

LO QUE HAY QUE CONSIDERAR EN TODA POLÍTICA DE DETERMINACION DE
PRECIOS PARA LA AGRICULTURA *

Harold F. Breimyer

Profesor de Economía Agrícola
Economista del Servicio de Extensión
Universidad de Missouri-Columbia

Por lo visto, las canciones que alcanzan popularidad pasan por un ciclo en el que caen en el olvido y después surgen de nuevo. Hace poco oí una canción que me recuerda una que conocí hace muchos años. Era la llamada "Johnny Una-Sola-Nota". Johnny tenía voz melodiosa, pero no era capaz de dar más que una sola nota.

En muchas naciones, los agricultores se limitan, al parecer, a entonar una sola nota. Piden un precio más alto para sus productos. Este es el estribillo que no dejan de entonar ni un solo instante.

Sería en verdad algo espléndido que todas las complicadas cuestiones que vienen comprendidas en la política agrícola pudieran encerrárselas en un solo todo: un precio más alto.

Los agricultores están equivocados. El Secretario de Agricultura de los Estados Unidos, Hardin, ha intentado convencer a nuestros agricultores de que deberían interesarse más por sus ingresos netos que en los precios. Está en lo cierto. Deberían interesarse por muchos puntos y no solamente en el precio.

No es intención mía rebajar la importancia que tiene el precio; importancia no sólo para los agricultores, sino también para personas y empresas dentro del sistema de comercialización, así como para los consumidores. Además, la idea del precio y de las varias funciones que el mismo puede desempeñar es maravillosa. Casi parece arte de magia que el intercambio en el mercado pueda dar por resultado un precio que habrá de servir a los múltiples fines de orientar la producción, el consumo, la elaboración, los transportes, el almacenamiento y el comercio exterior, y también de estimular la capacidad de progreso y el desarrollo.

Manifiestamente, nos mostramos preocupados por una política de determinación de precios para la agricultura, debido a que el instrumento precio no siempre desempeña, a satisfacción nuestra, todas las funciones antes indicadas. En primer lugar, lo sobrecargamos de tareas. Luego nos quejamos de que no ha hecho bien algunas de ellas.

Además, a menudo no proporcionamos el mejor medio ambiente, la mejor estructura institucional, en los que pueda funcionar el precio.

Quiero enumerar varios de los motivos por los que queremos establecer y aplicar una política de precios para la agricultura. Estos motivos quedan comprendidos en dos categorías generales.

* Trabajo presentado el 13 de abril de 1971 en el cursillo sobre políticas agrícolas, Servicio para el Desarrollo Económico del Exterior, Dpto. de Agricultura de E.U.A.

6

La primera de estas categorías de motivos guarda relación con el propio proceso del descubrimiento del precio. Al expresarme así quiero decir que las circunstancias en las que las personas particulares negocian la compra y venta y llegan a un precio pueden ser deficientes en los aspectos siguientes:

1. Que no haya suficientes compradores y vendedores que actúen recíprocamente unos con otros. El mercado será inestable, o bien algunos compradores o vendedores detentarán un poder monopolista.
2. La comunicación entre compradores y vendedores es pobre, y lo mismo sucede entre mercados distintos. Quizá falten servicios de información y una nomenclatura uniforme.
3. Carecen de un código vigoroso de reglas de comercio. Todo buen sistema de mercado exige "reglas de la práctica comercial". Estas reglas han de estar acertadamente escogidas y debe hacerse las cumplir.

Generalmente, estas deficiencias aparecen clasificadas como parte de la comercialización. Las políticas para remediarlas incluyen: políticas antitrusts que impidan los monopolios; servicios de información del mercado; uniformización del mercado y servicios de clasificación; construcción de instalaciones materiales para el mercado y mejoramiento de los caminos para llegar hasta él; adopción de un código de reglas para la práctica mercantil; y dar a los agricultores autorización para que organicen cooperativas con el fin de que mejoren su poder para la negociación de los precios.

Estos puntos guardan relación con nuestro tema de la conferencia del 14 de abril y no me extenderé ahora acerca de ellos.

En segundo lugar, quizá la nación quiera establecer una política de precios para la agricultura, debido a que la situación existente deja ver una o más de las deficiencias siguientes:

1. Los precios que se pagan a los agricultores son tan bajos que resultan inequitativos. El resultado es que hacen descender su nivel de vida. La explicación razonada es que los agricultores están en desventaja para que obtengan un ingreso satisfactorio y que debería ser política de la nación ayudarles a que obtengan precios más altos y, por ende, ingresos más equitativos y una vida mejor.
2. Los precios que se pagan a los agricultores son demasiado bajos para que les estimulen a que aumenten la producción. A menudo se emplea este lenguaje para abogar a favor de las proposiciones de aumento de los precios por medio de la acción del gobierno. Cabe plantear la pregunta del porqué debe alentarse una mayor producción si el mercado no habrá de pagar un precio más alto. Generalmente, la respuesta es o bien que se necesita más producción de inmediato para que mejore la dieta de los consumidores, o que en el futuro se necesitará más producción a medida que la economía vaya cobran-

do mayor vuelo. El aumento de precio lo pagará ya sea el gobierno con ingresos fiscales, o bien el consumidor en forma de un precio más alto de los alimentos.

La expresión que la economía ha establecido para indicar esta política es la de "redistribución de los recursos".

3. Los precios son demasiado altos para que permitan que los consumidores gocen de buenas dietas. Esto puede llevar a una política de alimentos baratos. La política propia de algunas naciones es la de mantener bastante bajos los precios de los alimentos y productos agrícolas, para que con ello sea posible que los consumidores compren más alimentos, o bien para que sea posible oponerse a las demandas de salarios más altos por parte de los obreros industriales.

Algunos agricultores dicen que, en los Estados Unidos, seguimos una política de alimentos baratos. ¡Los consumidores no convienen en ello!

4. Los precios no hacen posible que la nación obtenga una cantidad máxima de divisas extranjeras.
5. El sistema de determinación de los precios no alienta el orden de la producción ni de la comercialización. En un sentido, los agricultores encuentran que se les hace necesario vender sus cosechas poco después de la recolección, cuando los precios son excepcionalmente bajos. Si la comercialización estuviera dispuesta de modo ordenado, los agricultores esperarían en una mayor parte del año la puesta de sus artículos en el mercado. Los precios no oscilarían tanto y los agricultores recibirían precios promedio más altos.

En otro sentido, se refiere a la precisión con que los precios hacen las veces de un sistema de señales regulador de la producción. En los Estados Unidos opinamos que nuestros precios han hecho que produzcamos leche que tiene demasiado butiro y demasiadas pocas proteínas. Nuestra norma de clase para la carne de bovino ha alentado a nuestros ganaderos a que produzcan animales gordos y de corta estatura en lugar de otros más magros y altos.

6. Los precios no son equitativos entre todas las clases de agricultores. Generalmente los más perjudicados son los agricultores más pequeños, o los alejados de los mercados.
7. Los precios son demasiado vulnerables a la acción de riesgos naturales y económicos. Esta debilidad se refiere a la inestabilidad debida al tiempo variable en cuanto el mismo afecta la magnitud de las cosechas, o debida a los cambios súbitos de la demanda.

Las condiciones reales varían muchísimo de un país a otro, e incluso entre un producto básico y otro dentro de un mismo país.

De igual modo, las políticas de precios que se han adoptado son de muchas especies. Son unos pocos ejemplos de ello las que enumeramos a continuación:

- * Precios reglamentados por el gobierno. Estos pueden ser más altos de lo que serían sin tal reglamentación, ayudando así a los agricultores; o más bajos, con lo que se ayuda al consumidor.
- * Precios mínimos o de garantía. Estos son precios mínimos garantizados. Pueden servir para diversos fines: para elevar el nivel promedio general; para que protejan a los agricultores contra unos precios episódicos muy bajos; para que ayuden a evitar que los agricultores vendan sus productos a precios bajos en la época de la recolección.
- * Precios especiales, o tipos especiales de cambio de divisas extranjeras, para los productos básicos vendidos a la exportación.
- * Puede haber algunos productos básicos asequibles al consumidor a precio por debajo del precio imperante. Esto es una política de precios dobles o precios múltiples.
- * Puede haberse concedido a los agricultores autorización para que establezcan grandes cooperativas o juntas de comercio, con las que puedan influir, hasta cierto grado, en los precios. En los Estados Unidos tenemos una clase especial de cooperación obligada, llamada "orden de comercialización".
- * Puede ofrecerse una bonificación sobre el precio, para la producción que rebasa una meta o cuota. La URSS se sirve de esta técnica. Durante la Segunda Guerra Mundial, los Estados Unidos lo hicieron respecto a algunos productos básicos.

Hay varias otras políticas, estrechamente emparentadas con las anteriores, aunque, por lo general, no se las llama políticas de precios. Entre ellas figuran: el seguro agrícola, en méritos del cual se le resarcen al agricultor sus gastos si pierde una cosecha debido a sequía, insectos o inundación; y pagos directos por el gobierno federal, en lugar de precios más altos (esto lo utilizamos en los Estados Unidos). Además la política arancelaria es una especie de política de precios. Una política de reserva nacional de alimentos está estrechamente relacionada con la política de precios para la agricultura, y a las dos se las puede administrar conjuntamente.

No hemos de dejar que los títulos oficiales que se han dado a las políticas de precios nos impresionen demasiado. A menudo aprendemos mucho más acerca de la política de precios de una nación si examinamos los detalles de tal política. Por ejemplo: sugiero que si en Guatemala hubiese de administrarse un precio mínimo o de base para el maíz, de tal modo que el agricultor se viera obligado a llevar su grano a la ciudad capital del país, semejante base tendría más agujeros que superficie sólida. Sugiero que el gobier-

no debe hacer posible que todos los agricultores reciban precios mínimos, incluso los agricultores indios de las laderas de los volcanes.

Durante cierto número de años, hemos tenido en los Estados Unidos precios de garantía para varios productos básicos. Al comienzo, la finalidad principal fue la de ayudar a que los agricultores retuviesen sus cosechas después de haberlas recolectado, para evitar así que las vendieran en los mercados de precios bajos del momento. Este fue el principio de la comercialización ordenada. Durante cierto número de años después de la guerra, los precios de garantía fueron altos. Se les fijó altos para que mejorasen los ingresos de los agricultores. Pero, cuando se acumularon demasiados excedentes, se bajaron los precios de garantía. La pérdida de ingresos se compensó por medio de pagos directos por la Tesorería de los Estados Unidos. Actualmente, el Secretario Hardin está haciendo hincapié, al igual que lo hicieron sus predecesores hace ya muchos años, en que la finalidad es ayudar a los agricultores a que retengan sus cosechas después de la recolección, y que las pongan en el mercado de modo ordenado.

Así pues, al igual que las canciones que alcanzan la popularidad, las políticas de precios pasan por largos ciclos.

"Determinación anticipada del precio" y precios múltiples. Ahora quisiera que viésemos dos clases especiales de políticas de precios. La primera recibe la denominación de "determinación anticipada del precio". Se refiere a una política que promete a los agricultores un precio favorable (mínimo) como incentivo para que aumenten la producción. Innegablemente, cualquier nación puede aumentar su producción de un cultivo dado (por ejemplo, algodón o naranja) si el gobierno sube su precio. La mayoría de los gobiernos no pueden permitirse pagar de este modo fuertes sumas de dinero a los agricultores. Los que están especialmente imposibilitados de hacerlo son los gobiernos de naciones en vías de desarrollo. Sólo naciones industriales ricas pueden gastar miles de millones de dólares en subsidios a los agricultores.

Por otra parte, la mayoría de los gobiernos pueden adoptar alguna versión más modesta de la determinación anticipada de precios. Son versiones de este tipo: un precio de garantía o bien un precio mínimo o de base, que se promete que habrá de subsistir durante algún tiempo futuro. El precio así anunciado no se puede rebajar a capricho de una legislatura o de un ministro. El principio en ello implicado es que los agricultores aumentarán la producción incluso aunque no estén seguros de que recibirán un precio alto, siempre que estén protegidos contra la posibilidad de que hayan de recibir un precio muy bajo. Una determinación anticipada del precio en la que se pueda confiar surtirá efectos expansivos incluso aunque los precios que se garanticen no sean muy altos.

La determinación de precios múltiples es una expresión que significa sencillamente que un producto básico puede venderse a precio diferente en mercados distintos, o a compradores diferentes. Cuando se fijan solamente dos precios, esta política recibe la denomi-

nación de "determinación de doble precio". Cuando los productos excedentes se venden también a mercados extranjeros a precios tajantemente rebajados es lo que se llama "dumping". Esta última expresión no goza de buena fama.

A mi juicio, hay muchas ocasiones en las que la determinación de precios múltiples puede adoptarse para alcanzar un buen fin. Si un producto goza tanto de un valor alto como de un valor bajo de mercado, el ingreso total de los agricultores será mayor que si el producto tiene fijado en un mercado un precio más alto que en el otro. (Hablando en términos estrictos, el mercado de valor alto debe tener una demanda menos elástica). Tiene aun mayor importancia la posibilidad de una reconciliación de los fines contrapuestos propios de una misma política de determinación de precios. Por ejemplo, los Estados Unidos y muchos otros países hacen que haya asequibles para las familias con bajos ingresos alimentos a precio más bajo que el que han de pagar las familias con ingresos más altos. Esta política disminuye la presión política que reclama que se paguen precios más bajos a los agricultores. También mejora la nutrición de las familias de ingresos más bajos.

Aunque no soy partidario del dumping, una política juiciosa de doble precio aplicada a la exportación puede ser muy útil.

Utilizamos la política de dos precios de otro modo más, a saber, para que atenué los efectos rebajadores del precio propios de los excedentes temporales. Algo del alimento se compra en la época de excedentes y se reparte entre familias de bajos ingresos sin costo alguno para ellas (esto es distinto y aparte de la venta a precio rebajado que hemos mencionado anteriormente). En el sistema de "órdenes de comercialización", hay excedentes de varios productos básicos a los que se les desvía hacia usos secundarios. Algunos frutos secos se llevan a los molinos de aceite, los limones frescos se destinan a la obtención de jugo. Hay otros ejemplos más.

Estabilización de los precios frente a aumento de los precios. Permítaseme que explique cierta ambigüedad de expresión que se emplea en los Estados Unidos. Cuando decimos que deseamos estabilizar los precios queremos dar a entender que nos proponemos disminuir sus oscilaciones. Sin embargo, muchos agricultores sostienen que debemos estabilizarlos a un nivel alto. Quizá debiéramos hacerlo así, pero la estabilización, como palabra, se refiere solamente a la disminución de la amplitud de la oscilación.

Aumentar los precios es, naturalmente, algo distinto. A menudo, cuando damos pasos para que se eleven los precios que se pagan a los agricultores, también los estabilizamos; pero los dos objetivos son distintos y no debemos confundirlos.

Errores factibles y ya cometidos. Por desdicha es fácil que se incurra en errores cuando se trata una política de precios para la agricultura.

Me sentiría desleal a mi país si relatara todos los errores que

hemos cometido en el transcurso de 38 años (probablemente también yo ayudé a que se cometieran unos pocos). Además, no disponemos de tiempo bastante para que yo los exponga. Supongo que el más craso de los errores que jamás hayamos cometido fue el de que subestimamos dos consecuencias que sobrevienen cuando establecemos nuestros precios a un nivel alto: la consecuencia a corto plazo de la mayor producción y la consecuencia a largo plazo de la pérdida de mercados. Tal como lo dije antes, durante los años cincuenta pasamos por una verdadera pesadilla cuando intentamos conservar los altos precios que existían justo después de la Segunda Guerra Mundial y durante el conflicto de Corea. Nuestra tecnología avanzaba a pasos de gigante, y la producción casi alcanzaba el cielo. Dedicamos muchos años y miles de millones de dólares a la disminución de los sobrantes acumulados, cuando el clarín de órdenes dio el toque de "a la carga".

Las especificaciones de cualquier programa surten efectos materiales en la agricultura de toda nación. Durante varios años pagamos por el trigo precios de garantía que eran demasiado altos para las calidades más bajas (de menos demanda) del grano, y que eran relativamente demasiado bajos para el grano de las mejores calidades. Nuestros precios de garantía por Estados y condados afectan la distribución geográfica de la producción.

Otro problema más que hemos tenido es el que se refiere a la política para la venta de productos que están en almacenes de depósito volviendo a ponerlos en el mercado. En principio, nuestro método de precios de garantía es el de un "granero siempre normal". Nuestro gobierno acumula un producto básico cuando hay sobrante del mismo. Se espera que este producto lo venderá, introduciéndolo de nuevo en el sistema del mercado, cuando sea relativamente más escaso y su precio suba. Nada tiene, pues, de sorprendente que nuestros agricultores se manifiesten entusiastas partidarios de la acción del gobierno para la adquisición del producto básico. Mas tarde, se oponen vehementemente a que el producto sea puesto a la venta. Nuestras leyes especifican una fórmula para el precio mínimo de reventa. El Secretario goza de algo de facultad discrecional, pero, generalmente, cuando los precios de los alimentos están subiendo, la presión política obliga al Secretario a que venda granos, u otros productos básicos, haciendo caso omiso de las protestas de los agricultores.

Sé que mis comentarios ponen de relieve el peligro de que un uso tan generoso del incentivo del precio aumente demasiado la producción. Quizá algunos países quisieran tener un problema de sobreproducción. De todos modos, en todos los lugares en los que se adopta una política de precios de garantía, se plantea una seria pregunta respecto al nivel de precios que haya de escogerse. En general, mi sugerencia es que debe oponerse resistencia a las presiones que los harían demasiado altos.

También sé que algunos países han encontrado que las políticas de precios de los Estados Unidos les han afectado directamente debido a los efectos de los productos básicos comprendidos en la Ley Pública 480 que han recibido. Creo que los problemas que la

Ley Pública 480 hubo de crear han ido disminuyendo con el transcurso de los años. De todos modos, la política de precios, en cuanto se refiere al comercio internacional, inclusive la deseabilidad de pactos o contratos internacionales referentes a productos básicos, es un tema de importancia que habremos de tratar por separado.

Probablemente la mayoría de los gobiernos se sentirían por demás dichosos si pudieran evitar la controversia que gira en torno de la política de precios para la agricultura. Quizá prefieran no seguir política alguna. Sin embargo y a pesar de todas las complicaciones, la mayoría de las naciones encuentran que les es necesario intervenir en los precios que los agricultores reciben por lo que producen, y que los consumidores pagan por los alimentos que compran. Lo más que cabe decir es también lo menos que tiene que decirse, a saber, que cualquier política de precios ha de trazarse con gran cuidado. Particularmente deberá oponerse resistencia a las presiones que intenten lograr que la política de precios haga más cosas de las que realmente es capaz de hacer.