

HCA E70 T583
115135



115135

1101/93

Centro Interamericano de
Documentación e
Información Agrícola
10 M. / 1993
IICA — CIDIA

LA POLÍTICA DE PRECIOS Y LA ECONOMÍA

POLÍTICA DE LOS MERCADOS (*)

-C. Peter Timmer-

Preparado por Programa J:
Análisis y Planificación de la Política Agraria

IICA
E70
T583

Traducción libre sólo para efectos del curso "Políticas Macroeconómicas y Sectoriales y el Desarrollo Agrario", marzo 1989. Se cuenta con la debida autorización para su traducción y reproducción.

Tomado de: Gittinger, J. Price, et al eds; FOOD POLICY: Integrating Supply, Distribution and Consumption.

00006013

152
E70
T583



10 N. / 1993

IICA — CIDIA

LA POLÍTICA DE PRECIOS Y LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LOS MERCADOS

C. Peter Timmer

Todos los gobiernos deben intervenir en sus economías para conseguir recursos y llevar a cabo aún las mínimas labores del gobierno: la protección policiaca, el mantenimiento y la construcción de carreteras y otras actividades inherentemente públicas. De esta manera, la tributación es el punto de partida para una existencia gubernamental completa. Dondequiera que la economía sea esencialmente agrícola, los mecanismos directos o indirectos para gravar el ingreso agrícola serán componentes esenciales de la política gubernamental. Dada una falta de voluntad política o de capacidad burocrática para gravar el ingreso agrícola directamente mediante impuestos sobre la tierra, los beneficios o el ingreso personal, es virtualmente inevitable el uso de impuestos sobre los productos como una fuente básica de ingreso fiscal. La "necesidad de gravar" existe aún cuando los impuestos distorsionan las señales de mercado a los productores y consumidores, por lo que debe alcanzarse cierto equilibrio entre la necesidad de ingresos y la magnitud e impacto de la distorsión.

Bastante lejos de la necesidad de aumentar los ingresos tributarios, los gobiernos frecuentemente intervienen en la formación de precios agrícolas para otros propósitos. Algunas veces esos propósitos están estrechamente en función de los que están en el poder y sus amigos; algunas veces los propósitos son para servir a objetivos sociales más amplios. Típicamente, estas metas incluyen el crecimiento económico eficiente, una mejor distribución del ingreso, un nivel nutricional mínimo para todos los ciudadanos, la seguridad alimentaria para el país y la estabilidad política -la cual probablemente se asegura si se logran las primeras cuatro.

Muchas intervenciones del gobierno por lo menos tienen un efecto indirecto sobre los precios del alimento que enfrentan los consumidores o los precios de cosecha que enfrentan los agricultores. Estas influencias intrincadas e indirectas sobre los incentivos agrarios son un tema que integra el libro *Análisis de Política Alimentaria* (Timmer y otros, 1983). Sin embargo, el efecto inverso también es importante y no está desarrollado en ese volumen. Los precios agrícolas tienen efectos sutiles y dinámicos sobre toda la economía, además de su impacto directo y más inmediato sobre el mismo sector agrario. El análisis de la política de precios puede ayudar a identificar los "trade-offs" en circunstancias determinadas y aún puede señalar la ruta hacia fuentes de ingreso más eficientes o intervenciones menos distorsionantes que alcancen los mismos objetivos de bienestar social, pero el análisis no puede eliminar las distorsiones ni la necesidad de la intervención gubernamental.

MODELOS PARA EL ANALISIS DE LA POLITICA DE PRECIOS AGRICOLAS

Cuál es el precio "justo" de un producto agrícola? Los economistas tienen una respuesta fácil a la pregunta que se deriva de un modelo económico que supone un mundo de certeza perfecta, mercados competitivos, ninguna intervención gubernamental en la economía y ninguna preocupación política por el impacto sobre la distribución del ingreso. En tal mundo, cualquier desviación del precio doméstico del precio frontera internacional, sea importación o exportación, disminuye el bienestar económico total en el país debido a las pérdidas de eficiencia en la producción y el consumo. A pesar de las condiciones y restricciones requeridas para que esta "respuesta" sea completamente correcta, el uso de precios frontera como una guía para la política de precios domésticos es bastante poderoso. En términos prácticos, el precio frontera representa el costo de oportunidad a corto plazo de una sociedad con respecto al consumo o la producción marginal del bien. En consecuencia, comprender la lógica de los precios frontera es el primer paso esencial al discutir cualesquiera consideraciones de política acerca de la implementación e impacto de los cambios en los precios domésticos del alimento y de los productos agrícolas.

*MODELOS DE EQUILIBRIO PARCIAL

Comprender el uso de los precios frontera y el análisis de equilibrio parcial es el punto de partida para el análisis de la política de precios agrícolas -no la conclusión. Todos los participantes en un análisis y debate de políticas deben empezar en el mismo punto con un marco y un conjunto de supuestos comunes. Desde un primer momento, los representantes de los diferentes grupos de interés, ministerios y perspectivas metodológicas pueden basarse en una comprensión más compleja de los temas de fijación de precios y formular sus inquietudes acerca del impacto de un cambio en la fijación de precios.

La evaluación de la política de precios doméstica en relación con los precios frontera se inicia con las funciones de oferta y demanda del mercado nacional por un bien, comúnmente dibujadas como curvas en un gráfico. Estas curvas reflejan el estado inicial de la tecnología y la productividad en el lado de la oferta, incluyendo el costo de los insumos y productos alternativos que los agricultores podrían cultivar en vez del producto analizado. En el lado de la demanda, las curvas reflejan los gustos de los consumidores, el nivel y distribución del ingreso y los precios de los bienes alternativos para el consumidor, incluyendo no sólo otros artículos alimenticios sino también bienes y servicios no alimentarios.

Estas curvas de oferta y demanda representan sólo parte de la reacción a un cambio en el precio del producto considerado y por lo que son calificados como modelos de "equilibrio parcial". Cuando el bien es importante para toda la economía, como un grano básico o un cultivo de exportación importante inevitablemente lo son para un país en desarrollo, estos ajustes de equilibrio parcial sólo proporcionan una breve visión inicial de los ajustes totales que es posible que ocurran cuando cambia el precio. Entonces, deben usarse otras

técnicas analíticas más complicadas para entender los efectos totales de la política de precios.

El sencillo modelo de oferta y demanda puede usarse para aclarar temas básicos de la política de precios así como para suministrar una base desde la cual identificar cuando es probable que surjan temas más complicados. Muy probablemente, un análisis de equilibrio parcial para un bien que emplee un insumo clave tal como fertilizante en su producción, o para el cual estén disponibles muchos cultivos sustitutos importantes, tal como el azúcar, indicará que los cambios que ocurren en el mercado de este bien se verterán hacia los mercados de azúcar o de fertilizante. Si es así, se requiere un análisis posterior. Esto puede significar un análisis de uno o más mercados adicionales- de fertilizante, azúcar o divisas. Esto puede requerir modelar todo el sector agrícola para captar el impacto de regulaciones más complicadas, sustituciones de cultivos, ajustes en el mercado laboral y volúmenes de mercados dentro del sector agrario y en el sector urbano. Finalmente, puede involucrar por lo menos un modelo sencillo que trace los efectos en la economía como un todo - a saber, un modelo macroeconómico- para asegurar la consistencia en las cuentas de ingreso nacional, flujos de comercio y patrones de ahorro e inversión.

Hay un grupo de circunstancias sorprendentemente grande cuando el modelo de equilibrio parcial por lo menos requiere modelación macroeconómica informal y controles de consistencia para dar confianza a sus resultados. Un gran cambio de precios para un bien individual, o cambios de precio significativos para múltiples productos simultáneamente, es probable que ocasionen efectos de multimercado muy fuertes. Los cambios de precio en bienes "importantes" afectarán todo el sector agrícola y, en efecto, toda la economía -es decir, tendrán efectos macroeconómicos. La "importancia" se mide en una de cuatro formas.

*El producto es el principal bien-salario en la sociedad y constituye una parte significativa -20% a 50%- del presupuesto promedio del consumidor. A menudo sólo este factor hace al análisis de la política de precios alimentarios una preocupación macroeconómica.

*El bien es una fuente importante de ingreso agrícola. Esto es importante por dos razones. El cambio del precio altera los ingresos agrícolas y, por lo tanto, los gastos agrícolas en bienes y servicios que proporcionan empleo a mucha gente. Los cambios de precios también provocan que los agricultores varíen el uso de insumos y que alteren sus patrones de cultivo y, por lo tanto, afecten la producción agrícola nacional.

*El producto es importante en el comercio internacional del país como una exportación o como una importación. De cualquier forma, es probable que cambios en los precios domésticos alteren los volúmenes de comercio y, por lo tanto, el equilibrio cambiario. En casos extremos, tales como la experiencia de Ghana con el cacao, la política de precios doméstica por poco puede acabar con las entradas de divisas de un país.

El bien es importante para el presupuesto fiscal, ya sea como un generador de ingresos o como una pérdida significativa debido a los grandes subsidios. Ya se ha advertido la inherente necesidad de un gobierno por conseguir dinero mediante impuestos. El análisis de la política de precios no puede ignorar esta necesidad en favor de la eficiencia o la distribución del ingreso.

Los casos más difíciles de análisis de políticas de precios agrícolas ocurren cuando el producto es importante por todas las cuatro razones— una situación común en los países subdesarrollados en los cuales un alimento básico se cultiva domésticamente y se exporta o importa. Por ejemplo, el arroz en Indonesia y Tailandia, el maíz en Kenia, México y Zimbabue y el trigo en Pakistán y Egipto, fácilmente llenan estos criterios. Para estos países, el nivel de empleo, el bienestar nutricional del pobre, el nivel de reservas de divisas y el tamaño del déficit fiscal dependen del precio de un grano alimentario básico. En efecto, como lo aclaran repetidamente las violentas manifestaciones políticas en respuesta a altos precios alimentarios, aún la existencia del gobierno está íntimamente ligada a la política de precios para los alimentos básicos. El análisis de estos productos se extiende más allá de las fronteras del modelo de equilibrio parcial aún cuando las dimensiones políticas permanecen fuera del propio análisis formal.

La extensión total de los ajustes económicos a los cambios de precios depende no sólo de los efectos en otros mercados sino también del horizonte temporal del análisis, aun cuando el análisis está restringido únicamente a las curvas de oferta y demanda por un sólo bien. Los productores y consumidores tienden a ajustarse a los cambios de precio en una forma mucho más flexible después de varios años que inmediatamente después del cambio. Una regla empírica útil es que alrededor de la mitad del ajuste probable se llevará a cabo en el primer año, con el resto ocurriendo en incrementos más pequeños en los años siguientes. En estas circunstancias, el "largo plazo" es probable que sea de cinco a diez años.

DE LOS MODELOS DE EQUILIBRIO PARCIAL A LOS MODELOS DE EQUILIBRIO GENERAL

El análisis de la política de precios agrícolas intenta determinar el impacto de los actuales precios del alimento y otros productos agrícolas sobre el bienestar y los efectos de cualquier cambio en estos precios. El análisis de equilibrio parcial estándar que usa los precios frontera como la medida del costo de oportunidad doméstico enfoca este problema a un nivel midiendo ganancias y pérdidas en el bienestar del productor y del consumidor, transferencias hacia y desde el presupuesto, cambios en los ingresos y gastos de divisas, y pérdidas de eficiencia.

El marco de referencia inicial para evaluar los efectos sobre el bienestar de una política de precios cambiante es un análisis de equilibrio parcial que no supone ningún ajuste en la economía más que aquellos mostrados por el propio análisis. Las consecuencias más amplias de cambios en los precios que toman en cuenta ajustes secundarios —llamados efectos "dinámicos" y de "equilibrio general"— son sumamente difíciles de medir o predecir ya que ninguna economía se

comprenda lo suficientemente bien para que se modelen estos efectos excepto en la forma más preliminar y más intuitiva. Desde luego, esto no significa que las consecuencias más generales no sean importantes o que pueden ignorarse. Incorporar el impacto de los diferentes precios alimentarios y agrícolas sobre otros mercados, sobre la estructura de inversión, y sobre la distribución y los patrones a largo plazo del crecimiento económico también es una labor analítica importante, sin importar cuán preliminares puedan llegar a ser las respuestas. Estos temas también introducen al analista de políticas de precios dentro del debate de la política macroeconómica, esta vez vía asuntos presupuestarios, fiscales y monetarios además del debate sobre la política de precios macroeconómicos.

Todos los mercados están ligados por las posibilidades de sustitución en la producción y el consumo. Algunas veces los mercados individuales están aislados -segmentados de otros mercados del mismo bien por costos de transporte, barreras institucionales o la actividad y regulación gubernamentales. No obstante, aún cuando los mercados de crédito y de mano de obra rurales parecen estar totalmente aislados de las fuerzas económicas nacionales o urbanas, las actividades económicas indirectas tales como la migración o las remesas proveen vínculos indirectos y sutiles.

En principio, todo el análisis de los cambios en los precios agrícolas debería establecerse en un contexto de equilibrio general completo, en el cual las consecuencias de mercado sobre cualquier bien o servicio dependen finalmente de las actividades en todos los otros mercados. Sin embargo, como una guía para entender el impacto de la política, la penetración de tales vínculos es inflexible. Realmente necesitamos conocer las consecuencias sobre el equilibrio general de un cambio de precios para el tomate en Filipinas? O para el maíz en Indonesia? O para el arroz en Tailandia? Todo depende.

El enfoque para descubrir si las consecuencias sobre el equilibrio general son significativas es trabajar de lo sencillo a lo complejo, empezando con un análisis de un sólo mercado. Cuando este primer paso se lleva a cabo cuidadosa y medítadamente, éste suministra direcciones claras acerca de dónde buscar el impacto más inmediato sobre otros mercados. "Buscar" implica preguntar cómo se emprende el proceso de ajuste. Exactamente, qué significa que una curva de oferta tenga pendiente positiva? Qué están haciendo los agricultores? Una política de intervención que disminuya el precio del arroz, por ejemplo, llevará a una reducción en la producción de arroz que, a su vez, será acompañada por un menor uso de insumos y por un esfuerzo algo mayor en otros cultivos o actividades, incluyendo una mayor voluntad para entrar en el mercado laboral rural. En seguida, se identifican por lo menos otros tres mercados -mercados de insumos tales como fertilizantes, mercados de productos alternativos tales como algodón, azúcar o maíz y el mercado laboral rural- que tienen vínculos potencialmente significativos con el mercado de arroz y que se ajustarían ante un cambio en los precios del arroz.

Estos efectos de multimercado no son fáciles de calcular aun una vez identificados debido a los efectos posibles desde la intervención de mercado

inicial. A diferencia del análisis de un solo mercado, no hay un marco de referencia gráfico sencillo que use curvas de oferta y demanda. Los investigadores están obligados a hacer cálculos numéricos aun como un primer paso preliminar, construyendo un modelo de multimercado con tantas interconexiones como sean necesarias o dentro del alcance de los datos disponibles. Tales modelos son mucho más simples de construir si los analistas empiezan desde los actuales entornos de mercado y calculan cambios aproximados mediante ajustes incrementales que si intentan encontrar formas globalmente consistentes para las curvas de oferta y demanda de cada mercado (Braverman y otros 1983).

Aún modelos de multimercado bastante sencillos pueden brindar diferencias importantes con respecto al análisis de un sólo mercado. Por ejemplo, los economistas del Banco Mundial que trabajan sobre precios agrícolas en Malawi analizaron una reducción del 14% en el precio del maíz, el principal cultivo alimenticio del país (Kirchner y otros 1984). Con sólo el resultado de equilibrio parcial, ellos proyectaron que la producción de maíz declinaría un 6% y que el ingreso de los agricultores caería en 29 millones de kwachas. El resultado de multimercado proyectó la misma disminución en la producción de maíz, pero una desviación de los recursos, especialmente mano de obra agrícola, llevó a un incremento del 2% en la producción de tabaco y del 3% en la producción de maní. Debido a que estos productos son exportados, las entradas de divisas aumentarían en 7.5 millones de kwachas. El precio más bajo del maíz también causaría una caída en el uso de fertilizantes del 15%. Después de que fuesen considerados los ajustes incluidos en el modelo de multimercado, los ingresos del agricultor fueron proyectados a que cayesen sólo en 18 millones de kwachas en vez de la estimación de un solo mercado de 29 millones de kwachas.

Construir un modelo de multimercado realista requiere determinar cómo responden los mercados a cambios en los precios, especialmente si ellos responden en gran parte ajustando los rendimientos recibidos por los agricultores y otros participantes o si todos los ajustes son por medio de las cantidades, como en el caso de Malawi. La aplicación fundamental para los modelos de multimercado, en realidad, es donde los gobiernos imponen precios fijos en varios mercados y también deben planificar cualesquiera cambios en las cantidades si la estabilización de precios va a ser exitosa.

Debido a que los cambios en la política de precios pueden conducir a una compleja combinación de cambios en los ingresos de los productores agrícolas y a cambios en el empleo de los recursos nacionales o regionales, tales como tierra, agua o trabajo, se requiere un modelo sectorial amplio para trazar los efectos más importantes (Kutcher y otros 1986). Los analistas han utilizado modelos sectoriales agrícolas desde mediados de los 1960s para controlar la consistencia de los planes de desarrollo agrario y para examinar los requerimientos de recursos por parte de patrones de cultivo alternativos. Con la llegada de métodos de computación mucho más rápidos, recientemente se han realizado esfuerzos para incorporar relaciones de sensibilidad de precios realistas en los modelos.

A diferencia de los modelos de equilibrio de multimercado o de un solo mercado, los modelos sectoriales contienen modelos de finca detallados como la base para el análisis de sensibilidad de la oferta y las opciones de cultivos alternativos frente a distintos precios. En principio, también podría incorporarse un detalle parecido para hogares consumidores localizados en sitios diferentes.

Sólo cuando un cambio en el precio de un solo bien puede verse hacia otros mercados y los efectos de multimercado puedan tener consecuencias sectoriales importantes, entonces los ajustes del sector agrario también pueden tener consecuencias macroeconómicas significativas. La tarea es identificar aquellos cambios de precio de un solo producto que tendrían este torrente de ramificaciones. Las amplias categorías de efectos sectoriales siguientes requieren por lo menos un esfuerzo preliminar para hacer modelos de las consecuencias macroeconómicas:

- Cuando los cambios proyectados en los gastos e ingresos presupuestarios en respuesta a la política analizada se derivan del modelo por medio de relaciones estimadas entre la producción y el consumo pero ocurren en sectores diferentes, como cuando los grandes subsidios al alimento que recurren a los ingresos tributarios generales se emplean para implementar una política de precios.
- Cuando los precios macroeconómicos son determinados a nivel nacional y no pueden comprenderse sólo sobre la base de los mercados sectoriales.

Los mercados de crédito o trabajo rurales que sólo están ligados débilmente a los mercados urbanos o nacionales usualmente pueden analizarse con modelos sectoriales. Sin embargo, cuando los salarios en los mercados laborales nacionales, los tipos de cambio en los mercados de divisas, y las tasas de interés en los mercados de capital por recursos de ahorro e inversión son afectados por un cambio en el precio de un bien, es esencial un modelo macroeconómico que refuerce el aclaramiento de los mercados y el equilibrio general para resultados consistentes.

Los modelos de equilibrio general computables todavía no son capaces de captar muchos de los vínculos clave entre los precios de los productos particulares y los resultados macroeconómicos. Sin embargo, se está realizando un rápido progreso en la tecnología de estos modelos. La capacidad para construir y resolver un modelo de equilibrio general computable ya excede sustancialmente nuestra comprensión de las importantes conexiones que deben incorporarse dentro de los modelos si ellos nos van a suministrar ideas útiles.

Rara vez la política agrícola y alimenticia se considera como parte de la política macroeconómica, o viceversa, en parte debido a la carencia de modelos de equilibrio general que puedan proporcionar estimaciones empíricas fiables del efecto de cambios en el precio de un producto sobre las condiciones macroeconómicas. Las agencias de planificación, bancos centrales y ministerios de finanzas son responsables de la política macroeconómica, mientras las agencias

alimentarias y ministerios de agricultura diseñan políticas de precios al productor y al detalle. Debido a las consecuencias de las políticas agrícolas y alimentarias para el presupuesto fiscal, las agencias macroeconómicas tienen una entrada dentro de las decisiones acerca de las políticas de precios al productor y al detalle, la cual frecuentemente es un veto, pero lo inverso rara vez es cierto. Pocos ministros de agricultura contribuyen al debate de política macroeconómica.

FALLAS DE MERCADO E INTERVENCIÓN DEL GOBIERNO

La tensión entre la perspectiva microeconómica de los ministerios de agricultura y el impacto macroeconómico del sector refleja una de las grandes paradojas de los sistemas económicos modernos. El sector agrario y alimentario es uno de los más "públicos" en términos de necesidades de programas y políticas, pero al mismo tiempo es uno de los más "privados" en términos de toma de decisiones "día a día" en la producción, mercadeo y consumo. La paradoja se explica por el papel de los mercados y las innumerables decisiones coordinadas por esos mercados. Es en los bien conocidos casos de fallas de mercado donde los mercados no proveen bienes públicos en el grado que es socialmente adecuado o donde los mercados no actúan eficientemente, lo cual proporciona a la agricultura sus dimensiones públicas. Entonces surge la necesidad para el gobierno de asegurar mercados competitivos; emprender inversiones públicas en investigación agrícola, infraestructura vial y de mercadeo, irrigación e instalaciones de comunicación; establecer estándares y categorías; y aun asegurar la estabilidad de precios. Las políticas gubernamentales e inversiones públicas determinan la eficiencia y dinamismo de la agricultura de un país más que casi cualquier otro sector. Al mismo tiempo, aún millones de familias individuales toman las decisiones "día a día" que actualmente generan la eficiencia y el dinamismo.

Existe una tensión significativa entre las fallas generales de los mercados en los sectores agrario y alimentario de los países ricos y pobres y la conveniencia, y aun necesidad, de usar los mercados como el vehículo para llegar eficientemente a los productores y consumidores individuales y para generar un flujo evolutivo de información acerca de los costos y los rendimientos en el sector. Schumpeter (1950) predijo que las economías de libre mercado declinarían en los países democráticos para ser reemplazadas por el socialismo y los controles políticos porque mucha gente no puede comprender los complejos mecanismos por los cuales se generan los beneficios de los sistemas de mercado. Esta complejidad ocasiona que disminuya el apoyo político para los derechos de propiedad contractual esenciales para que las economías de mercado operen eficientemente. Entonces, grupos económicos especiales emplean sus destrezas políticas para intervenir en los mercados por su propio beneficio financiero, un proceso que gradualmente socava el papel asignativo de los precios.

La visión de Schumpeter acerca de la naturaleza cambiante de las instituciones fundamentales que definen los acuerdos contractuales básicos de las sociedades pone en tela de duda los intentos por parte de economistas e historiadores económicos de crear modelos sobre cambios a largo plazo en la estructura y desempeño de las economías nacionales en términos de precios e

ingresos. Precisamente debido a que estos modelos mantienen en suspenso las cambiantes "reglas del juego" e ideologías de los participantes, ellos no pueden captar la complicada evolución de los sistemas económicos modernos al responder a shocks externos o cambios internos de política.

No sólo a los creadores de modelos económicos les gustaría dejar por fuera la complejidad de los sistemas económicos interdependientes. Los diseñadores de políticas y las poblaciones en general también buscan respuestas sencillas y fácilmente entendibles a los difíciles problemas de la vida económica moderna. Aun desde el debate sobre la anulación de las "Corn Laws" británicas, los economistas han argumentado que las respuestas sencillas frecuentemente contribuyen a malas políticas y que lo que es una buena política en el corto plazo puede ser una mala economía en el largo plazo. El comentario de Schultz (1978, p. 9) acerca de los economistas que "siempre dicen sí en las salas de la economía política" demuestra que el debate todavía está latente. Esto no es razón para mantener todos los precios constantes para siempre, sino más bien para comprender el impacto de los cambios en los precios sobre el bienestar y sus implicaciones políticas. Ya que el impacto político casi siempre se siente mucho más rápidamente que el impacto económico total, el análisis debe enfocar específicamente las dimensiones de ambos y aclarar posibles intervenciones adicionales que harán los cambios económicos deseables políticamente factibles.

Los gobiernos han empleado dos enfoques fundamentales para resolver la tensión entre las fallas de mercado y la necesidad de alcanzar una asignación de recursos eficiente para los objetivos posteriores de la política alimentaria. Uno ha sido desplazar a los mercados de su función económica y en su lugar depender de las asignaciones planificadas o de controles paraestatales directos. Sin embargo, las economías más fuertemente reguladas e internamente orientadas han padecido tasas de crecimiento declinantes, escasez general de bienes para el consumidor y abierta insatisfacción entre la población. Irónicamente, las razones tienen que ver con la complejidad de los sistemas económicos, el monto extraordinario de información comunicada a través de los precios y las múltiples decisiones que involucran capacidades para procesar vasta información requerida por todas las economías exitosas en un mundo globalmente interdependiente. Muchas de esas decisiones sencillamente no pueden ser tomadas eficientemente o efectivamente por una agencia central de planificación o un ministerio de control regulatorio.

Como los controles cuantitativos se han vuelto progresivamente menos eficientes en un mundo altamente dinámico donde las oportunidades y pérdidas potenciales son una función de los flujos de información, los gobiernos han probado nuevos experimentos de planificación. Estos han tomado muchas formas: la orientación nungara hacia las exportaciones agrícolas encabezada por firmas y cooperativas descentralizadas que reaccionan a las señales del mercado; el experimento chino con el sistema de responsabilidad en la producción y con los mercados rurales; un mayor papel para los comerciantes privados en los mercados legales como competencia para las agencias paraestatales de mercadeo en varios países latinoamericanos y africanos; y una eliminación de agencias paraestatales de actividades que requieren una interacción directa con productores y

consumidores, en favor de un nuevo foco de vendedores mayoristas e intermediarios o de mercados de exportación (Austin 1984).

El enfoque alternativo para resolver la tensión entre las fallas de mercado y la asignación eficiente de recursos ha sido emplear la intervención gubernamental para fortalecer la eficiencia del mercado dentro de un marco general para la política alimentaria. Es una sorpresa para muchos que los sectores agrícolas de los países en desarrollo sean un componente profundo de un complejo sistema económico, ligado a éste mediante las señales de mercado y de precios. Una visión de campesinos, en gran parte autosuficientes, fuera de la economía del dinero y que hacen caso omiso de los incentivos indicados por los precios cambiantes recuerda una era nostálgica y más sencilla, pero esa era transcurrió hace un siglo en los Estados Unidos y ahora ya casi también pasó para muchos agricultores de los países en desarrollo. Para bien o para mal, los sistemas agrícola y de mercadeo en los países en desarrollo ahora son una parte integral, a menudo aún una parte dominante, de las economías de mercado de sus países.

Este enfoque de mercado incorpora la inversión en bienes públicos y un compromiso para resolver los problemas de pobreza y hambre mediante intervenciones dirigidas que lleguen al pobre sin distorsionar seriamente las señales generadas en los mercados. Las inversiones en un sistema de mercadeo pueden disminuir directamente los costos de mercadeo, facilitando de esta forma el dilema de los precios alimentarios de proporcionar precios bajos a los consumidores pero suficientemente altos a los productores, y estas inversiones también pueden aumentar la eficiencia y competitividad del sistema de mercadeo disminuyendo las barreras a la entrada.

Los cambios en los precios agrícolas y alimentarios -a menudo el resultado de la política de precios- afectan la estructura de la economía, y a cambio, la economía agrícola es influenciada en formas indirectas y dinámicas. Es difícil para los analistas de políticas de precios captar estos efectos dinámicos. Por ejemplo, si los altos precios alimenticios inducen el cambio técnico, el análisis estático puede proporcionar estimaciones seriamente engañosas de las actuales transferencias de bienestar entre productores y consumidores y del impacto final sobre el presupuesto gubernamental. Cambiando el costo de oportunidad de la tenencia de tierra para los pequeños agricultores con respecto a los grandes, un gobierno puede inducir muy inconscientemente, mediante la política de precios, cambios en los patrones de tenencia de la tierra o en la escogencia de tecnología productiva. La distribución del ingreso puede cambiar no sólo entre productores y consumidores sino también dentro de las áreas rurales por medio de efectos indirectos sobre los patrones de contratación y los salarios rurales. Estos efectos sobre el ingreso entonces podrían tener consecuencias de largo plazo para la nutrición y la salud no captadas por el análisis estático (Behrman y Deolalikar, por publicarse). Debido a que algunos resultados reflejan la diferencia entre la vida y la muerte, actualmente medir estas consecuencias se torna una seria responsabilidad para los analistas de políticas de precios.

Es probable que los efectos dinámicos de las intervenciones en la política de precios alimenticios dominen a los efectos estáticos, pero la cuestión principal es si ellos se refuerzan o se cancelan. Mucho queda por aprenderse en esta área, y es probable que los estudios de casos comparativos de la historia económica moderna en vez del análisis econométrico suministren mucho de ese conocimiento. Estos estudios requieren un marco de economía política que se centre en el papel de los precios en el proceso de cambio estructural e incorporen información sobre la respuesta institucional, la creación y las reacciones de grupos políticos efectivos, y las actitudes cambiantes de la sociedad acerca de la equidad y el funcionamiento de la economía (Anderson y Hayami 1986; Reich y otros 1986).

EL ANALISIS DE LA POLITICA DE PRECIOS Y EL DISEÑO DE POLITICAS

Quizás lo que surge más persistentemente al observar el análisis formal de la política de precios de un país y las decisiones de política resultantes es la constante necesidad de tomar decisiones, aun decisiones para no hacer nada. Muchos países mantienen políticas de precios que evidentemente no conducen a su crecimiento económico a largo plazo, a pesar de análisis bastante sofisticados que aclaran las consecuencias de las políticas. Simple inercia puede ser parte de la razón. Los burócratas reciben menos censura si algo va mal de la política actual que de una política visiblemente nueva. Parte de la razón puede atribuirse a los costos políticos tangibles de un cambio en la política con respecto a la dispersión tenue y general de los beneficios económicos. No obstante, parte de la razón se deriva de un fracaso en coordinar el análisis y el diseño de las políticas. Los analistas pueden resolver problemas en que los diseñadores de políticas no están interesados; los diseñadores de políticas pueden no estar dispuestos a meditar acerca del alcance potencial del análisis o pueden fijarse únicamente en sus limitaciones.

Esta falta de coordinación es más aparente cuando los analistas y los diseñadores de políticas fracasan en reconocer tres problemas muy diferentes con respecto al paradigma de los precios frontera. Primero, muchos economistas reconocen que los supuestos subyacentes no se mantienen precisamente aun en la mejor de las circunstancias y que son fuertemente violados en muchas economías subdesarrolladas donde el conocimiento es altamente imperfecto, los mercados están gravemente fragmentados, y hay una extensa participación gubernamental, convirtiendo poco a poco inapropiado el análisis. En consecuencia, el análisis debe ser lo suficientemente robusto y basarse bastante en la comprensión empírica de la situación actual que reta al modelo teórico, el cual puede llenarse con hechos y adaptaciones relevantes.

Segundo, la preocupación política por la distribución del ingreso no puede sencillamente dejarse por fuera, ya sea que ésta refleje poderosos intereses creados de los trabajadores urbanos o de los militares o una preocupación genuina por el bienestar nutricional del pobre quien depende del acceso a alimento barato para su supervivencia diaria. Los cambios en el precio de productos agrícolas importantes inevitablemente traen consecuencias visibles para el bienestar de

estos grupos, y los programas de compensación "eficientes" nunca son factibles en la práctica, cualquiera que sea su mérito teórico.

Un tercer nivel de complejidad y preocupación llega con los problemas de implementar las políticas de precios. Los ministerios operacionales están preocupados acerca de los procedimientos administrativos para implementar la política de precios y el impacto de los cambios en la política sobre el sector de mercadeo en el cual se forman y comunican los precios. También están inquietos por saber cuál será el precio internacional para el horizonte de planeamiento de la política de precios. Los mercados internacionales de productos son notoriamente inestables; por ejemplo, un precio mínimo doméstico anunciado antes de la temporada de cultivo puede reflejar bien el costo de oportunidad de las importaciones al tiempo del anuncio pero ser muy bajo o muy alto por el tiempo de la cosecha. Por esto, la inestabilidad en los precios internacionales del producto es un asunto serio para el diseño de la política de precios domésticos en el corto plazo, mientras que los cambios estructurales a largo plazo en el sistema alimenticio mundial afectan las decisiones de inversión sobre investigación agrícola, infraestructura rural, y prioridades sectoriales.

La meta de este ensayo es dar una opinión de las maneras en las cuales el análisis de la política de precios puede aclarar cómo los mercados se ajustarán en el corto y largo plazo a una variedad de intervenciones gubernamentales diseñadas para alterar los precios de los bienes. El análisis de la política de precios no tiene una lista de los atributos deseables y no deseables de una intervención de precios ni las fórmulas para cuantificarlos. En cambio, se recalca la necesidad de una flexibilidad en el diseño de políticas y una capacidad para anticipar y monitorear los resultados.

Aunque el modelo de libre mercado suministra un poderoso paradigma para comprender el impacto inicial de una intervención gubernamental, sus resultados no son suficientemente completos o realistas para suministrar respuestas de política. Su poder descansa no en suministrar una respuesta óptima sino en identificar los costos y beneficios alternativos de diferentes intervenciones. La búsqueda de la gama completa de efectos de las intervenciones de la política de precios, sin importar de cuán largo alcance o complicada sea, es legítima e importante. El análisis de la política de precios siempre será un proceso que al menos es tan intuitivo como cuantitativo. Tratarlo exclusivamente como lo uno o lo otro omitiría el poder de los modelos económicos de asignación de recursos subyacentes para aclarar importantes escogencias sociales y la necesidad de la sociedad, más que de los analistas, de hacer esas escogencias.

