconjunto de la población– subsidiando el precio de algunos bienes o servicios. Esto, a pesar de que en general se piensa que la alternativa para lograr estos objetivos mediante transferencias de ingresos impone menos distorsiones económicas. Inicio este módulo con un análisis de lo que podría motivar a los gobiernos a optar por estos instrumentos en lugar de recurrir a otros mecanismos. En el curso de este análisis, plantearé de qué manera los resultados responden a las expectativas.

En primer lugar, un gobierno podría decidirse por utilizar una política de precios como instrumento de protección social, porque desean cambiar los patrones de la demanda (Subbarao, 1997). En cierto aspecto, esto se podría deber a que probablemente existen externalidades en el consumo de algunos bienes y servicios; es decir, los beneficios del consumo de ese bien son superiores para la sociedad que para el consumidor y, por lo tanto, si el individuo tuviera que pagar el costo total del bien, el consumo no sería el óptimo. Esta es una justificación teórica muy conocida para las intervenciones de mercado y es habitual que sea analizada, por ejemplo, en la economía ambiental.

Sin embargo, rara vez se hace explícita la supuesta divergencia entre los beneficios sociales y la rentabilidad privada. Con frecuencia existe un punto de vista no declarado y condescendiente de que incluso considerando sus ingresos, los pobres invierten demasiado poco en salud, nutrición o educación, porque tienen menos conciencia que las autoridades responsables respecto de los beneficios que acarrearán esas inversiones. Sin embargo, aun cuando su nivel de conciencia sea el mismo, los hogares pueden asignarle un valor distinto a esos beneficios que el valor que le asignan las autoridades. Por ejemplo, para los padres y las madres educar a los hijos varones puede tener más valor que educar a las niñas, o también puede ser más valioso

¹ El autor desea expresar su gratitud a Margaret Grosh, Kathy Lindert y Steven Tabor por los útiles comentarios a un primer borrador.

hacer transferencias entre generaciones a alguno de sus descendientes en particular y no a todos. En forma similar, si las madres valoran de manera diferente una inversión óptima en salud infantil o educación que sus cónyuges o parejas, un subsidio a los precios podría inclinar el presupuesto familiar hacia las preferencias de éstas².

El que un gobierno opte por una política de fijación de precios en lugar de transferencias de ingresos para ir en ayuda de los pobres responde a varios motivos. En primer lugar, reducir el precio de la escolaridad o de artículos alimenticios básicos reduce el costo de la vida para los hogares beneficiarios y también aumenta su inversión en educación o salud más de lo que se lograría con una transferencia de ingresos similar. Este aumento podría ser considerable, especialmente para los consumidores de bajo ingreso, puesto que el grado de respuesta a los precios de los productos básicos con frecuencia es mayor entre los pobres (Timmer, 1981). El aumento en el consumo o la inversión que provoca esta intervención dependerá en parte de si la cantidad del bien o servicio subsidiado que un hogar pueda comprar es mayor de lo que habría consumido de mediar sólo una transferencia de ingresos. Como se verá con mayor detalle más adelante, las raciones o otros tipos de restricciones a la cantidad pueden reducir los costos generales de un programa de subsidios, pero al mismo tiempo pueden anular el efecto en los precios.

Una segunda justificación para el uso de subsidios en lugar de transferencias de ingresos es que la sociedad en conjunto podría valorar un nivel mínimo de consumo de estos bienes. Es decir, la visión de la población general respecto de la desigualdad en el consumo, por ejemplo de alimentos básicos, puede ser diferente de su visión respecto de la desigualdad total (Tobin, 1970). Estos bienes a veces se denominan bienes de interés social y se les asigna una ponderación adicional en los cálculos económicos. Claramente esto se relaciona con el anterior argumento de las externalidades, puesto que implica que en cierto nivel, los individuos obtienen satisfacción del consumo de ciertos bienes por parte de otros individuos. Esto rara vez se consigna en los análisis en materia de políticas públicas, pero radica en la base de la elección que los gobiernos hacen de muchos subsidios.

Un tercer fundamento para los subsidios de alimentos y de otro tipo consiste en que políticamente es más fácil usar los fondos públicos para estos productos que persuadir a los contribuyentes para que apoyen una transferencia directa de ingresos. Esto se vincula a la segunda motivación de los subsidios. Sin embargo, podría ser más fácil estimar la aceptación política de una propuesta de programa de subsidio o de transferencia que evaluar en forma directa el valor social implícito en el consumo de un bien. Además, un apoyo a los precios

² Esta modificación se podría producir a través de los efectos en los precios *per se*, al igual que a través de la focalización implícita de la transferencia de ingresos que suponen los subsidios, o ambos. La teoría subyacente a la asignación dentro de los hogares se encuentra en Haddad, Hoddinott y Alderman, (1997). En Thomas, 1994, y en Lundberg y Pollack y Wales (1997), se presentan datos adicionales. Además, la información de que las estampillas para compra de alimentos no son equivalentes al efectivo (Fraker, Martini y Ohls, 1995; y Senauer y Young, 1986) se pueden considerar consecuentes con la hipótesis de que las preferencias son específicas en términos de género, aunque los autores no plantean este argumento.

podría ser políticamente más sostenible que un programa de transferencia de ingresos, puesto que una proporción significativa de los beneficios derivados del subsidio irán a la clase media, con lo cual se amplía el apoyo público (Gelbach y Pritchett, 1997). Como se muestra más adelante, al idear los programas, los gobiernos a menudo consideran si el público percibe que un programa es justo e incluyen campañas de información pública como un elemento de la reforma correspondiente.

En cuarto lugar, en algunas circunstancias puede ser más fácil, en términos administrativos, subsidiar un bien que entregar una transferencia de ingresos. En el caso de un subsidio a determinados bienes, el gobierno generalmente debe controlar el volumen de las transacciones realizadas por una cantidad limitada de agentes, ya sea en la frontera o una vez que los bienes dejan la fase de procesamiento en la cadena de comercialización. Puede ser más sencillo manejar esto que asegurar una transferencia periódica a cada hogar beneficiario. Los subsidios a los precios también pueden permitir que los beneficios se orienten a los pobres sin tener que crear una burocracia explícita para este fin. Al optar por subsidiar los bienes consumidos principalmente por los pobres, los gobiernos pueden obviar la necesidad de determinar cuáles son los hogares pobres. Es decir, al focalizarse en el comportamiento manifiesto de los pobres, los gobiernos pueden evitar los costos económicos y políticos de seleccionar a los individuos sobre la base de sus ingresos, los cuales por lo general éstos no revelan (Alderman y Lindert, 1998).

En el caso de los países que tienen impuestos al valor agregado (IVA) o impuestos similares a las ventas, una exención tributaria para ciertos bienes afectaría el ingreso y el consumo del público en forma similar a un subsidio a los precios. Aunque las exenciones tributarias y las tasas impositivas diferentes conllevan problemas prácticos y analíticos superiores a una tasa uniforme, es posible que los costos administrativos de una exención dentro de un sistema estructurado sean relativamente bajos comparados con los costos de entregar transferencias en efectivo a intervalos frecuentes a determinados grupos seleccionados³. Además de esta ventaja administrativa, usar exenciones del IVA como medio de reducir el costo de la vida puede tener las mismas ventajas en materia de focalización y de bienes de interés social que los subsidios a los precios de bienes no sujetos a restricciones (generales).

Un último motivo por el cual los gobiernos prefieren concentrarse en los subsidios a los precios –y en las transferencias en especie– radica en su visión de que los mercados de bienes son inadecuados. Esta visión puede justificarse en ciertas ocasiones y lugares. Por ejemplo, cuando la sequía afectó a Etiopía en los años ochenta, dada su deficiente infraestructura, la difícil topografía y los recientes antecedentes de intervenciones del estado que restringieron en forma profunda el comercio, los mercados de bienes no estaban lo bastante desarrollados como para basar una estrategia de alivio de la hambruna principalmente en el apoyo de ingresos, sin la entrega simultánea de cereales (von Braun, Teklu y Webb, 1999). En

³ Ahmad y Stern (1991), Newbery y Stern (1987), Agha y Haughton, (1996) y Deaton (1997) presentan análisis detallados de las dimensiones teóricas, administrativas y empíricas de la tributación.

situaciones menos extremas, la dependencia de mecanismos estatales de entrega es poco realista y no reconoce la rapidez con que los mercados se desarrollan y responden a los nuevos entornos económicos. Así, India ha dependido de la Food Corporation of India, una red paraestatal de puestos de venta de distribución pública que proporciona cereales, azúcar, aceite, kerosene y otros bienes desde la independencia⁴. Peor aún, estos sistemas que no son de mercado podrían dominar porque dan a los administradores la oportunidad de derivar alguna renta. A menudo, estos subsidios no se administran directamente al consumidor sino mucho antes en la cadena de comercialización. Por ejemplo, Corea subsidió los costos de la estabilización de precios (Tolley, Thomas y Wong, 1982) y Pakistán ha subsidiado el transporte y el almacenamiento de cereales. En otros casos, es posible que los gobiernos subsidien los insumos de la ganadería o la industria lechera con la intención de bajar el precio al por menor.

Sin embargo, sistemáticamente se observa que cuando el estado intenta crear una infraestructura paralela al mercado, desplaza el comercio privado o se apropia de su desarrollo lo que a menudo crea una red de distribución ineficiente. En términos más generales, en muchos casos los intentos por aprovechar las ventajas administrativas de un subsidio a determinados bienes imponen costos económicos adicionales. Por ejemplo, los subsidios no sólo aumentan el consumo del bien favorecido conforme a los objetivos perseguidos por la política que los implanta, sino que por lo general distorsionan los incentivos de producción en formas que no habían sido previstas (Pinstrup-Andersen, 1988). Por lo general, actualmente se conocen bien los costos de estas distorsiones y no viene al caso enfatizarlas en este documento. Sin embargo, es necesario tenerlas en cuenta al momento de diseñar programas de transferencia.

En este documento se analizarán diversos instrumentos de subsidio orientados al consumidor, tales como subsidios generales, exenciones tributarias y cuotas focalizadas (véase el Recuadro 1). La Sección II se hace cargo de la distribución o incidencia de los gastos implícitos en el subsidio para todos estos instrumentos y se centra principalmente en los alimentos como el instrumento a través del cual se entrega el subsidio, aunque la sección concluye con una breve comparación con los subsidios a la energía. En la siguiente sección se examina si los subsidios a los alimentos en realidad logran los objetivos nutricionales y de estabilización que a menudo se les impugna. En la Sección IV se analizan algunas de las inquietudes administrativas que las autoridades a cargo de formular políticas deben considerar a la hora de emprender intervenciones de mercado. Estos temas administrativos, al igual que los efectos sobre los beneficiarios, apuntan a las posibilidades disponibles para reformar los programas, las que se tratan en la sección final.

⁴ Sin embargo, las recientes reformas al Sistema Público de Distribución Focalizada (TPDS, en su sigla en inglés) han desplazado el objetivo de ser un mercado de última instancia a ser un apoyo en términos de ingresos (Banco Mundial, 2000a).

Recuadro 1: Tipos de subsidios a los precios e impuestos

- ?? Subsidios directos ilimitados a los precios
- ?? Exenciones de impuestos y del IVA
- ?? Subsidios indirectos ilimitados a los precios
- ?? Tipos de cambio duales

Impuestos a las exportaciones

Cuotas a los productores

Subsidios al transporte y al almacenamiento

Ventas internas bajo el costo de oportunidad internacional

- ?? Subsidios racionados (cuotas)
 - Canales paralelos de mercado no focalizados para la población general
 - Acceso focalizado a bienes subsidiados
 - Cupones, comprobantes y estampillas

II. Distribución de los subsidios a los precios y exenciones tributarias.

¿Qué proporción de los gastos totales de un subsidio a los precios llega a los pobres? ¿Cuántos hogares pobres se benefician con estos subsidios? Aunque para evaluar en forma completa un programa de subsidios se requiere estimar las consecuencias económicas del subsidio, la evaluación más común de un subsidio a los precios es en términos de su incidencia. Quién obtiene el subsidio o quién no lo hace depende de varias decisiones relacionadas con los bienes elegidos, del tipo de focalización (si la hay) y de los canales de comercialización que se emplearán. En esta sección se examina la forma en que estas decisiones afectan la distribución de los beneficios de un programa de subsidios.

Subsidio generalizado al consumo.

Siempre que un bien o servicio esté subsidiado de un modo tal que no imponga cuotas, existirá una focalización implícita, o *de facto*, de los beneficios. Estos beneficios se confieren a un hogar en proporción a la cantidad del bien que éste compre. En el caso de los bienes que los economistas denominan bienes normales (definidos como bienes con elasticidades-ingreso entre cero y uno)⁵, mientras más adinerado sea el hogar, mayor será el valor absoluto del subsidio recibido. Sin embargo, en el caso de los bienes de esta categoría, mientras más pobre sea el hogar, mayor será el subsidio como *proporción* del ingreso familiar. Los cereales de mayor consumo suelen pertenecer a este grupo. Sin embargo, hay ocasiones en que un gobierno opta por subsidiar bienes para los cuales la elasticidad-ingreso es mayor que uno. Este es el límite mediante el cual se definen comúnmente los bienes de lujo y a pesar de la calificación “lujo”, muchos bienes que se consideran parte de una dieta normal, como la carne y los productos lácteos, podrían caer dentro de esta categoría. Sin embargo, la definición económica de un artículo de lujo supone que la cantidad empleada en el bien aumenta como porcentaje del consumo total a medida que aumenta el ingreso. Esto también significa que el monto que se transfiere mediante un subsidio a un bien de esa naturaleza es mayor para los hogares adinerados que para los pobres, tanto en términos absolutos como relativos.

En cambio, puede haber bienes que los pobres consumen en mayores cantidades que otros segmentos de la población. Aunque en rigor estos bienes se denominan bienes inferiores en los textos sobre economía, esta designación corresponde al patrón de compra (o elasticidad-ingreso negativa) y no a los atributos físicos del bien. Así, en algunas circunstancias los cereales secundarios podrían ser bienes inferiores en el sentido de que el valor absoluto y el valor

⁵ La elasticidad-ingreso mide el cambio porcentual en el bien comprado con un cambio porcentual de uno en el ingreso.

relativo del beneficio de un subsidio es mayor para los pobres que para los no pobres. No obstante, desde el punto de vista de las cualidades nutricionales de estos cereales, se consideran superiores a los cereales más populares altamente pulidos o refinados.

Si existen bienes con elasticidades bajas, e idealmente negativas, los subsidios a estos bienes serán progresivos y a menudo se denominan subsidios autofocalizados (destinados por su propia índole a determinados grupos de la población)⁶. Esta focalización también se puede lograr si existen categorías del bien subsidiado factibles de distinguir de parte de los consumidores. Por ejemplo, es más probable que la harina gruesa no panificable (de alta extracción) sea consumida por los pobres, mientras que el consumo de harina de baja extracción podría estar distribuida en forma más uniforme a través de la población. Sin embargo, puesto que las compras de un bien se dividen en diferentes grados, cada bien representará una proporción comparativamente pequeña del presupuesto de un consumidor. Esta pequeña proporción plantea un límite a la capacidad de realizar transferencias de ingreso significativas a través de un subsidio autofocalizado a los bienes.

Si la incidencia de los beneficios de un subsidio estuviera determinada enteramente por las compras en mercados integrados (y, como se analiza a continuación, a menudo no lo está), el monto del subsidio que iría a los diferentes cuartiles de ingresos sería semejante a la demanda de los consumidores y se podría determinar con anticipación usando encuestas de gasto. De hecho, en la mayor parte de los países hay encuestas de gasto que pueden orientar en forma razonable respecto de la distribución de los subsidios generales. Por cierto, a menudo se puede realizar este análisis antes de un cambio en la política para prever sus posibles efectos.

Aunque hasta ahora el análisis ha apuntado a algunos patrones bien conocidos de la magnitud relativa de las elasticidades de la demanda – por ejemplo, que el consumo de cereales se distribuye en forma más uniforme en una población que el consumo de carne – existen algunos patrones generales en todos los grupos de consumidores. Por ejemplo, el azúcar y el aceite comestible pueden ser consumidos en cantidades casi iguales en todos los grupos de ingreso o también pueden considerarse un bien de lujo.

En estudios de subsidios realizados en Egipto, se concluyó que los pobres consumían más azúcar y pan subsidiado que los adinerados y que el consumo de harina y aceite comestible aumentaba ligeramente a la par con el ingreso (Ali y Adams, 1996; Adams, 2000). En un estudio anterior se concluyó que el valor de la harina y el pan subsidiados consumidos por el cuartil urbano más pobre en 1982 era un 15% menor que aquel comprado por los ricos. En ese momento, el cuartil rural más pobre compraba un 20% menos en los canales gubernamentales subsidiados que el cuartil rural más rico, cuyo consumo era casi el mismo que el consumo de los pobres urbanos (Alderman y von Braun, 1984). Esto significa que la

⁶ La autofocalización también se puede usar para servicios como consultorios subsidiados y –a través de los salarios– para determinar quién aprovechará las oportunidades que ofrecen los trabajos de obras públicas.

distribución anterior estaba levemente sesgada hacia los adinerados (aunque aportaba más a los pobres como porcentaje del ingreso). Diez años más tarde, los subsidios estaban algo más focalizados en los pobres. Entretanto, el gobierno implementó una política que restringía los subsidios a la harina refinada y el pan fabricado con ella y se concentraba en el pan de harina de alta extracción.

Esto contrasta con la forma de distribuir los beneficios de la harina entre los grupos de ingresos de Argelia en 1991, donde el 8% de los subsidios favorecía al quintil más pobre, mientras que el 36% llegaba a los más ricos (Grosh, 1994). Sin embargo, el producto principal de la economía no era la harina, sino la semolina (couscous), con una razón de beneficio de 9:11, algo más equitativa. La importancia del contexto de un subsidio también se puede demostrar comparando la distribución del arroz y el trigo en Belo Horizonte urbano en Brasil con los mismos productos en Sri Lanka, antes de la aplicación de un programa focalizado en 1978. En Brasil, los pobres y los ricos consumían la misma cantidad de esos bienes y, por lo tanto, el subsidio era una distribución sólo levemente regresiva. Sin embargo, en Sri Lanka los pobres consumían sólo la mitad del trigo que los adinerados, lo que probablemente se debe a que en ese país el alimento básico de la mayor parte de la población es el arroz. Por lo tanto, los principales beneficiarios del subsidio no focalizado al trigo eran los hogares adinerados urbanos y los pocos trabajadores pobres de las haciendas que consumían pan.

Autofocalización de los subsidios generales.

Según lo mencionado antes, cuando el consumo de un bien disminuye a la par con el aumento del ingreso, el subsidio de ese bien llega principalmente a los pobres. Algunos países han destinado una gran proporción de su presupuesto para subsidiar esos bienes, que se pueden considerar como destinados por su propia índole a determinados grupos de la población. La especial conveniencia de esta focalización es que se basa en el comportamiento de los consumidores y no en un organismo estatal que recopile información sobre el ingreso y otras características, como sucede en la mayor parte de los programas focalizados en forma administrativa.

Uno de los intentos más exitosos de transferir subsidios generales a bienes autofocalizados se llevó a cabo entre 1985 y 1993 en Tunicia. Durante ese período, el gobierno tunecino cambió un programa de subsidios cuyo costo total ascendía al 4% del PNB, a otro que costaba la mitad. Como resultado, la proporción de las transferencias totales recibidas por el quintil más pobre aumentó del 8% al 21% (Alderman y Lindert, 1998). El punto central de este cambio fue el desplazamiento hacia los bienes autofocalizados, por ejemplo, hacia la leche reconstituida en cajas de cartón pequeñas en lugar de leche fresca en botellas. Además, los subsidios se aplicaron a aceite comestible genérico a granel en tambores; el aceite embotellado siguió a la venta, pero a precios de mercado. De forma similar, aunque se mantuvieron los subsidios al pan en hogazas, se eliminaron los destinados al pan francés. Por último, se liberalizó el mercado del

pan para garantizar la disponibilidad en el mercado abierto de los tipos de pan preferidos por los consumidores no pobres.

Aunque el ejemplo de Tunicia demuestra el potencial que conlleva la orientación de los subsidios al consumo a grupos determinados mediante una acertada elección de bienes, también pone en evidencia algunas de las limitaciones de este tipo de programas. En primer lugar, aunque algunos bienes individuales estaban bien focalizados, el paquete completo de subsidios y exenciones no lo estaba tanto. Si el conjunto de bienes subsidiados hubiera incluido sólo cuatro productos de mayor consumo entre los pobres respecto de los adinerados, la proporción de los subsidios correspondiente al quintil más pobre se hubiera elevado a 25%. En segundo lugar, los bienes autofocalizados más favorables sólo distribuirán entre la mitad y dos tercios de los beneficios al 40% más pobre de la población (Alderman y Lindert, 1998), mientras que los programas de transferencias condicionadas al nivel de ingreso de mayor éxito tienen el potencial de asignar más del 80% de los beneficios a los dos quintiles más pobres (Grosh, 1994). En tercer lugar, dado que los bienes autofocalizados en general constituyen sólo una pequeña parte del presupuesto total, incluso el de los pobres, sólo pueden lograr transferencias de ingreso modestas. En otras palabras, puesto que bajo cualquier sistema de precios las compras que hacen los hogares son reducidas, la envergadura total de la transferencia ligada a estos bienes es limitada.

Subsidios indirectos.

A menudo, los subsidios a los precios de los bienes no están financiados por una partida explícita del presupuesto central, sino a través de impuestos indirectos a los productores, como cuotas comerciales y de adquisición o distorsiones en los tipos de cambio (Kruger, Schiff, Valdes, 1991). Estimar la distribución de estos beneficios y costos es más complicado que evaluar los beneficios directos de un subsidio focalizado al consumo, pues el resultado en parte depende de si los pobres son consumidores o productores netos. Esta información se puede obtener a partir de datos de encuestas y un análisis de ese tipo podría cuestionar la idea generalizada de que todos los agricultores se benefician a partir de precios más altos. Trairatvorakul (1984) y Deaton (1989), por ejemplo, indican que en Tailandia tanto las granjas más pequeñas como las más grandes se benefician del impuesto a las exportaciones, mientras que el mismo produce una pérdida neta de ingresos para los agricultores con propiedades medianas.

Sin embargo, los beneficios y los costos de las distorsiones de precios también dependen de la respuesta de la oferta neta en la agricultura y de la demanda de trabajo. Este paso del análisis es algo más complicado que una investigación de las proporciones del presupuesto y las ventas netas. Sin embargo, la información necesaria está a menudo disponible en cualquier país o región determinados, de modo que aún es posible usar este análisis de equilibrio parcial para comprender la función de los subsidios indirectos. Además de esto, muchos de los cambios en los impuestos y cuotas de adquisiciones podrían tener una influencia cuantificable en los tipos de

cambio y en el comercio internacional. En estas circunstancias, un análisis de equilibrio general más completo podría revelar información adicional sobre el costo de los subsidios indirectos.

Exenciones de impuestos.

Una exención de impuestos afecta a un consumidor de una manera que se puede comparar directamente con un subsidio; el efecto pueden ser progresivo o regresivo, dependiendo de si el ahorro relativo devenga principalmente en favor de los pobres o de los no pobres. Así, la distribución del ahorro para los consumidores de una exención del impuesto al valor agregado (IVA) sigue los mismos patrones que un subsidio a los precios.

Un ejemplo que recién se ha estudiado son las exenciones del IVA del 14% a una breve lista de alimentos en Sudáfrica. El 40% más pobre recibe el 65,4% de la exención del IVA al maíz, pero sólo el 15,3% de la exención a la leche fresca. La incidencia regresiva de la distribución de los beneficios en la exención del IVA a la leche en Sudáfrica en parte representa las diferencias en la utilización del mercado entre los grupos de ingreso, pero también las diferencias en el acceso a refrigeración. Por otra parte, la distribución progresiva de la exención al maíz ilustra el uso de la autofocalización, como se mencionó antes.

Estas dos exenciones significan más de 600 millones de rand para las arcas fiscales de Sudáfrica. De forma similar, si se implementara un proyecto de exención del impuesto a la carne, el valor del ahorro para los pobres sería de 325 millones de rand (valor de 1993), comparado con los 436,1 millones de rand que reciben de la exención al maíz. Sin embargo, la pérdida total de ingresos con la exención de la carne sería de 1,8 mil millones de rand, lo que reduce los costos de la exención al maíz (Alderman y del Ninno, 1999).

Acceso al mercado como determinante de la incidencia de los subsidios

Utilizar proporciones del presupuesto para subsidiar bienes a modo de indicación de la distribución de los beneficios supone que todos los segmentos de la población utilizan los mismos canales del mercado. De lo contrario, la naturaleza redistributiva del subsidio diferirá según si se compró el producto en el canal subsidiado en lugar de un canal paralelo, o si se consumió el bien de la producción en el hogar. Aunque la residencia rural no es sinónimo de participación en la agricultura y menos la autosuficiencia en la producción, una proporción considerable de los pobres rurales no se beneficia con los subsidios al consumo, puesto que producen sus propios alimentos o satisfacen sus necesidades mediante el intercambio directo y las compras a los vecinos. Esta no es una barrera insuperable para usar subsidios como componentes de la protección social rural; Sri Lanka y Egipto han logrado incluir a la población rural en sus sistemas de subsidios. Sin embargo, es un obstáculo que se debe tener en cuenta.

Los pobres también se pueden ver excluidos del acceso a subsidios por restricciones de fondos. Si los bienes subsidiados son previamente empaquetados o sólo se encuentran disponibles durante algunos días del mes, es posible que los pobres no puedan realizar la

proporción de compras necesarias para aprovechar el subsidio. Esto sucedió con un subsidio al arroz en Burkina Faso urbano (Delgado y Reardon, 1988) y a menudo se supone que limita la utilización del Sistema de Distribución Pública (PDS) en India. Un estudio reciente entrega datos que respaldan el punto de vista que sostiene que la necesidad de los pobres de comprar en pequeñas cantidades influye sobre los canales comerciales que eligen. Este estudio documentó las pequeñas compras realizadas por los pobres en el sur de India y los precios relativamente más altos que pagan debido a este problema de flujo de efectivo (Rao, 2000).

¿Estar dispuesto a esperar focaliza realmente los bienes a los pobres?

Lo frecuente es que un gobierno no pueda suministrar todo el alimento que se consumirá al precio oficial o subsidiado. Esto se puede deber a una escasez [comparativamente poco común] del bien o a la insuficiencia de fondos para proporcionar un subsidio por la cantidad total de un bien disponible en el mercado. En estos casos, muchos gobiernos imponen límites a la cantidad como alternativa a dejar que el precio aumente, con el fin de reducir la demanda del consumidor y limitar el costo del subsidio. Estas restricciones habitualmente se aplican a través de raciones o cuotas (que se analizan más adelante). Sin embargo, otro medio de asignar los bienes cuando no se permite que los precios aumenten es simplemente distribuir todo lo que esté disponible por orden de llegada. Los consumidores responden a este tipo de distribución haciendo cola, con frecuencia incluso antes de que el distribuidor abra al público. El tiempo de espera para los productos escasos desalienta su compra y estimula la compra de alternativas (a veces, mismo producto a precios más altos en el mercado paralelo). En efecto, entonces, el precio en términos de efectivo más el valor de la espera, equilibra el mercado. Sin embargo, como los minoristas sólo cobran el efectivo y no los costos del tiempo, este medio de equilibrar el mercado incurre en lo que se denomina 'pérdida de eficiencia' para la sociedad en general.

Esta pérdida es considerada implícitamente como el costo para lograr la equidad en la distribución. Se supone que los pobres tienen más tiempo que dinero; o bien, en términos económicos, que el costo de oportunidad de su tiempo es más bajo que el de los consumidores más adinerados. Así, se supone que los pobres estarán más dispuestos a hacer colas. Aunque razonable, esto no siempre se confirma en la práctica. Como se observó en Egipto (Alderman y von Braun, 1984), es posible que los pobres no se beneficien con ese racionamiento implícito en la espera, puesto que las restricciones de efectivo limitan el tamaño de su compra. Un consumidor de clase media probablemente esté más dispuesto a hacer cola para comprar un saco de 10 kilos de arroz de lo que está una persona de bajos ingresos por comprar un solo kilo. Además, una vez que los mercados se segmentan de esta forma, la ubicación de los distribuidores determinará la distribución. En el ejemplo egipcio, los empleados del gobierno tenían la ventaja de poder esperar en la cola durante el horario de oficina.

Raciones y cuotas

Cuando un gobierno decide no subsidiar todas las ventas de un bien, un medio más común de restricción es imponer límites a la cantidad que puede comprar una familia. Este racionamiento

se ha utilizado con frecuencia para limitar el consumo en tiempos de guerra y para garantizar que todos los consumidores tengan acceso a una cantidad mínima de bienes seleccionados. Sin embargo, también se han usado los racionamientos para reducir el costo de los subsidios al consumo cuando no hay escasez de los suministros agregados. En el último caso, con frecuencia se permiten comprar en el mercado abierto más que las cantidades subsidiadas racionadas (Pinstrup-Andersen, 1988). Los sistemas de racionamiento de este tipo han sido una característica permanente, aunque oscilante, en Asia Meridional y Occidental y en África del Norte. De manera similar, hasta hace poco México proporcionaba una cuota de tortillas subsidiadas y a veces gratuitas en las áreas urbanas.

Las cuotas claramente pueden limitar el costo total de un programa de subsidios. Un sistema de racionamiento no elimina la incertidumbre implícita en la planificación presupuestaria, puesto que el costo del sistema está determinado no sólo por las cantidades conocidas y los precios fijos de las raciones, sino también por el costo variable de obtener el bien. Así, un repunte agudo de los precios locales o internacionales puede provocar un aumento no planificado en el presupuesto del subsidio. Sin embargo, este riesgo financiero es menor que si el volumen que se subsidia fuera indeterminado.

No obstante, frente a las ventajas de una mayor capacidad de predicción y un menor volumen total en un sistema de racionamiento está la desventaja de que, en la mayor parte de los programas, el precio que determina la cantidad total que adquirirá un consumidor no es el precio de la ración, sino el precio más alto en el mercado abierto. Si la cuota de racionamiento es menor que la cantidad que los consumidores habrían decidido comprar al precio de racionamiento (considerada como una compra inframarginal en los textos sobre economía), los consumidores basarán su decisión con respecto a la cantidad de su compra en el precio fuera del puesto de venta del producto racionado y no en un precio promedio. Como tal, el beneficio de un programa de racionamiento es la transferencia de ingresos implícita. Por lo tanto, el precio más bajo de la ración no induce a un incremento en el consumo, aunque sí a una respuesta en el precio. Incluso en estas circunstancias, las cantidades compradas normalmente aumentarán, puesto que el subsidio en cierta forma hará que el consumidor sea más rico⁷, pero este cambio en general será menor que si bajara el precio marginal.

Si las cuotas son uniformes a través de una población, la incidencia de los beneficios será prácticamente neutra, con cierta variación según si la cuota es por individuo (con lo que en general se favorece a los hogares de bajo ingreso) o por familia. Sin embargo, las raciones en general no serán recogidas por todos. Los hogares de ingreso más alto optarán por obtener los alimentos en el mercado abierto a precios más altos si perciben que la calidad es superior o si existe algún estigma social asociado al uso del sistema de racionamiento. Como se mencionó, es posible que algunos de los muy pobres tampoco utilicen su asignación de raciones si no

⁷ El ingreso habrá aumentado en la diferencia entre el precio de equilibrio de mercado y el precio de racionamiento multiplicado por la cuota. La teoría económica subyacente se presenta formalmente en Neary y Roberts (1980). Véase también Pinstrup-Andersen (1988).

tienen el dinero para adquirir la cuota completa. El sistema de racionamiento de Egipto constituye un ejemplo de un mercado donde hasta hace poco las cuotas y la utilización de las raciones ha variado poco según el grupo de ingreso (Alderman y von Braun, 1984)⁸. En cambio, la proporción de la población que recurría al puesto de venta a precios justos en Pakistán para comprar harina subsidiada disminuyó en forma constante durante la década anterior a su eliminación en 1987 (Alderman, 1988). Esta reducción se aceleró cuando se eliminó el racionamiento del azúcar y ocurrió principalmente entre los grupos de ingreso superior, que consideraban que el azúcar era de mala calidad.

Montgomery (1985) presenta pruebas de que los consumidores de Bangladesh basan su decisión de retirar o no sus cuotas en las fluctuaciones del precio del arroz en el mercado abierto. Como tal, el sistema de raciones, con muchas fallas y mal focalizado, que existía al momento de este estudio, sí funcionaba como una red de protección. Es decir, las raciones proporcionaban cierta asistencia durante circunstancias especialmente estresantes, pero se abandonaban cuando mejoraban las condiciones.

Focalización administrativa

Los gobiernos a menudo fijan cuotas más altas de bienes subsidiados para los pobres que para los no pobres. En estos casos, la idoneidad generalmente se determina a través de la focalización administrativa. Aunque en principio, un sistema de distribución focalizado a través de medios administrativos no necesita un sistema de cuotas, puesto que se puede permitir que los grupos idóneos cubran toda su demanda por un bien a un precio subsidiado, por regla general se aplican límites a las compras para restringir la reventa a los hogares considerados no calificados para recibir el subsidio. Los principios generales de esta focalización, al igual que algunos ejemplos, se tratan en otra sección de este manual. Los mismos factores que determinan el éxito de la focalización en las transferencias de ingresos en general también definen la eficacia de la focalización de los programas en especie. Por cierto, el mejoramiento de la focalización de los subsidios en Sri Lanka, que a menudo se atribuye al programa de cupones para la compra de alimentos, en realidad se debió a la reorientación de la distribución de las raciones antes de la incorporación de los cupones para alimentos (Edirisinghe, 1987).

Sin embargo, se deben reiterar algunos aspectos de la focalización desde la perspectiva de los sistemas de distribución de alimentos. Aunque las transferencias en especie y raciones por lo general son inframarginales y por lo tanto sirven de apoyo a los ingresos, con frecuencia las cuotas no se determinan según el ingreso. Tradicionalmente, los funcionarios públicos en particular han sido los beneficiarios frecuentes de los cereales subsidiados, tal como en el sistema de racionamiento de múltiples niveles de Bangladesh durante los primeros diez años después de su independencia (Ahmad, 1988, Ahmad, Haggblade y Chowdhury, 2000). De manera similar, sólo en los últimos años India ha concentrado el Sistema de distribución pública

⁸ Sin embargo, Ali y Adams (1996) informan que en Egipto, el porcentaje de la población con libretas de racionamiento disminuyó del 90% en los años ochenta al 80% en 1994.

(denominado desde entonces el Sistema de distribución pública focalizado) en grandes diferenciales de precio de una cantidad comparativamente pequeña de cereales para los pobres. Esto contrasta con los intentos anteriores por aumentar la proporción de la cantidad total de bienes racionados consumida por los pobres, lo que constituye una reorientación potencialmente significativa, puesto que el programa tiene altos costos unitarios para los efectos de manipular los cereales. Al aumentar la transferencia a los pobres por kilo comprado, aumentará la eficiencia de la transferencia de ingresos (Banco Mundial, 2000a). India también aumentó la orientación hacia la pobreza de las cuotas estatales, abandonando una fórmula de asignación que favorecía a los estados con mayores déficit de alimentos, fueran o no pobres.

¿Son los subsidios a la energía en esencia distintos a los subsidios a los alimentos?

Muchas de las justificaciones que se esgrimen en favor de los subsidios a la energía son similares a aquellas que describimos más arriba en relación con los subsidios a los alimentos. Por cierto, en muchos países los subsidios a la energía pueden consumir muchos más recursos que los que actualmente se destinan a los alimentos y otros productos. Esto es lo que sucede en este momento en países de la antigua Unión Soviética y Europa Oriental (Banco Mundial, 2000b). También existe la tendencia de subsidiar la energía cuando se trata de un país exportador de gas o petróleo, a menudo haciendo caso omiso del costo de oportunidad de esos productos. En otras palabras, cuando los países optan por fijar el precio interno de la energía desatienden los ingresos por concepto de exportaciones sacrificados que de lo contrario produciría el petróleo. Por ejemplo Azerbaiyán, un país que cabe en estas dos categorías, destina el 13% de su PNB a subsidios a la energía (Banco Mundial, 2000c). Este tipo de subsidio por lo general se examina en forma independiente del resto de los subsidios, tales como los de alimentos, en parte debido a la escala y también porque la gama de instrumentos utilizados para subvencionar la energía es diferente.

Sin embargo, resulta útil destacar algunas de las similitudes y diferencias clave. Al igual que con el precio de los alimentos, es posible derivar la incidencia de los subsidios a la energía y una aproximación de primer orden de su efecto sobre el bienestar a partir de una encuesta al consumidor que detalla el gasto en el bien de acuerdo con el grupo de ingresos. Alderman y del Ninno (1999), por ejemplo, utilizaron un análisis de ese tipo para descubrir si una exención del IVA para el kerosene en Sudáfrica sería progresiva. En contraste, el subsidio al kerosene en Indonesia benefició a los consumidores más adinerados por cuanto el bien es una necesidad más que un bien inferior en áreas urbanas y prácticamente no existe en comunidades rurales (Pitt, 1985). De igual manera, en la mayoría de los países de ingresos bajos los subsidios a la electricidad estarían fuertemente sesgados en favor de los más adinerados puesto que en muchas áreas los hogares pobres no están conectados a la red nacional. Sin embargo, la situación no es la misma en la antigua Unión Soviética y Europa Oriental (Banco Mundial 2000b), donde los subsidios a la energía pueden llegar a tener una distribución más equitativa.

Ciertamente, en aquellos lugares que cuentan con conexión a la red eléctrica es posible racionar los subsidios por el uso de esta energía a través de precios que se incrementan a medida que aumenta el consumo de electricidad. En otros países, los gobiernos han fijado precios diferentes dependiendo del nivel de prosperidad del vecindario o área. Sin bien estos mecanismos de subsidio tienen su contraparte en el área de las subvenciones a los alimentos, hay otras formas exclusivas de subvencionar la energía, como por ejemplo la no suspensión del servicio por no pago para las familias pobres o el subsidio a las conexiones pero no al consumo. Otras características de los subsidios a la energía, tal como el hecho de que pueden beneficiar a los productores más que a los consumidores, no son exclusivas del sector pero pueden llegar a ser más importantes en el diseño de una red de protección eficaz que en el caso de otros subsidios. Al igual que con las políticas de subsidios generalizados, persiste el peligro o la amenaza de que los subsidios a la producción no focalizados puedan dominar el gasto público destinado a subsidiar a los consumidores pobres. Más aún, las distorsiones relacionadas con este tipo de subsidio se prestan como argumento para los grupos de interés que se oponen a las reformas.

III. EXTERNALIDADES

¿Los subsidios a los precios ejercen un mayor efecto en la nutrición que las transferencias de ingreso? Como se mencionó antes, un fundamento para que las autoridades responsables opten por los subsidios a los precios en lugar de las transferencias en efectivo es que los primeros pueden estimular el consumo de bienes que mejoren la nutrición o aumenten la inversión familiar en salud y educación. Existen bastantes pruebas de que la distribución de estos subsidios en consultorios y escuelas puede aumentar la utilización de estos servicios (véase, por ejemplo, Ravallion y Wodon, 2000, acerca de alimentos por educación en Bangladesh). En principio estas mejoras también se pueden lograr con transferencias en efectivo o con cupones basándose en la idoneidad determinada por la asistencia a los consultorios o a la escuela, sin embargo, el aspecto importante de la relación entre el comportamiento y la idoneidad no se abordará en este documento (véase Britrán y Giedion).

Como ya se mencionó, la magnitud del efecto de un subsidio en el consumo está determinada en gran medida por la condición de inframarginalidad o no. En el caso de un subsidio inframarginal, el consumo aumentará de acuerdo con el incremento en el ingreso familiar, mientras que para un subsidio marginal, el aumento del consumo dependerá de la respuesta de los precios. El efecto neto de un aumento de precios en el consumo de un bien en el margen puede ser 5 ó 10 veces mayor que el efecto de un subsidio similar en una transferencia

inframarginal⁹. Sin embargo, el costo del subsidio también será mayor en el caso de la transferencia marginal.

Con todo, para muchos propósitos, las autoridades responsables no sólo están interesadas en el efecto sobre un bien específico, sino en el efecto sobre el consumo total de nutrientes. El mayor ingreso familiar debido a la transferencia, sea o no inframarginal, no sólo produce un aumento en el consumo del bien subsidiado, sino también de otros bienes. La magnitud exacta de esta respuesta es materia de debate, en parte porque una porción del mayor gasto en alimentos se traduce en un aumento en la *calidad* y no en la *cantidad* de alimentos. Sin embargo, ahora existe algo parecido a un consenso sobre ese tema (Strauss y Thomas, 1995, Alderman, 1993) y se acepta que la cantidad de alimentos consumidos por un hogar (medida por el consumo de calorías) suele aumentar con el incremento del ingreso, sin suponer con ello que *todos* los incrementos en el ingreso se destinan a un mayor consumo de alimentos.

En general, los hogares de ingresos bajos emplean la mitad o incluso más del incremento en sus ingresos en alimentos, pero parte de este gasto se destina a comprar alimentos de mejor calidad y a diversificar la dieta familiar, más que simplemente a adquirir mayor cantidad de alimentos. El resultado neto es un aumento en el consumo de nutrientes proporcionalmente menor al aumento del gasto en alimentos. Ahora bien, puesto que esto también se puede lograr con una transferencia en efectivo o en cupones, la pregunta es si los subsidios producen un mayor aumento en el consumo que las transferencias en efectivo. Como se mencionó antes, esto depende del efecto en los precios. Sin embargo, también depende de que el subsidio aumente la respuesta en términos del ingreso.

Aunque el mecanismo aún es poco claro, existen indicios de que la respuesta a la última interrogante parece ser afirmativa. Así lo indican un conjunto de estudios que comparan los cupones de alimentos con el efectivo¹⁰. De forma similar, del Ninno y Dorosh (2000) concluyen que la entrega de ayuda en forma de trigo después de inundaciones en Bangladesh aumenta el consumo de este cereal así como el total de calorías consumidas, superando a lo que se lograría con una transferencia en efectivo de un valor equivalente.

Con respecto al efecto en los precios, por definición esto ocurre sólo en los subsidios marginales. El efecto neto en el consumo de nutrientes con frecuencia es bastante diferente al correspondiente a un solo bien, puesto que el cambio en el precio de un bien produce un aumento en el uso de ese bien y un conjunto de aumentos y reducciones en otros (Pinstrup-

⁹ Para ilustrarlo, supongamos que el subsidio reduce el precio de un bien en un 25%. Si la cantidad de un bien subsidiado representa el 10% del presupuesto de los pobres –este supuesto favorece una respuesta de ingresos relativamente significativa– entonces una transferencia inframarginal aumentará el ingreso en un 2,5%. Este cambio en el ingreso aumentará el consumo en forma proporcional a la elasticidad-ingreso. Si se considera una elasticidad de 0,5, el consumo del bien aumentará en 1,25%. Si la elasticidad-precio fuera comparativamente moderada, de -0,3, la respuesta para una reducción de precios proporcional similar en el margen sería un aumento en el consumo del 7,5%.

¹⁰ Véase la nota al pie N° 2.

Andersen, de Londono y Hoover, 1976). Así, el efecto de un subsidio al trigo podría ser contrarrestado en forma parcial por el cambio en el consumo de arroz y maíz, y viceversa (Calegar y Schuh, 1988). Alderman y del Ninno (1999) demuestran que en Sudáfrica el efecto en el consumo de calorías producido por las exenciones del IVA al maíz se ve acentuado por el hecho de que el consumo de frijoles es complementario al consumo de maíz. En cambio, en las áreas rurales (pero no urbanas), una exención tributaria a la carne *aumentaría* la cantidad de hogares con déficit de calorías, puesto que el aumento en el consumo de carne después de una disminución de precios también produciría reducciones en el consumo de otros alimentos que son fuentes de calorías más baratas.

En varios estudios se ha examinado el efecto de los programas de suplementos alimenticios en las medidas antropométricas del estado nutricional, como el crecimiento infantil¹¹. En otros se han examinado los efectos de los precios en la nutrición. Sin embargo, existen pocas evaluaciones directas del efecto de los programas de subsidios en la nutrición. García y Pinstrip-Andersen (1987) evaluaron un plan de subsidios en Filipinas usando un diseño aleatorio y verificaron que los subsidios a los precios pueden tener un efecto cuantificable sobre la nutrición. En ese estudio también se concluyó que este efecto es mayor si además se entrega educación en nutrición. La característica particular de este programa no son los artículos subsidiados (arroz y aceite comestible) o el medio de entrega (raciones repartidas a nivel de distribuidores minoristas locales), sino el hecho de que el plan piloto incluía un grupo de control para poder distinguir el efecto del programa de las demás tendencias que se producían en la zona.

Además, los estudios sobre cómo afectan a la nutrición los cambios en los precios no subsidiados de los alimentos confirman que la sustitución entre bienes no anula el efecto de las variaciones de los precios sobre la nutrición (Lavy et al, 1996). Por lo tanto, es probable que un subsidio a un alimento básico que habitualmente consumen los pobres tenga un efecto directo en su nivel nutricional.

¿En qué medida contribuyen los subsidios a la estabilización?

Además de disminuir el costo de los alimentos, los subsidios a los precios generalmente también reducen las fluctuaciones. Por cierto, muchos gobiernos han definido la estabilización como el objetivo declarado para aplicar programas de subsidios y de racionamiento, aunque, de hecho, pocos se concentran sólo en la variabilidad de los precios sin intentar además reducir el precio medio. En muchos cálculos económicos, el valor de reducir la variación de precios manteniendo al mismo tiempo el mismo precio promedio es bajo. Sin embargo, el valor de la estabilidad podría reflejar imperfecciones o fricciones en el mercado. Por ejemplo, la adquisición y utilización de nueva información tiene un costo para los productores. De igual forma, los hábitos del consumidor tenderán a ajustarse más fácilmente a las reducciones que a los aumentos de

¹¹ Los programas de alimentación complementaria y similares, como el Programa para Mujeres, Lactantes y Niños (WIC) de Estados Unidos, se analizan en Rogers y Coates (próxima publicación).

precios. Además, puesto que las fluctuaciones de los precios aumentan el riesgo de una inversión, podrían provocar inversiones poco óptimas en producción y almacenamiento. Por último, como sostiene Timmer (1991, 1996), la preferencia por esa estabilidad se hace patente en el mercado político.

En muchas circunstancias, un subsidio general puede moderar las fluctuaciones del costo de vida. Sin embargo, en principio, un subsidio que reduce el costo de un bien puede aumentar la variabilidad de su precio. Por ejemplo, si en un momento dado se subsidia un bien a la mitad de su precio internacional, un aumento del 25% en el precio mundial produciría un aumento del 50% en el precio local si se traspasara esa fluctuación, es decir, si el subsidio por unidad permaneciera constante. En cambio, un precio fijo, ya sea en forma generalizada o racionada, estabilizaría el costo nominal para los consumidores, pero traspasaría la inestabilidad al presupuesto. Así, las posibles ganancias obtenidas al estabilizar el precio mayorista y minorista se podrían ver contrarrestadas por la inestabilidad transmitida a la macroeconomía (Scobie, 1988).

Una situación similar surge con los programas de estabilización de precios que utilizan las compras y liberaciones de bienes en el mercado para mantener los precios dentro de una banda. Es difícil proporcionar a los ministerios del ramo un presupuesto anual para estas actividades, puesto que si se manejan en forma eficaz, sus costos son impredecibles. Con el fin de justificar la aplicación de una banda de precios, los ministerios deben hacer que los agentes de almacenamiento se comprometan a comprar toda la cantidad que sea necesaria para mantener los precios por encima del punto de intervención. De igual modo, estos agentes deben comprometerse a vender tanto como sea necesario al precio máximo que deben defender. A diferencia de los comerciantes privados, no pueden contrarrestar las pérdidas en las que incurren cuando los precios no suben lo suficiente como para cubrir los costos de almacenamiento con las utilidades obtenidas en otros años. Es frecuente que cuando los gobiernos no pueden defender un precio mínimo, imponen un sistema de cuotas *de facto* o *de jure*, con inevitables consecuencias en cuanto a la aparición de un mercado de dos niveles en perjuicio de los productores más pequeños. Así mismo, en ciertos casos el presupuesto ha sido insuficiente para producir el cereal necesario para estabilizar los precios, situación en la cual no todos los comerciantes (o procesadores de alimentos) tienen acceso a las existencias en la temporada posterior a la cosecha, opción preferencial que se otorga más bien a los consumidores de ingreso medio. En Zimbabwe, por ejemplo, es más probable que el maíz almacenado en los depósitos del gobierno se procese en los molinos de rodillos horizontales que en los molinos de martillos más baratos. Así, la fuente más económica de maíz se hace escasa a medida que se prolonga el período post cosecha y cuando disminuye la cantidad de producción doméstica. Por lo tanto, el costo promedio ponderado de la harina (proveniente de molinos de ruedas horizontales y de martillos) es más volátil que el costo del cereal mismo.

Esto no significa que todos los intentos de estabilización ayuden sólo a aquellos que son lo bastante afortunados como para obtener cuotas. Por ejemplo, Pakistán ha mantenido un

programa que maneja una gran proporción del superávit comercializado y de la demanda mayorista de trigo. Las políticas de almacenamiento del gobierno, al igual que una fluctuación relativamente baja de la producción debido a una extensa red de riego, han contribuido a mantener una variabilidad de precios comparativamente baja (Pinckney, 1989). Admitiendo la conveniencia de lograr una estabilidad de precios anual internacional e interna, Pinckney luego apunta a los costos fiscales de las políticas que apuntan a lograr un nivel deseado de estabilidad.

Las operaciones de adquisiciones y ventas a través del organismo logístico BULOG, también han permitido a Indonesia estar entre los pocos países que han logrado estabilizar los precios (Timmer, 1991, 1996). Sin embargo, a diferencia de Pakistán, BULOG tradicionalmente ha evitado participar en la distribución directa a los hogares. En su lugar, ha empleado operaciones del mercado abierto, esto es, inyección periódica de arroz a los mercados urbanos para aplicar presión a la baja sobre los precios. La experiencia de Indonesia también difiere de la de muchos países en que en varias ocasiones ha importado una proporción lo suficientemente importante del arroz que se comercializa en el mercado mundial como para que sus políticas puedan tener un efecto real en los precios internacionales. Dawe (1998) ilustra el potencial de la estabilización de precios a partir de la intervención del mercado hecha por el gobierno de Indonesia luego de la drástica devaluación de la rupia en 1997. Timmer (1996) sostiene que este tipo de estabilización mejora la equidad, puesto que proporciona un entorno que estimula la inversión y a su vez, contribuye a la estabilidad macroeconómica. Sin embargo, la interacción de la estabilización de los precios al consumidor y el crecimiento macroeconómico es un tema polémico que cuenta con pocos datos empíricos, en parte porque sólo un puñado de países han logrado estabilizar los precios. En efecto, para resumir, los beneficios de la estabilización son mucho más difíciles de cuantificar que los costos; no obstante, los beneficios macroeconómicos pueden ser considerables de encontrarse formas más efectivas para lograr el grado de estabilización de precios.

En vista de esto, incluso Indonesia tuvo que abandonar el uso de las ventas en los mercados abiertos para estabilizar los precios después de la devaluación de 1997. Subsidiar el arroz a precios mucho más bajos que los precios de importación resultó ser fiscalmente insostenible y estimuló el contrabando y la reexportación. Sin embargo, Indonesia logró implementar una red de protección bastante bien focalizada, en que un elemento clave fue una cuota de arroz subsidiado que se entregó a los hogares pobres sobre la base de una fórmula simple. Así, las variaciones en el tipo de cambio, que reorientaron una política destinada a los subsidios a los productores hacia los subsidios al consumo, obligaron a Indonesia a instaurar la focalización para lograr sus objetivos en materia de precios de los alimentos.

IV. Aspectos administrativos

¿Qué facetas de los subsidios a los bienes suponen costos distintos a los implicados en la administración de la focalización per se? Un factor de especial importancia es cómo limitar la venta de los bienes subsidiados en el mercado general donde los precios son más altos. No se trata simplemente de consumidores revendiendo su ración, sino más bien de distribuidores que desvían los productos de un canal a otro. Estas ventas encubiertas pueden tener lugar en una etapa anterior al canal de comercialización, esto es, a nivel de mayoristas o del lugar de producción, no al nivel del minorista o del hogar. Ciertamente, si el cereal por el cual un comerciante solicita y recibe un subsidio se vende a precio de mercado abierto, esto representa una divergencia con respecto a los objetivos que persiguen las autoridades a cargo del diseño del programa de subsidios. Sin embargo, esto es mucho menos claro cuando es el hogar el que revende parte de su cuota. Dadas algunas de las justificaciones para los subsidios que se detallan en la introducción, la reventa de las raciones por parte del hogar podría ser considerada por las autoridades a cargo como un desvío con respecto a los objetivos del programa. Sin embargo, esa reventa aumentaría el bienestar desde el punto de vista del hogar, puesto que permitiría la compra de bienes de su preferencia. En todo caso, hay pocos indicios de reventas menores bajo sistemas de distribución de raciones, bs que con frecuencia son inframarginales. Sin embargo, un supuesto ampliamente aceptado es que los beneficiarios de los programas de alimentos por trabajo vendan las especies que conforman el salario (alimentos). Ahora bien, un estudio que buscaba documentar la reventa de raciones en Egipto no logró su objetivo. Además, este estudio no encontró indicio alguno de filtración en las etapas anteriores; los datos agregados de encuestas familiares de compras coincidían en forma bastante exacta con las cifras provistas por el Ministerio de Abastecimiento sobre las ventas totales en los puestos encuestados (Alderman y von Braun, 1984)¹².

Ahora bien, esta coincidencia podría ser la excepción. La diferencia entre los cereales entregados a los molinos de Pakistán y las compras declaradas de harina en una encuesta domiciliar era del 6% de la cantidad total (Alderman, 1988). Se ha informado de diferencias similares entre las entregas oficiales y el consumo doméstico para el PDS focalizado de India (Ahluwalia, 1993, Moojj, 1999). Es difícil averiguar qué proporción de esta filtración se produce en el almacén y cuánto en el puesto minorista. Sin embargo, Rao (2000) documenta la imputación común de que algunos minoristas simplemente venden el cereal subsidiado a precios de mercado abierto, lo que les permite aumentar sus márgenes de ganancia. En forma similar, Dorosh, del Ninno y Sahn (1996) encontraron una filtración importante de maíz amarillo subsidiado hacia el mercado abierto en Mozambique.

¹² Es habitual escuchar historias sobre la reventa de pan no racionado, pero con un elevado subsidio como alimento para animales. Sin embargo, Alderman y von Braun (1984) concluyeron que si esto sucedió alguna vez, probablemente fue de parte de los panaderos quienes vendían pan del día anterior a precios reducidos. Además, los hogares declararon utilizar entre el 5% y el 6% de su pan para alimentar a sus propios animales.

Debido a que el tema es difícil de controlar, la prevención también es compleja. Sin embargo, en México se encontró una solución tecnológica a este problema. Según las reformas introducidas en 1991, los consumidores seleccionados para un programa de ayuda condicionada al ingreso recibían tarjetas inteligentes que les daban derecho a una ración diaria de tortillas gratuitas. Estas tarjetas eran leídas en forma óptica por máquinas entregadas a los distribuidores. El procedimiento no actualizaba la información de la tarjeta ni comprobaba a los consumidores, pero permitía que el organismo supervisor contara con una lectura exacta del número de clientes que recibían tortillas gratis en cada establecimiento. Así se averiguaba fácilmente el reembolso del panadero. Además, el costo de los equipos constituía una pequeña proporción del costo total del programa, proporción que en parte dependería de la densidad de la población atendida (por lo tanto, del número de participantes que usa una tortillería). Además, el reducido porcentaje de los costos de monitoreo podría reflejar el valor relativamente alto del subsidio por participante.

México llevó aún más lejos esta aplicación de las tarjetas inteligentes en 1995, cuando aplicó un programa piloto sucesor en el área urbana del estado de Campeche. Los hogares que cumplían con los requisitos recibían una tarjeta plástica que podía ser leída electrónicamente y que se revalidaba mensualmente cuando las mujeres (el programa estipulaba que sólo las *mujeres* recibirían la tarjeta) visitaban los consultorios médicos con sus hijos. La tarjeta era para pagar las compras de alimentos en los locales minoristas participantes y estaba destinada a reducir la falsificación en comparación con los cupones de papel o los registros. Este programa es básicamente de cupones para alimentos y, por lo tanto, difiere al tipo de programas examinado en este módulo. Sin embargo, la tecnología usada sirve igualmente para las raciones y los sistemas de precios de dos niveles. Aunque se fabrica en Sudáfrica, la tecnología no necesariamente es adecuada para comunidades pobres, puesto que los dispositivos de lectura requieren electricidad.

Muchos programas de subsidios requieren una red de distribución. Por cierto, en algunos sistemas podrían necesitarse dos redes de distribución, una para cualquier certificación de cupones o raciones y otra para los bienes mismos. Además, en muchos casos estos costos son significativamente mayores que los costos de la comercialización privada. En India, por ejemplo, incluso si no se consideran los costos implícitos en la mala focalización, el costo de entregar el cereal a los beneficiarios era casi un 50% más alto que el valor para el consumidor (Radhakrishna y Subbarao, 1997; Banco Mundial, 2000a). Esto puede deberse a las distintas ineficiencias inherentes a la burocracia (a diferencia de los incentivos en un entorno competitivo para minimizar los costos), entre ellas la administración centralizada y estratificada y las normas de adquisición inflexibles. Por ejemplo, los sistemas públicos de comercialización con frecuencia utilizan precios a nivel nacional. Aunque esto puede tener beneficios en relación con otros objetivos de políticas públicas, en este caso genera distorsiones económicas. Además, un vínculo entre las adquisiciones para subsidios al consumo y los programas de apoyo agrícola podría originar costos de transporte excesivos. Así, por ejemplo, India compra la mayor parte

del cereal para su sistema público de distribución en el noroeste del país, en lugar de hacerlo en lugares más cercanos a los puntos de distribución.

Los gobiernos a menudo sostienen la necesidad de contar con un sistema estatal de transporte y almacenamiento de cereales en vista de que el mercado privado no está lo suficientemente desarrollado como para manejar el volumen de comercio que necesitan los programas nacionales de subsidios. Existe abundante bibliografía que demuestra que en realidad, este tipo de intervenciones centralizadas crean los mismos problemas que debían solucionar. Es decir, incluso a falta de prohibiciones para el almacenamiento privado (una respuesta común de los gobiernos ante la escasez de producción), los subsidios directos e indirectos a las empresas estatales desplazan las inversiones privadas. En algunos casos, además, los canales del mercado estatal conducirán a una inversión privada ineficiente en respuesta a la distorsión en el entorno de precios. Por ejemplo, al subsidiar el transporte de trigo, pero no el de la harina, el gobierno de Pakistán ha estimulado la construcción de pequeños molinos de harina en todo el país que no aprovechan las ventajas de las economías de escala (Alderman, 1988).

Aunque hay pocos programas de subsidios a gran escala con algún tipo de experiencia con el uso de contratistas privados para efectos de adquisiciones, almacenamiento y suministro al por mayor de bienes subsidiados, el concepto de separar el financiamiento público de la prestación del servicio privado se ha puesto en prácticas en partes muy específicas de los programas de distribución. Por ejemplo, el sistema de racionamiento de Egipto utiliza minoristas privados acreditados y autorizados para vender tanto bienes no racionados como racionados. De manera similar, el Gobierno de Pakistán usaba anteriormente una red de tiendas privadas para distribuir sus raciones de harina y azúcar. Otros programas similares, como la entrega de raciones escolares en Chile, han ido más lejos y han subcontratado la distribución en especies de agentes privados.

La diferencia entre el costo para el gobierno de la unidad de un producto incluida en un programa de distribución y el valor para el consumidor puede ser considerable. Como se mencionó antes, a menudo el presupuesto fiscal no representa el costo total, ya que no incluye el costo completo que representan para la economía los cereales comprados bajo el sistema de cuotas. De manera similar, los costos de los créditos y los costos administrativos pueden estar subvalorados en la rendición de cuentas oficial. Esto con frecuencia genera una diferencia importante entre los costos unitarios para el organismo que participa en la distribución en términos financieros y los costos unitarios para la economía en términos económicos. Ambos pueden diferir del beneficio unitario para el consumidor, que en las transferencias inframarginales se basa en la diferencia entre el precio subsidiado y el precio local al que el bien está disponible. En un mercado muy regulado, ese precio local podría diferir del valor real de

escasez del bien y la transferencia implícita al consumidor contrarrestaría en cierta medida la pérdida económica originada por las distorsiones del mercado¹³.

V. Aspectos políticos de las reformas de los subsidios

¿Quién promueve y quién se resiste a la reforma de las políticas de alimentación?¹⁴ Aunque son pocos los países que en los últimos años han iniciado la entrega de subsidios generalizados a los alimentos, muchos han reformado los sistemas existentes. La naturaleza y la sincronización de estas reformas implica la interacción de diversos intereses expresados por los grupos locales y los organismos internacionales. Por ejemplo, el apoyo a la reforma de los subsidios proviene por lo general del Ministerio de Agricultura, el que representa los intereses de los agricultores, a diferencia de los ministerios a cargo de temas de alimentos (o abastecimiento), que representan los intereses del consumidor. Sin embargo, ambos intereses se pueden unir para ejercer presión y obtener subsidios, por cuanto esta alternativa permite reducir los impuestos implícitos a los agricultores (o mayores subsidios) sin aumentar los precios al consumidor. Por su parte, la visión más probable del Ministerio de Finanzas es que los costos explícitos desestabilicen el presupuesto nacional.

Otros grupos clave para propiciar o resistirse a la reformas en las políticas alimentarias son los procesadores y comerciantes del rubro. En Estados Unidos, los minoristas y procesadores de alimentos se unieron con los grupos de agricultores para oponerse al cambio del actual programa de cupones de compra por una transferencia de ingresos. Según los cálculos, de producirse una reducción de US\$20 mil millones en los beneficios totales del programa de cupones para alimentos, el primer grupo perdería entre 14.000 y 25.000 empleos, además de los 3.000 a 6.000 empleos en el sector agrícola, (Kuhn et al, 1996).

Un primer intento de reforma que no tuvo éxito en Bangladesh fue frenado por los molineros; en 1955, la entonces provincia de Pakistán Oriental intentó eliminar las raciones rurales y despedir

¹³ Reutlinger y Katona-Apte (1983) plantearon un argumento similar con respecto a la ayuda en alimentos. El valor para los consumidores de un bien proporcionado como ayuda en alimentos, (el que es más caro en el lugar que en el mercado internacional debido a las diversas políticas proteccionistas) puede superar el costo del bien, incluido el transporte. En cambio, el beneficio para los consumidores de los bienes que tienen un precio local inferior al precio de importación de paridad podría ser mucho menor que el costo de suministrarles ese producto.

¹⁴ Entre los pocos estudios de casos o análisis publicados acerca del proceso de reforma de los subsidios, se encuentran Bienen y Gersovitz, (1986); Nelson, (1985); Alderman, (1988), Tuck y Lindert, (1996), Adams, (1998), y Chowdhury y Haggblade, (2000).

a los empleados del Departamento Civil de Abastecimiento (CSD). Sin embargo, el año siguiente tuvo que revocar su decisión. Los grupos de interés, como los trabajadores del CSD, son por lo general capaces de coordinar sus esfuerzos, dado que su interés en mantener la distribución estatal es comparativamente mayor y su número lo bastante pequeño como para que cada trabajador pronostique los beneficios personales directos que se podrían lograr a partir de una respuesta bien organizada. Sin embargo, su número reducido implica también que estos grupos de interés deban a menudo buscar aliados. En el caso del intento de reforma de 1955, los trabajadores del CSD lograron reunir un apoyo más amplio cuando se perdió la cosecha y los precios comenzaron a subir.

Esto contrasta con las exitosas reformas de Bangladesh en los años noventa y de Pakistán en los años ochenta. En estos ejemplos no se formaron coaliciones entre los trabajadores de los departamentos de abastecimiento y el público en general, quizás porque los consumidores recibían sólo unos pocos beneficios limitados debido a la mala administración y a otras filtraciones y por ende tenían pocos motivos para defender sus intereses (Adams, 1998, Alderman, 1988). Además, la ración urbana en Bangladesh fue reducida debido a una falta de suministros del bien subsidiado a nivel local. Esto implicó la presencia de un estrecho margen entre el bien subsidiado y los bienes alternativos, lo que nuevamente disminuyó el valor del programa para los consumidores quienes por lo tanto estuvieron incluso menos propensos a luchar por mantenerlo.

Las reformas del mercado pueden anticiparse a la resistencia del consumidor proporcionando beneficios directos que contrarresten el hecho de que los mismos consumidores ya no aprovecharán los subsidios perdidos. La experiencia de Zimbabwe con la eliminación de los subsidios a la harina de maíz de molino de ruedas horizontales en 1993 es un buen ejemplo. En el momento en que el Gobierno de Zimbabwe redujo los subsidios al maíz de molino de ruedas horizontales, también liberalizó el comercio y la industria molinera del sector privado. El resultado neto fue que se redujo el costo de la harina para los consumidores pobres, puesto que pudieron optar por la harina de molino de martillo más barata (Jayne y Jones, 1997). Esto separó los intereses de los molineros de los del resto de la población y contribuyó a la aceptación de las reformas.

El mal manejo de las reformas de precios de los alimentos debilita a los gobiernos y a menudo destruye las carreras de sus partidarios. Aunque sólo en muy pocos casos una vez aplicadas las reformas a las políticas de alimentos se producen reacciones violentas, con consecuencias graves en muchos menos, la mayoría de los gobiernos está muy consciente de la posibilidad de que esto ocurra. En este sentido, son ampliamente conocidos los disturbios posteriores al aumento selectivo en los precios de los productos básicos en Egipto en 1977; más recientemente, en 1997, se produjeron disturbios relacionados con los alimentos después de la devaluación de la moneda (y el consecuente aumento en el costo de la transacción de bienes) en Indonesia y Zimbabwe.

Sin embargo, debido a que estos sucesos son poco comunes si se toma en cuenta la cantidad de cambios en los precios y las reformas sistemáticas que se han aplicado, las autoridades responsables muestran interés por evaluar lo que contribuye a la aceptación de las reformas por parte del público. En este sentido, es posible extraer algunos patrones generales a partir de las experiencias.

En primer lugar, es más probable que el público acepte un cambio de políticas si recibe información acerca de sus fundamentos, tal vez mediante publicidad anticipada. Por ejemplo, se puede informar que el gobierno pretende obtener ahorro fiscal (presentando situaciones concretas, como el porcentaje del ingreso del petróleo, impuestos totales o el número de escuelas que se podrían construir) o bien minimizar los costos económicos, como la corrupción y la carga que implica para los agricultores. En este aspecto, la publicidad anticipada puede evitar que determinados grupos de interés encubran sus propios objetivos e intenciones argumentando que la reforma impondrá dificultades a la comunidad en general. Esta estrategia fue utilizada, con diversos matices, en Bangladesh, Pakistán y Zimbabwe.

El gobierno de Egipto, que no preparó al público para la remoción de los subsidios emprendida en 1977, sí lo hizo en la década de los ochenta al comparar sistemáticamente el costo del subsidio con el monto global de los ingresos del canal de Suez, con el fin de resaltar su magnitud entre la población. De igual manera, en Tunicia –también con un historial de protestas violentas ante las reducciones de los subsidios– el gobierno precedió las reformas de los años noventa con una campaña de relaciones públicas que recalca el costo del sistema y los servicios, tal como el número de camas de hospital, que se podrían comprar con los mismos recursos (Recuadro 2).

Recuadro 2. El proceso de reforma de los subsidios en Tunicia

El programa de subsidios a los alimentos de Tunicia –cuyo costo alcanzó al 4% del PIB en 1984– se tornó insostenible a causa de las presiones fiscales. En 1984, se hizo un primer intento por reducir los costos presupuestarios del programa y se eliminaron varios alimentos, lo que causó la duplicación de sus precios. Se desencadenaron violentos disturbios en respuesta a estas repentinas reformas, obligando a los funcionarios a derogar las medidas y postergar la adopción de cambios mayores hasta fines de la década.

El Gobierno de Tunicia, amedrentado por las violentas reacciones a las reducciones anteriores, adoptó un enfoque innovador y políticamente aceptable para reducir el costo presupuestario de estas transferencias, asegurando al mismo tiempo la protección del poder adquisitivo y el nivel nutricional de los pobres. Estas reformas lograron la autofocalización de los subsidios de alimentos mediante (a) desplazando los subsidios hacia productos que los consumidores percibían como “inferiores” (aunque se mantenían su valor nutricional) y por lo tanto eran consumidos principalmente por los grupos de menores ingresos; y (b) liberalizando la venta de

variedades no subsidiadas de mayor calidad que atrajeran a los más adinerados, que por lo tanto consumirían menos alimentos subsidiados. En lugar de reducir los subsidios en forma drástica y repentina, el Gobierno ejecutó las reformas de autofocalización (y las reducciones en los subsidios) de manera gradual aumentando los precios de algunos bienes en ciertos meses y de otros en meses distintos. Además, los subsidios a los productos más sensibles se redujeron durante los meses de verano, cuando los estudiantes (elementos clave en los anteriores disturbios) estaban de vacaciones. El Gobierno también lanzó una campaña a través de los medios de comunicación para preparar anticipadamente a la población para las reformas e introdujo medidas compensatorias para aliviar la presión política y suavizar el efecto del ajuste en los pobres.

Los resultados de estas reformas han sido impresionantes: la autofocalización había reducido el costo del programa a la mitad en 1993 (del 4% del PIB al 2%). También mejoró la incidencia del programa: de un programa en que los subsidios beneficiaban a los grupos más ricos dos veces más que a los más pobres en 1985, a uno en que los pobres se beneficiaban 1,1 veces más que los ricos en 1993. La autofocalización también protegió la ingesta nutricional (calórica) más de lo que se habría logrado con reducciones generalizadas y comparables de los subsidios. Por último, encuestas ampliamente divulgadas descubrieron que la mayoría de los tunecinos comprendía, aceptaba y estaba de acuerdo con la necesidad de implementar estas reformas.

Fuente: Tuck y Lindert, 1996.

Por otra parte, se puede recurrir a una fuerte campaña de comunicación para crear conciencia durante los primeros meses de un programa. En Jamaica, los cupones para alimentos reemplazaron a los subsidios de alimentos generalizados casi inmediatamente después de que el cambio fuera anunciado por el gobierno. En los 6 meses posteriores se realizó una amplia campaña de comunicación con la ayuda de la radio y la televisión, entrega de folletos, sistemas de altavoces y una serie de insertos en un importante periódico nacional, con el fin de notificar y explicar el sistema y difundir entre el público el procedimiento de inscripción para recibir los beneficios.

En segundo lugar, el gobierno puede silenciar la oposición a las reformas que surgen de coaliciones en defensa de los pobres y grupos con motivaciones ideológicas, a través de políticas creíbles que protejan a los grupos más vulnerables. Esto no necesariamente tiene que ser en términos de subsidios a los alimentos, puesto que las transferencias en efectivo pueden tener un efecto similar o incluso mayor sobre la pobreza, ni tampoco deben aplicarse compensaciones directas a todos los individuos por los costos de las reformas. Desde luego, no es aconsejable una compensación por sobre la redestinación de los fondos: si todos los grupos que pierden a partir de cambios en las políticas públicas recibieran plena compensación por dicha privación, no sólo no habría ahorro fiscal, sino que se perpetuaría la mala focalización de los recursos. Es posible lograr una mayor aceptación del público si el gobierno introduce protecciones que el público perciba tanto equitativas como creíbles.

La credibilidad del gobierno está garantizada si al momento de reformar el programa ineficiente hay un sistema de protección social en su lugar y funcionando. Entonces los electores puede evaluar la justicia de los beneficios que presta la red de protección así como el efecto de las reformas de mercado. La credibilidad también aumenta en la medida en que el programa es parte de un mandato social o manifiesto electoral. En algunos países como Jamaica y Sri Lanka, la reforma a los subsidios no focalizados a los precios fue materia de debate durante la campaña electoral. En otros lugares, el nuevo gobierno ha aprovechado el período de gracia que con frecuencia sigue a las elecciones para realizar reformas en consonancia con la plataforma eleccionaria del partido.

En tercer lugar, estas coaliciones de apoyo público pueden ser necesarias para contrarrestar la oposición de los grupos de interés que se benefician de los subsidios pronto a ser derogados. Eso apunta al hecho de que el gobierno debe prestar especial atención a las instituciones y a los comerciantes que tienen intereses creados en las distorsiones económicas que generan muchos programas de subsidios. Esto se trata de un tema muy distinto a proteger a los consumidores pobres que verán disminuir sus ingresos reales cuando aumenten los precios de los alimentos. Los pequeños grupos de interés suelen ser capaces de movilizarse para proteger los beneficios que han concentrado. Por lo tanto, cada vez que sea posible, el gobierno debe intentar cambiar las estructuras administrativas con el fin de desplazar las rentas económicas que reciben estos grupos hacia la población en general, incluso si esto no trae ahorros evidentes para las arcas fiscales. De igual manera, reducir muchas distorsiones de precios y subsidios directos no producirá un ahorro presupuestario explícito, aunque las ganancias económicas sean significativas.

En cuarto lugar, la variación de los precios internacionales influirá en los costos de un programa de subsidios. Cuando los precios mundiales son bajos, un subsidio a los alimentos suele proporcionar pocos beneficios a la población. Esto podría representar una oportunidad para cambiar las estructuras del mercado, permitiendo al gobierno considerar otras alternativas que incluyan hasta programas focalizados o transferencias de ingresos, en caso de un aumento en los precios.

A mediados de la década de los noventa, el Gobierno de Albania no aprovechó una oportunidad como esa. Si bien eliminó varios subsidios a los precios e instituyó en su lugar una transferencia de ingresos focalizada a medida que abrió la economía, no eliminó los techos administrativos en el precio del pan. Durante algunos años, estos techos fueron materia de discusión por cuanto excedían el precio de mercado. Sin embargo, cuando los precios mundiales de los cereales aumentaron en 1995, para poder defender el precio máximo del pan el gobierno tuvo que aplicar restricciones a los precios de la harina y además entregar trigo subsidiado a los molineros. Toda esta serie de intervenciones se llevó a cabo sin planificación e implicó altos costos. Finalmente, el sistema de fijación de precios fue eliminado cuando los

precios recuperaron la tendencia anterior. Si el gobierno hubiera dado este paso antes, habría sido capaz de compensar a los hogares pobres por el aumento brusco en los precios a través de programas focalizados de asistencia pública.

El consenso respecto de un quinto tema es algo menor: el ritmo en el cual se deben aplicar las reformas de las políticas de alimentos. Egipto ha podido reducir los costos generales de sus subsidios mediante cambios graduales en los costos unitarios, al igual que en la cantidad de los productos que subsidia. Sin embargo, no está del todo claro si esto se puede aplicar en otros contextos. Algunas autoridades a cargo de formular políticas favorecen la aplicación de cambios leves en los precios porque éstos serían demasiado graduales como para provocar protestas organizadas, además que es posible adaptarse a ellos mediante ajustes comparativamente menores en el presupuesto familiar. Sin embargo, los cambios de precios reiterados podrían dar la impresión de que el gobierno no tiene ningún plan ni la capacidad de mantener cierta trayectoria, lo que finalmente podría redundar en un cuestionamiento de su credibilidad. Por otra parte, si los comerciantes prevén las variaciones de los precios, pueden retener los productos hasta la aplicación de dichos cambios. Además, es difícil aplicar cambios graduales a un sistema de focalización o al método de distribución. Sin embargo, existen algunos pasos que se pueden seguir para introducir el paquete general en forma paulatina. Como se mencionó antes, esto incluye la temprana publicidad de los fundamentos de la reforma. De manera similar, en muchas circunstancias es posible introducir un nuevo programa focalizado contra la pobreza o al menos en forma de programa piloto, antes de terminar con los subsidios más generalizados.

Por último, la tendencia generalizada consiste en suponer que las estructuras de precios de dos niveles conllevan a una contabilidad de dos niveles, lo que en otras palabras quiere decir que con el tiempo, tanto los productores como aquellos interesados en captar rentas encuentran formas para desviar los bienes de menor precio a los canales de mayor precio. Así, las reformas que separan el papel del estado como financista del papel del mercado como proveedor de servicios a menudo tienen el potencial de convertirse en las reformas más eficaces y tal vez por ese mismo motivo, enfrentan la férrea oposición de una burocracia acomodada.

Si además los gobiernos reconocen que los objetivos de las políticas de alimentos a menudo se logran con mayor eficacia mediante la entrega de un apoyo a los ingresos sin vínculos directos ni indirectos con los productos alimenticios, es posible desvincular a estas reformas del consumo de un bien determinado o del uso de un canal de mercado definido. Con frecuencia, este aumento en la flexibilidad permite lograr una mejor focalización, además de aumentar las probabilidades de que, gracias a las transferencias, los beneficiarios más pobres salgan de la pobreza.

Anexo 1. Comparación internacional de filtración en los programas de subsidios a los alimentos

| <i>Tipo de programa</i> | <i>País</i> | <i>Filtración a los no necesitados</i> |
|--|---|--|
| Subsidios a alimentos, no focalizados | Egipto (principios de los 80). Marruecos, Tunicia, Yemen | Alta (60% -80%) |
| Subsidios a alimentos, no focalizados | Brasil | Alta (81%) |
| Raciones de alimentos, no focalizadas (es decir, puestos de venta de raciones) | India | Alta (50% -60%) |
| Puestos de venta de raciones, focalizados geográficamente | Pakistán India Brasil | Baja (5% -10%) |
| Raciones de alimentos, autofocalizadas | Pakistán Bangladesh (sorgo) | Baja (10% -20%) |
| Estampillas para alimentos, focalizados por ingreso | Sri Lanka (posterior a 1979) | Baja-moderada (10% -30%) |
| Estampillas para alimentos, focalizados por nivel de salud | Estados Unidos Colombia Colombia Indonesia | Baja (3% -10%) |
| Programas de alimentación, focalizados | Honduras Colombia República Dominicana Pakistán | Insignificante Baja |
| Planes complementarios: en terreno o para llevar a casa, preescolar y madre | India | Moderada (30% -60%) |
| Planes complementarios: en terreno, focalizados a los grupos más vulnerables | Indonesia Tamil Nadu | Baja (3% -10%) |
| Planes complementarios: para llevar a casa, vulnerables en términos nutricionales | India | Baja |
| Programas de alimentos por trabajo | India | Baja-moderada (3% -35%) |
| Programa focalizado de alimentos por educación (ración gratuita por la matrícula escolar de los niños) | Bangladesh Indonesia Bangladesh | Baja (7%) |
| Programa focalizado de desarrollo de grupos vulnerables (ración gratuita para la capacitación de mujeres indigentes) | Bangladesh | Baja (8% -14%) |

Fuente: Subbarao et al.(1997), Ahmed (2002), Kennedy y Alderman (1987), Mateus (1983).

Referencias bibliográficas

El término *procesado* describe trabajos reproducidos de manera informal que pueden no estar disponibles en librerías.

Adams, Richard. 1998. "The Political Economy of the Food Subsidy System in Bangladesh." *Journal of Development Studies* 35(1): 66-88.

_____. 2000. Self-Targeted Subsidies: The Political and Distributional Impact of the Egyptian Food Subsidy System. *Economic Development and Cultural Change*. 49(1): 115-136.

Agha, Ali, y Jonathan Haughton. 1996. "Designing VAT Systems: Some Efficiency Considerations." *Review of Economics and Statistics* 78(2): 303-308.

Ahluwalia, Deepak. 1993. "Public Distribution of Food in India: Coverage, Targeting and Leakages." *Food Policy* 18(2): 33-54.

Ahmad, Ethisham y Nicholas Stern. 1991. *The Theory and Practice of Tax Reform for Developing Countries*. Cambridge: Cambridge University Press.

Ahmed, Aktar. 2002. "Feeding Minds While Fighting Poverty: Food For Education in Bangladesh." International Food Policy Research Institute. Procesado.

Ahmed, Raisuddin. 1988. "The Costs and Benefits of Food Subsidies in Bangladesh." En Per Pinstrup-Andersen, ed., *Consumer-Oriented Food Subsidies: Costs, Benefits, and Policy Options for Developing Countries*. Baltimore, Md.: The Johns Hopkins University Press.

Ahmed, Raisuddin, Steven Haggblade y Tawefiq-e-Elahi Chowdhury. 2000. *Coming Out of the Shadow of Famine: Evolving Food Markets and Food Policy in Bangladesh*. Baltimore, Md.: The Johns Hopkins University Press.

Ali, S. M. y Richard Adams. 1996. "The Egyptian Food Subsidy System: Operations and Effects on Income Distribution." *World Development* 24(11): 1777-1795.

- Alderman, Harold. 1988. "The Twilight of Flour Ration in Pakistan." *Food Policy* 13(3): 245-256.
- _____. 1993. "New Research on Poverty and Malnutrition: What are the Implications for Research and Policy?" En Michael Lipton y Jacques Van der Gaag, eds., *Including the Poor*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Alderman, Harold y Carlo del Ninno. 1999. "Poverty Issues for Zero Rating VAT in South Africa." *Journal of African Economies* 8(2): 182-208.
- Alderman, Harold y Kathy Lindert. 1998. "The Potential and Limitations of Self-Targeted Food Subsidies." *World Bank Research Observer* 13(2): 213-230.
- Alderman, Harold y Joachim von Braun. 1984. *The Effect of the Egyptian Food Ration and Subsidy System on Income Distribution and Consumption*. International Food Policy Research Institute Research Report No.45. Washington, D.C..
- Ali, Sonia y Richard Adams. 1996. "The Egyptian Food Subsidy System: Operation and Effects on Income Distribution." *World Development* 24(11): 1777-91.
- Banco Mundial. 2000a. "Improving Household Food and Nutrition Security in India: Achievement and the Challenges Ahead." Región de Asia del Sur. Procesado.
- Banco Mundial. 2000b. "Maintaining Utility Services for the Poor: Policies and Practices in Central and Eastern Europe and the Former Soviet Union." Región de Europa y Asia Central. Procesado.
- Banco Mundial. 2000c. "Azerbaijan Republic: Quasi Fical Deficit Assessment." Sector de energía de la Región de Europa y Asia Central. Procesado.
- Bienen, Henry y Mark Gersovitz. 1986. "Consumer Subsidy Cuts, Violence and Political Instability." *Comparative Politics*. (Octubre): 25-44.
- Bitrán, Ricardo y Ursula Giedion. "User Fees for Health Care: Waivers, Exemptions, and Implementation Issues." *Social Safety Net Primer Series* (próxima publicación). Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Calegar, Geraldo y Edward Schuh. 1988. *The Brazilian Wheat Policy: Its Costs, Benefits, and Effects on Food Consumption*. International Food Policy Research Institute Research Report No.66. Washington, D.C.

- Chowdhury, Tawfiq-e-Elahi y and Steven Haggblade. 2000. "Dynamics and Politics of Policy Change." En Raisuddin Ahmed, Steven Haggblade, Tawfiq-e-Elahi Chowdhury, eds., *Coming Out of the Shadow of Famine: Evolving Food Markets and Food Policy in Bangladesh*. Baltimore, Md.: The Johns Hopkins University Press.
- Dawe, David. 1998. "Re-Energizing the Green Revolution in Rice." *American Journal of Agricultural Economics* 80(5): 948-953.
- Deaton, Angus. 1989. "Rice Prices and Income Distribution in Thailand: A Non-Parametric Analysis." *Economic Journal* (99 Supplement): 1-39.
- _____. 1997. *The Analysis of Household Surveys: A Microeconometric Approach to Development Policy*. Baltimore, Md.: The Johns Hopkins University Press.
- Delgado, Christopher y Thomas Reardon. 1988. "Why the Urban Poor Pay More for Their Grain: Transaction Derived Cereal Prices in Burkina Faso." Documento presentado ante la Reunión Anual de la American Association of Agricultural Economics. Julio.
- del Ninno, Carlo y Paul Dorosh. 2000. "In-Kind Transfers and Household Food Consumption: Implications for Targeted Food Programs in Bangladesh." International Food Policy Research Institute, Washington, D.C. Procesado.
- Dorosh, Paul, Carlo del Ninno y David Sahn. 1996. "Market Liberalization and the Role of Food Aid in Mozambique." En David Sahn, ed., *Economic Reform and the Poor in Africa*. Oxford: Clarendon Press.
- Edirisinghe, Neville. 1987. *The Food Stamp Scheme in Sri Lanka: Costs, Benefits and Options for Modifications*. International Food Policy Research Institute Research Report No 58. Washington, D.C.
- Fraker, T. M., A. P. Martini y J. C. Ohls. 1995. "The Effect of Food Stamp Cashout on Food Expenditures: An Assessment of the Findings from Four Demonstrations." *Journal of Human Resources*, 30(4).
- Garcia, Marito y Per Pinstrup-Andersen. 1987. *The Pilot Food Price Subsidy Scheme in the Philippines: Its Impact on Income, Food Consumption, and Nutritional Status*. International Food Policy Research Institute Research Report No 61. Washington, D.C.
- Gelbach, Jonah y Lant Pritchett. 2000. "More for the Poor is Less for the Poor." Policy Research Working Paper No. 1799. Banco Mundial, Policy Research Department: Washington, D.C.

- Grosh, Margaret. 1994. *Administering Targeted Social Programs in Latin America: From Platitudes to Practice*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Haddad, Lawrence, John Hoddinott Harold Alderman, eds., 1997. *Intrahousehold Resource Allocation in Developing Countries: Methods, Models, and Policy*. Baltimore, Md.: The Johns Hopkins University Press.
- Jayne, T. S. y Stephen Jones. 1997. "Food Marketing and Pricing Policy in Southern Africa: A Survey." *World Development* 25(9): 1505-1527
- Kennedy, Eileen T. y Harold Alderman. 1987 (March). "Comparative Analyses of Nutritional Effectiveness of Food Subsidies and Other Food-Related Interventions." International Food Policy Research Institute y OMS-UNICEF.
- Krueger, Anne, Maurice Schiff y Alberto Valdes. 1991. *The Political Economy of Agricultural Pricing*. Baltimore, Md.: The Johns Hopkins University Press.
- Kuhn, B. A., P. A. Dunn, D. Smallwood, K. Hanson, J. Blaylock y S. Vogel. 1996. "The Food Stamp Program and Welfare Reform." *Journal of Economic Perspectives* 10(2).
- Lavy, Victor, John Strauss, Duncan Thomas y Phillippe de Vreyer. 1996. "Quality of Health Care, Survival and Health Outcomes." *Ghana Journal of Health Economics* 15(3): 333-357.
- Lundberg, S. L., R. A. Pollak y T. J. Wales. 1997. "Do Husbands and Wives Pool Their Resources? Evidence from the U.K. Child Benefit." *Journal of Human Resources* (Summer).
- Mateus, Abel. 1983. "Targeting Food Subsidies for the Needy: The Use of Cost-Benefit Analysis and Institutional Design." Documento de trabajo 617 del personal del Banco Mundial. Washington, D.C.
- Montgomery, Roger. 1985. "Statutory Rationing and Modified Rationing: Causes and Effects." *Bangladesh Development Studies* 13:109-116.
- Moojj, Jos. 1999. "Real Targeting: The Case of Food Distribution in India." *Food Policy* 24(1): 49-69.
- Neary, J. y K. Roberts. 1980. "The Theory of Household Behavior under Rationing." *European Economic Review* 13(1): 25-42.

- Nelson, Joan. 1985. "Short-Run Public Reactions to Food Subsidy Cuts in Selected Sub-Saharan and North African Countries." Febrero. Overseas Development Council, Procesado.
- Newbery, David y Nicholas Stern. 1987. *The Theory of Taxation for Developing Countries*. Oxford: Oxford University Press.
- Pinckney, Thomas. 1989. *The Demand for Public Storage of Wheat in Pakistan*. International Food Policy Research Institute Research Report No 77. Washington, D.C.
- Pinstrup-Andersen, Per, ed. 1988. *Consumer-Oriented Food Subsidies: Costs, Benefits, and Policy Options for Developing Countries*. Baltimore, Md.: The Johns Hopkins University Press.
- Pinstrup-Andersen, Per, Norha Ruiz de Londono y Edward Hoover. 1976. "The Impact of Increasing Food Supply on Human Nutrition." *American Journal of Agricultural Economics* 58(1): 131-142.
- Pitt, Mark. 1985. "Equity, Externalities and Energy Subsidies: The Case of Kerosene in Indonesia." *Journal of Development Economics* (17):207-17.
- Radhakrishna, R. y K. Subbarao. 1997. "India's Public Distribution System." Documento de análisis N° 380 del Banco Mundial. Washington, D.C.
- Rao, Vijayendra. 2000. "Price Heterogeneity and 'Real' Inequality: A Case Study of Poverty and Prices in Rural South India." *Review of Income and Wealth* 46(2): 201-211.
- Ravallion, Martin y Quentin Wodon. 2000. "Does Child Labor Displace Schooling? Evidence on Behavioral Response to an Enrolment Subsidy." *Economic Journal* 110(1): 158-175.
- Rogers, Bea y Jennifer Coates. "Food-Based Safety Nets and Related Programs." *Social Safety Net Primer Series* (próxima publicación). Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Reutlinger, Shlomo y Judith Katona-Apte. 1983. *The Nutritional Impact of Food Aid: Criterion for the Selection of Cost-Effective Foods*. Documento de análisis N° 12 de la Unidad de Investigación Agrícola del Banco Mundial. Washington, D.C.
- Scobie, Grant. 1988. "Macro-Economic and Trade Implications of Consumer-Oriented Food Subsidies." In Per Pinstrup-Andersen, ed., *Consumer-Oriented Food Subsidies: Costs, Benefits, and Policy Options for Developing Countries*. Baltimore, Md.: The Johns Hopkins University Press.

- Senauer, Benjamin y N. Young. 1986. "The Impact of Food Stamps on Food Expenditures: Rejection of the Traditional Model." *American Journal of Agricultural Economics* 68(1): 37-43.
- Strauss, John y Duncan Thomas. 1995. "Human Resources: Empirical Modeling of Household and Family Decisions." En Jere Behrman and T. N. Srinivasan, eds., *Handbook of Development Economics Vol. 3A*. Amsterdam: North Holland Publishing Company.
- Subbarao, Kalandhi, Aniruddha Bonnerjee, Jeanine Braithwaite, Soniya Carvalho, Kene Ezemenari, Carol Graham y Alan Thompson. 1997. *Safety Net Programs and Poverty Reduction: Lessons from Cross-Country Experience*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Suryahadi, Asep, Sudarno Sumarto, Yusuf Suharso y Lant Pritchett. 2000. "The Evolution of Poverty During the Crisis in Indonesia, 1996-99." Documento de trabajo de investigación en políticas públicas N° 2435 del Banco Mundial.
- Tabor, Steven y M. Hussein Sawit. 2001. "Social Protection via Rice: the OPK Subsidy Program." *Journal of Development Economics* (Tokyo).
- Thomas, Duncan. 1994. "Like Father Like Son; Like Mother Like Daughter: Parental Resources and Child Height." *Journal of Human Resources* 29(4): 950-988.
- Timmer, Peter. 1981. "Is there 'Curvature' in the Slutsky Matrix?" *Review of Economics and Statistics* 63: 395-402.
- _____. 1991. "Food Price Stabilization: Rationale, Design, and Implementation." En Dwight Perkins and Michael Roemer, eds., *Reforming Economic Systems*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- _____. 1996. "Does BULOG Stabilize Rice Prices in Indonesia? Should it Try?" *Indonesian Economic Studies* 32(2):45-74.
- Tobin, James. 1970. "On Limiting the Domain of Inequality." *Journal of Law and Economics* 13: 263-277.
- Tolly, George, Vinod Thomas y Chung Wong. 1982. *Agricultural Price Policies and Developing Countries*. Baltimore, Md.: The John Hopkins University Press.
- Traitvorakul, Prasarn. 1984. "The Effects on Income Distribution and Nutrition of Alternative Rice Price Policies in Thailand." International Food Policy Research Institute Research Report No 46. Washington, D.C.

Tuck, Laura y Kathy Lindert. 1996. "From Universal Food Subsidies to a Self-Targeted Program: A Case Study of Tunisian Reform." Documento de análisis N° 351 del Banco Mundial. Washington, D.C.

von Braun, Joachim, Tesfaye Teklu y Patrick Webb. 1999. *Famine in Africa: Causes, Responses, and Prevention*. Baltimore, Md.: The Johns Hopkins University Press.

von Braun, Joachim. 1988. "Implications of Consumer-Oriented Food Subsidies for Domestic Agriculture." En Per Pinstrup-Andersen, ed., *Consumer-Oriented Food Subsidies: Costs, Benefits, and Policy Options for Developing Countries*. Baltimore, Md.: The Johns Hopkins University Press.