

INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS — OEA

IICA. Publicación Miscelanea n° 144.

POLITICAS DE PRECIOS AGROPECUARIOS

OBJETIVOS E INSTRUMENTOS

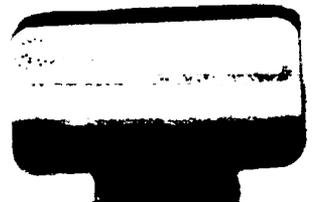
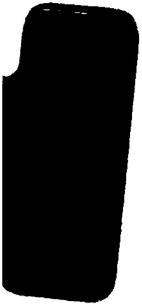
por

C. Fletschner

N. Ras

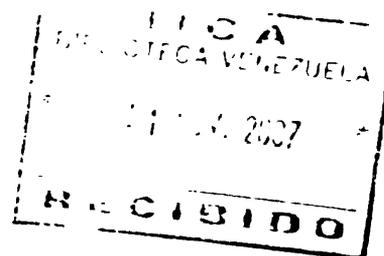
IICA
PM-144

Buenos Aires
1977



INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS — OEA

IICA. Publicación Miscelánea n° 144.



POLITICAS DE PRECIOS AGROPECUARIOS

OBJETIVOS E INSTRUMENTOS

por

C. Fletschner

N. Ras

Buenos Aires
1977

~~001160~~

Fletschner, C.

Política de precios agropecuarios; objetivos e instrumentos por C. Fletschner y N. Ras. Buenos Aires, Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, 1977.

49p. (Serie: IICA - Publicación Miscelánea nº 144)

CDU: 338.5:63

00000286

POLITICAS DE PRECIOS AGROPECUARIOS

OBJETIVOS E INSTRUMENTOS

PROLOGO

I. <u>GENERALIDADES</u>	1
A. INTRODUCCION	1
B. METODOLOGIA	2
II. <u>FUNDAMENTOS DE LAS POLITICAS AGROPECUARIAS</u>	3
A. LA ACCION DEL ESTADO EN EL SECTOR AGRARIO	3
B. LAS POLITICAS AGROPECUARIAS	4
C. LOS OBJETIVOS POSIBLES DE LAS POLITICAS DE PRECIOS	5
1. Aumentar la producción u oferta global o de determinados productos	5
2. Disminuir la producción u oferta global o de determinados productos	6
3. Actuar sobre el nivel de ingreso de la población a través de precios agropecuarios altos	6
4. Actuar sobre el nivel de ingreso de la población a través de precios agropecuarios bajos	7
5. Mejorar la eficiencia de los procesos productivos	7
6. Mejorar la eficiencia de los procesos de comercialización	7
7. Inducción de efectos duraderos mediante políticas breves	8
III. <u>INSTRUMENTOS DE LA POLITICA AGROPECUARIA</u>	9
A. LAS POLITICAS DE PRECIOS PROPIAMENTE DICHAS	9
1. Los precios fijos	9
2. Los precios mínimos y precios sostén	10
3. Las otras formas de precios garantidos	10
B. LAS POLITICAS QUE ACTUAN SOBRE EL COMERCIO EXTERIOR	11
1. Los instrumentos que obran sobre la importación	11
2. Los instrumentos que obran sobre la exportación	13
C. LAS POLITICAS DE COMERCIALIZACION	15
1. Almacenamiento	15
2. Transporte	16
3. Información de precios y mercados	16
4. Regulación de la comercialización	16
5. Organizaciones de productores	16

D. LAS POLITICAS COMPLEMENTARIAS	17
1. El crédito	17
2. Las subvenciones	17
3. Las exenciones fiscales	18
4. Los seguros a la producción	18
5. Los servicios públicos a la producción	18
6. El mejoramiento de los insumos	18
7. El mejoramiento de la estructura agraria	19
IV. <u>LOS NIVELES DE PRECIOS GARANTIDOS</u>	20
A. CRITERIOS PARA ESTABLECER LOS NIVELES DE PRECIOS	20
B. LAS FORMULAS UTILIZADAS	21
1. Fórmula de los ingresos	21
2. Fórmula del costo de producción	21
3. Fórmula de la Paridad	22
4. Fórmula del factor múltiple	22
C. METODOS DE APLICACION DE LA GARANTIA DE PRECIOS	23
V. <u>EL FINANCIAMIENTO DE LAS POLITICAS DE PRECIOS GARANTIDOS</u>	25
A. FONDOS PROVENIENTES DEL SECTOR AGROPECUARIO	25
B. FONDOS PROPORCIONADOS POR EL ESTADO	26
1. Sistemas de primas compensatorias	26
2. Fondos oficiales para estabilización	26
C. FINANCIAMIENTO DE LAS MEDIDAS TENDIENTES A LA REDUCCION DE COSTOS	27
VI. <u>LAS POLITICAS DE PRECIOS EN LOS PAISES CON SECTORES AGROPECUARIOS IMPORTANTES</u>	28
A. AUSTRALIA	28
1. Objetivos de las políticas agropecuarias	29
2. Organismos de comercialización	30
3. Políticas de precios	30
4. Niveles de precios establecidos	31
5. Los precios al productor	31
6. Cuotas de producción	32
B. CANADA	32
1. Objetivos de las políticas de precios	33
2. Organismos de la comercialización	33
3. Políticas de precios	34
4. Nivel de precios establecidos	34
5. Los precios al productor	34
6. Cuotas de producción	34

C. ESTADOS UNIDOS	35
1. Objetivos de las políticas agropecuarias	35
2. Organización de la comercialización	36
3. Políticas de precios	36
4. Los niveles de precios	37
5. Los precios al productor	37
6. Cuotas de producción	38
D. LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA	38
1. Objetivos de las políticas	38
2. Organización de la comercialización	39
3. Las políticas de precios	39
4. Niveles de precios	40
5. Los precios al productor	40
6. Cuotas de producción	40
<u>BIBLIOGRAFIA</u>	41
<u>ANEXOS</u>	43
APENDICE ESTADISTICO	44
DISTRIBUCION DE LOS COSTOS DE LAS POLITICAS	48

P R O L O G O

Las políticas de precios agropecuarios reciben cada día mayor atención como una de las principales condicionantes del desarrollo sectorial y de toda la economía.

Sin embargo, se nota una carencia de trabajos que presenten en forma sistemática los aspectos generales del problema en forma clara y concisa. Por este motivo, el Programa de Comercialización del IICA, de común acuerdo con la Secretaría de Estado de Agricultura y Ganadería decidió realizar esta publicación.

La obra estuvo a cargo del Dr. Carlos Fletschner y del suscrito, agradeciéndose la colaboración especial del grupo de trabajo integrado por:

- | | |
|-------------------------------|---------------------------------|
| - Ing. Julián C. Alonso, SEAG | - Dr. Humberto Pereira, SEAG |
| - Dr. Adolfo Coscia, INTA | - Dr. Roberto Vázquez P., IICA |
| - Lic. Luis Cuccia, SEAG | - Lic. Juan B. Verstraeten, JNG |

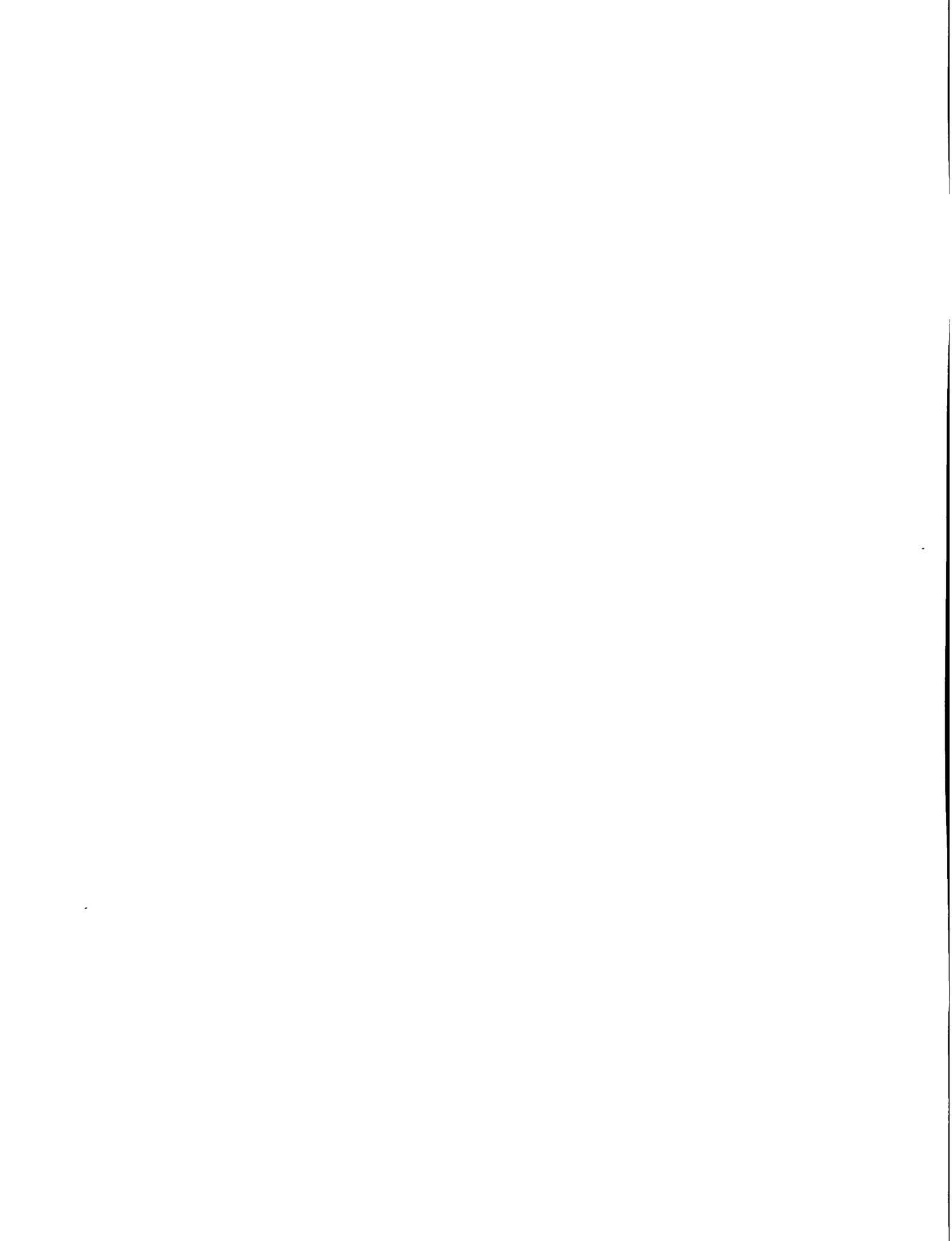
Igualmente se destacan las contribuciones de diversos Agregados Agrícolas y Comerciales con asiento en Buenos Aires, así como de Funcionarios de la Argentina destacados en el exterior. Finalmente, agradecemos los comentarios recibidos de estudiosos y profesionales, muy numerosos para mencionarlos individualmente, cuyas sugerencias han contribuido a mejorar este trabajo.

El trabajo está especialmente diseñado para aquellos que, estando familiarizados con el sector agropecuario, deseen profundizar el tema de las políticas de precios. La publicación, que aún no tiene el carácter de definitiva, presenta los temas con relativa sencillez, procurando sin embargo no omitir detalles significativos.

El estudio abarca los aspectos teóricos generales del tema y además presenta una síntesis del tratamiento que ciertos países están dando al problema de los precios agropecuarios.

Con ello esperamos estimular el interés de los lectores para que sigan ampliando sus conocimientos en el campo de los precios agropecuarios y su incidencia.

Dr. Norberto Ras
Director de la Oficina del IICA
en la Argentina



Capítulo I

GENERALIDADES

A. INTRODUCCION

Las políticas agropecuarias en general y en particular las que influyen sobre los precios son temas que atraen la atención de todos los componentes del sistema económico, debido al impacto que tienen sobre la producción en el corto plazo y al efecto diferencial que ejercen a mediano y largo plazo en el desarrollo relativo de cada grupo y de la economía global. Por lo mismo, no es fácil lograr coincidencia en los distintos sectores y regiones que conforman el país sobre el tipo, penetración y objetivos de las políticas a aplicar, las que en último análisis constituyen una manifestación del poder.

En consecuencia, las técnicas políticas, económicas y administrativas necesarias para identificar los objetivos y los mecanismos que serán empleados y la metodología objetiva para estimar a priori y evaluar a posteriori sus diversos efectos, revisten una importancia insoslayable, si se pretende que la praxis coincida debidamente con las expectativas y que los objetivos de bien público sean realmente alcanzados.

Sin embargo, a pesar del interés que despiertan las decisiones sobre precios, por diversos motivos, estos temas generalmente sólo han sido objeto de discusiones discontinuas que enfocan aspectos parciales de las políticas y sus efectos referidos a situaciones específicas en el espacio y en el tiempo. Esta actitud probablemente deriva de un acostumbramiento inveterado de la población a la situación de mercado libre, en el cual la influencia de los estados era limitada y remota y el nivel de precios era considerado fatalistamente por productores y consumidores como un hecho inapelable.

Los tiempos han cambiado y los gobiernos han incorporado un complejo arsenal de modernas técnicas que permiten corregir situaciones adversas. Estas armas son utilizadas por los estados modernos, con la sola limitación de la formación de los técnicos encargados de elaborarlas y aplicarlas. Más aún, la población se ha acostumbrado a esperar del Gobierno una acción positiva en la salvaguarda de los objetivos de bienestar general.

Por las razones expuestas, este trabajo procura resumir los aspectos más relevantes de las políticas de precios agropecuarios en forma conjunta e integral, cosa que no es frecuente encontrar en la literatura especializada. Este ordenamiento puede resultar de interés para diversos organismos y personas que, por tener responsabilidades directas en el diseño, discusión, aprobación y administración de las políticas de precios pueden aprovechar un análisis como el que se presenta.

Conviene en este punto recalcar que el trabajo trata de esclarecer sistemáticamente los conceptos y problemas relacionados con las políticas, así como el uso más común de las herramientas utilizadas para implementarlas.

No se emiten recomendaciones sobre la bondad o la oportunidad de las diferentes políticas, ya que ésto depende de las situaciones particulares de cada caso. Para ésto se requiere realizar un examen profundo de los diversos factores condicionantes del problema, asunto que escapa a las posibilidades de este trabajo.

B. METODOLOGIA

El análisis de las políticas de precios es un tema sumamente complejo y sobre el cual las opiniones difieren notablemente. Por ello, en este trabajo se presentan las diversas políticas, indicando los instrumentos más frecuentemente utilizados para lograr los objetivos propuestos. Aunque se analizan las medidas en forma individual, está comprendido que es posible combinar y utilizar varias de ellas en forma conjunta, para robustecer los resultados o para compensar algunos de sus efectos aislados.

La presentación incluye un análisis de los fundamentos de las políticas, los instrumentos utilizados, los niveles de precios establecidos y el financiamiento de las políticas. En forma complementaria y a modo de ejercicio analítico, se incluye un examen de las políticas de precios vigentes o implícitas en algunos países de agricultura adelantada, para productos que son de alta importancia en la Argentina, como granos y carnes.

Para el análisis se consultó la bibliografía especializada en los diversos aspectos que cubre el trabajo, publicaciones oficiales y trabajos inéditos. En los aspectos relacionados con los países se consultó además la opinión de los agregados comerciales destacados en la Argentina, así como la de algunos de los agregados argentinos en el exterior.

Finalmente se tomaron en cuenta los criterios de numerosos profesionales relacionados con la materia. El documento presentado trata de sintetizar los puntos resaltantes de todas estas contribuciones.

Capítulo II

FUNDAMENTOS DE LAS POLITICAS AGROPECUARIAS

A. LA ACCION DEL ESTADO EN EL SECTOR AGRARIO

Las posibilidades de influir mediante acciones de gobierno sobre la producción, distribución y consumo de bienes y servicios es conocida desde mucho antes de la aparición de la economía como disciplina científica.

En el terreno de la agricultura y los productos derivados de la misma, el poder político desde tiempo inmemorial ha procurado alcanzar determinados objetivos relacionados con la mayor disponibilidad de alimentos y materias primas, y regular en diversas formas la oferta, la demanda y los precios. Este tipo de políticas puede realizarse según principios y criterios muy distintos, que generalmente están ligados a las concepciones que predominan en la época sobre los objetivos económicos y sociales de cada sociedad y del grupo dirigente que la gobierna. Sin embargo, existen principios objetivos y de aplicación general, que resultan válidos en todas las circunstancias, y que pueden exponerse como una teoría científica.

Las características principales a tenerse en cuenta al analizar el sector agropecuario son las siguientes:

En primer lugar, la demanda de la mayor parte de los productos agropecuarios es relativamente inelástica, o sea que incrementos limitados de la cantidad ofrecida van acompañados de una baja comparativamente mayor de los precios.

En segundo lugar, la oferta de productos del agro depende de una acumulación de decisiones individuales de millares de pequeños empresarios sobre el destino de los recursos que controlan y la tecnología que usan, y además está expuesta a contingencias físicas y biológicas imprevisibles como el clima, incidencia de plagas y otras, que determinan los rendimientos por hectárea y condicionan a veces la misma posibilidad de sembrar y cosechar. Estos factores ocasionan fluctuaciones más marcadas en la producción agraria que en otros sectores económicos y, consecuentemente, oscilaciones profundas en los precios locales e internacionales librados a las condiciones de mercado libre.

Debe tenerse en cuenta que los precios muy bajos para los productos del agro inciden negativamente sobre el sector rural, desalentando la inversión de recursos, frenando su producción y productividad, reduciendo la oferta de productos básicos y creando problemas al abastecimiento interno, al balance comercial y mermando la demanda del sector agrícola para los restantes sectores.

En el extremo opuesto, precios muy favorables para alimentos y materias primas disminuyen el ingreso real de los consumidores, elevan los costos industriales en concepto de materia prima, dificultan la concurrencia

de los productos en los mercados internacionales e introducen presiones inflacionarias y exigencias sobre la cotización de la moneda nacional en divisas.

Por último, nunca se puede insistir suficiente sobre la influencia negativa que tienen, tanto para la producción como para el consumo, las fluctuaciones marcadas y frecuentes de los precios, los que se traducen en fuertes presiones sobre la oferta y la demanda. En consecuencia, las políticas que permitan lograr una estabilidad de los precios tienen por ese solo hecho una influencia beneficiosa, porque permiten a las unidades económicas planear sus decisiones sobre datos firmes. La estabilidad del mercado es pues un objetivo válido en si mismo, independientemente de los niveles de precios que se desee mantener.

Teniendo en cuenta esta diversidad de factores condicionantes es que los gobiernos deben manejar con diligencia y precisión las políticas adecuadas para estabilizar los mercados en el corto plazo y asegurar el crecimiento necesario de la oferta en el largo plazo.

Además, es evidente que los precios agropecuarios al actuar sobre el ingreso de los sectores productores, distribuidores y consumidores, deben considerarse a menudo no sólo por sus valores absolutos, sino por su valor relativo frente a otros componentes del ingreso que condicionan conjuntamente con ellos las resultantes finales de producción, distribución y consumo. Así las posibilidades productivas de los agricultores y ganaderos se ven influidas más por las relaciones de precios insumo-producto que por los valores absolutos individuales y lo mismo ocurre con los consumidores urbanos que pueden mantener altos niveles de demanda aún con precios elevados cuando sus propias actividades productivas les aseguran un ingreso elevado. Esto indica que las políticas de precios agropecuarios están estrechamente vinculadas intersectorialmente y deben considerarse conjuntamente con los precios de los insumos rurales, con la eficiencia de los canales de comercialización y con las fuentes de ingreso no-agrario de la población, vale decir con la totalidad de la economía.

B. LAS POLITICAS AGROPECUARIAS

El grado y tipo de intervención ejercitada por los gobiernos puede variar considerablemente en su penetración y cobertura según diversas motivaciones, de acuerdo con los objetivos que se fijan y teniendo en cuenta los sectores exógenos sobre los que los países individualmente tienen escaso control.

Cada decisión política acarrea consecuencias directas e indirectas que influyen sobre todo el sistema, que debe recuperar su equilibrio mediante una serie de reajustes que funcionan en parte en forma automática a través de los mecanismos de mercado y en parte gracias a decisiones políticas compensatorias. No puede hablarse por lo tanto de políticas aisladas, sino que cualquier decisión en este campo exige contemplar efectos, reacciones y ajustes muy diversos y en esferas aparentemente distantes dentro y fuera del sector agrario.

C. LOS OBJETIVOS POSIBLES DE LAS POLITICAS DE PRECIOS

Resulta de primordial importancia determinar claramente los objetivos que se desean alcanzar, para poder recomendar las herramientas y estrategias políticas adecuadas, que posibiliten lograr los resultados buscados sin provocar efectos adversos exagerados.

La especificación de los objetivos debe ser lo más explícito posible, teniendo en cuenta que los efectos primarios que se desea obtener tienen un costo que se manifestará en efectos secundarios y a distancia sobre otros sectores aparentemente alejados.

En algunos casos se observa que los funcionarios prefieren dejar los objetivos de las políticas indefinidos, encubiertos, tácitos o simplemente implícitos en las herramientas administrativas utilizadas. Si bien es posible defender este tipo de actitud en términos de conveniencia política circunstancial, se considera fundamental que quienes toman la decisión tengan muy claros los objetivos perseguidos, ya sea que se los mantenga explícitos o implícitos para el público.

Por otra parte, debe señalarse que en buena medida los efectos de las políticas de precios se consignan a través de su amplia difusión entre productores y consumidores afectados positiva o negativamente por las mismas, por lo cual la reserva sobre los objetivos reales perseguidos puede convertirse en un elemento de fracaso de las mismas.

Países de alto ingreso y economía industrial integrada que son también fuertes productores de excedentes agropecuarios como Estados Unidos, Canadá, Australia, Dinamarca o Francia, asignan prioridad en sus políticas a objetivos como el equilibrio intersectorial de ingresos más bajos y que deben apoyarse fuertemente sobre la producción agropecuaria para el despegue económico como la Argentina, Uruguay, Brasil y varios asiáticos y africanos bien dotados de tierras de potencial agrícola, probablemente tenderán a dar mayor prioridad al aumento de producción para la exportación o para satisfacer aspectos selectivos del consumo, pero con un uso eficiente de los recursos que asegure alta productividad y costos bajos. Estos objetivos volverán a diferir en esos países con graves problemas de explosión demográfica y escasez crónica de alimentos, ya que sus gobiernos volcarán mayores esfuerzos hacia la producción de los alimentos más esenciales usando una tecnología que emplee abundante mano de obra.

Para alcanzar estos objetivos se dispone de una gama de políticas que inciden sobre la oferta o la demanda de productos seleccionados o sobre la producción total de una región o del país. Sin duda las de aplicación más frecuente son las que procuran influir directamente sobre la oferta y la comercialización de productos agrarios, que describiremos en primer término.

1. Aumentar la producción u oferta global o de determinados productos

Las medidas de gobierno pueden buscar la expansión de la producción en general para lograr uno o varios de los objetivos parciales de tipo económico, social, técnico o político que se enumeran:

a) Obtener saldos exportables para adquirir divisas con las que financiar otros aspectos del desarrollo nacional.

b) Lograr la autosuficiencia en los productos básicos, sustituyendo importaciones con el consiguiente ahorro de divisas.

c) Limitar la dependencia de productos que se consideran esenciales para el país por razones estratégicas o políticas.

d) Asegurar el abastecimiento interno de alimentos en forma varia da y a un alto nivel nutricional, incluyendo el crecimiento para el futuro previsible.

e) Extender la frontera agropecuaria con el fin de asegurar la ocupación territorial y la puesta en producción de los recursos potenciales.

f) Diversificar la producción global para disminuir el riesgo agrícola y de mercado del monocultivo, mejorar la conservación de la fertilidad agrícola de los suelos y las posibilidades generales de la explotación mixta.

g) Aprovechar coyunturas o tendencias favorables de la demanda para productos determinados que permiten obtener una mayor utilidad reorientando la combinación de los recursos productivos disponibles.

2. Disminuir la producción u oferta global o de determinados productos

Las políticas pueden ir dirigidas a esta finalidad para los casos que siguen:

a) Reducir excedentes acumulados de determinados productos de colocación difícil o antieconómica.

b) Liberar recursos para otros fines, como podrían ser producir bienes que se consideran de mayor interés nacional.

3. Actuar sobre el nivel de ingreso de la población a través de precios agropecuarios altos

La modificación de los precios agrícolas afecta el nivel de ingreso de los sectores sociales productores y consumidores en forma inversa, por lo cual deben considerarse por separado los efectos de los precios agropecuarios elevados y los de los precios bajos. Los objetivos que se pueden alcanzar mediante precios agropecuarios elevados son:

a) Elevar el ingreso de la población rural con respecto a la urbana, que disfruta en general de mayor ingreso y comodidades.

b) Estimular la corriente de reinversión de excedentes financieros de los propios empresarios agrarios hacia sus actividades, además de atraer capitales de fuera del sector.

c) Mantener altos niveles de ocupación rural.

d) Reducir el consumo interno para liberar excedentes que pueden exportarse, acumular stocks u otros fines.

e) Promover el desarrollo de determinados cultivos selectivamente frente a otros, o dar mayor ingreso a determinadas regiones productoras.

4. Actuar sobre el nivel de ingreso de la población a través de precios agropecuarios bajos

Por acción opuesta a la descrita en el rubro precedente, mediante políticas de precios bajos se logran los objetivos que siguen:

a) Acelerar la salida de recursos del sector agrario hacia otros que pasan a ser más rentables, aunque ello signifique reducir la producción y productividad rurales.

b) Desanimar las inversiones en el sector.

c) Reducir la demanda de empleo rural.

d) Disminuir los costos de la materia prima y la alimentación que utiliza la población urbana y por ende reducir las presiones inflacionarias de "cost-push".

e) Desanimar selectivamente la producción de ciertos rubros frente a otros.

5. Mejorar la eficiencia de los procesos productivos

El objetivo general de toda buena política consiste en evitar derroches, pérdidas o subutilización de recursos productivos por políticas distorsivas. A continuación se señalan los principales elementos a ser tenidos en cuenta:

a) Estimular el uso eficiente de los recursos productivos, cuya adjudicación está fuertemente condicionada por los precios relativos y por los tipos de tecnología que cada equilibrio diferente aconseja.

b) Mantener flexible el nivel de oferta de los principales productos de modo que ésta se adecúe a la demanda global prevista y permita responder ágilmente a sus fluctuaciones.

6. Mejorar la eficiencia de los procesos de comercialización

La comercialización incluye una serie de servicios indispensables para la distribución de los productos. Sin ella no se podría alcanzar el nivel de producción y consumo a que ha llegado la humanidad. Sin embargo, sus costos actúan negativamente sobre la producción reduciendo el precio

percibido por el empresario rural y también sobre el consumidor, pues recargan el precio final de los productos. De allí la importancia de las políticas que aumenten la eficiencia de los procesos intermedios entre producción y consumo.

Entre los objetivos que pueden alcanzarse elevando la eficiencia del proceso de comercialización se destacan:

a) Facilitar la conservación de la producción, lo cual permite negociar la venta sin presión de tiempo y sin riesgo de pérdidas físicas.

b) Facilitar el transporte, lo que permite agilizar el flujo de producción, equilibrando adecuadamente los movimientos entre las zonas de producción y las de consumo.

c) Reducir costos y márgenes, lo que permite transferir las reducciones a productores y consumidores, o bien adjudicarlas a organismos que proveen servicios o construyen infraestructura para la comercialización.

d) Estimular nuevos usos en la industria y además abrir nuevos mercados dentro y fuera del país para facilitar la colocación de productos en los que el país tenga ventajas comparativas y condiciones de costo convenientes.

7. Inducción de efectos duraderos mediante políticas breves

El aumento de la producción se logra con precios altos, pero puede darse el caso que el mantenimiento de esos niveles sólo sea requerido por un término relativamente breve, después del cual la oferta se mantiene estabilizada aún cuando el precio descienda.

Tal sucede por ejemplo cuando mediante políticas de precios particularmente favorables se procura facilitar y acelerar la adopción de nueva tecnología de mayor eficiencia. Inicialmente se requiere un lapso de precios particularmente favorables, para cubrir los aumentos en los costos fijos, los costos de aprendizaje y acostumbramiento de los productores a las nuevas técnicas que permiten obtener mayores rendimientos, pero pasado este período las técnicas seguirán en uso mientras conserven una rentabilidad marginal positiva. 1/

1/ Efectos similares pueden conseguirse en ciertos casos mediante el abaratamiento de los insumos claves para la tecnología que se desea imponer, con la concesión de facilidades crediticias o impositivas, etc.

Capítulo III

INSTRUMENTOS DE LA POLITICA AGROPECUARIA

Después de describir en el capítulo precedente los objetivos alcanzables mediante el uso de políticas adecuadas, en éste analizaremos los instrumentos administrativos capaces de inducir las acciones que el Gobierno se propone.

Entre los instrumentos más comunes sin duda se destacan las políticas que actúan directa o indirectamente sobre los precios de los productos o de los recursos productivos, además de otras políticas que persiguen objetivos complementarios.

A. LAS POLITICAS DE PRECIOS PROPIAMENTE DICHAS

Entre los diversos métodos utilizados para garantizar precios agrícolas e influir sobre su nivel se distinguen principalmente los siguientes:

1. Los precios fijos

La garantía de precios de compra fijos asegura a los productores agrícolas la colocación de su producción a ese precio determinado. Del mismo modo, con este sistema, el Gobierno puede fijar precios al consumidor mediante la simple adición de los costos de comercialización, financieros, etc. El uso de precios fijos se generalizó en varios países durante la Segunda Guerra Mundial para impedir alzas inflacionarias. Su uso continúa en boga con diversas modalidades tanto en países en desarrollo como desarrollados.

La compra de cereales u otros productos a un precio fijo y determinado puede ser acordada por los gobiernos o por las industrias procesadoras. Cuando se trata de compras estatales, el Gobierno puede convenir en comprar cualquier cantidad del producto que se ofrezca al precio fijado o bien emplear un sistema de cuotas en los mercados en virtud del cual se paga el precio fijo garantizado con respecto a un cierto volumen de producción, y el excedente se comercializa a un precio más bajo o en el mercado libre. En algunos casos, este sistema se amplía para proporcionar un apoyo complementario a diversos sectores pagando un precio fijo más alto (precio diferencial) a los productores cuyos ingresos no alcanzan un determinado nivel, o a los productores de regiones que no han alcanzado aún la autosuficiencia en su producción, aunque estos pagos adicionales pueden realizarse en forma de subsidios que se administran conjuntamente con el sistema de precios garantidos.

2. Los precios mínimos y precios sostén

Una variante del precio fijo garantido es el precio mínimo garantizado o precio sostén, siendo éste el tipo de garantía más utilizado. El principio general de la garantía mínima consiste en que la producción agrícola quede asegurada contra fuertes caídas de precios, sin que les sea vedado el beneficio en las épocas de alza. La sustentación de precios es un seguro para los productores frente a los graves efectos de la baja de precios. Esto indica que el sistema de precios mínimos defiende con mayor énfasis los intereses del productor, por lo menos a corto plazo. A largo plazo, al procurar una oferta sostenida y abundante, tiende a favorecer también al sector consumidor.

3. Las otras formas de precios garantidos

También se utilizan otros sistemas de precios garantidos que pueden lograr los mismos objetivos con pequeñas variantes de los primeros, pero que han tenido menor difusión. En primer término, se puede mencionar la franja de precios garantidos (mínimo y máximo). Con este sistema se pretende tener en cuenta simultáneamente los intereses del productor, impidiendo que los precios desciendan por debajo de un determinado nivel mínimo, y los del consumidor, impidiendo que rebasen cierto máximo.

Este método permite una limitada libertad de movimiento entre precios máximos y mínimos. Ambos límites pueden estar exactamente definidos o se puede partir de un determinado precio básico, permitiendo una fluctuación en ambos sentidos que no exceda un determinado porcentaje. Al precio promedio básico se lo acostumbra llamar precio meta. Este sistema no ha sido muy generalizado, siendo usado principalmente por los países de Europa Occidental. Esta forma de precios garantidos ha sido reemplazado fijando en la práctica precios mínimos y valiéndose de una reserva amortiguadora de existencias y regulando importaciones o exportaciones, con el objeto de mantener un nivel de precios dentro de los mercados nacionales. Así cuando los precios pasan de un cierto nivel se descarga en el mercado la reserva amortiguadora y cuando los suministros sobrepasan a la demanda, las ventas tenderán a acercarse al precio meta.

Otro de los sistemas utilizados es el de precios múltiples o diferenciales, en virtud del cual se fijan precios diferentes en mercados específicos sobre la base del uso final de los productos o sobre una base geográfica (región de origen del producto - destino al sector interno o externo). Este sistema puede ser utilizado cuando existen diferentes costos de producción o diferentes elasticidades de demanda en los distintos mercados y cuando es posible poner en práctica algún procedimiento técnico para asegurar la separación de dichos mercados.

En algunos países los precios garantizados se aumentan gradualmente durante el año como reflejo de los costos de almacenamiento, con objeto de estimular su comercialización ordenada.

B. LAS POLITICAS QUE ACTUAN SOBRE EL COMERCIO EXTERIOR

En todos los países de economía abierta, o sea los que regularmente comercian con el exterior, las operaciones con productos agropecuarios revisten una particular importancia para determinar los niveles de precios internos, porque las importaciones o exportaciones de estos productos pasan a integrar la oferta y la demanda globales.

1. Los instrumentos que obran sobre la importación

Las restricciones impuestas a las importaciones tienden a mantener altos o elevar el precio de los productos agropecuarios producidos en el país, que son así protegidos de la competencia de importaciones que podrían invadir el mercado interno a precios más bajos.

Por el contrario, en determinadas circunstancias puede ser de interés para el Gobierno deprimir el precio interno de algún producto favoreciendo la importación del mismo de fuente extranjera.

Entre las herramientas de política más usadas para estos fines se cuentan:

a) La modificación de los derechos de importación. El derecho de importación es uno de los recursos fiscales más antiguos, que además de proveer ingresos al Estado puede manejarse como herramienta reguladora de los precios domésticos. Una elevación de los derechos provocará un encarecimiento del producto importado, introduciendo una protección equivalente para el producto de producción nacional (que no lo paga), encareciendo el costo de vida de la población local.

El sistema tradicional de derechos de importación se fija por una tasa ad-valorem. Sin embargo, este sistema puede resultar rígido e insuficiente para obtener objetivos claros en el nivel de precios internos, por lo cual se han utilizado diversos tipos de escalas móviles. Estas en general establecen derechos crecientes de importación a medida que los precios internos bajan de un nivel de precio garantido y viceversa, los derechos se reducen facilitando las importaciones a medida que los precios se mantienen por encima de dicha base.

Además, existen en algunos casos gravámenes de importación cuyo objetivo es nivelar los precios de los productos importados (costo más derechos aduaneros normales) con los precios de orientación que establece el Gobierno. Con esta política (que se aplica en la Comunidad Económica Europea) se nivelan los precios de los productos importados con los producidos localmente a costos más altos.

b) Los subsidios a la importación. En el caso opuesto, o sea cuando el Gobierno está interesado en abaratar un determinado producto, puede recurrir a la reducción o eliminación de los derechos de importación. Si ello aún no fuera suficiente para inducir la oferta de importación, se podrá recurrir a diversas formas de subsidio al producto importado ofreciendo bonificaciones por flete y otros gastos, firmando convenios de gobierno a gobierno, etcétera.

Por diversas razones políticas o estratégicas y con el fin de asegurar un abastecimiento de ciertos productos desde el exterior (liberando así recursos nacionales para otros usos) algunos países aseguran precios por encima del nivel internacional para determinados productos (tal es el caso de las cuotas de azúcar de caña que los Estados Unidos viene prorrateando anualmente entre un número crecido de países). En el mismo tipo de políticas pueden incluirse las ventajas que han concedido las potencias imperiales dentro de sus áreas de influencia comerciales, las zonas de preferencia, los mercados comunes, etcétera.

c) La utilización de cambios diferenciales. Un procedimiento más complejo de influir sobre los precios consiste en otorgar diferentes tipos de cambio para la importación de distintos productos, con lo cual éstos se cotizan en el mercado interior a niveles diferenciales de precios independientemente de su valor internacional. Puede usarse tanto para abaratar como para encarecer los productos y facilitar o dificultar su adquisición.

Se trata de un mecanismo financiero de gran versatilidad y que permite un fuerte intervencionismo porque sugiere la aplicación de cotizaciones de favor de las divisas para determinados sectores. Su utilización crea también fuertes distorsiones en el mercado y los reajustes reiterados de los tipos de cambio diferenciales, que se hacen necesarios para que la producción no se paralice terminan por crear una estructura de costos complejísima, debido a las interrelaciones existentes en las actividades productivas.

La aplicación de los cambios múltiples puede también complicarse con el uso de cambios-mezcla y otros métodos.

d) La combinación de precios. Consiste en hacer obligatorio el uso de determinados porcentajes de producto nacional antes de autorizar la importación, con lo cual el precio final resulta una combinación de las diferentes partidas utilizadas.

e) El establecimiento de cuotas, cupos, permisos y otras limitaciones a la importación. Persigue el propósito de limitar el ingreso al país de mercadería extranjera, con lo cual por lo menos una parte de la demanda se reserva para el producto nacional de precio más elevado.

En algunos casos, el propósito perseguido se consigue con sólo limitar el ingreso de ciertas categorías o tipos del producto, o imponiendo exigencias comerciales o sanitarias muy rigurosas. Otras veces la limitación se reduce estacionalmente a la época en que llegan al mercado interno los productos locales, en tanto que la importación prosigue sin mayores trabas el resto del año.

Es frecuente que las restricciones a la importación se hagan actuar con flexibilidad. Para ello se fija una franja de precios internos con un mínimo y un máximo, y las importaciones se interrumpen automáticamente cuando los precios vuelven a fluctuar dentro de ese rango.

2. Los instrumentos que obran sobre la exportación

En aquellos países que están en condiciones de competir en el mercado internacional de determinados bienes agropecuarios, el Gobierno puede alcanzar objetivos precisos utilizando medidas que regulan la exportación de los mismos.

Como en el caso de las importaciones los países pueden regular el precio del mercado interno exportando cantidades variables de la producción nacional.

Otro de los objetivos centrales de las exportaciones es lograr divisas para cubrir las distintas necesidades del país.

En ambos casos, para lograr los niveles deseados de exportación pueden requerirse estímulos que varían desde condiciones preferenciales hasta subsidios, o bien medidas restrictivas de orden administrativo o impositivo.

Las principales herramientas de política utilizadas para regular las exportaciones incluyen:

a) La fijación de derechos de exportación. Al igual que los derechos de importación y aún con mayor especificidad en los países grandes exportadores de bienes agropecuarios, los derechos de exportación pueden constituir un componente importante de los ingresos fiscales. Estos derechos, gravámenes o aranceles de exportación se regulan habitualmente de manera que su valor sumado a los restantes costos de producción permita acceder a los mercados exteriores. Por ello se requiere un sistema de reajustes para evitar que los derechos se constituyan en un freno absoluto al comercio y creen excedentes de la producción que se ha generado precisamente con destino al exterior.

Es habitual que los derechos de exportación no se fijen sobre el valor real de las operaciones, sino sobre un aforo oficial que se reajusta con cierta frecuencia.

b) La concesión de reintegros fijos o variables. Los reintegros corresponden a la devolución de todos o parte de los impuestos que el producto tributó dentro del país en sus diversas etapas de producción o comercialización. Los reintegros que frecuentemente son considerados como subsidios directos, se conceden en grado variable para cada producto, y su monto depende de la política de fomento de las exportaciones.

c) La exención de impuestos. La exención, ya sea parcial o total, cumple efectos inversos a la fijación de impuestos o su elevación. Al disminuir los costos de los productos facilita el acceso al mercado permitiendo a los exportadores pagar precios más altos. Su efecto es semejante a la concesión de reintegros o a los subsidios. Todos ellos son utilizados cuando hay interés en exportar y los costos internos suben por encima de los precios internacionales.

d) El otorgamiento de subsidios a la exportación. Los subsidios pueden concretarse por diversos procedimientos, ya sea que el Gobierno

venda el producto a los exportadores por debajo del precio que ha pagado a los productores (absorbiendo la diferencia) o pagando un monto determinado por unidad de producto vendido al exterior.

Este tipo de subsidios se debe emplear con cautela ya que otros países importadores o exportadores pueden considerarlo como un "dumping" y en consecuencia pueden originar guerras de tarifas y otras medidas proteccionistas.

e) El uso de cambios diferenciales. Los cambios diferenciales han sido utilizados como un instrumento muy importante en la política agropecuaria cuando los gobiernos se proponen transferir recursos intersectorialmente, aunque ello puede ocasionar una caída de los precios pagados a los productores nacionales.

La misma política en sentido inverso puede utilizarse para elevar el valor en moneda nacional a que se transforma el precio internacional, lo que hace posible exportar productos que tienen costos de producción altos que los colocarían fuera del mercado internacional en condiciones de tipo de cambio único, o sea es una forma encubierta de subsidio a ciertos productos.

f) La fijación de precios múltiples. Los organismos responsables de la comercialización de determinados productos pueden desviar hacia la exportación un porcentaje del producto aunque los precios internacionales no sean totalmente compensatorios. Así se consigue aliviar la presión de la oferta sobre el mercado nacional (que habitualmente absorbe el mayor porcentaje de la producción) y de este modo mantiene niveles de precios internos más elevados. Así el precio promedio para el total de la cosecha, que se utiliza para la liquidación final a los productores, es relativamente más alto que si se permitiera la formación de un solo precio para todo el mercado.

g) La concesión de permisos u otros controles de exportación. Estas restricciones se aplican mediante distintos procedimientos administrativos, actuando cuantitativamente (limitando los volúmenes exportados) y cualitativamente (eliminando o limitando algunas categorías de exportación o imponiendo diversas exigencias adicionales).

h) La práctica de exportaciones de favor. En determinadas circunstancias pueden efectuarse embarques en condiciones de precio o con facilidades de pago que las tornan mucho más ventajosas que los términos habituales del comercio.

Se trata en general de negociaciones de gobierno a gobierno, en las que predominan motivaciones no comerciales y en general sólo cubren un sector minoritario del total de transacciones del país oferente (ocasionalmente han llegado a constituir programas muy vastos como el de la PL480 de los Estados Unidos). Los efectos secundarios de estas políticas requieren atención cuidadosa. Por una parte pueden contribuir rápidamente a solucionar crisis de consumo en países de ingresos bajos, creando reacciones de buena voluntad en la opinión pública. Sin embargo, al abastecer con holgura y bajo precio la demanda local pueden perjudicar seriamente

la producción del país, compitiendo deslealmente contra sus proveedores habituales. Por otra parte, el exceso de oferta crea acostumbamiento en el consumo de ciertos productos, y generalmente al cesar los programas los gobiernos receptores tienen problemas aun mayores para lograr un abastecimiento regular.

i) El establecimiento de acuerdos de ventas. Con el propósito de introducir mayor seriedad y poder de negociación, con frecuencia los gobiernos se reservan el derecho de realizar acuerdos directos de ventas con otras naciones.

Estos acuerdos generalmente se realizan de gobierno a gobierno, aunque también se dan otras combinaciones. Además, es común observar que los convenios cubran un período de varios años, negociándose ventas por cantidades determinadas a precios fijos, o a convenir de acuerdo a diversas fórmulas (ej. precios internacionales promedio, incrementos progresivos, etcétera).

Por su parte los gobiernos se reservan el derecho de realizar las exportaciones o importaciones directamente, o bien asignan el cumplimiento físico del contrato a organizaciones internas de comercialización. En este caso pueden operar por cuenta propia o bien por cuenta directa de los gobiernos.

C. LAS POLITICAS DE COMERCIALIZACION

Las políticas relacionadas con la comercialización en general se utilizan para reducir los márgenes que retiene el sector intermediario, con lo cual el productor, el consumidor, o ambos pueden lograr condiciones más ventajosas.

Las políticas de comercialización por lo general atacan el problema desde dos ángulos: lograr mayor eficiencia (reducir costos y desperdicios) y asegurar que las transacciones se realicen de acuerdo a las normas establecidas. En este campo los principales instrumentos utilizados para influir directa o indirectamente sobre los precios son:

1. Almacenamiento

Debido a la estacionalidad de la producción, grandes volúmenes de los diversos productos se concentran en determinadas épocas, abarrotando los mercados y deprimiendo los precios a los más bajos niveles. Un sistema adecuado de almacenamiento favorece al productor al permitirle retener el producto hasta el momento adecuado de la venta y, por otra parte, evita cuantiosas pérdidas debido al deterioro que pueden sufrir los productos en el interín.

Esto ha motivado que los gobiernos encaren diversos planes de almacenamiento (especialmente silos, cámaras frigoríficas, etc.), otorgando facilidades financieras para su construcción, o bien reglamentando el funcionamiento de las facilidades de almacenamiento público.

2. Transporte

El transporte ineficiente no sólo encarece la comercialización de un producto sino que puede constituir un serio escollo para el desarrollo de la producción agropecuaria especializada. Esto se debe tanto a los mayores costos originados por demoras y desperdicios, como por condicionar la posibilidad de participar oportunamente en los distintos mercados.

En consecuencia los gobiernos se han preocupado por las repercusiones del problema del transporte tanto en lo que se refiere a la reglamentación del tráfico interno e internacional, como estableciendo diversos tipos de pagos o subsidios.

3. Información de precios y mercados

Es evidente que la adecuada información de precios constituye uno de los factores que brindan transparencia al mercado, facilitando a los ofertantes y demandantes accionar en el momento conveniente y con las mejores posibilidades de negociación.

Con este fin la información debe ser exacta, imparcial y oportuna. Para un buen número de productos de importancia a menudo se generan espontáneamente servicios eficientes en el sector privado, que los difunde por los medios de difusión masivos. En estos casos organismos del Estado pueden participar como supervisores o como proveedores de parte de la información. En otros casos todas las funciones son asumidas directamente por órganos especializados de los gobiernos, tratando de asegurar que la información llegue oportunamente a los productores.

4. Regulación de la comercialización

Con el fin de asegurar seriedad en las transacciones y evitar que alguna de las partes utilice su mayor poder de negociación en perjuicio de las otras, los gobiernos se preocupan de establecer reglas que deben regir las transacciones de productos agropecuarios.

Los aspectos fundamentales que cubren las regulaciones se refieren tanto a la estandarización de envases, normalización de productos, métodos de análisis para determinar calidad, tolerancias, premios y castigos, formas de pago, etc.

5. Organizaciones de productores

Como un medio de equilibrar el poder de negociación en los mercados y de que los productores logren mejores precios, frecuentemente los gobiernos promueven la organización y la agrupación para la comercialización conjunta. Además de la promoción directa, existen diversos medios para estimular la agrupación de los productores. Estos medios incluyen educación cooperativa, tratos preferenciales, exenciones impositivas, etc.

D. LAS POLITICAS COMPLEMENTARIAS

Interpretadas cabalmente desde el punto de vista agropecuario, las políticas que hemos reseñado y que utilizan los precios como engranajes fundamentales del proceso económico apuntan al logro de objetivos de desarrollo agropecuario que permiten a este sector cumplir una función más productiva y dinámica dentro del conjunto social. Por lo tanto, conviene pasar revista sumariamente a una serie de políticas agropecuarias complementarias que coadyuvan con las anteriores para el logro de los objetivos señalados. Estas políticas pueden inclusive ejercer su influencia a través de mecanismos de precios o solucionar diversos problemas de la producción y el comercio de los productos.

1. El crédito

Debido al riesgo involucrado en las operaciones crediticias dirigidas al sector agrícola, a causa de la baja rentabilidad de los capitales invertidos, y también debido a la pequeña escala de la mayoría de los agricultores, los gobiernos se ven en la necesidad de intervenir directamente mediante políticas crediticias para cubrir las deficiencias financieras del sector.

Dicha acción consiste principalmente en: préstamos oficiales directos, créditos a través de instituciones especiales (públicas o semipúblicas), y concesión de fondos a través de cooperativas u otras organizaciones de productores.

La canalización del crédito generalmente es realizada en base a regiones, a productos, o a determinados grupos de productores (como en el caso de EE.UU. en donde el crédito es otorgado si se cumple una cierta estrategia productiva, como parte de la política de sustentación de precios). En todos los casos los préstamos se suelen otorgar con la condición de que el capital se destine a finalidades concretas, asegurando de esta manera que el flujo financiero ingrese al proceso productivo en aquellos sectores en que el propio agricultor no puede financiar con éxito su desarrollo.

Tomando en cuenta que la tasa de retorno al capital en la agricultura por lo general es menor que en el resto de la economía, se considera que el costo del crédito agropecuario debe ser menor que en otros sectores de la economía, por lo que la mayoría de los países ofrece tasas de interés reducidas para las carteras de crédito agrícola.

2. Las subvenciones

Mediante este tipo de instrumentos se trata de lograr una mejor productividad, las medidas más usuales son las siguientes:

a) Subsidios directos a los productores. La subvención directa es utilizada para elevar los ingresos de ciertos productos agrícolas. El monto del subsidio asignado por explotación es una suma fija o un monto prorrateado por algún factor de producción.

b) Subsidios para disminuir costos de insumos o de faenas. Estos subsidios actúan con el doble propósito de reducir las inversiones mediante la disminución en el precio de los insumos e inducir a los agricultores a implantar prácticas perfeccionadas como ser el uso más intensivo de maquina ria y fertilizantes.

3. Las exenciones fiscales

Este tipo de medida tiene el máximo alcance en los países que tienen fuertes sectores productivos no agrarios (minería, hidrocarburos, indus tria, etc.) sobre los que puede descargarse la presión fiscal. Por el contrario, en los países en que el sector agropecuario es el primordial, es mu cho más limitada la posibilidad de disminuir la tributación agrícola frente a la de otros sectores. La exención impositiva tiene como objetivos contri buir a la sustentación de los ingresos y estimular determinadas actividades agrícolas.

4. Los seguros a la producción

Los seguros de producción cumplen una importante finalidad al cubrir al productor de las pérdidas debidas al riesgo agrícola (pérdidas debidas a contingencias climáticas o plagas, pero no incluye pérdidas originadas en las fluctuaciones de mercado).

Como las contingencias climáticas y las plagas sólo afectan los resultados de un cultivo o de una zona determinada, este tipo de seguro puede ser cubierto con las primas con un aporte mínimo del Estado. Con ello se reducen los riesgos individuales de las empresas agrícolas, lo cual actúa como un incentivo para aumentar la producción.

5. Los servicios públicos a la producción

Es ampliamente reconocido que determinados servicios al sector agrario y a sus derivados del comercio y la industria de su producción, para actuar eficazmente deben ser concentrados en buena medida a cargo de organismos del Estado. Tal sucede con la investigación, la extensión, la edu cación agropecuaria y las grandes obras de saneamiento o incorporación de tierras, que el Gobierno provee para el sector rural, además de los servi cios comunes a otros sectores de la población como infraestructura de trans portes, comunicaciones y energía, justicia y orden, defensa, servicio exterior, finanzas y moneda, etcétera.

6. El mejoramiento de los insumos

Mediante diversas políticas el Gobierno puede influir sobre la can tidad y calidad de los insumos al alcance del productor para incrementar su producción y productividad.

El aspecto del precio de los insumos ya ha sido mencionado por su fundamental papel en la determinación de los precios relativos insumo-producto, que gobiernan las decisiones de los productores sobre el nivel de intensificación de sus explotaciones. La calidad industrial y el precio a que produce la industria local de insumos y sus costos relativos frente a sus equivalentes de importación guarda una estrecha relación con el equilibrio de las empresas agropecuarias y tiene repercusión secundaria y terciaria a través de los costos de reposición y mantenimiento, así como las posibilidades de excelencia técnica del trabajo agrario. Por lo tanto, toda la política de desarrollo industrial está directamente vinculada a las posibilidades de la producción agropecuaria, del mismo modo que es verdad la situación inversa.

7. El mejoramiento de la estructura agraria

Una serie de políticas están dirigidas a la adecuación y evolución positiva de estructuras agrarias que van asumiendo caracteres que dificultan la productividad. Uno de los objetivos principales debe ser el de elevar el producto obtenido por unidad de los factores de producción, eliminando los obstáculos que atenten contra esta eficiencia. Este es el sentido con que se encaran los programas de colonización de áreas subutilizadas, la lucha contra las manifestaciones del minifundio y la promoción de la empresa agraria, el incremento racional de capital por unidad de superficie, las políticas demográficas y de empleo que absorben productivamente los excedentes de mano de obra, y otras muchas.

Capítulo IV

LOS NIVELES DE PRECIOS GARANTIDOS

Diversos criterios han sido utilizados por los países para establecer los niveles de precios que se desea mantener. Estos criterios dependen de la situación particular que se pretende resolver y de los medios disponibles para lograr estos objetivos.

A. CRITERIOS PARA ESTABLECER LOS NIVELES DE PRECIOS

El nivel de precios que un gobierno decide mantener debe ser tal que cumpla sus finalidades de protección a los productores, sin que por favorecer en exceso a algún producto se cauce desplazamientos exagerados entre cultivos o efectos secundarios no deseados en otras actividades económicas. Además, debe cuidar a la vez de no producir más que la presión indispensable sobre los sectores consumidores o sobre el sector público que debe renunciar a determinados ingresos o aun aportar recursos para el mantenimiento efectivo del nivel de precios.

En cada caso, los gobiernos fijarán objetivos que pueden ser diferentes y requieran acciones distintas, pero siempre se procurará lograr un equilibrio eficiente entre las acciones buscadas y los efectos contrarios que ejerce la misma política entre los diversos componentes del cuerpo social.

El nivel de equilibrio será logrado de manera distinta si se trata de países exportadores e importadores, y además dependerá de su mayor o menor grado de desarrollo. La decisión de fijar los precios y el nivel a que se fijen los mismos se basará en criterios que incluyen variaciones en los costos de producción, cambios en el nivel general de los precios, el ingreso real de los agricultores, etc., además de otros factores específicos de naturaleza social, económica y política.

A veces se suele tomar en cuenta consideraciones más generales como ser: el desarrollo futuro de la oferta y la demanda, demanda potencial (cuando se puedan dar excesos de oferta), posibilidades de adquisición o economía de divisas extranjeras a través de cambios de rubros en la producción agrícola o fomentando el uso alternativo de la tierra.

No existe un procedimiento definido sobre los criterios que deben ser tenidos en cuenta al fijar el nivel de precios, y además, según las circunstancias se concederá más o menos valor a cada uno de los criterios utilizados. Es decir que, en la práctica, para establecer niveles de precios frecuentemente se descansa sobre una base de métodos "ad hoc" de experimentación y ajuste (trial and error). Esto no justifica la improvisación sino que se admite que cualquiera sea la fórmula que se utilice, ésta debe ser mantenida con flexibilidad y revisada oportunamente a la luz de la experiencia.

Igualmente, es fundamental que las políticas fluctúen y sean ajustadas con cautela, ya que los mecanismos psicológicos y motivaciones por las que se trasmite el efecto de las mismas a la población requieren que el poder administrativo dé una impresión de seguridad y firmeza. Las políticas de precios atentan contra sus mismos propósitos si son manejadas con bruscos golpes de timón y sin objetivos claros o si llegan a destiempo, ya que desconciertan a productores y consumidores dificultándoles el planeamiento y la adopción de decisiones racionales. Teniendo objetivos claramente definidos y una cuantificación precisa de los efectos esperados de las políticas, se reduce al mínimo el margen de controversia en la aplicación administrativa de las decisiones.

B. LAS FORMULAS UTILIZADAS

Existen varias fórmulas que pueden emplearse para reducir la subjetividad en las decisiones. Sin embargo, debe destacarse que la existencia de una fórmula para calcular un nivel de precios no elimina la necesidad de poner en juego algunos de los otros criterios antes mencionados. Entre los enfoques más utilizados se pueden distinguir cuatro métodos distintos:

1. Fórmula de los ingresos

Procura asegurar al sector agrario un cierto nivel de ingreso neto. La fórmula de los ingresos es la más completa y a primera vista parece ser la que puede considerar con mayor fidelidad la situación económica de los productores. Su valor práctico se ve relativamente menoscabado por las dificultades que encierra desde el punto de vista estadístico la estimación del ingreso real neto. Para ello se hace necesario definir dicho concepto de tal forma que se guarde una relación entre los ingresos netos calculados, con la prosperidad real que se desea mantener en la agricultura.

Además de las dificultades de orden conceptual, los mismos cálculos pecan de un considerable margen de error. Del lado de la producción muchos son los elementos expuestos a grandes imperfecciones, tanto en cantidad como en precios, y del lado de los factores de producción cabe la misma observación.

Como el ingreso rural neto es un residuo, es posible que los diversos factores intervinientes se neutralicen o que produzcan un efecto acumulativo, con lo cual el cálculo no rendirá indicaciones adecuadas. Sin embargo, es de esperar que combinando los métodos diversos del ingreso neto global se podrá presentar un cuadro fidedigno, sino del nivel efectivo, al menos de las tendencias durante un período determinado. Por añadidura, el concepto del ingreso neto rural global no tienen en cuenta las situaciones regionales, ni puede incorporar fácilmente las diferencias entre productores de distintas escalas.

2. Fórmula del costo de producción

Es un método relativamente simple, utilizado con frecuencia para

la fijación de precios mínimos que aseguren a los productores la cobertura de sus costos. Evita las dificultades del cálculo de los ingresos, pero surgen nuevas dificultades pues requiere tener en cuenta algunas hipótesis arbitrarias para resolver ciertos problemas. La principal dificultad se origina por la interdependencia entre las múltiples líneas de producción que coexisten en la explotación agropecuaria que generalmente es mixta. Esto obliga a distribuir los costos fijos en forma arbitraria entre los diversos productos generados en la empresa.

Además se hace difícil evaluar otros de los componentes de los costos como son la remuneración del propietario y de su familia, la depreciación de activos, el tipo de interés sobre el capital invertido, etc. Otra de las dificultades típicas es la gran diversidad de costos debidos al tamaño o escala y al sistema de explotación usado (en el caso de Australia se fijan los precios con referencia a los costos de una producción eficiente, determinados sobre una encuesta por muestreo que satisface ciertas normas de productividad). A este respecto es importante disponer de información sobre cómo están distribuidos los diferentes estratos de productores (de acuerdo a sus costos de producción y comercialización), para juzgar cuál habrá de ser el efecto que pueda producir una variación en los precios o el nivel con que sean mantenidos.

3. Fórmula de la Paridad

Este método se basa en la comparación entre precios recibidos por los productos y precios pagados por los insumos utilizados, datos que se obtienen con relativa facilidad. Tal sencillez se logra a expensas del alcance, puesto que los ingresos rurales no dependen sólo de los precios sino también del rendimiento por hectárea y del volumen de producción, por lo que en general con el método de la paridad se implanta conjuntamente un seguro de cosecha. Esta deficiencia ha sido superada en varios países en distintas formas, ya sea realizando pagos adicionales los años de bajos rendimientos (caso del trigo, cebada y arroz en Japón, en donde se devengan automáticamente dichos pagos cuando el rendimiento de un determinado año es inferior en un 5% con respecto a la tendencia de largo plazo de los rendimientos medios). Para flexibilizar este método y tomar en cuenta los desarrollos tecnológicos, la mayoría de los países que lo han adoptado, en el momento de fijar los niveles de sustentación no utiliza el nivel absoluto de la paridad sino un determinado porcentaje de dicha paridad.

4. Fórmula del factor múltiple

Este método establece un nivel de precios en base a los precios de algunos insumos o productos "claves". Con este procedimiento (utilizado en Nueva Zelandia) se evitan algunas de las dificultades que ofrecen las fórmulas de mayor precisión ya discutidas, pero su inconveniente reside principalmente en la gran discusión que puede originarse sobre la ponderación que debe asignarse a cada factor. Evidentemente esto permite a su vez gran margen en la negociación entre los diversos grupos interesados. Hasta cierto punto se aparta de la idea de una fórmula estricta y se aproxima al método "ad hoc" para determinar los niveles de precios.

En conclusión, se observa que cada una de las fórmulas tratadas encierra una gran proporción de decisiones "ad hoc" (la validez de esta afirmación es menor en lo referente a la fórmula de la paridad). Esto significa que en general todas estas fórmulas son incompletas y no pueden considerarse como adecuadas por sí solas para la fijación de precios. Además debe destacarse que cualquier fórmula es susceptible de perder contacto con la realidad si no es regularmente actualizada con arreglo a las variaciones de costos y métodos de producción por un lado y sobre los desplazamientos de la demanda por el otro.

C. MÉTODOS DE APLICACION DE LA GARANTIA DE PRECIOS

Fundamentalmente hay dos formas de aplicar la garantía de precios a los productos agrícolas: regulando la afluencia de productos al mercado o mediante medidas de tipo financiero.

Mediante la primer forma se impide que una oferta excesiva rebaje los precios por debajo del nivel de garantía. Esto se logra limitando las áreas sembradas, desviando parte de la producción hacia otros usos o mercados, almacenando stocks, o eventualmente destruyendo determinado volumen de productos que no pueden absorberse de otro modo.

La segunda forma de control consiste en aceptar la formación natural del precio en el mercado, compensando la diferencia respecto al precio garantido con pagos suplementarios a los productores.

Un aspecto importante de todos estos métodos de precios garantidos es determinar hasta qué punto estas políticas son compatibles con el ejercicio del comercio privado. Evidentemente, ninguno de los sistemas que regulan suministros podrá coexistir con plena libertad de mercado. Sin embargo, la interferencia puede limitarse a ser relativamente marginal, reduciendo la obligación contraída a comprar a un precio mínimo cualquier cantidad de producto que se ofrezca. Los métodos financieros para aplicar las garantías de precios son compatibles con el comercio privado, pero no excluyen la comercialización centralizada a través de un organismo oficial, privado o mixto. Este organismo puede simplificar el pago de las primas compensatorias a productores y probablemente resultará indispensable para el eficaz funcionamiento de un fondo de estabilización.

El principio general de la prima compensatoria es sencillo, los agricultores venden su producto al mercado, individualmente o por conducto de su entidad comercializadora. Si el precio medio realizado es inferior al de garantía, el Gobierno o el Organismo específico encargado aporta la diferencia que debe percibir el productor. El uso de la prima compensatoria, transfiere al contribuyente el costo total de la sustentación de precios.

Debido a las grandes fluctuaciones en los precios externos, extender la garantía a los productos de exportación puede insumir fuertes compromisos financieros, que llegan en períodos críticos a exceder los recursos de los órganos específicos y las posibilidades de respaldo del Gobierno. Para dar mayor elasticidad y determinar ciertos límites a estas políticas de apoyo a

la producción, se han ideado distintos sistemas de fondos de nivelación, financiados con aportes deducidos de los ingresos del mismo producto en épocas de precios favorables o con aportes del Gobierno en formas variadas. Los fondos son administrados por organismos centrales de comercialización que también reconocen participación variada del Estado y de los propios interesados, productores, industrializadores, comerciantes o consumidores.

El volumen financiero disponible, unido a las previsiones y estudios de mercado, permite equilibrar los niveles de precios altos y bajos dentro de un año o entre años sucesivos.

Capítulo V

EL FINANCIAMIENTO DE LAS POLÍTICAS DE PRECIOS GARANTIDOS

Una de las características resaltantes de las políticas de sustentación de precios es su costo relativamente elevado. En consecuencia ningún programa realista debe ser lanzado sin antes haber asegurado los medios económicos para cubrir oportunamente los requerimientos financieros que se derivan de estas políticas.

En este sentido es conveniente distinguir dos casos principales: aquellos sistemas de sustentación de precios en los cuales los niveles establecidos son tales que no se requieren fuentes adicionales de ingresos y aquellos sistemas en los cuales se hace necesario recurrir a otras fuentes para financiar los costos. En consecuencia, es importante analizar cuáles son las fuentes de fondos más comúnmente utilizados y en definitiva sobre quiénes recaerá el peso de dicha financiación.

Como ya se señaló anteriormente, la sustentación de ingreso puede ser realizada vía reducción de costos o vía elevación de precios. Con los planes de reducción de costos de producción o de comercialización, los ingresos adicionales pueden ser obtenidos a través de transferencias de fondos desde otros sectores o vía aumento de productividad, tanto en la producción como en la comercialización. Cuando se realiza mediante la elevación de precios, los fondos destinados a costear la sustentación suelen proceder de dos fuentes: del propio sector agropecuario o del Estado (fondos públicos).

A. FONDOS PROVENIENTES DEL SECTOR AGROPECUARIO

Lo que el sector agropecuario puede realizar en cuanto a autonivelar sus ingresos es relativamente limitado. En general se trata de transferencias de fondos de los años buenos a los años malos, o de las ventas en mercados lucrativos a las realizadas en los menos remunerativos, o entre distintos sectores de productores.

En la mayoría de los casos estas transferencias se realizan a través de los fondos de nivelación o compensación descritos en el capítulo precedente. Dichos fondos son financiados por los propios productores y requieren de un organismo central de comercialización que administre el fondo.

La principal característica de este tipo de fondo es que puede compensar todas las transacciones o sólo algunas de ellas. En el primer caso actúa como sostén de ingresos, mientras que en el segundo caso está actuando como un seguro para casos especiales de fuertes desequilibrios en los precios. Es importante destacar que el fondo permanecerá solvente dependiendo en gran parte del nivel relativo a que se fijen los precios al productor, de la oportunidad en que se instituya el fondo, y de que se alternen períodos de subsidios con épocas de bonanza que permitan acumular reservas.

Durante los últimos años se ha ido generalizando la utilización de este tipo de fondos para los productos de exportación, donde el Estado actúa marginalmente otorgando avales sobre los préstamos y enjugando déficit cuando éstos se producen.

B. FONDOS PROPORCIONADOS POR EL ESTADO

La financiación del Estado incluye a las clásicas oficinas públicas, así como todos los organismos más o menos autónomos, como las juntas de comercialización, cuyas actividades se respaldan con fondos públicos. Los fondos del Gobierno pueden utilizarse en diversas formas, entre las que se destacan:

1. Sistemas de primas compensatorias

Los productores venden sus productos al mercado individualmente o a través de alguna entidad comercializadora. Si el precio medio realizado es menor al de garantía, el Gobierno aporta una prima suplementaria. Esta forma de subsidio no requiere ingerencia estatal en el mercado y las restricciones oficiales en el comercio internacional sólo son necesarias cuando sus precios están tan por debajo del precio interno que se desea sostener, que es menester impedir la importación.

El procedimiento implica una transferencia de parte del precio pagado por el consumidor a la hacienda pública, recayendo sobre el contribuyente el costo total de la sustentación de precios. En países donde el principio de la tributación es progresivo ésto significa un reparto más equitativo de la carga.

En adición a ser financiado con los ingresos corrientes del Estado, los costos de las políticas pueden ser costeados con algún tipo especial de gravamen, y esta modificación puede traspasar aquella carga a algún sector específico o mantener la distribución homogénea. El empleo de las primas compensatorias para los productos de exportación es relativamente limitado, debido principalmente al hecho de que los gobiernos podrían contraer obligaciones muy cuantiosas si los precios mundiales descienden notablemente por debajo del nivel garantizado.

2. Fondos oficiales para estabilización

El Estado puede intervenir adicionalmente realizando compras o concediendo préstamos con el objeto de acumular reservas, o participando directamente en las transacciones de importación y exportación. Con ese fin pueden asignarse fondos oficiales para integrar los recursos de los organismos encargados del sostén de precios, como son en general los Fondos, Juntas o Corporaciones de diversos productos. Con esta actuación, si los niveles de garantía fueron establecidos correctamente en relación a la tendencia de largo plazo, es de esperar que el Estado no incurra en pérdidas, actuando solamente como un agente financiero con el objeto de sustentar los precios.

Ya se ha señalado que países con abundantes recursos no agrarios contemplan en la práctica la concesión de recursos abundantes al sector agropecuario como aportes a fondo perdido, ya que por las condiciones especiales en que éste se desenvuelve no se espera recuperarlo.

C. FINANCIAMIENTO DE LAS MEDIDAS TENDIENTES A LA REDUCCION DE COSTOS

Como se indicó, las reducciones de costos pueden lograrse a través de transferencias de otros sectores o vía aumento de la productividad. El costo de los insumos puede reducirse pagando subsidios, pero además puede obtenerse el mismo resultado racionalizando la gestión industrial y de los servicios o aumentando la escala de producción y consumo.

Debe destacarse que con estas medidas se consiguen efectos directos sobre la producción agrícola, aumentando la productividad al utilizar más y mejores insumos, pero también se consigue que funcione el efecto multiplicador a través de las industrias y servicios donde se generan esos insumos, con lo cual los beneficios finales globales pueden ser muy superiores a los costos iniciales de las políticas.

Capítulo VI

LAS POLÍTICAS DE PRECIOS EN LOS PAISES CON SECTORES AGROPECUARIOS IMPORTANTES

En la mayor parte de los países, el enunciado teórico general de las políticas agropecuarias por lo regular aparece relativamente claro. No obstante, en la práctica se observa que el panorama se ve oscurecido por una maraña de medidas de corto plazo y reglamentaciones de tratamiento diferencial a ciertos sectores de la actividad agropecuaria.

Entre los factores distorsionantes más comunes pueden destacarse:

- la rápida evolución de las condiciones predominantes en los mercados mundiales, exige ajustes frecuentes a todos los niveles,
- con frecuencia se desea conceder condiciones de excepción a algunos productos específicos, a determinadas zonas o a ciertos grupos de productores,
- existen situaciones coyunturales que requieren medidas de emergencia y que frecuentemente tienden a perpetuarse,
- existe un interés marcado por parte de los gobiernos de favorecer a los sectores exportadores, ya que el balance de pagos es un punto decisivo de la mayoría de las economías.

Además debe notarse que las políticas de precios en cada país actúan en un marco de referencia nacional que impone limitaciones y condiciona sus posibilidades de éxito. En consecuencia, en cada caso, al analizar las medidas utilizadas y el impacto buscado, deben dimensionarse los siguientes factores:

- el grado de desarrollo general del país,
- el desarrollo tecnológico del sector agropecuario,
- los costos comparativos de producción,
- la importancia del sector agropecuario en el contexto nacional,
- la importancia de las exportaciones agrícolas en el total de exportaciones,
- la situación socio-económica y política del sector agropecuario.

Con estos condicionantes presentes, a continuación se intenta resumir los aspectos centrales de las políticas de precios en ciertos países que pueden ser considerados líderes por su producción agropecuaria orientada hacia el desarrollo. No obstante, debido al dinamismo imperante, muchas de las situaciones expuestas están cambiando y por tanto exigen una actualización permanente.

A. AUSTRALIA

Dentro del contexto económico nacional de Australia, el sector agropecuario contribuye al Producto Bruto y al empleo de mano de obra con un

porcentaje relativamente pequeño y declinante. Sin embargo, el sector agropecuario cumple un papel importante en el comercio internacional contribuyendo alrededor del 50% de los ingresos por exportaciones.

La tradición agropecuaria del país es muy antigua y el interés público en la producción se acentuó a partir de la década de 1930 cuando se inician en Australia diversos programas de protección al productor. Esta protección se desarrolla principalmente bajo la forma de Juntas (o Corporaciones) de Comercialización, y actualmente todos los productos agropecuarios más importantes están sujetos al control de alguna Junta de Comercialización 1/, ya sea que los mismos se destinen al mercado doméstico o a la exportación.

Entre estos organismos se destacan la Junta de Comercialización del Trigo y la Corporación de Comercialización de la Lana que manejan los dos productos agropecuarios más importantes del país. Además de las Juntas para productos primarios existen otras para productos procesados como frutas secas, conservas, azúcar, etc.

La política agropecuaria de Australia está orientada por medio de planes agropecuarios indicativos 2/. Entre otros detalles, los planes quinquenales analizan la tendencia de la producción y estiman la remuneración que percibirán los productores, señalando las correcciones deseables.

Los productores participan directamente en la formulación de las políticas agropecuarias, ya que las Juntas se crean por Ley del Parlamento previo plebiscito y en su directorio tienen mayoría los productores. También son consultados en la formulación de los planes quinquenales.

En general, a través del mecanismo de los planes indicativos y de la actuación de las Juntas, se busca la corrección voluntaria de la producción por parte de los productores para adecuarla a los niveles más convenientes. Además, mediante la diversificación de la oferta al mercado internacional se busca un esquema de precios internos estables que aumente progresivamente tratando de aproximar los ingresos de la población rural con el promedio nacional.

1. Objetivos de las políticas agropecuarias

Si bien existen pocos documentos oficiales que expliciten los objetivos de las políticas agropecuarias, es posible afirmar que el Gobierno asigna prioridad a la obtención de precios estables y suficientes para cubrir con holgura los costos como una forma de promover el bienestar de los sectores productores. Este objetivo reviste particular importancia porque los niveles de costos en Australia son en general altos, y, además porque el ingreso promedio de la población es también muy alto, lo que obliga a asegurar un ingreso destacado a la muy escasa proporción de la población que mantiene las actividades agropecuarias (5%).

1/ Las Juntas para cada producto difieren notablemente dependiendo de diversos factores particulares, pero la filosofía de las mismas es semejante.

2/ En la actualidad se desarrolla el sexto plan quinquenal.

Dada esta situación las Juntas comercializadoras pueden mantener políticas que elevan los precios del consumo interno por encima de los valores internacionales o que gravan fuertemente sobre el erario público. Del mismo modo, ha tenido tradicionalmente fuerte vigencia en Australia el argumento de que la existencia de tarifas de protección para la producción industrial sería injusta si no fuera acompañada de un tratamiento equivalente para los productos primarios y la población rural.

Otros objetivos incluyen aspectos generales tales como estimular el uso más eficiente de los recursos productivos y evitar la competencia desleal y ruinosa dentro del sector.

2. Organismos de comercialización

Las Juntas de comercialización son los organismos especializados que tienen atribuciones en la reglamentación y control de la comercialización de productos específicos. Para cada uno de los productos importantes existe una Junta o bien una Corporación de Comercialización, que son similares a las primeras pero con atribuciones para intervenir directamente en la comercialización y venta de los productos señalados.

Las Juntas están regidas por un grupo compuesto de unos 9 a 13 miembros principalmente productores, con participación de representantes de las industrias, los exportadores y el Gobierno. El control del Gobierno y la organización general de cada Junta puede diferir notablemente dependiendo del producto.

También existe gran variación en el control que las Juntas tienen sobre la comercialización de los productos. En algunos casos, debido a la concentración geográfica de la producción, las Juntas tienen prácticamente el poder de monopolio, en tanto que en otros casos actúan en competencia con el sector privado.

En general los productores no tienen obligación de operar con las Juntas excepto si los productos cruzan los límites geográficos de los estados.

3. Políticas de precios

Por lo regular en Australia no rigen precios fijos para los productos agropecuarios. Sin embargo, anualmente las Juntas establecen un precio base para los productos de su competencia. Este precio anticipado en realidad es un precio mínimo garantido que se anuncia antes de comenzar la siembra de los productos. El precio puede ser reajustado más tarde teniendo en cuenta el curso seguido por los precios en el mercado.

Las Juntas adquieren todo el producto que les es ofrecido al precio base, y posteriormente venden la producción tanto en el mercado interno como en el internacional.

4. Niveles de precios establecidos

Actualmente las Juntas establecen los precios anticipados tomando en consideración los costos de producción. Como índice práctico se observa que en la mayor parte de los productos, notablemente el trigo, las Juntas fijan un precio algo superior al precio del año anterior, con lo cual se espera cubrir los crecientes costos de producción.

Para el mercado interno se indica un precio de venta que por lo regular fluctúa alrededor del 110% del precio al productor. Para poder mantener alto el precio interno, que normalmente supera los precios de exportación, las Juntas toman en cuenta que la demanda internacional es más elástica que la doméstica, y en consecuencia vuelcan productos a la exportación con el fin de regular la oferta a los mercados nacionales. Debe señalarse que en Australia no existen derechos de exportación para los productos agropecuarios, e incluso ocasionalmente se subsidia esta exportación a través de diversas medidas directas e indirectas.

En términos generales mediante el sistema de esquemas de precios diferenciales entre exportación y consumo interno se han mantenido niveles de protección que han oscilado con variaciones de año a año alrededor de los siguientes porcentajes por encima de la paridad internacional: trigo y cebada 7%, arroz 14%, pasas de uva 18%, queso 34%, azúcar de caña 35%, huevos 53%, manteca 59%. En algunos de los resultados citados se registran conjuntamente los efectos obtenidos por precios diferenciales, con más ciertos subsidios especiales.

5. Los precios al productor

Cuando el productor entrega la cosecha recibe el precio base anticipado. La Junta vende entonces a todo destino. Si los precios obtenidos son superiores a los precios mínimos adelantados a los productores, como ha venido sucediendo en el caso del trigo, por ejemplo, en los últimos años, cuando se ha completado la mayor parte de las ventas domésticas, se prorratea la diferencia resultante entre los productores que entregaron ese producto a la Junta. Por último, al finalizar las exportaciones del año del producto en cuestión la Junta distribuye nuevamente el saldo resultante con lo cual el productor recibe un tercer pago.

Debe señalarse que el Banco de la Reserva adelanta a las Juntas los fondos para cubrir el precio anticipado al productor. Una vez que las Juntas venden el producto reembolsan el crédito y el saldo positivo es destinado a los productores previa deducción de un porcentaje que pasa a integrar las reservas de un Fondo de Estabilización por producto.

Si el saldo de la venta no fuera positivo y si superase las reservas previstas, el Gobierno se hace cargo del déficit y concede préstamos o asignaciones especiales a las Juntas respectivas para que puedan continuar operando. Este es el caso de la Junta de Comercialización de la Lana que ha venido acumulando stocks monumentales a la espera de una mejoría de los precios internacionales.

En la práctica, estas políticas cumplen adecuadamente su finalidad y son suficientes para mantener precios relativos en las empresas agrarias que aseguran la prosperidad del sector y han permitido un constante crecimiento de la producción y un aumento de los excedentes exportables y de la participación australiana en los mercados mundiales de lana, trigo y carne.

Simultáneamente el Gobierno Australiano ha realizado un esfuerzo muy intenso en materia de ciencia y tecnología, anotándose éxitos que los colocaron a la cabeza de la investigación y aplicación tecnológica mundial y que solucionaron problemas que alcanzaron en ciertos momentos proyecciones catastróficas. Tales fueron la lucha biológica contra diversas plagas, la inducción de fertilidad en los suelos mediante el ciclo fertilizante fosforado-leguminosas, la corrección de minicarenias, el uso de algunos tipos de maquinarias, el desarrollo de formas empresarias muy ágiles y otros.

6. Cuotas de producción

Por lo regular en Australia no se fijan cuotas de producción. No obstante, los planes quinquenales establecen las tendencias deseadas para las diversas producciones, indicando en ciertos casos las cuotas máximas que podrá comercializar cada Estado a través de las Juntas. Las cuotas correspondientes a cada Estado son revisadas anualmente por los gobiernos con la participación de los sectores productores e industriales.

Esto significa que los productores gozan de libertad para planificar su actividad en base a los datos anticipados por las Juntas para evitar excesos de oferta de acuerdo a las proyecciones realizadas.

En casos excepcionales se han establecido cuotas de producción, como el caso de las peras y manzanas, donde el Gobierno compensa a los productores por cada árbol cortado para cumplir con la limitación del área plantada. También se determinan cuotas para el arroz de acuerdo al agua disponible para riego, que es un elemento críticamente escaso en la mayor parte del país.

B. CANADA

Canadá tiene un sector agrícola muy importante, tanto por el nivel de tecnificación como por la fuerte contribución que realiza al comercio exterior de ese país. A su vez dentro del sector agrícola los cereales y granos tienen un lugar preponderante y han merecido atención prioritaria por parte de las autoridades.

Los antecedentes de las políticas graneras se remontan a la Ley de Granos de 1930, que con algunos cambios sigue vigente hasta la fecha. Actualmente las políticas se orientan y ejecutan a través de dos organismos:

- La Comisión Canadiense de Granos, encargada de establecer y supervisar normas de calidad y sistemas de clasificación, almacenamiento, transporte y comercialización.

- La Junta Canadiense del Trigo, que es la única autorizada para exportar o importar trigo, avena y cebada, y venderlos a los precios que considere razonables, la única que autoriza el movimiento interprovincial de estos cereales y la que controla el transporte interprovincial de todos los granos.

El apoyo gubernamental a los productores se desarrolla en dos áreas principales: desarrollo de mercados y políticas de precios.

1. Objetivos de las políticas de precios

Las políticas de estabilización y sustentación de precios de granos buscan proteger a los productores contra las fuertes fluctuaciones de precios, manteniendo los ingresos estables y razonablemente altos. Al mismo tiempo promueven un sistema de producción flexible que estimula a los productores a realizar ajustes voluntarios en respuesta a los cambios del mercado.

2. Organismos de la comercialización

La Junta Canadiense del Trigo actúa tanto en el plano nacional como internacional cumpliendo tareas diferentes.

a) Comercialización Internacional. En las ventas al exterior la Junta procede de dos maneras distintas, aunque frecuentemente estos procedimientos se manejan conjuntamente:

- La Junta vende negociando directamente y una vez logrado el contrato las empresas privadas actúan como agentes de exportación.
- Las empresas privadas actuando como agentes de la Junta conducen las negociaciones con el exterior, comprando los granos al contado de la Junta, y asumiendo la responsabilidad por el ingreso de las divisas.

b) Comercialización Interna. La Junta actúa en la comercialización interna de acuerdo a la Ley de Granos que señala dos clasificaciones: trigo, avena y cebada de la pradera 1/ y los demás granos de la zona y todos los producidos fuera de la zona designada. La Junta tiene atribuciones directas sobre el trigo, avena y cebada de la zona, incluyendo el establecimiento de cuotas, y atribuciones generales sobre el movimiento de todos los granos.

1/ Zona granífera que presenta cierta similitud con la llanura pampeana y que comprende las provincias de Manitoba, Saskatchewan, Alberta y parte de Ontario y Columbia Británica.

3. Políticas de precios

La Junta tiene la obligación de comprar todo el trigo que le ofrezcan los productores. Al recibir los granos en algún elevador de campaña la Junta emite un certificado y le abona al productor un "precio anticipado". Este precio es establecido por el Gobierno Federal para una calidad básica del trigo, y en realidad constituye un precio garantizado al productor. Los precios relativos para las demás calidades y para los demás granos son fijados posteriormente por la Junta.

4. Nivel de precios establecidos

Los "precios anticipados" no se determinan sobre la base de una fórmula particular y no tienen límite en cuanto al nivel a que puedan fijarse. La fijación de este precio que orienta las decisiones de los productores, se efectúa históricamente, teniendo presentes los promedios de precios efectivos de los años precedentes con una reducción preventiva. En las circunstancias reales los precios anticipados año a año han cubierto los costos de producción y además han sido superados por los precios efectivos a los que se vendió la producción finalmente, con lo cual los productores recibieron bonificación adicional.

Para el grupo de los otros cereales (los que no son trigo, avena y cebada de la pradera), la Ley de Estabilización Agrícola de 1958 autoriza la sustentación del precio del trigo, avena y cebada fuera de "la zona" a no menos del 80% de los precios medios de los últimos 10 años. Hasta la fecha no ha sido necesario sostener los precios de estos cereales porque los precios finales excedieron siempre los precios anticipados.

5. Los precios al productor

Después que la cosecha del año ha sido vendida, la Junta deduce sus costos de operación, y establece las sumas totales derivadas de los ingresos percibidos por la venta de cada calidad de los distintos productos. Cada una de esas sumas es dividida por el volumen recibido para establecer el precio que finalmente recibirá el productor, previa deducción del monto anticipado. Si la operación llegare a producir pérdidas, el Gobierno absorbería el déficit resultante, en tanto que el productor retiene el precio anticipado.

6. Cuotas de producción

Cuando la oferta excede ciertos límites considerados razonables la Junta puede establecer cuotas máximas de producto que cada productor puede entregar en un momento determinado 1/.

1/ Las cuotas se crearon en base a la producción de los años siguientes a la Segunda Guerra Mundial, pero desde entonces nunca han sido plenamente utilizadas porque la demanda absorbió íntegramente la producción.

Inicialmente las cuotas fueron autorizadas en cantidad uniforme para cada productor independientemente del tamaño de su explotación. Ahora se determinan sobre la base de una fórmula que incluye el área sembrada con granos, oleaginosas, forraje y barbecho de verano. Cada productor puede usar su cuota para entregar cualquier grano de su preferencia.

En caso de asignarse cuotas, a cada productor se le entrega una libreta que contiene una descripción de su chacra, cantidad de acres sembrados con los diferentes granos, y la cantidad asignada a cada grano para propósitos de cuotas. Al ir entregando los granos se le anota dicho volumen deduciéndolo del cupo total asignado.

Las cuotas totales tienen duración limitada y son flexibles para responder a condiciones de mercado de los diferentes granos. Las cuotas individuales no son iguales para toda la pradera en un momento determinado y pueden estar limitadas a áreas específicas, aunque se busca igualdad de oportunidad para todos los productores a través de los años.

C. ESTADOS UNIDOS

Los Estados Unidos poseen un sector agrícola de mucha importancia, tanto por el alto nivel tecnológico predominante, como por su gran volumen de producción y la considerable exportación. El país es el mayor exportador de productos agropecuarios del mundo y dentro del total agropecuario los cereales y granos tienen un lugar ponderable. La atención del Gobierno, en consecuencia, generalmente se ha centrado en esta área.

En los Estados Unidos el Gobierno reconoce que los productores normalmente tienen capacidad suficiente para producir cereales y granos en cantidades superiores a las que demanda el mercado interno o las que pueden colocarse regularmente a precios estables y remuneradores. Principalmente debido a la favorable relación entre los precios de los productos y de los insumos tecnológicos, primordialmente los fertilizantes, la producción ha crecido persistentemente durante las últimas décadas, hasta el punto de crear costosos problemas para almacenar excedentes monumentales en la década del 60.

1. Objetivos de las Políticas Agropecuarias

Hasta fines de la década de 1960 la acumulación creciente de excedentes indujo a establecer políticas que asegurando el ingreso mínimo de los productores se desarrollaron dentro de un marco estricto de cuotas de producción y detracción de tierras de cultivos. A partir de 1970 se atenúa la rigidez de las medidas dando mayores oportunidades a los agricultores para que realicen ajustes en sus operaciones individuales de acuerdo a las cambiantes condiciones económicas y a los pronósticos de mercado. La elevación de los precios internacionales en el período reciente ha actuado como un estímulo libre para expandir la producción sin crear problemas de grandes excedentes.

En consecuencia, a largo plazo las políticas sectoriales facilitan

la acción de los productores, sosteniendo los ingresos de los mismos y evitando las grandes fluctuaciones de precios en los mercados en que actúan. Al mismo tiempo se busca asegurar a los consumidores un suministro de alimentos a precios razonables evitando la formación de grandes excedentes.

Las políticas para los distintos productos ocasionalmente se han asignado diversas metas a corto plazo dependiendo de la situación del mercado y de diversos aspectos socio-económicos y políticos. Estos enfoques han sido dinámicos cambiando conforme evolucionaron los problemas nacionales e internacionales.

Los programas nacionales en el campo agropecuario históricamente utilizaron uno o más de los siguientes enfoques:

- Precio sostén, utilizando préstamos sobre productos depositados, compras, y pagos directos.
- Cuotas de siembra y comercialización, relacionadas con programas de precio sostén.
- Detracción de tierras, para lograr que la producción se equilibre con la demanda.
- Almacenamiento, manipuleo y colocación de productos excedentes en el mercado interno e internacional.
- Convenios internacionales por productos.
- Programa de ayuda de alimentos a organizaciones del país.
- Convenios de comercialización voluntarios y obligatorios (Marketing Agreements and Orders).

2. Organización de la Comercialización

El organismo central de mayor importancia en la comercialización es la Corporación de Crédito para Productos, CCC, que actúa bajo la supervisión y dirección del Secretario de Agricultura.

La CCC compra productos a precios preestablecidos, recibe productos en almacenaje, anticipa fondos por productos depositados, etc. Sin embargo, la CCC va perdiendo la importancia que tuviera en la década de 1960, interviniendo menos y operando sólo cuando es necesario a través de "precios meta" (target prices).

Operan además diversos organismos menores que tienen relación con productos de acuerdo a los convenios colectivos de comercialización.

Las exportaciones, aún la de los programas de ayuda son aprobadas por el Gobierno, pero realizadas por exportadores comerciales.

3. Políticas de precios

En general existen una variedad de medidas, que directa o indirectamente afectan los precios recibidos por el productor.

Constantemente se introducen al sistema en respuesta a los cambios que se producen. No obstante es posible señalar que a través de la CCC se llevan a cabo los siguientes programas:

- precios garantidos obligatorios, para algodón de fibra extra larga, maní, arroz, tabaco, tung, nuez, miel, cebada, centeno, avena y sorgo granífero,
- préstamos y compras, para maíz y trigo,
- préstamos para algodón de secano,
- pago bajo ciertas condiciones, para maíz, trigo y algodón de secano.

Entre los diversos programas de subvenciones de la CCC, el más común es el de préstamos, en cuyo caso el productor deposita sus granos en los sitios autorizados, recibiendo un certificado negociable que le permite retirar una cantidad equivalente de producto, vender el producto o recibir un préstamo por un importe equivalente.

En términos generales es posible afirmar que la presente política de precios trata de alejarse de la intervención directa dándose énfasis al sistema de "precios meta". En caso de que el precio de mercado caiga por debajo del "precio meta" se paga al productor la diferencia entre precios.

En el caso de ganadería, siendo el país deficitario en producción, se ha utilizado el mecanismo de cuotas de importación para mantener controlados los precios en defensa del consumidor, sin descuidar la situación del productor y el hecho de que los costos de producción internos generalmente son superiores a los precios internacionales.

4. Los niveles de precios

Para establecer los "precios base" o en su caso los precios sostén se utiliza una fórmula que trata de mantener una relación estable entre costos de producción y precio de producto con el correr del tiempo, tomando en cuenta las variaciones tecnológicas que se dan en el campo. Los resultados de la fórmula son ajustados en base a la tendencia de la oferta y la demanda, las perspectivas de mercado, la flexibilidad de la producción, etc.

En general los niveles de "precios sostén" y "precios metas" en la práctica resultaron inferiores a los precios de mercado, por lo que la CCC básicamente no ha intervenido en el mercado en los últimos años.

Debe señalarse que en todos los Estados Unidos la mayor parte de los granos y demás productos agrícolas tienen precios internos muy próximos a los precios internacionales, debido a que los productos se transan en las bolsas y cámaras donde compran simultáneamente industriales y exportadores.

5. Los precios al productor

Por desarrollarse la mayor parte de las transacciones en el mercado

privado, el productor recibe un precio directamente relacionado con el mercado.

Cuando el "precio meta" resulta superior al precio de mercado, la CCC le paga al productor la diferencia hasta un monto máximo por individuo (actualmente U\$S 20.000).

6. Cuotas de producción

En general en los Estados Unidos se está dejando de lado el sistema de cuotas y la detracción de tierras de cultivo que en cierta época fueron muy comunes para evitar excesos de producción frente a mercados saturados.

Los programas basados en restricciones de comercialización voluntarias y obligatorias también están siendo abandonadas cada vez más. La auto-restricción ha resultado exitosa sólo en caso de existir mercados que puedan ser aislados para aplicar precios diferenciados de acuerdo a la elasticidad de cada mercado.

D. LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA

La Comunidad Económica Europea ha dado lugar a la creación gradual del Mercado Común Europeo, mercado que también funciona para alimentos y productos agropecuarios en general.

Este mercado busca uniformar los precios y condiciones de comercialización entre los países miembros, presentando una estructura uniforme ante el resto de los países. Esta política ha causado fuerte impacto en la estructura de producción de los miembros, y sus efectos en los mercados mundiales también han sido considerables.

Dentro de la Comunidad, al hablar de productores agropecuarios, la atención se focaliza en Francia, que es fuerte productor y el único exportador importante del conjunto.

1. Objetivos de las políticas

Los objetivos generales definidos en el Tratado de Roma incluyen los siguientes aspectos:

- aumentar la productividad de la agricultura, asegurando el progreso técnico y la utilización óptima de los factores de la producción,
- asegurar un nivel de vida equitativo a la población agrícola,
- estabilizar los mercados, y
- asegurar los suministros a precios racionales.

En general la política agropecuaria común se aplica mediante:

- un sistema adecuado de precios cuyos principales elementos son un precio uniforme de orientación y diversas medidas de intervención,
- la protección contra las importaciones por medio de derechos y mediante la aplicación de gravámenes suplementarios (que dependen de la relación de precios en la comunidad y los precios CIF de los productos importados), y
- el reembolso a la exportación a fin de que los productos de la CEE puedan competir en los mercados mundiales.

2. Organización de la comercialización

En general las transacciones de productos agrícolas entre países del MCE están libres de restricciones, pero el comercio con el resto del mundo está limitado por el uso de una valla proteccionista uniforme contra las importaciones, y subsidios también uniformes que posibilitan las exportaciones.

La política interna de comercialización se lleva a cabo a través de la actuación del FEOGA, un fondo común encargado de adquirir y administrar los excedentes acumulados de productos agropecuarios.

3. Las políticas de precios

Las políticas de precios constituyen el instrumento principal de la política agropecuaria del MCE, y los precios utilizados son precios de orientación, precios de intervención y precios de mercado.

El "precio de orientación" sobre el que descansa el sistema de precios es fijado anualmente por el Consejo de la Comunidad. Este no es un precio garantizado sino un nivel indicativo o teórico que orienta el nivel de precios para los países miembros en el ámbito interno y sirve para establecer niveles de protección frente a terceros países. Además, en el caso de los granos los precios se van elevando conforme avanza la estación para reflejar los costos de almacenamiento y conservación.

El "precio de intervención" generalmente se fija en base a un porcentaje del precio de orientación y sirve para impedir las bajas de precios, ya que diversas medidas de intervención se ponen en funcionamiento cuando el precio de mercado cae bajo este nivel de precios. Para la sustentación de los precios de la producción interna los gobiernos o los organismos semi-gubernamentales tienen la obligación de comprar todos los productos que se le ofrecen (básicamente granos) a los precios de orientación.

El "precio de mercado" se refiere a un promedio semanal calculado en base a los precios vigentes.

4. Niveles de precios

Ese precio de orientación se fija tomando en cuenta la producción, el consumo y la situación del mercado.

Se ayuda a los productores para que obtengan ingresos que se aproximen al precio de orientación, aplicando medidas intervencionistas con el objeto de impedir o regular las fuertes caídas de precios. Las medidas de intervención pueden tomar la forma de una ayuda a los productores o bien compras de las autoridades de intervención en los distintos países miembros para formar existencias o exportar.

Con frecuencia el precio de orientación de la CEE ha sido superior al precio del mercado internacional, por lo cual se ha venido aplicando derechos de importación (que generalmente son fijos) y un gravamen suplementario de importación (que es móvil y comprende la diferencia entre el precio de orientación y el precio CIF del producto).

5. Los precios al productor

En general el productor recibe por sus productos el monto total del precio de intervención (menos deducción de gastos y más sobreprecio de reconocimiento por almacenaje).

6. Cuotas de producción

En general no existen limitaciones a la producción interna de los productos agropecuarios. Sin embargo, existen fuertes restricciones económicas a la importación de diversos productos, por medio de gravámenes proteccionistas. El nivel de protección está ajustado en base a las políticas de producción del MCE y en función de los excedentes acumulados (éste es el caso de leche, manteca y carne donde se acumuló grandes existencias).

BIBLIOGRAFIA

1. CENTRO DE COMERCIO INTERNACIONAL UNCTAD-GATT. El Mercado de la Carne Vacuna. UNCTAD-GATT. Ginebra, 1971.
2. COSCIA, Adolfo. Causas del Deterioro de nuestra posición en el Mercado Internacional de Granos. INTA, Pergamino (publicación preliminar), 1976.
3. DIAZ ALEJANDRO, C.F. Ensayos sobre la Historia Económica Argentina. Amorrortu Editores. Buenos Aires, 1970.
4. FAO. Anuario de Comercio. FAO. Roma, Publicación Anual.
5. _____. Anuario de Producción. FAO. Roma, Publicación Anual.
6. _____. Examen de los problemas relacionados con las medidas de sustentación y estabilización de precios agrícolas. FAO. Roma, 1960.
7. _____. Políticas Cerealistas Nacionales. FAO. Roma, 1973 y agregados.
8. FERRER, A. y WHEELWRIGHT, E.L. Industrialization in Argentina and Australia. Instituto Torcuato Di Tella. Buenos Aires, 1966.
9. FLETSCHNER, Carlos. Comercialización y Precios Agrícolas. Escolatina, Universidad de Chile. Santiago, 1968.
10. KAMINSKY, Mario. Influencia de los precios y la política de precios en el desarrollo regional agropecuario. INTA. Buenos Aires, 1972.
11. PLATE, R. Política de Mercados Agrarios. Editorial Académica. León, España, 1969.
12. SHEPHERD, Geoffrey. Agricultural Price Analysis. Iowa, State University Press. Ames, U.S.A., 1972.
13. STAMER, Hans. Teoría del Mercado Agrario. Editorial Académica. León, España, 1969.
14. USDA. Agricultural Markets in Change. USDA. Washington, 1966.

15. USDA. Agricultural Policies of Foreign Governments. USDA. Washington, 1967.
16. _____. Canada: Growth Potential of the Grain and Livestock Sectors. USDA. Washington, 1972.
17. _____. Fact Book of US Agriculture. USDA. Washington, 1976.
18. _____. Grain in the European Community: rising protection and falling imports. USDA. Washington, 1970.
19. WARD, James. Farm Commodity and Related Programs. USDA. Washington, 1976.
20. WILLIAM, D.B. Agriculture in the Australian Economy. Sydney University Press. Australia, 1967.

A N E X O S

Cuadro Nº 1
PRODUCCION DE TRIGO Y EXPORTACIONES
(En millones de Toneladas)

		<u>1961/65</u>	<u>1972</u>	<u>1973</u>	<u>1974</u>	<u>1975</u>
Todo el mundo	Prod.	254,5	346,8	276,6	360,2	354,9
	Exp.		(64,9)	(81,5)	(65,4)	
Argentina	Prod.	7,5	7,9	6,6	6,0	8,2
	Exp.		(1,8)	(3,1)	(2,0)	
Australia	Prod.	8,2	6,4	12,1	11,2	12,0
	Exp.		(8,7)	(5,6)	(5,3)	
Canadá	Prod.	15,4	14,5	16,5	13,3	17,1
	Exp.		(14,6)	(12,9)	(10,6)	
Francia	Prod.	12,5	18,0	17,8	19,1	15,0
	Exp.		(6,8)	(8,4)	(8,9)	
U.S.A.	Prod.	33,0	42,0	46,4	48,9	58,1
	Exp.		(22,6)	(38,4)	(26,0)	

FUENTE: Elaborado con datos de FAO.

Cuadro Nº 2
EXISTENCIAS DE GANADO VACUNO
(Millones de cabezas)

	<u>1961/65</u>	<u>1972</u>	<u>1973</u>	<u>1974</u>	<u>1975</u>
Todo el mundo	992,5	1.130,6	1.150,8	1.178,8	1.200,8
Argentina	43,1	52,3	54,7	56,5	58,0
Australia	18,4	27,4	29,1	30,8	33,1
Francia	20,1	21,7	22,5	22,9	24,7
U.S.A.	103,8	117,9	121,5	127,7	131,8

FUENTE: Elaborado con datos de FAO

Cuadro Nº 3

EXPORTACIONES TOTALES Y DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS

Promedio 1969/73

(En millones de US\$)

	TOTAL EXPOR- TACIONES	TOTAL EXPORTACIO- NES AGROPECUARIAS	EXPORTACION AGROP. COMO % DE EXP. TOTAL
Argentina	2.066	1.674	81
Australia	5.397	2.774	51
Canadá	18.596	2.218	12
Francia	23.125	4.412	19
Estados Unidos	48.527	9.803	20

FUENTE: Elaborado con datos de FAO

Cuadro Nº 4

DISTRIBUCION DE LAS EXPORTACIONES AGROPECUARIAS

Promedio 1969/73

(% del total)

	CEREALES	CARNES FRESCAS	FIBRAS TEXTILES	OTROS PRODUCTOS
Argentina	33	33	7	27
Australia	20	22	33	25
Canadá	50	6	-	44
Francia	29	6	5	60
Estados Unidos	39	3	6	52

FUENTE: Elaborado con datos de FAO

Cuadro Nº 5

T R I G O

PRECIO PAGADO AL PRODUCTOR
(en US\$ por tonelada)

AÑO	RELACION DE PRECIOS			
	ARGENTINA	EE.UU.	CANADA	FRANCIA
				ARGENTINA: PROMEDIO DE EE.UU. Y CANADA (EN %)
1953	34	75	59	33
1954	32	78	62	33
1955	30	73	60	30,9
1956	35	72	61	32,7
1957	32	71	62	40
				Prom.: (48,4)
1958	32	64	61	41
1959	28	65	61	37,3
1960	36	64	67	46,7
1961	42	67	67	51,8
1962	43	75	64	51,8
				Prom.: (55,0)
1963	46	68	67	58,2
1964	40	50	64	51,3
1965	32	50	68	42,1
1966	38	60	68	45,2
1967	46	51	62	52,3
				Prom.: (66,7)
1968	42	46	58	47,7
1969	46	46	54	59,0
1970	43	49	61	51,2
1971	38	49	58	40,9
1972	40	58	65	35,4
				Prom.: (76,9)

FUENTE: A. Coscia, Causas del Deterioro de nuestra posición en el Mercado Internacional de Granos. INTA, Pergamino (publicación preliminar), 1976.

Cuadro No 6

M A I Z

PRECIO PAGADO AL PRODUCTOR
(en US\$ por tonelada)

AÑO	RELACION DE PRECIOS			
	ARGENTINA	EE. UU.	ITALIA	ARGENTINA: ITALIA ARGENTINA: EE.UU. (EN %)
1953	29	59	75	38,7
1954	27	56	84	32,1
1955	25	53	87	28,7
1956	30	51	79	38,0
1957	38	44	72	52,8
			Prom.: (38,1)	Prom.: (57,9)
1958	30	44	73	41,1
1959	32	46	68	47,1
1960	33	43	63	52,4
1961	38	44	64	59,4
1962	39	47	70	55,7
			Prom.: (51,1)	Prom.: (76,8)
1963	41	47	71	55,7
1964	27	50	74	36,5
1965	33	50	70	47,1
1966	35	54	77	45,4
1967	38	44	88	43,2
			Prom.: (45,6)	Prom.: (71,7)
1968	35	46	90	38,9
1969	43	49	92	46,7
1970	41	58	93	44,1
1971	33	43	98	33,7
1972	35	51	110	31,8
			Prom.: (39,0)	Prom.: (76,0)

FUENTE: A. Coscia. Causas del Deterioro de nuestra posición en el Mercado Internacional de Granos. INTA, Pergamino (publicación preliminar), 1976.

DISTRIBUCION DE LOS COSTOS DE LAS POLITICAS

Para mejorar el nivel de ingresos del productor agrícola, el Gobierno puede hacer pagos directos al productor (subsidios) o establecer niveles de precios mínimos.

A su vez, para mantener estos precios mínimos el poder público puede dejar que el precio de mercado fluctúe libremente, compensándole al productor con un monto resultante entre el precio mínimo deseado y el precio de mercado. De lo contrario debe comprar y retirar del mercado una cantidad de producto suficiente para que se reestablezca un nuevo equilibrio al nivel deseado.

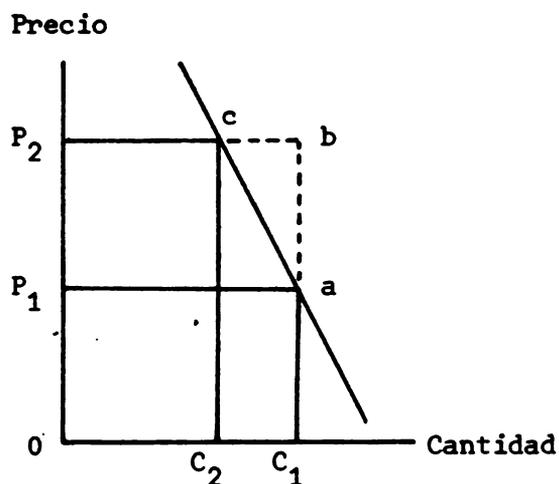
EL COSTO DE LA PROTECCION

El costo directo e indirecto de los programas de protección al productor debe ser evaluado desde varios ángulos, teniendo en cuenta los siguientes puntos de vista:

- del productor
- del consumidor
- de la economía nacional
- del nivel de bienestar general

Partiendo de una situación estática donde en una economía existe la cantidad de producto C_1 , el precio resultante sería P_1 . Por determinación oficial se decide lograr un precio mínimo de P_2 . Para esto existen dos alternativas:

1. Dejar que el precio de mercado continúe en P_1 y pagar al productor la diferencia entre P_1 y P_2 . En este caso el consumidor pagaría un monto determinado por el rectángulo P_1 -a- C_1 -0 y el Estado pagaría un subsidio P_2 -b-a- P_1 .



2. Retirar del mercado una cantidad para elevar el precio del producto de P_1 (precio de equilibrio inicial) a P_2 (precio de sustentación). En este caso el consumidor pagaría P_2-c-C_2-0 y el Estado compraría por valor de $c-b-C_1-C_2$.

Nótese que en ambos casos el productor recibe P_2-b-C_1-0 . La diferencia radica en que en el primer caso el consumidor recibe más producto a precio inferior, en tanto que en el segundo el consumidor recibe menos producto a precio superior.

La incidencia de ambas políticas es diferente dependiendo del sistema tributario vigente. Si los impuestos son proporcionales los consumidores de bajos ingresos están contribuyendo con una cantidad relativamente superior, y ésto se puede minimizar con sistemas de tributación progresiva. Por otra parte, si los productos considerados son de consumo popular y los precios se mantienen altos, los consumidores de bajos ingresos serán los que pagan mayor porcentaje del costo de estas políticas.

Finalmente, en el primer caso el Estado pagaría una cierta suma sin recibir producto, en tanto que en el segundo caso sí lo recibe. Estos productos deben ser derivados a otros mercados o deben ser destruidos porque de lo contrario anulan los efectos de la política.

Cuanto más inelástica sea la curva de demanda, los cambios de niveles de precios costarán menos al Estado en el caso de compras directas, en tanto que el consumidor comprará relativamente más producto a mayor precio. Si se trata de un subsidio o pago por unidad, la elasticidad de demanda no afecta la solución.

En el análisis de más largo plazo debe considerarse, además, la reacción de los productores a los cambios de precio del producto (su elasticidad de respuesta), lo cual introduce grandes variaciones al caso.



SERIE: PUBLICACIONES MISCELANEAS N° 144

DOCUMENTO
MICROFILMA

Fecha: