METODOS PARA ESTABILIZAR LOS PRECIOS DE LOS PRODUCTOS BASICOS

Los productores deben contar con ciertas seguridades respecto de la estabilidad de los precios para la mayor producción de cereales, si es que han de alcanzarse las metas de producción previstas en la mayoría de los países en vías de desarrollo.

Las marcadas fluctuaciones en los precios de los cereales no son convenientes ni para los productores, ni para los consumidores. La mayoría de los gobiernos han reconocido esta circunstancia. Estados Unidos la reconoció en la década de 1920 cuando inició denodados esfuerzos para lograr la estabilización de los productos básicos.

Sin embargo, con excesiva frecuencia el motivo principal que da lugar a los así llamados programas de estabilización ha sido, en realidad, el mejoramiento de los precios. Hay una diferencia básica entre la estabilización y el mejoramiento de los precios.

Los programas llevados a cabo para mejorar los ingresos tienen la finalidad de elevar el nivel de los precios agrícolas más allá del nivel que de otro modo prevalecería. Ello se logra afectando la oferta del producto que llega al mercado, o estimulando la demanda por ese producto. Mediante otros enfoques se trata de reducir los costos para el productor, o de transferir ingresos a los productores por medio de pagos directos con fondos procedentes del erario.

Presentado por Francis A. Kutish, Economista de Plantel, Economía Agrícola, Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, ante el Seminario sobre Política Agrícola, Washington, D.C., 11 de agosto de 1971.

NOTA: El presente texto constituye la base para la disertación del señor Kutish. Debe emplearse con el entendido de que durante la presentación podría omitirse o añadirse material.

La palabra "estabilizar" significa contener las variaciones dentro de límites razonables. Las variaciones en los precios de los productos básicos son causadas principalmente por las fluctuaciones de la oferta disponible en el mercado y por cambios que se producen en la demanda nacional o extranjera. Los programas de estabilización funcionan para reducir estas variaciones tanto para los productores como para los consumidores mediante una comercialización más ordenada, el mantenimiento de existencias en reserva en armonía con los riesgos y las incertidumbres, la protección contra mermas desmedidas de la demanda y por medio de programas de aseguración de cosechas.

La eliminación de excedentes durante períodos breves de oferta saturada encierra características tanto de elevación de los ingresos como de estabilización. En los Estados Unidos se ha empleado la eliminación de excedentes para ayudar a estabilizar el precio de productos perecederos. La finalidad perseguida es la de estabilizar los precios a plazo corto e impedir una reducción demasiado pronunciada del producto provocada por precios anormalmente bajos, resultantes de excedentes a plazo corto.

Experiencia Recogida en los Estados Unidos

Teóricamente, la cuestión de la cantidad "más conveniente" de existencias de cereales que deben mantenerse en reserva en los Estados Unidos, debería basarse en la variabilidad de las condiciones climatológicas de un año a otro, así como en su relación con la variabilidad de la demanda de un año a otro -- correlacionada con el grado de variabilidad en los precios que la nación está dispuesta a tolerar.

Un estudio de los programas agrícolas llevados a cabo en el curso de las últimas décadas indica que la magnitud de las existencias de cereales

en reserva en los Estados Unidos de hecho ha sido consecuencia de decisiones tomadas primordialmente con otras finalidades. En la mayoría de los casos, las existencias en reserva se acumularon como resultado concomitante de programas agrícolas formulados para asistir a los agricultores mediante la elevación de los precios.

El primer programa público activo de estabilización en los Estados Unidos fue llevado a la práctica en 1929 cuando el gobierno estableció la Junta Federal Agrícola (Federal Farm Board). Mediante este enfoque se trató de estabilizar la oferta disponible en el mercado. Se extendieron préstamos a cooperativas a los efectos de que llevaran a cabo programas de comercialización mediante los cuales se retenían productos básicos del mercado en un esfuerzo por lograr "una comercialización ordenada". Sin embargo, el derrumbe de la demanda durante la crisis económica en 1932 fue aplastante y puso fin a la existencia de la Junta Agrícola.

El próximo paso fue dado por el Congreso en el año 1933 cuando estableció la Administración de Ajustes Agrícolas, por conducto de la cual el gobierno comenzó a controlar la producción agrícola y a hacer pagos directos limitados para ayudar a mantener los ingresos. El objetivo evidentemente fue el mejoramiento de los ingresos, es decir, elevar los precios agrícolas. El Secretario de Agricultura Wallace propuso la creación de un "granero siempre normal", estableciendo una comparación con la parábola bíblica de almacenar durante los siete años de abundancia para los años de escasez. Su idea fue la de utilizar como mecanismo de estabilización a los préstamos y a la aseguración de los cultivos en especie. Pero, las graves condiciones financieras a las que tuvieron que hacer frente los productores de algodón y maíz indujeron al Congreso a establecer préstamos sin recurso de recuperación

a un nivel más elevado del que había previsto el Secretario Wallace. Los préstamos se iniciaron en calidad de medidas transitorias para conceder a los agricultores por anticipado algunos de los beneficios que habrían de derivar de la producción controlada y para estimular el poder adquisitivo agrícola, como parte de los esfuerzos de recuperación.

El Departamento de Agricultura trató de reducir la producción de cerdos y elevar los ingresos de los criadores de los mismos, comprando hembras preñadas y cochinitos. Pero la reacción del público contra la "matanza de esos cochinitos" fue tan pronunciada que el programa se canceló de inmediato.

Sin embargo, los esfuerzos realizados para controlar la producción de cultivos no tuvieron mucho éxito y las existencias del gobierno comenzaron a acumularse.

Mediante la Ley Agrícola de 1938 se trató de agregar controles de la comercialización a los controles de la producción. Las nuevas medidas prevenían la concesión obligatoria de préstamos sin recurso de recuperación para maíz, trigo y algodón si los productores aprobaban, por votación, cuotas de comercialización $\frac{1}{2}$. También se había previsto la concesión de préstamos a discreción del Secretario de Agricultura para otros productos básicos -- con pagos complementarios de ingresos para productores de maíz, algodón, arroz, tabaco y trigo.

Si bien las asignaciones para cultivos fueron en efecto para el maíz -- y las asignaciones y cuotas de comercialización fueron para algodón, tabaco y trigo -- la producción no disminuyó en forma proporcional con la reducción de las superficies cultivadas. Los rendimientos por acre cosechado comenzaron

1/ Una cuota de comercialización constituía la cantidad total de una cosecha que podía comercializarse durante el año. La cuota nacional se dividía en cuotas individuales para cada productor, que entonces estaba sujeto a sanciones si vendía en exceso de la cuota establecida para él en ese año.

a reflejar tendencias ascendentes. Luego estalló la Segunda Guerra Mundial provocando nuevas demandas de productos agrícolas, así como el consumo de las existencias acumuladas.

Las grandes existencias de trigo, algodón y maíz resultantes de préstamos para apoyo de precios, que dieron lugar a críticas del "granero siempre normal", se convirtieron en reservas militares de importancia vital después de que los Estados Unidos entraron en la Segunda Guerra Mundial. La preocupación acerca de la necesidad de reducir el incremento de las existencias gubernamentales se convirtió en una preocupación por producir lo suficiente para satisfacer las necesidades de guerra y de postguerra. El Congreso aprobó leyes para aumentar las tasas de préstamos como incentivo para aumentar la producción de guerra.

La Segunda Guerra Mundial, seguida de las primeras etapas de reconstrucción en la postguerra en Europa, generó suficiente demanda para absorber a toda la producción agrícola, así como a las existencias que se habían acumulado durante la década de 1930.

Con la finalización de la era de reconstrucción de postguerra durante los últimos años de la década de 1940, las existencias de cereales excedentes en manos del gobierno nuevamente comenzaron a incrementar. El producto agrícola nacional una vez más aumentó en forma más rápida de lo que lo pudo absorber el mercado a los precios de apoyo que prevalecían entonces. Aumentaron las existencias remanentes. Una de las importantes fuerzas que contribuyeron a aumentar el producto agrícola en los años de postguerra fue el nivel bastante elevado de los precios de apoyo ofrecidos por el gobierno. A fin de proteger a los agricultores contra una repetición del derrumbe de 1920-21 de los precios agrícolas, que siguió a la Primera Guerra Mundial --

y para recompensar a los agricultores por la expansión de la producción que habían logrado durante la Segunda Guerra Mundial -- el Congreso extendió por 2 años más allá de la finalización de la guerra a las disposiciones que gobernaban al apoyo de precios durante la guerra. Tal apoyo de precios debía haber expirado hacia fines de 1948, pero el Congreso continuó con los elevados préstamos en apoyo de los precios.

El conflicto de Corea fue motivo de que brevemente se aliviara la situación de las crecientes existencias de excedentes agrícolas, pero hacia 1953 se había reiniciado la expansión de las existencias. En 1954 se reimplantaron las cuotas de comercialización de trigo. Luego, en 1956, en un esfuerzo para limitar la producción, el Congreso sancionó la Ley de Suelos en Reserva, mediante la cual se estimuló a los agricultores a retirar del cultivo a tierras productivas, a cambio de pagos. No obstante, este tipo de programa no fue de la magnitud suficiente como para limitar la producción en forma significativa, por lo que fue abandonado en gran medida en 1959.

Hacia 1961, las existencias remanentes de granos forrajeros habían aumentado a cerca de 85 millones de toneladas y las existencias de trigo aumentaron a más de 1.400 millones de bushels. Fue evidente que era necesario adoptar medidas adicionales. El Departamento de Agricultura estaba gastando más de un millón de dólares diarios para almacenar y mantener los excedentes agrícolas que tenía en sus manos.

Fue así que la política agrícola del Gobierno de los Estados Unidos volvió a reorientarse hacia esfuerzos más pronunciados para tratar de controlar la producción de cereales, al mismo tiempo que el Congreso disponía que el Departamento de Agricultura debía reducir sus existencias. Se pusieron

en marcha programas para el control de la oferta de cereales y de algodón. Sin embargo, las tasas de los préstamos se mantuvieron a niveles relativamente elevados.

Luego, a mediados de la década de 1960, se produjo otro cambio en la política agrícola de los Estados Unidos. Se hizo un decidido esfuerzo para separar parcialmente el nivel del objetivo de los ingresos del objetivo de la estabilización. Los préstamos para productos básicos se redujeron a niveles cercanos o inferiores a los precios prevalecientes en el mercado. Las pérdidas de ingresos para los agricultores en virtud de precios de apoyo más bajos fueron contrarrestadas mediante pagos directos para los productos básicos. Entretanto, se intensificaron los esfuerzos para ajustar las superficies cultivadas con el objeto de limitar a la producción, para que ésta estuviera en armonía con la demanda y de este modo mantener precios de mercado competitivos.

La política actual del Gobierno de los Estados Unidos sostiene que no sería prudente volver a acumular voluminosas existencias gubernamentales que pudieran afectar al mercado. La experiencia ha demostrado que una vez que se han acumulado cuantiosas existencias gubernamentales, parecería que nunca llega el momento oportuno para vender los excedentes. Los precios cuyo apoyo es excesivamente elevado complican a los programas de ajuste voluntario de las superficies que se pondrán bajo cultivo durante el año siguiente. Los agricultores entonces tienden a querer producir más del producto en cuestión y tienen menor inclinación de participar en los programas de ajuste voluntario -- o, de lo contrario, es necesario aumentar los pagos por la participación para armonizarlos con el mercado apoyado al nivel más alto. Los precios excesivamente elevados asimismo limitan la utilización del producto y estimulan a otras naciones a incrementar su producción del mismo.

El Departamento de Agricultura de los Estados Unidos no cuenta con programas para limitar la producción de frutas y hortalizas. No obstante, existen programas que pueden afectar a los precios y a la oferta; por ejemplo, las órdenes de comercialización federal-estatales, diversos programas de adquisiciones y los esfuerzos de promoción, tanto dentro de los Estados Unidos como, en una forma más limitada, en los mercados extranjeros.

Las órdenes de comercialización federal-estatales para frutas y hortalizas han sido autorizadas desde 1937. Mediante las mismas puede regularse el manipuleo de estos productos, estandarizando sus envases y calidades lo cual, a su vez, puede tener el efecto de regular el mercado y la oferta. Una orden de comercialización queda en vigor, previa aprobación por parte de los dos tercios de los productores votantes, requiriendo que el producto satisfaga ciertas normas en cuanto a tamaño y calidad para poder ser comercializado. En la actualidad hay en vigencia más de cuarenta de estas órdenes.

Se compran frutas y hortalizas frescas y elaboradas para el Programa Nacional de Almuerzos Escolares y para su distribución entre personas necesitadas. Los fondos para estas adquisiciones proceden de ingresos aduaneros. Tales compras con frecuencia se hacen cuando existe una oferta considerable de ciertos productos.

En el marco del Programa de Alimentos Abundantes, el Departamento de Agricultura trabaja con productores y grupos de comerciantes para informar al público acerca de productos de los cuales hay grandes existencias, con el fin de estimular su consumo.

Experiencias Internacionales

La mayoría de los primeros programas internacionales para la estabilización de los precios de productos básicos sólo se ocuparon del aspecto de los precios. Mediante los mismos se fijaban ciertos precios meta de venta de los productos básicos. Los países exportadores no podían vender a precios más bajos que los establecidos. En algunos casos, se asignaban cuotas de exportación a los distintos países exportadores. De conformidad con algunos de los acuerdos, los países importadores debían mantener ciertos precios de compra mínimos.

No se realizaron esfuerzos serios para restringir la producción a estos niveles. Si el precio era suficientemente elevado para ser lucrativo, los productores aumentaban la producción y se comenzaban a acumular las existencias. Los países exportadores más pequeños por lo general lograban obtener una participación más grande en el mercado internacional, a expensas de la parte que le correspondía a los productores mayores. La razón: los países productores más importantes son los que mayor interés tienen en mantener los precios. Por lo tanto, consideraban que a plazo corto era más beneficioso para ellos limitar su comercialización para contrarrestar la mayor oferta procedente de los exportadores más pequeños, en lugar de continuar luchando por toda su participación en el mercado y provocar una reducción de precios. Pero pronto se acumulaban existencias excesivas en los principales países exportadores y a la postre se produjeron reducciones de los precios.

Experiencias en América Latina

La mayoría de los gobiernos latinoamericanos han establecido algún tipo de organismo para estabilizar los precios de los cereales, confiriéndole la

responsabilidad de apoyar los precios de los cereales pagados al productor y conceder, al mismo tiempo, protección al consumidor contra precios excesivamente elevados al promediar la temporada.

El método típico mediante el cual la mayoría de los organismos latinoamericanos de estabilización de cereales han tratado de cumplir esta primera función, es decir, la de estabilizar los precios pagados al productor, ha sido el de establecer precios mínimos para el productor. Se pone en práctica ofreciendo comprar cereales al productor a los precios de apoyo durante la temporada de cosecha. Con frecuencia esta oferta se ha limitado a productores que firmaron contratos con el organismo gubernamental de estabilización.

Los organismos antes señalados característicamente han tratado de estabilizar los precios para el consumidor vendiendo subsiguientemente los cereales que habían adquirido durante la cosecha. Las ventas pueden hacerse al por menor por conducto de organismos gubernamentales de distribución, o al por mayor, o por medio de ambos métodos. Además, los organismos gubernamentales cuentan con cereales importados, caso de necesitarse, para mantener existencias adecuadas y para evitar precios innecesariamente elevados para el consumidor.

En la mayoría de los países en que se han llevado a cabo estas operaciones, se ha dedicado muy poca atención a medidas específicas cuya finalidad es la de reducir las fluctuaciones estacionales de los precios para los productores. No obstante, en los últimos veinte años se ha producido una disminución de las fluctuaciones estacionales de los precios de los cereales básicos: maíz, semilla de sorgo, arroz y frijoles. Ello probablemente es atribuible a una combinación de dos fuerzas: el volumen creciente de la comercialización de

estos cereales básicos y los efectos de las medidas adoptadas por los organismos de estabilización en diversos países. Los efectos, en cuanto a los precios producidos por el creciente movimiento comercial, han sido particularmente marcados en países de producción deficitaria, en los que se produjo una mayor disponibilidad de cereales en las postrimerías del año comercial, o sea, poco antes de la nueva cosecha.

A pesar de ello, en muchos casos estos organismos de estabilización no han tenido éxito en sus esfuerzos por cortar las variaciones estacionales en los precios al consumidor de aquellos granos, dentro de los límites de los precios máximos y mínimos que el organismo había fijado como meta global. Además, no todos los productores han estado obteniendo los beneficios de las compras a precios mínimos por parte de los organismos de estabilización. Muchos de los pequeños productores han vendido sus cereales a precios inferiores al precio mínimo de apoyo.

Parte del problema que encaran estos organismos de estabilización de precios emana de la circunstancia de que asimismo están tratando de mantener los precios agrícolas a un nivel suficientemente elevado para incrementar los ingresos agrícolas. En consecuencia, además de los criterios relacionados con la estabilización de precios mediante la fijación de precios mínimos de apoyo, los organismos de estabilización han empleado precios mínimos internamente convenientes y políticamente aceptables.

Todos convendrán en que son loables los esfuerzos tendientes a incrementar los ingresos agrícolas, especialmente los del pequeño agricultor. Pero en una situación de mercado con amplias oportunidades de comercio, los esfuerzos para incrementar los ingresos agrícolas por lo general tropiezan

con dificultades cuando los precios mínimos de apoyo se fijan a un nivel más elevado que el de los precios que prevalecen en un país vecino, más el costo del transporte. El organismo gubernamental de estabilización pronto se encuentra en la gravosa situación de tener que comprar cereales producidos localmente para apoyar su precio, a la vez que cereales procedentes de países vecinos entran a los mercados para mantener el precio agrícola local por debajo del nivel de apoyo.

Como resultado de ello, una porción sustancialmente incrementada de la cosecha local debe ser absorbida por el organismo de estabilización a fin de mantener su precio mínimo de apoyo. El organismo pronto carecerá de suficiente capacidad de almacenamiento. Además, determinará que un programa para financiar la compra y el almacenamiento de una porción importante de la cosecha del país, puede llegar a ser sumamente oneroso -- sin tener en cuenta siquiera la necesidad de obtener capital a largo plazo para construir las instalaciones requeridas para el almacenamiento de los cereales. Lo que es más, en muchos de los países en vías de desarrollo, los precios locales de los cereales ya de por sí son elevados en relación con los precios mundiales. Los precios más elevados de los cereales no favorecen los intereses de sus consumidores y sólo representan beneficios a plazo corto para sus productores cuando tales precios fomentan las importaciones y generan una producción local excesiva.

Es evidente que la política agrícola de un país debe contar con algún método que permita elevar los ingresos de los pequeños productores, que no sea el de la compra, por parte de los organismos de estabilización, de los cereales durante la temporada de la cosecha a un precio mínimo que atraiga

los cereales de países vecinos. La mayoría de los países en vías de desarrollo han tropezado con dificultades considerables en la ejecución de programas de estabilización en una forma que permita llegar a la gran masa de pequeños productores. Por lo tanto, es menester examinar los objetivos y los métodos empleados por los organismos gubernamentales para estabilizar los precios.

Según se ha señalado, un método típico de estabilización consiste en un programa de compras durante la temporada de cosecha. A veces, a fin de ser elegible, un productor debe firmar un convenio de entrega de una cantidad determinada de cereales al organismo gubernamental de estabilización.

El organismo de estabilización conviene en comprar esta cantidad acordada de cereales de dicho productor durante el período posterior a la cosecha fijado -- o a veces una proporción más pequeña de la ofrecida por cada productor si la oferta total de todos los productores excede los recursos del organismo. Sin embargo, los cereales deben ser entregados por el productor a los silos o bodegas del gobierno durante el período fijado.

Este método encierra diversas desventajas: entraña una penalidad para los pequeños productores que deben acopiar y transportar cantidades reducidas de cereales a grandes distancias para ser elegibles para la compra al precio de apoyo. En la práctica, muchos de estos productores no participan en el programa y, como resultado, venden sus productos a intermediarios a precios sustancialmente más bajos.

Una alternativa podría ser un préstamo garantizado por el gobierno o un convenio de compra de cereales con un nivel progresivo de apoyo de precios a lo largo de la temporada. El nivel de apoyo podría aumentar cada mes en forma suficiente desde la cosecha hasta el período posterior a la misma, para

cubrir los intereses y los costos de almacenamiento mensuales. El productor que se comprometió a participar en un tal programa, acordaría almacenar los cereales y asumiría la responsabilidad por el mantenimiento de su calidad. Podría obtener un préstamo, respaldado por la garantía gubernamental del precio de apoyo, de un banco o de un organismo crediticio gubernamental, o él mismo podría financiar los cereales sin préstamo. Los cereales podrían almacenarse en la propia finca o en una bodega comercial particular.

En algunos países, los agricultores no cuentan con medios para combatir ratas e insectos en sus propias instalaciones de almacenamiento y probablemente también escasean las bodegas comerciales locales. En tales situaciones la respuesta quizás sería el establecimiento de bodegas cooperativas.

Al expirar el plazo del préstamo, el productor estaría obligado a entregar los cereales al organismo de estabilización, que entonces pagaría al organismo prestamista, según la cantidad y calidad de los cereales entregados -- o, si el precio del mercado se ha elevado a un nivel mayor al de apoyo garantizado, el productor podría vender los cereales en el mercado a los precios que prevalecen en el mismo. Con los ingresos percibidos pagaría entonces el préstamo y los intereses correspondientes al organismo prestamista. Si el productor no ha pedido un préstamo, pero sólo ha firmado un convenio de compra, podría entregar los cereales y obtener del organismo de estabilización el precio de apoyo íntegro -- o, si el precio del mercado fuere más elevado que el precio de apoyo, podría vender sus cereales en el mercado.

En cualquiera de los dos casos, el gobierno no tendría comprometidos sus fondos para la compra directa de esos cereales, ni tendría que sufragar los costos de almacenamiento y manipuleo de los mismos durante este período.

El aumento progresivo de la tasa de apoyo probablemente constituiría un mayor atractivo para los productores más importantes quienes podrían financiar la retención de los cereales en sus propias fincas o en bodegas comerciales.

Por lo tanto, el uso de fondos por parte del gobierno para la compra directa de cereales durante los primeros meses después de la cosecha, podría orientarse a poner tales compras de apoyo a disposición de los pequeños productores que no pueden obtener instalaciones de depósito o financiamiento para el almacenamiento en sus propias fincas. Tales productores, en su mayoría, actualmente no pueden derivar beneficios del programa de estabilización. En lugar de ello durante la cosecha tienen que vender a precios más bajos a especuladores y comerciantes. Por lo tanto, la disponibilidad del precio mínimo de apoyo por parte del organismo de estabilización constituiría una significativa ventaja económica para el grupo de pequeños productores de bajos ingresos. Contribuiría asimismo a reducir las variaciones estacionales en los precios de los cereales, al elevar el precio agrícola durante la temporada de la cosecha.

En momentos en que expiró el plazo de los préstamos, el organismo ya habría revendido para el consumo parte de los cereales que había adquirido anteriormente, creando de este modo espacio para hacer las compras que fueron necesarias de acuerdo con sus programas de garantía de préstamos y de convenios de compra, descritos anteriormente.

Un tal programa de garantía de préstamos por parte del organismo gubernamental de estabilización también podría constituir la base para bodegas públicas licenciadas y afianzadas por el gobierno, de propiedad y bajo la

dirección de intereses comerciales particulares. Los productores podrían almacenar sus cereales en las mismas, con el precio protegido por la garantía gubernamental del préstamo y de la compra.

Es evidente que para poner en práctica un tal programa, será necesario contar con un plan vigoroso y eficaz para fomentar la inversión de capitales para la construcción y el uso de bodegas comerciales y de depósitos de cereales en las propias fincas. Asimismo se requerirán programas de capacitación y de asistencia técnica para la administración y el manejo de estas bodegas comerciales de cereales. Sin embargo, también es aparente que disminuirá la carga que recae sobre el gobierno en cuanto al suministro de instalaciones de almacenamiento para fines de estabilización de precios, en la medida en que un tal programa logre incrementar las bodegas comerciales y cooperativas privadas, así como los depósitos de almacenamiento en las propias fincas.

* * * *