



CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



GENERAL
E/CN.12/527
1° de abril de 1959
ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
Octavo período de sesiones
Panamá, mayo de 1959

INFORME DEL CENTRO LATINOAMERICANO SOBRE POLITICAS
DE SUSTENTACION Y ESTABILIZACION DE PRECIOS
PARA LOS PRODUCTOS AGRICOLAS Y ALIMENTICIOS

Documento presentado por la Organización de las Naciones
Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)

Nota de la Secretaría

NOTA DE LA SECRETARIA

El Centro Latinoamericano sobre Políticas de Sustentación y Estabilización de Precios para los Productos Agrícolas y Alimenticios fue convocado por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y se reunió en Santiago de Chile del 23 de febrero al 6 de marzo de 1959. La de este Centro cuenta entre las diversas reuniones de este tipo organizadas por la FAO en distintas regiones del mundo con el objeto de proporcionar un foro para intercambiar información sobre políticas y metodologías de sustentación de precios, para estudiar los resultados obtenidos y los problemas que se plantean, y para recoger material de estudio destinado a las labores del Grupo Mundial de Expertos que se ha reunido en Roma a principios de abril de 1959. La CEPAL colaboró estrechamente con la FAO en esta reunión y el Jefe del Programa Conjunto CEPAL/FAO actuó como Secretario General del Centro.

Los países participantes estimaron oportuno que el informe del Centro fuera presentado a la consideración de la Comisión Económica para América Latina en su octavo período de sesiones y el Director General de la FAO, tomando en cuenta esta sugestión, ha accedido a que se distribuya el documento de referencia, que aparece adjunto a esta nota.

La Secretaría Ejecutiva sugiere que la Comisión estudie el informe del Centro en relación con los problemas que plantea la necesidad de aumentar los abastecimientos internos de productos agrícolas para satisfacer la creciente demanda de la región. El informe será seguramente de gran utilidad, pues en él se examinan y discuten no sólo las soluciones basadas en la regulación y estabilización de los precios, sino también las que se apoyan en medidas destinadas a obtener el aumento de la productividad y la disminución de los costos. Tales medidas son de particular interés en América Latina, ya que son las que proporcionan al agricultor el incentivo necesario para producir, aumentando sus ingresos netos, y tienden además a remover algunos de los obstáculos más importantes que se oponen al desarrollo agrícola.

1. The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions and activities. It emphasizes that proper record-keeping is essential for ensuring transparency and accountability in financial operations. This section also highlights the role of internal controls in preventing fraud and errors.

2. The second part of the document focuses on the implementation of robust risk management strategies. It outlines various risk assessment techniques and provides guidance on how to identify, measure, and mitigate potential risks. The text stresses the need for a proactive approach to risk management to protect the organization's assets and reputation.

3. The third part of the document addresses the importance of effective communication and reporting. It discusses the need for clear and concise communication channels and the role of regular reporting in keeping stakeholders informed. This section also touches upon the importance of maintaining accurate financial statements and providing timely updates to investors and other interested parties.

4. The fourth part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions and activities. It emphasizes that proper record-keeping is essential for ensuring transparency and accountability in financial operations. This section also highlights the role of internal controls in preventing fraud and errors.

5. The fifth part of the document focuses on the implementation of robust risk management strategies. It outlines various risk assessment techniques and provides guidance on how to identify, measure, and mitigate potential risks. The text stresses the need for a proactive approach to risk management to protect the organization's assets and reputation.

6. The sixth part of the document addresses the importance of effective communication and reporting. It discusses the need for clear and concise communication channels and the role of regular reporting in keeping stakeholders informed. This section also touches upon the importance of maintaining accurate financial statements and providing timely updates to investors and other interested parties.

7. The seventh part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions and activities. It emphasizes that proper record-keeping is essential for ensuring transparency and accountability in financial operations. This section also highlights the role of internal controls in preventing fraud and errors.

8. The eighth part of the document focuses on the implementation of robust risk management strategies. It outlines various risk assessment techniques and provides guidance on how to identify, measure, and mitigate potential risks. The text stresses the need for a proactive approach to risk management to protect the organization's assets and reputation.

9. The ninth part of the document addresses the importance of effective communication and reporting. It discusses the need for clear and concise communication channels and the role of regular reporting in keeping stakeholders informed. This section also touches upon the importance of maintaining accurate financial statements and providing timely updates to investors and other interested parties.

10. The tenth part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions and activities. It emphasizes that proper record-keeping is essential for ensuring transparency and accountability in financial operations. This section also highlights the role of internal controls in preventing fraud and errors.

INFORME DEL CENTRO LATINOAMERICANO SOBRE POLITICAS DE SUSTENTACION Y
ESTABILIZACION DE PRECIOS PARA LOS PRODUCTOS AGRICOLAS Y ALIMENTICIOS

L. INTRODUCCION

El Centro Latinoamericano sobre Políticas de Sustentación y Estabilización de Precios para los Productos Agrícolas y Alimenticios se reunió en Santiago de Chile entre el 23 de febrero y el 6 de marzo de 1959.

El Centro - patrocinado conjuntamente por el Gobierno de Chile y por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) en colaboración con la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) -, fue convocado de acuerdo con una recomendación hecha por la Novena Sesión de la Conferencia de la FAO en 1957 aprobada por la Quinta Conferencia Regional para América Latina en noviembre de 1958. Como en el caso del Centro sobre Políticas para Sustentar y Estabilizar los Precios y los Ingresos Agrícolas en Asia y el Lejano Oriente (21 marzo - 3 abril, 1958), que fue la primera de estas reuniones convocadas por la FAO, el objeto del Centro Latinoamericano fue proporcionar un foro para intercambiar información y estudiar los resultados obtenidos y los problemas que plantean los diversos métodos y medidas que se aplican actualmente en la Región. Este informe constituirá parte de la información básica para las labores del Grupo de Expertos que será convocado por la FAO en Roma en los primeros días de abril de 1959. Los países que se hicieron representar en el Centro estimaron oportuno que este informe fuera además presentado por la FAO a la consideración de la Comisión Económica para América Latina en su Octavo Período de Sesiones que se celebrará en Panamá en mayo de 1959.

Asistieron al Centro cuarenta y seis representantes de catorce países latinoamericanos y personeros de ambas organizaciones patrocinadoras. Participaron además observadores de los Estados Unidos de América y de las siguientes entidades chilenas: Instituto de Economía de la Universidad de Chile, Corporación de Fomento de la Producción, Sociedad Nacional de Agricultura, Instituto Nacional de Comercio, Departamento Técnico Interamericano de Cooperación Agrícola, Banco Central y Banco del Estado.

/Fueron electos

Fueron electos, Presidente del Centro el Sr. Enrique Delgado (Chile) y Vicepresidentes los señores Elías Soley (Costa Rica) y Ricardo De Sola (Venezuela).

En el Anexo A se da una lista completa de los participantes. El Anexo B contiene un índice de los documentos publicados durante el transcurso de las labores del Centro, y el Anexo C presenta el Programa de Trabajo en la forma en que fue adoptado en definitiva.

Al inaugurarse el Centro el 23 de febrero de 1959, el Sr. Mario Astorga Cartes, Director General de Producción Agraria y Pesquera del Ministerio de Agricultura de Chile dió la bienvenida a los participantes.

El Sr. Astorga apuntó que el fundamento económico-social de las políticas de sustentación y estabilización de precios para la Agricultura era la elevación de la productividad de este sector de la actividad económica con objeto de que juegue el papel que le corresponde en el proceso del desarrollo económico. La formulación de tales políticas era particularmente difícil en los países en desarrollo donde las transferencias de ingreso en gran escala de un sector a otro no son factibles y donde los grandes desequilibrios en la distribución de la renta "per caput" mantienen un alto porcentaje de la población a niveles de subsistencia. La necesidad perentoria de proporcionar alimentos a bajo costo al sector menos favorecido de la población, por una parte, y de dar estímulo a la producción agropecuaria, por otra, requería que las soluciones basadas en la manipulación de la moneda y los precios fuesen complementadas con otras medidas de orden técnico, económico y político-social que no eran de fácil conjugación. Por otra parte, la aplicación de cualquier política de precios tenía repercusiones de tal magnitud en la economía general que su adopción demandaba profundos y detenidos estudios. Particularmente complicado era el caso de los países que, como Chile, sufrían un acelerado proceso de inflación monetaria. La FAO, al organizar este Centro estaba satisfaciendo una necesidad sentida por la mayoría de los gobiernos de los países latinoamericanos. La exposición franca de los problemas afrontados por los diversos países, de las técnicas empleadas, de los éxitos y de los fraca-

so daría pie para elaborar políticas de sustentación de precios más consistentes que contribuirían a reforzar el proceso del desarrollo económico con la consiguiente elevación del nivel de vida del sector rural.

El Sr. Hernán Santa Cruz, Representante Regional de la FAO para la América Latina, leyó un mensaje del Sr. B.R. Sen, Director General de la Organización. En su mensaje el Sr. Sen se refirió a los orígenes y a los cambios de objetivos de las políticas de sustentación y estabilización de precios, tanto en la región como en el resto del mundo.

Apuntó el Sr. Sen que las políticas de precios agrícolas de los países de América Latina han debido conciliar numerosos objetivos a veces contradictorios. Por una parte, trataban de fomentar una expansión de la producción que era urgentemente requerida para hacer frente a las necesidades de una población creciente con niveles de vida cada vez más altos. Por la otra, necesitaban controlar las presiones inflacionarias resultantes tanto de este rápido crecimiento de la demanda como de las periódicas bonanzas que acusan los mercados mundiales. Aún más, estos objetivos debían combinarse con la necesidad de elevar al máximo las entradas provenientes de la exportación y de reducir la presión sobre las disponibilidades de moneda extranjera derivada de un acelerado crecimiento de las importaciones de determinados productos agropecuarios.

La expansión agrícola constituía básicamente un problema de conocimientos tecnológicos. De hecho, la FAO dedicaba gran parte de sus recursos, especialmente los de la asistencia técnica, a buscar la manera de elevar la productividad y producción agrícolas. Pero, evidentemente, la tecnología sólo resolvía una parte del problema. A menos que el agricultor viera en ella alguna ventaja para sí y su familia, sería poco probable que hiciera el esfuerzo adicional, o que empleara mejores métodos, a fin de elevar la producción destinada al mercado. Era en este aspecto donde las medidas de sustentación y estabilización de precios agrícolas desempeñaban un papel fundamental y por ello la FAO asignaba tanta importancia a este Centro, que se celebraba con la colaboración de la CEPAL y donde

por primera vez los países de la región se reunían para discutir sus problemas comunes en este terreno.

Las medidas de sustentación y estabilización de precios agrícolas presentaban problemas de mayor dificultad en los países económicamente menos desarrollados que en las naciones industriales más ricas. Cuál debería ser, en las circunstancias de tales países, el nivel de los precios llamados de sustentación? Sobre qué bases debería establecerse este nivel? Cómo podría realizarse una política de esta clase de la manera más eficiente? Estos eran problemas reales que se presentaban en esta región en forma más aguda que en las naciones más industrializadas. Es por ello que resultaba extraordinariamente útil para los países latinoamericanos el reunirse para tratar sobre la forma en que tales problemas podrían ser abordados efectivamente con el menor costo para los consumidores y los contribuyentes.

Las políticas de estabilización y sustentación de precios agrícolas, tal como todas las políticas, trataban de lograr un equilibrio entre intereses diferentes, a veces contrapuestos, como, por ejemplo, los de los productores agrícolas; los de los consumidores; los del comercio internacional; los del desarrollo económico, etc. En general, podía afirmarse que, en los últimos años, el énfasis principal en los países de Norteamérica y Europa Occidental había sido el asegurar a los productores agrícolas un ingreso mayor y más seguro, a expensas, a veces, de otros intereses. En los países de América Latina, por el contrario, parecía haberse dado especial importancia a la defensa del consumidor contra el alza exagerada de los precios y la inflación, y el encauzamiento de parte de las utilidades provenientes de las exportaciones agrícolas hacia otros sectores de la economía en perjuicio, a veces, de los productores de tales artículos. No obstante, el manejo de políticas de precios para el consumidor había traído mejoramientos sustanciales de los niveles de nutrición de los grupos más necesitados. En forma similar, las diversas políticas de precios de exportación para los productos agrícolas habían contribuido al progreso de la industrialización.

Además de estas características generales que habían guiado la aplicación de las políticas de precios agrícolas en la región, debería hacerse mención especial de las políticas de precios para los productos de exportación. Ideadas por una parte, con el objeto de elevar al máximo las ganancias de exportación y los ingresos fiscales, ellas habían tendido, por la otra, a disminuir al máximo las fluctuaciones de los ingresos de los productores de artículos exportables y a estabilizar las estructuras internas de precios y costos. Era en este campo de las políticas de precios de exportación (de tan vital importancia para muchos de los países menos desarrollados), que la actividad de los responsables de formular las políticas de precios había sido especialmente fecunda y había producido una serie de métodos específicamente latinoamericanos. Entre éstos los aplicados más ampliamente eran el uso de los tipos de cambio múltiples y variables, el sistema de aforos y la operación de entidades gubernamentales de exportación. Todos ellos tenían algunas ventajas y desventajas. Sin embargo, nunca hasta ahora se habían sometido a un análisis integral y comparativo para determinar su efectividad, en relación con un equilibrado desarrollo agrícola y económico general.

Las conclusiones del Centro serían estudiadas con gran interés y cuidado por el Grupo de Expertos sobre Políticas de Precios que se reuniría en Roma en el mes de abril y serían también comunicadas a todos los Gobiernos Miembros de la FAO en el Décimo Período de Sesiones de la Conferencia en noviembre de este año. Confiaba finalmente en que ellas serían estudiadas por muchos de los gobiernos de la región ya que podrían constituir una valiosa guía para la formulación de sus políticas.

II CONCLUSIONES

1. Los objetivos de las políticas de precios de los alimentos y otros productos agrícolas en América Latina son, a grandes rasgos:
 - a) estimular la expansión de la producción para satisfacer las necesidades de una población que crece a un ritmo acelerado y reclama niveles de vida cada vez más altos;
 - b) mantener los alimentos básicos al alcance de los consumidores menos favorecidos, y elevar los niveles de nutrición; y,
 - c) elevar al máximo los ingresos provenientes de las exportaciones agrícolas.

El Centro estimó que una política apropiada de precios y sustentación agrícola podría contribuir poderosamente al logro de estos fines. En la mayoría de los países el efecto de tales políticas sería aún mayor si se les combinara con medidas complementarias, v.gr. para mejorar los métodos de producción y comercialización, o para mejorar la estructura agraria u otros defectos institucionales.

2. Actualmente en la mayoría de los países latinoamericanos las políticas de precios agrícolas para los alimentos básicos están encaminadas principalmente a estabilizar los niveles de precios de los productos, especialmente respecto a las fluctuaciones estacionales o a las anuales debidas a las variaciones de rendimiento. A diferencia de las de algunos países más industrializados, estas políticas no tienen por fin principal elevar el nivel general de los ingresos agrícolas en relación con los ingresos en otros sectores de la economía. La considerable y prolongada transferencia de ingresos a la agricultura que dicha política implica sólo sería posible en pocos países de América Latina debido a los bajos niveles de ingresos y al fuerte porcentaje de la población que se dedica a la agricultura.
3. Durante la segunda guerra mundial y en el decenio siguiente, cuando se dió gran énfasis al control de precios al por menor para la protección de los consumidores, hubo un considerable flujo de fondos de la agricultura hacia otros sectores de la economía, lo que en algunos /países contribuyó

países contribuyó poderosamente al desarrollo de industrias urbanas. Estas políticas, no obstante, resultaron en escasas inversiones en la agricultura y en el fracaso de la producción agrícola para mantenerse a compás con el rápido incremento de la demanda. Como consecuencia, se agudizaron las presiones inflacionarias, en tanto que disminuían las exportaciones y aumentaban las importaciones, acrecentándose así las dificultades para los pagos en el exterior y las limitaciones de fondos disponibles para la importación de bienes de capital para el desarrollo económico general.

4. En la opinión del Centro, la actual tendencia de muchos países a estabilizar los precios agrícolas a niveles un tanto más altos que en años recientes se hizo necesaria a fin de estimular mayores inversiones en la agricultura y de corregir los desequilibrios entre oferta y demanda que se habían desarrollado durante los años en que los precios agrícolas se mantuvieron a un nivel relativamente bajo. En general, estas políticas no han operado durante un lapso suficientemente largo que permita evaluar sus resultados. No obstante, en algunos países ya han ocasionado una sostenida expansión de la producción, y a veces han resultado en pequeños excedentes en países que antes eran importadores. Aunque el peligro no se hace sentir aún, las políticas de precios de incentivos no deben exagerarse en los años venideros, porque se corre el riesgo de tener crecientes acumulaciones de existencias y excedentes anuales regulares que sólo podrían exportarse mediante subsidios. Tampoco debe tomarse la eliminación de importaciones agrícolas como la única razón de la necesidad de aumentar la producción; deben también estudiarse las ventajas naturales y cierto grado de especialización, posiblemente dentro de la estructura de un mercado común latinoamericano. Las políticas de incentivos de precios deben relacionarse con las medidas tratadas en los párrafos 8 y 9 siguientes.
5. Se estimó que para determinar el nivel al cual deben estabilizarse los precios agrícolas las fórmulas del tipo empleado en algunos países industrializados no se adaptan en general a las necesidades de los países latinoamericanos y podrían producir excesiva rigidez en las relaciones de precios. Se tomó nota, sin embargo, de ciertas fórmulas

recientemente ideadas con base en promedios móviles que parecen combinar cierto grado de flexibilidad con la mayor seguridad a los agricultores dada por los métodos basados en fórmulas. En general, el Centro estimó que deben preferirse los métodos ad hoc que toman en cuenta, por ejemplo, los costos de producción, el movimiento de los niveles generales de precios y el nivel y la estructura variable de la demanda del consumidor. Los niveles de precios establecidos deben quedar sujetos a modificaciones graduales cuando la experiencia indica que llevan hacia una expansión de producción excesiva o insuficiente. Se debe cuidar de mantener en relación razonable los precios de los distintos productos agrícolas. Esto puede involucrar problemas de coordinación cuando las organizaciones de productores u otras organizaciones autónomas están a cargo de programas de estabilización de precios.

6. En la mayor parte de los países de Latinoamérica los precios de los alimentos básicos se estabilizan mediante la intervención estatal en el mercado en combinación con sistemas de reservas amortiguadoras y a la regulación del volumen de importaciones o exportaciones. Este método parece ser apropiado para las necesidades de la región y si se le maneja con efectividad puede ser financieramente autosuficiente, a pesar de que también lleva involucrado el riesgo de pérdidas. Ha determinado un gran aumento en el interés en la comercialización y la clasificación de los productos agrícolas. Su mayor desarrollo y su ampliación a una mayor variedad de productos sería de gran valor en muchos países, especialmente aquellos donde existen pequeños agricultores que no están organizados y carecen de recursos económicos.
7. El Centro estimó que para el funcionamiento eficiente de dichas medidas de estabilización de precios son necesarias las siguientes condiciones:
 - (i) el anuncio de un nivel mínimo de precios de garantía antes de la época de siembra;
 - (ii) la disponibilidad adecuada de crédito para los agricultores para la adquisición de los elementos de la producción;
 - (iii) una red

- (iii) una red de agencias estatales de compra a disposición de todos los productores, que ofrezca una alternativa a la necesidad de aceptar precios muy bajos de los comerciantes durante la época de cosecha;
 - (iv) suficiente capacidad de almacenamiento, tanto estatal como privada;
 - (v) suficientes fondos de operación para financiar la compra y almacenaje de productos en la medida que sea necesaria para mantener los niveles mínimos de precio anunciados; y,
 - (vi) suficiente personal capacitado para el eficiente funcionamiento del programa.
8. A fin de proporcionar incentivos adecuados para aumentar la producción sin llegar a un nivel excesivamente alto de precios, el Centro estimó que las medidas de sustentación y estabilización de precios deben complementarse con medidas para aumentar la productividad y rebajar los costos. En los países latinoamericanos se presta considerable atención a proporcionar crédito agrícola, pero casi en ninguno de ellos hay fondos enteramente adecuados para cubrir las necesidades. Otras medidas de auxilio podrían provechosamente desarrollarse más: por ejemplo, proporcionar semillas mejoradas, fertilizantes, maquinaria agrícola y otros elementos de la producción a precios reducidos empleando medidas tales como subsidios, exención de derechos de importación, mayor asignación de divisas, o tipos de cambio preferenciales. Tales medidas podrían resultar en un considerable aumento de producción a bajo costo, pero no podrían reemplazar por completo las medidas de estabilización de precios, pues los precios agrícolas podrían envilecerse con las mejoras de productividad de tal suerte que el agricultor no percibiría un provecho neto. Estas medidas para incrementar la productividad, junto con las mejoras en la comercialización mencionadas en el párrafo 9, proporcionan un medio de combatir las presiones inflacionarias que se han hecho endémicas en algunos países de la región.
9. El mejoramiento de la estructura de comercialización podría también contribuir a la solución del problema de reconciliar los precios

halagadores para el productor con precios al por menor que estén al alcance de los consumidores más pobres. Las mejoras en la comercialización podrían además contribuir a una mayor producción incorporando nuevas zonas agrícolas y mejorando la disponibilidad y calidad de alimentos perecibles.

10. Los precios máximos al por menor para proteger al consumidor no se emplean ahora tanto como durante el decenio inmediatamente posterior a la guerra, pero todavía tienen cabida en las políticas de precios de América Latina debido al nivel generalmente bajo de ingresos de los consumidores. La imposición de precios máximos, aún respaldada por sanciones si no va aparejada de la colocación en el mercado de existencias provenientes de reservas o importaciones rara vez tiene resultados efectivos. Aún así, los precios máximos son difíciles de mantener en un área muy extensa debido a las deficiencias de comunicaciones de la mayoría de los países de América Latina.
11. Es probable que los precios máximos para el consumidor envilezcan los precios y disminuyan los ingresos de los agricultores a menos que se les acompañe de medidas efectivas de sustentación de precios para el agricultor. Debe procederse con precaución en el empleo de subsidios al consumidor para reducir la brecha entre los precios al agricultor y al consumidor. Una vez concedidos, estos subsidios son difíciles de retirar; a veces resultan dispendiosos y tienden a ser costosos ya que benefician tanto a quienes los necesitan como a los que no los necesitan. En general no debería incrementarse el poder adquisitivo de los consumidores sin aumentar las disponibilidades de bienes en la misma proporción.
12. Las políticas de precios de exportación agrícola en los países de América Latina han propendido, por un lado, a elevar al máximo los ingresos de la exportación, y por el otro, a disminuir las fluctuaciones de los ingresos de los productores de bienes exportables y a ayudar a estabilizar el precio interno y la estructura de costos. Además de la regulación directa del volumen de las exportaciones, las tres medidas más empleadas son la canalización de las exportaciones por medio de organizaciones gubernamentales u oficiales de exporta-

/ción, el empleo

ción, el empleo de tipos de cambio múltiples y variables, y el sistema de aforos. Los tres sistemas se han empleado principalmente como impuestos aduaneros variables, si bien es cierto que tanto las organizaciones oficiales de exportación como los tipos de cambio múltiples y variables, pueden emplearse, y de hecho se han empleado, para dar subsidios a las exportaciones. Estos tres métodos no se excluyen mutuamente, y a veces se emplean en combinación.

13. El control más completo de las exportaciones, y la mayor independencia de los precios internos del efecto de los niveles internacionales, se obtiene cuando las exportaciones sólo tienen salida a través de una organización exportadora única. No obstante, dichas organizaciones están muy expuestas a las presiones políticas y en algunos casos se han empleado para mantener los precios de exportación a un nivel que restringía las ventas, o para desviar los ingresos de las exportaciones hacia los fondos fiscales generales o hacia otros fines, a tal punto que desalentaban la producción. Estas prácticas no son por cierto inherentes al sistema y hay casos en que dichas instituciones han tenido éxito.
14. Los tipos de cambio múltiples y variables no aislan por completo los precios internos de los mundiales a menos que aquellos se alteren conforme a las principales fluctuaciones del mercado mundial. No obstante, resulta difícil en la práctica manejar el sistema con tal flexibilidad. Su alcance es naturalmente mucho más amplio que la regulación de exportaciones agrícolas, y se les puede emplear para afectar el volumen y la dirección tanto de las importaciones como de las exportaciones. Los tipos de cambio múltiples y variables se emplean menos hoy en día que anteriormente, en parte porque tienden a estimular la especulación, a reducir la confianza tanto de importadores como de exportadores y a agravar las presiones inflacionarias. Argentina, por ejemplo, ha adoptado un sistema de libre cambio conforme al cual los precios mundiales se reflejan en los ingresos del productor con miras a adaptar la oferta a la demanda; los productores están protegidos por precios mínimos garantizados y las exportaciones se gravan por medio de retenciones de divisas e impuestos.

15. El sistema de aforos no es más que un método de impuestos variables a la exportación, muy flexible y fácil de administrar. Parece haber tenido gran éxito en evitar los efectos inflacionarios de los auges de precios en los mercados de exportación, pero es incapaz de impedir las fluctuaciones de precios ocasionadas por las variaciones internas de la oferta y la demanda. Tampoco apoya a los productores si los precios del mercado caen a niveles no lucrativos. Por consiguiente a veces se complementa este sistema con otras medidas de apoyo a los productores.
16. Si se considera que la agricultura emplea cerca del 50 por ciento de los trabajadores de la Región, y contribuye con un 22 a un 24 por ciento de la renta nacional bruta, debe concluirse que el funcionamiento de toda la economía depende, en gran medida, del desarrollo progresivo de la agricultura en todos sus aspectos. En la actualidad, el progreso en su desenvolvimiento se ve retardado por muchos factores institucionales, así como por un desarrollo inadecuado tanto de las políticas directas de estabilización y sustentación, como de las indirectas.
17. A juicio del Centro, una política efectiva de fomento agrícola debe considerar no sólo el problema de las políticas agrícolas de sustentación y precios, sino también una serie de otros problemas que tienden a impedir el desarrollo agrícola, y que son brevemente descritos en el capítulo VII. Este informe trata expresamente de los incentivos económicos para la expansión de la producción, y se ha demostrado que en el pasado, tales incentivos han sido en general insuficientes para estimular un nivel de inversiones y un aumento de la tasa de productividad y de la producción adecuados para el desenvolvimiento económico equilibrado de la región. En la actualidad, estas políticas se están modificando, y se espera que deriven en un progreso considerable. Sin embargo, no puede esperarse que los precios elevados y otros incentivos para aumentar la producción agrícola hagan sentir su efecto potencial pleno a menos que se realicen esfuerzos paralelos a fin de superar otros obstáculos que impiden la expansión agrícola.

III. EXAMEN DE LAS POLITICAS DE PRECIOS DE ALIMENTOS Y OTROS PRODUCTOS AGRICOLAS Y DE OTRAS POLITICAS DE SUSTENTACION A LA AGRICULTURA EN LATINOAMERICA

A. Examen de la situación en general

El Centro hizo un examen de las políticas de sustentación de precios de alimentos y otros productos agrícolas en los países participantes.

Constituyeron valioso auxilio para las actividades del Centro los informes detallados presentados por cada una de las delegaciones sobre los objetivos principales y métodos utilizados en sus propios países, así como sobre la experiencia en su aplicación. Por otra parte, el secretariado contribuyó con un estudio sobre las mismas políticas en un grupo representativo de países latinoamericanos. La situación en cada uno de los países tal como quedó expuesta en las discusiones, se describe en forma resumida en la parte final de este capítulo.

América Latina, en su conjunto, se caracteriza entre otras cosas por un desarrollo extraordinariamente rápido de la demanda de alimentos y de otros productos agrícolas. Este hecho resulta por una parte del crecimiento muy rápido de la población y, por otra, del aumento de los ingresos "per cápita" los cuales, al nivel bajo en que se encuentran en la mayoría de los países de la región, suelen tener sobre la demanda de alimentos un efecto mucho más pronunciado que en países de más alto desarrollo industrial y de mejores condiciones económicas. Esta rápida expansión de la demanda ha influido considerablemente en las condiciones económicas y sociales de la región, habiendo causado, por ejemplo, una generalización de las presiones inflacionarias. Ha tenido también como resultado el aumento de las importaciones de alimentos y la disminución de las exportaciones de estos mismos productos, una cuestión de la más alta importancia en vista de que muchos países de la región dependen esencialmente de sus exportaciones agrícolas para la obtención de divisas. Todos estos factores se reflejan en las políticas de precios y de sustentación de la agricultura en los países de América Latina.

En muchos países de la región la mayor parte de los productores operan en escala reducida, carecen de recursos financieros y se encuentran

/poco organizados

poco organizados en asociaciones de productores o en cooperativas. Para poder obtener rápidamente dinero en efectivo, y también porque muchas veces se encuentran endeudados para producir y vivir, la mayoría se ve forzada a vender sus productos inmediatamente después de la cosecha cuando los mercados están abarrotados. Como resultado se producen violentas fluctuaciones estacionales de los precios agrícolas que afectan desfavorablemente tanto a los productores como a los consumidores. Se informó a los participantes, que en Colombia, por ejemplo, el precio de las papas se triplica dentro del año entre los períodos de cosecha y no-cosecha. Estas fluctuaciones estacionales se suman a las variaciones de precios debidas a diferencias de los rendimientos de año a año, que también pueden ser considerables particularmente en países donde se producen accidentes meteorológicos violentos.

Otra fuente de inestabilidad en los precios, que afecta tanto a los grandes como a los pequeños productores, es la fuerte dependencia de muchos países de los mercados de exportación, donde los precios varían ampliamente como consecuencia tanto de los cambios de la oferta, como de las alteraciones en el nivel de la actividad económica y de la demanda de los principales países importadores. Estas fluctuaciones de precios no sólo afectan a cada producto de exportación por separado, sino ejercen también influencia en el nivel general de la prosperidad y, de este modo, afectan considerablemente el nivel general de precios de todos los productos en algunos países latinoamericanos.

En estas circunstancias, es natural que uno de los objetivos principales de las políticas de precios de los alimentos y otros productos agrícolas sea la estabilización de los precios. Excepción hecha de algunas anotaciones y comentarios que aparecen en el examen por países, este capítulo tratará principalmente sobre la estabilización de los precios en mercados nacionales. La discusión principal de medidas de estabilización para productos de exportación está reservada para un capítulo posterior. Sin embargo, puede señalarse aquí que las políticas de exportación han tenido por objeto, no solamente la reducción de las fluctuaciones de precios de productos específicos, sino también la estabilización general de los precios

/en algunos

en algunos países.

Durante la segunda guerra mundial y el decenio siguiente, la mayoría de los países de la región pusieron especial énfasis en medidas de estabilización destinadas a regular los precios al consumidor y mantener bajo el costo al menudeo de los alimentos básicos en vista de las presiones inflacionarias. Se impusieron precios topes a las ventas al por menor y a veces en el mercado al por mayor o al nivel del agricultor. Estos precios se controlaron mediante la regulación de las importaciones y exportaciones, la intervención del Gobierno en los mercados y no pocas veces por medio de subsidios al consumidor. Las diferentes medidas utilizadas para regular el comercio exterior, incluyendo el uso de cuotas de exportación e importación, tasas de cambio variables y múltiples, y sistemas de aforo, se discutirán brevemente con relación a los productores y a los consumidores en los Capítulos III y IV respectivamente, y en forma más completa, en el capítulo sobre políticas de exportación agrícola.

En años recientes parece sin embargo, que ha habido un cambio de énfasis notable en un número de países. Se comprobó que las políticas de estabilización de precios, cuyo fin principal era mantener bajo el costo de los alimentos para el consumidor, no daban en general suficiente incentivo a los productores para procurar la rápida expansión de la producción de alimentos que requerían las características de la región. Como resultado, se produjeron, como ya se ha señalado, prolongadas presiones inflacionarias acompañadas de una reducción de las exportaciones de alimentos, un aumento de las importaciones, y mayores dificultades en los pagos al extranjero.

Argentina y Chile pueden citarse como dos ejemplos de países que recientemente han reorientado sus políticas de estabilización de precios para proporcionar mayores incentivos a la expansión agrícola. En la mayoría de los países de la región, los precios pagados al productor por alimentos básicos tienden actualmente a estar un tanto por encima del nivel general de precios a que estos mismos alimentos podrían ser importados. Estos cambios han sido demasiado recientes como para poder evaluar el resultado de las nuevas políticas. Sin embargo, en varios países, por

/ejemplo Costa

ejemplo Costa Rica y Panamá, se ha alcanzado la autosuficiencia en alimentos básicos y se obtienen pequeños excedentes exportables cuando las cosechas son buenas. En el futuro se necesitará gran cuidado en algunos países para evitar la formación continua de excedentes que sólo podrían exportarse con la ayuda de subsidios o de tasas de cambio especiales, y para impedir el uso antieconómico de los recursos.

El principal método empleado para lograr la estabilización de los precios ha sido la intervención gubernamental en el mercado junto con un sistema de manejo de reservas de estabilización y de medidas para regular el volumen del comercio exterior. Con frecuencia se han establecido organizaciones especiales para regular la comercialización de un cierto número de alimentos básicos. Existen también muchos ejemplos de organizaciones de productores u otras entidades de carácter autónomo destinadas a regular la comercialización de productos agrícolas en particular, especialmente los destinados a la exportación. Aunque todas estas entidades cooperan estrechamente con los departamentos gubernamentales que se ocupan de la agricultura, el desarrollo económico, etc., la existencia de organizaciones separadas puede, en algunos casos, plantear problemas en materia de coordinación de los niveles de precios entre los distintos productos agrícolas. Tal coordinación es, sin embargo, esencial para obtener un desarrollo equilibrado de la agricultura en relación con el aumento general de la demanda. Un punto adicional que puede mencionarse aquí es que en algunos países, Cuba por ejemplo, la imposibilidad de obtener un crecimiento suficientemente rápido de las exportaciones ha llevado a esfuerzos cada vez mayores para expandir y diversificar la producción para el mercado nacional muchas veces con la ayuda de incentivos de precios y medidas de política similares.

El empleo generalizado de una red oficial de agencias de compra y de un sistema de reservas estabilizadoras como principales instrumentos para la estabilización de los precios, parece adecuarse a las condiciones prevalecientes en la región. Excepto en los casos en que la existencia de un lucrativo mercado de exportación, torna posible el otorgamiento de subsidios o de precios de incentivo a la expansión de la producción de uno

o dos rubros para el consumo interno, es raro encontrar fondos públicos disponibles en cantidad suficiente para financiar las medidas de sustentación a la agricultura. Además, los niveles generalmente bajos de los ingresos y el papel dominante que juega el sector agrícola en la mayor parte de las economías latinoamericanas, elimina la posibilidad de otorgar subsidios cuantiosos por medio de transferencias de fondos a la agricultura como es usual en algunos de los países altamente industrializados.

Por otra parte, las pronunciadas variaciones estacionales de precios que se producen bajo condiciones de libre competencia en América Latina permiten la aplicación de medidas de estabilización basadas esencialmente en el manejo de reservas estabilizadoras las cuales pueden mantenerse sin necesidad de subsidios continuos, siempre que sean convenientemente administradas. Sin embargo, el sistema puede conducir a elevadas pérdidas tanto financieras como de mercancías cuando no se cuenta con suficiente personal técnicamente capacitado, y los recursos financieros y las capacidades de almacenaje no son satisfactorios. Varios países informaron sobre grandes pérdidas de este tipo durante los primeros años de operación de sus programas de estabilización. Los beneficios sobre importaciones, cuando éstas son efectuadas por la organización estabilizadora, pueden a veces, producir fondos adicionales para las medidas de estabilización. En ciertos casos, puede también haber fondos disponibles de otras fuentes.

La estabilización de precios por intervención oficial en el mercado ha llevado a enfocar más la atención sobre el problema de la clasificación y de la presentación de los productos agrícolas, hecho este que deberá contribuir mucho al beneficio de la agricultura de América Latina. En la mayor parte de los países estas mejoras han ocurrido principalmente en el caso de los alimentos básicos (cereales, frijoles, etc.) y los productos de exportación. Sin embargo, como las medidas de estabilización de precios se van ampliando gradualmente, es de esperar que se produzcan mejoras semejantes para otros productos agrícolas.

Las limitadas posibilidades en lo que respecta al empleo de fondos públicos ha restringido el uso de medidas tendientes a incrementar la

/eficiencia y

eficiencia y reducir los costos de la producción agrícola. Los principales esfuerzos parecen haber sido dirigidos hacia el suministro de crédito agrícola y, en algunos países, se están estableciendo los servicios de extensión agrícola de gran beneficio para los agricultores, aún cuando no existan suficientes fondos disponibles para satisfacer todas las necesidades. Algunos países están ahora dando mayor atención a otras medidas destinadas a incrementar la eficiencia de la producción, y ellas serán discutidas más ampliamente en el Capítulo III. Esta orientación puede revelarse particularmente útil en el desarrollo ulterior tanto para mejorar la capacidad de concurrencia de la agricultura latinoamericana como para hacer posible el rápido aumento de la producción (que tan necesario es), sin provocar alzas inconvenientes en los niveles de precios.

B. Examen de la situación por países

1. ARGENTINA

Se está operando una profunda modificación en la estructura de la economía argentina. Como consecuencia de la reciente implantación del programa de estabilización económico-financiera, dicho programa establece entre otras cosas la creación de condiciones económicas que posibiliten una mayor producción y la expansión del comercio dentro de un régimen de libre competencia que determinará en última instancia la disminución de los precios como consecuencia de la reducción de los costos y de los márgenes de ganancias; elimina el intervencionismo estatal en el establecimiento de precios irreales y suprime las subvenciones ya sean directas o indirectas.

Por otra parte se implantó un mercado único y libre de cambio, determinándose el valor de las monedas por el juego de la oferta y la demanda. Transitoriamente y a efectos de atenuar el impacto de la traslación violenta de ingresos al sector agropecuario se establecieron retenciones sobre el valor de las exportaciones. Concordantemente, y en particular con relación a los productos del sector agrícola, se han adoptado medidas liberalizadoras del régimen de comercialización que regia anteriormente.

/Al presente,

Al presente, existe un régimen de libre comercialización para todos los granos, sus derivados y subproductos, excepto el trigo, para el cual el Estado ha estimado necesario mantener el control de la Junta Nacional de Granos, organismo estatal autónomo de comercialización, creado el 24 de octubre de 1956, con el propósito fundamental de defender la producción. Sus relaciones con el Poder Ejecutivo se mantienen por intermedio de la Secretaría de Agricultura y Ganadería y tiene jurisdicción en todo el territorio de la República. Las principales funciones y atribuciones del directorio son las siguientes:

- Proponer al Poder Ejecutivo para su aprobación la fijación de precios mínimos;
- Ejercer el comercio de aquellos granos en cuya compra-venta el Gobierno Nacional debe intervenir en defensa de la producción como consecuencia de la fijación de precios mínimos, o cuando la regulación del mercado lo hiciere necesario y, comerciar los productos y subproductos oleaginosos cuando así se dispusiera;
- Reglamentar la compra-venta de granos uniformando sus procedimientos de acuerdo a los usos y costumbres, a la técnica moderna, a los intereses de la producción, el comercio, la industria y el consumo del país y a los requerimientos del exterior;
- Dictar normas que aseguren al agricultor el precio correcto del producto a negociar de acuerdo con los tipos fijados en los standards o bases de comercialización;
- Intervenir con su asesoramiento en el trámite, discusión y cumplimiento de los acuerdos o convenios internacionales que concertare el Estado, así como los contratos de compra-venta de granos que el mismo celebrare con estados extranjeros;
- Además de administrar, determinar la ubicación de los elevadores locales y terminales, silos y demás instalaciones de recepción, alcacenamiento y embarques de granos que integran la red del Estado, realizar las obras de conservación y ampliación de los existentes y resolver en la forma que considere más conveniente acerca de las instalaciones innecesarias o antieconómicas,

/pudiendo demolerlas,

pudiendo demolerlas, venderlas y/o proyectar nuevas instalaciones;

- Fiscalizar el pesaje de los granos en el acto de la entrega o recibo de los mismos, o cualquier etapa de comercialización, manipulación o transporte;
- Determinar los procedimientos más convenientes y dictar las normas de cumplimiento obligatorio para la conservación, desinfección, preservación y defensa de los granos en todas las etapas de su comercialización.

Asimismo, ejerce las funciones establecidas por las Leyes 11.742 y 12.253 de octubre de 1933 y septiembre de 1935, respectivamente.

De esta manera tiene a su cargo, además, entre otras, las siguientes funciones:

- Administrar la red de elevadores y fijar las normas de funcionamiento;
- Arrendar los elevadores con sujeción a las disposiciones vigentes, dando preferencia a asociaciones o cooperativas de agricultores;
- Ejercer el control de todas las instituciones o entidades que intervengan directa o indirectamente en el comercio interno o externo de granos;
- Establecer los tipos fijos que corresponden a la producción de granos en las diversas zonas del país, cuando sea necesario;
- El otorgamiento de certificados sobre tipo, grado y demás especificaciones, a efectos de facilitar la comercialización de los granos en los casos que así sea solicitado.

El sistema operativo implantado para el trigo consiste en lo siguiente:

- 1° El Estado anuncia anualmente un precio básico (m\$ñ 100 por los 100 kilos para la cosecha 1957/1958; m\$ñ 150 para la cosecha 1958/1959, aumentado el 15 de enero último a 200 pesos m\$ñ) por trigo semiduro, grado n° 2, base 78 kilos sobre vagón dársena. Sobre este nivel se practican bonificaciones por tipo y calidad

/o las

o las rebajas que correspondan cuando el cereal está por debajo de la base que determina el standard obligatorio. Dicha calidad la determina un análisis efectuado por dependencias técnicas de la Junta o por las Cámaras de cereales privadas del país, sobre la base de una muestra representativa de la mercadería lacrada obligatoriamente por las partes vendedora y compradora.

- 2° El productor puede vender a la Junta en forma directa - que es el sistema menos usual - o bien por intermedio de organizaciones cooperativas o comerciales (llamadas acopiadores). Para operar con la Junta, dichas cooperativas y acopiadores deben contar con la administración y autorización previa de la Junta al régimen de comercialización estatal.
- 3° La Junta entra en posesión del grueso de la cosecha de trigo, abasteciendo a los molinos harineros del país (unos tres millones de toneladas anuales) y el resto de sus existencias las vende a las firmas exportadoras privadas locales sobre la base de precios FOB en puertos argentinos. Se permite negociar libremente en el mercado interno partidas de trigo especial para forraje y para simiente. Los precios de venta de exportación son los resultantes de las ofertas aprobadas en licitaciones periódicas que efectúa la Junta.

Con exclusión del trigo, los restantes granos, sus derivados y subproductos, pueden negociarse en el mercado libre. El Estado garantiza precios mínimos de apoyo o sostén y el productor tiene la seguridad de que la Junta bajo cualquier circunstancia le adquirirá su producción, sobre la base del tipo standard al precio mínimo, con las bonificaciones o rebajas a que haya lugar, según calidad y flete, hasta el puerto natural de desplazamiento de la mercadería.

En consecuencia, el productor tiene plena opción a negociar con el Estado al mínimo de garantía, o en el mercado libre, en el caso que los precios sean superiores, de acuerdo con los niveles que surjan de la libre concurrencia de la oferta y la demanda.

/Implantado el

Implantado el tipo de cambio libre, la Junta Nacional de Granos no interviene en las operaciones de exportación de productos agrícolas provenientes de adquisiciones efectuadas en el mercado interno por particulares, pero sí en aquellos de su propiedad vendidos para exportar al comercio privado, en el caso del trigo y de la harina de trigo. La Dirección Nacional de Aduanas es la Dependencia, que desde el corriente año controla el valor de las exportaciones únicamente a los efectos tributarios.

2. BOLIVIA

La política de precios agropecuarios en Bolivia, no ha seguido un plan que pudo tener como base estudios e investigaciones técnicas, sino que ha estado regida por el simple juego de la oferta y la demanda y tradicionalmente es arbitraria.

Hasta el año 1956, los precios para productos agrícolas y alimenticios que son producidos en el país fueron afectados enormemente por la competencia del producto importado que por efecto de cambios preferenciales, resultaban más baratos en el mercado interno.

Después del conflicto internacional de 1932-35, comenzó en Bolivia, con caracteres alarmantes la devaluación monetaria y el Estado se vió obligado a establecer una política de cambios preferenciales para que el pueblo adquiriera los artículos indispensables a precios bajos en vista del limitado ingreso por persona. Estos cambios preferenciales no sólo han regido para los artículos de primera necesidad, sino para el comercio en general. Se aclara aquí que en Bolivia la mayor parte del ingreso de divisas proviene de las exportaciones de mineral y estas divisas son empleadas para la importación de productos alimenticios, ya que Bolivia no puede por ahora autoabastecerse.

Esta política afectó el desarrollo de la agricultura. El agricultor boliviano que no había cambiado su sistema de vida y de trabajo por muchos años, se ha visto sin ningún incentivo para poder efectuar progresos en su actividad, y no ha recibido ayuda o cooperación para incrementar su eficiencia o disminuir sus costos. Por otra parte los productos agrícolas son de difícil colocación en los mercados nacionales debido a que las áreas

/productoras están

productoras están alejadas de los mercados de consumo y no existen comunicaciones para hacer un transporte conveniente y barato. Se hace notar que de 1952 en adelante se vienen construyendo vías de penetración a inmensas zonas agrícolas especialmente del oriente y Yungas de La Paz.

La política de cambios preferenciales fue de consecuencias graves porque culminó en una elevación de los precios en el mercado de consumo de los artículos importados de primera necesidad a partir de la estabilización monetaria en 1956, otro efecto de esta política fue la re-exportación de productos. Como ejemplo puede citarse el caso del azúcar que se importaba del Perú, entraba a Bolivia y era distribuida por cupos; estos cupos se comercializaban y el producto era nuevamente internado al Perú, hoy esta política de subvenciones indirectas no existe.

La demanda de artículos de primera necesidad ha aumentado notablemente con la Reforma Agraria, pues muchos campesinos se incorporaron por primera vez a la vida nacional y pasaron a ser elementos consumidores.

En 1956 el Gobierno lanzó el decreto de estabilización monetaria señalando un nuevo tipo de cambio y suprimiendo los cambios preferenciales. Así en Bolivia comienza una nueva etapa en el comercio y la agricultura que se caracteriza por su amplia libertad, dejada al libre juego de la oferta y la demanda.

Con excepción del trigo, producto que es importado hasta el 90 por ciento del consumo nacional mediante ayuda del gobierno norteamericano, y cuyo precio es fijado por el Ministerio de Economía, los precios de todos los productos agropecuarios producidos en el país o importados son ahora completamente libres y no están sujetos a ninguna restricción.

El Gobierno y pueblo bolivianos están empeñados en un aumento de la producción nacional que se acomode a las necesidades internas, para ello se ha emprendido una política de expansión cooperativa que asegure un alto nivel de abastecimiento interno.

3. CHILE

La política de control de precios de productos agrícolas y alimenticios seguida durante los últimos decenios ha jugado un papel importante en la variación de los ingresos del sector agrícola y puede explicar, en

/parte al

parte al menos, el escaso desarrollo de esta actividad económica. La experiencia que en este sentido ha tenido Chile es valiosa, ya que frente a una inflación aguda, la política de precios máximos para contener la inflación, ha tenido el efecto a la larga de empeorar el problema de escasez de alimentos, y por consiguiente agudizar aún más el desbalance entre la oferta y la demanda acentuándose así el proceso inflacionario que se trató de contener mediante los controles basados en precios oficiales máximos.

Hasta 1930 los precios se determinaban libremente en el mercado. El régimen de cambio entre la moneda nacional y las extranjeras era caracterizado por la ausencia total de restricciones en el comercio exterior. Los precios nacionales estaban directamente ligados a los precios del mercado internacional.

A partir de entonces y con ánimo de estimular la producción - disminuida grandemente a consecuencia de la crisis de 1929-30 - se estableció para la agricultura una política de precios remunerativos a través de la fijación de "precios mínimos", empezando en 1933 con el trigo.

En 1939 las condiciones económicas y la política de precios del Gobierno cambiaron notablemente. Se acentuó el control de los precios al por menor y las restricciones al comercio exterior mediante la acción del Comisariato de Subsistencias y la Junta de Exportación Agrícola, respectivamente. Se pretendía con ello regular el mercado a fin de sostener el nivel de precios deseado por el Gobierno que generalmente se fijaba con el ánimo de proteger al consumidor a corto plazo sin considerar los efectos a mediano y largo plazo sobre la producción agrícola.

A partir de 1940 se acentuaron las presiones inflacionarias y las medidas por parte del Gobierno para controlar directamente los precios de los productos agropecuarios y alimentos más importantes mediante precios máximos oficiales (al por mayor y al por menor) el control de las importaciones y exportaciones, el establecimiento de tasas de cambio oficiales para las monedas extranjeras, y la operación de cambios múltiples y preferenciales. Como resultado de estas medidas, los precios de la mayoría de los productos agropecuarios han estado desligados de los niveles de

/precios del

precios del mercado internacional.

Distintas entidades oficiales han actuado para llevar a la práctica estas medidas. Las principales durante el período en discusión han sido: el Comisariato de Subsistencias, la Junta de Exportación Agrícola, el Instituto de Economía Agrícola, el Consejo de Comercio Exterior, la Corporación de Fomento de la Producción, el Instituto Nacional de Comercio, la Superintendencia de Abastecimientos y Precios, la Comisión de Cambios Internacionales, la Caja de Crédito Agrario y el Banco del Estado.

A partir de 1955, y en gran parte debido a la intervención del Ministerio de Agricultura, se ha observado una tendencia por parte del Gobierno a liberar los productos agropecuarios de controles innecesarios. Es así como sucesivamente se han dejado sin efecto la fijación de precios máximos o topes al por mayor para la carne, leche y arroz, y se han eliminado, en la medida que las circunstancias lo permiten, las restricciones al comercio exterior, y algunas medidas que estorbaban la mejor comercialización de los productos. Asimismo, se han establecido precios mínimos para el trigo y la maravilla (girasol), abandonándose los precios máximos o topes.

Recientemente se ha decretado la libertad de precios para todos los productos alimenticios y agrícolas con excepción del trigo, para el cual se establece anualmente un precio oficial mínimo, al mismo tiempo que se le sustenta mediante un poder de compra estatal a través del Instituto Nacional de Comercio.

Las exportaciones de productos agropecuarios están siendo estimuladas mediante liberación de impuestos, eliminación de ciertas trabas administrativas y últimamente por la devaluación del signo monetario.

En resumen, puede señalarse que después de un largo período de fijaciones de precios máximos al por mayor y al detalle (1939-1953) y de controles sobre el comercio exterior y de la comercialización de los productos agropecuarios se llegó a la conclusión de que el resultado obtenido no era satisfactorio. La producción no ha aumentado con el ritmo requerido y ha habido una ampliación exagerada de los costos o márgenes de comercialización debido a la falta de un régimen libremente competitivo.

4. COLOMBIA

En Colombia el Instituto Nacional de Abastecimientos (INA) ha actuado desde 1944 en el campo de la política de precios y estabilización de los mercados para alimentos básicos. En los últimos seis años la atención principal ha sido concentrada en los siguientes productos: arroz, frijoles, trigo, maíz y papas. En el último año otros dos productos fueron incorporados en las actividades del INA, ajonjolí y arvejas.

Además existen en el país un número de organizaciones semi-oficiales que se ocupan específicamente de productos importantes fuera de la jurisdicción del INA. La principal es la Federación Nacional de Cafeteros establecida en 1928, que ha intervenido activamente en el mercado nacional y mundial del café, desde principios del año 1940. El café constituye el mayor porcentaje del valor total de las exportaciones del país. La Federación de Cafeteros dispone al presente de almacenes de compra grandes y bien organizados donde se pueden almacenar tanto café como otros productos. También cuenta con agencias compradoras hasta en las zonas más remotas.

Tradicionalmente los precios de compra de la Federación de Cafeteros son precios mínimos para el café en el mercado nacional que rigen efectivamente en todo el país. Estos precios son establecidos de acuerdo con las condiciones del mercado mundial y toman en cuenta la necesidad de los productores de obtener ingresos razonables. La Federación solamente compra volúmenes apreciables de café cuando su precio equivale o excede el precio del café exportable que en su turno es determinado por el precio mundial y por una serie de regulaciones gubernamentales.

Otras organizaciones importantes son: el Instituto de Fomento Algodonero; el Instituto Tabacalero; la Campaña del Cacao. Estas instituciones intervienen de diversas maneras en el mercado doméstico de los productos de su especialidad, pero además ejecutan múltiples funciones adicionales relacionadas con el fomento de la producción mediante asistencia a los productores.

Objetivos del INA. Pueden mencionarse como objetivos principales del INA los siguientes: a) reducir o eliminar las grandes fluctuaciones estacionales que caracterizan los mercados de alimentos en Colombia; b) crear condiciones propicias para la expansión de la producción alimenticia /requerida para

requerida para atender las necesidades del rápido crecimiento de la población; y c) propiciar una elevación del nivel de vida de los agricultores.

Métodos de Ejecución. El INA intenta lograr los objetivos mencionados interviniendo directamente en el mercado a través de la compra de los productos a precios establecidos con anticipación a la siembra, y de la venta de estos mismos productos cuando así lo requiere la demanda. En tiempos de escasez el INA ha importado también ciertas cantidades de alimentos y puede deshacerse mediante la exportación de los productos que estuvieran en exceso. Hasta el momento no se ha presentado esta última situación. Para estos fines el INA dispone de una red de agencias compradoras y vendedoras y está ampliando el número y la capacidad de elevadores y almacenes de granos. Los precios mínimos de compra establecidos por el INA son difundidos a los productores por la prensa, así como también los precios máximos que pueden cobrarse al consumidor. Estos, junto con las operaciones mismas de compra y venta se estima que han tenido un efecto estabilizador sobre el mercado de los alimentos. Actualmente la producción está en aumento en los renglones en que el INA ha intervenido con su programa de estabilización de precios.

Dificultades Principales. En el pasado se han presentado muchas dificultades en la ejecución de las funciones del INA. En su mayoría estas dificultades fueron causadas por problemas de carácter técnico y administrativo en el primer período de la historia de la Institución (1944-1952). Como resultado hubo pérdidas físicas considerables en los productos almacenados. Esta experiencia ilustra los grandes riesgos a que puede conducir la intervención directa en el mercado y hace notar la necesidad imperativa de amplias preparaciones y estudios antes de adoptar este método de estabilización de precios.

Características Especiales. 1) Los precios de compra no son determinados por fórmulas basadas sobre el costo de la producción por la dificultad de obtener datos representativos correspondientes y por problemas conceptuales. Los precios se fijan actualmente a base de una comparación histórica y tomando en cuenta los efectos de ellos sobre la oferta y la demanda; 2) Existe en Colombia la posibilidad de financiar la intervención oficial en el mercado a base de los márgenes que dejan

/las fluctuaciones

las fluctuaciones de los precios que se presentan entre el período de cosecha y de no-cosecha. Por ejemplo, en condiciones de libre competencia, los precios máximos de las papas en un año dado pueden ser tres veces más altos que los mínimos; 3) Actualmente se está prestando mucha atención al problema de las diferencias y calidades de los productos y a la determinación de normas oficiales en general.

Conclusiones. Con excepción del café la política colombiana de precios para productos agrícolas se encuentra todavía en sus primeras fases. Muchas dificultades serias han sido superadas y hay una tendencia notable hacia una organización mejor y hacia métodos más funcionales en la ejecución de la política de estabilización. Se ha sentido claramente la necesidad de estudios técnicos completos y de una coordinación de las políticas de precios entre las diversas organizaciones que intervienen en el programa. Queda mucho por hacer antes de que el país logre los objetivos de estabilización en escala nacional.

5. COSTA RICA

Costa Rica es uno de los países latinoamericanos con mayor experiencia en políticas de regulación de precios y de estabilización del mercado. Desde 1937 el Estado ha intervenido directamente, tanto al nivel del productor, como al del consumidor en los principales mercados de granos del país. Los productos inicialmente regulados fueron el arroz, los frijoles y el maíz y a éstos se agregaron otros con el transcurso del tiempo.

Al principio las responsabilidades relacionadas con esta materia estuvieron a cargo del Ministerio de Hacienda: seguidamente fueron atendidas por el Banco Nacional de Costa Rica (Banco del Estado) y el Consejo Nacional de la Producción, establecido éste, primero como dependencia adscrita al banco. Separado posteriormente, fue establecido como entidad semiautónoma en 1948 y autónoma a partir de 1956.

El Consejo compra, en competencia con los comerciantes particulares, materias primas y productos alimenticios incluidos en sus programas de estabilización de precios. Los precios son fijados con la debida anticipación a la siembra y los productos adquiridos se almacenan en instalaciones

/del propio

del propio Consejo que los distribuye para el consumo mediante ventas que realiza a los niveles correspondientes al distribuidor mayorista, al minorista y directamente al propio consumidor. La oferta de estos productos la realiza el Consejo en forma permanente, tanto en período de cosecha, como cuando no hay cosecha. Se ha reunido en una sola institución todo cuanto corresponde a la regulación de los precios para los productores y para los consumidores.

Los objetivos de esta intervención son proteger a los productores contra bajas de precios acentuadas, muchas veces provocadas artificialmente por particulares durante el tiempo de cosecha, al igual que prevenir alzas injustificadas en los precios de consumo. Estas fluctuaciones de precios tienen características principalmente estacionales. En ocasiones de cosecha deficiente se hacen importaciones para evitar aumentos de los precios internos.

Actualmente el Consejo dispone de dos elevadores centrales para el almacenamiento de los granos con una capacidad total de alrededor de 40 000 toneladas métricas de grano, y de 51 agencias compradoras y vendedoras regionales. Las instalaciones de agencias compradoras están equipadas con instrumentos para determinación de la humedad y de las calidades de los diversos productos y algunas tienen equipos de secamiento.

El Consejo interviene en la regulación del mercado de gran número de productos, incluyendo productos de pesca, pero el mayor volumen de las operaciones está constituido por el arroz, los frijoles y el maíz.

La base para la determinación de los precios de compra del Consejo son los costos medios de producción determinados por encuestas especiales. Estos costos, toman en cuenta no solamente los costos monetarios directos de operación, sino también las tasas de depreciación, e intereses razonables sobre el capital invertido. Sin embargo, se aplica esta fórmula de los costos de producción de una manera flexible para tomar en cuenta problemas de la demanda o de la oferta, así como consideraciones referentes al estado de las cosechas y de las existencias de los productos.

Mediante un contrato entre el Consejo y el Banco Central, éste financia un 80 por ciento del valor de los productos adquiridos por el primero a una tasa de interés del 4 por ciento. El resto de los fondos necesarios para

/la compra

la compra de los productos los obtiene el Consejo de sus propios recursos o mediante créditos en la banca comercial, al 6 por ciento de interés.

Los precios oficiales de compra se establecen para productos de primera calidad de un porcentaje de humedad determinada. Las agencias hacen deducciones por el exceso de humedad o de impureza en el producto correspondiente para ajustarlos a las normas establecidas. En este momento se presta mucha atención al establecimiento de un sistema uniforme de clasificación de los productos por calidades.

Dificultades. Costa Rica también ha tenido que afrontar los problemas que surgen por la operación de un sistema de intervención directa en el mercado. En los primeros años de operación, los productos adquiridos dentro del programa sufrieron daños ocasionales por insectos debido a falta de instalaciones adecuadas para su almacenamiento. La regulación efectiva de los precios de consumo ha sido dificultada por escaseces de alimentos. En el pasado, la falta de financiamiento adecuado limitó frecuentemente el volumen de las operaciones del Consejo. Al iniciarse el programa fue necesario comenzar por dar entrenamiento técnico al personal.

Conclusiones. Como fruto de un esfuerzo constante y prolongado ha sido posible para Costa Rica obtener un grado considerable de éxito en sus objetivos de estabilización de los precios agrícolas. Los efectos del programa gubernamental de intervención directa en el mercado para una gran variedad de productos se manifiestan en todo el país. Los productos incluyen tanto los consumidos directamente por el público como los usados como materia prima para la industria.

La experiencia costarricense indica que su política de precios de garantía tomada en forma integral, esto es, unida a una financiación racional, asistencia técnica y regulación de mercados en todas sus fases, ha dado resultados satisfactorios tanto en el logro de un equilibrio relativo entre producción y consumo locales como en la estabilización de los precios al consumidor y en la sustentación de los ingresos del productor.

6. CUBA

La política de intervención en los precios agrícolas en Cuba se ha venido realizando por intermedio de distintas organizaciones que se ocupan por separado de algunos de los principales rubros de la producción agrícola cubana.

En lo que se refiere al tabaco, la intervención estatal empezó en agosto de 1946. En el presente, la producción tabaquera es controlada por el Comité de la Producción Agrícola Tabacalera que tiene como principales funciones recomendar al Ministro de Agricultura el montante de las cuotas nacionales del tabaco y la fijación del precio mínimo para cada año. El Comité a fin de fomentar la producción y garantizar el precio fijado, hace sus propias compras de tabaco o anticipa a productores de tabaco en rama el dinero necesario para la escogida del tabaco garantizando los anticipos con la pignoración. El Comité tiene también otras funciones entre las cuales se encuentra la adquisición de tierras adecuadas para el cultivo del tabaco con la finalidad de venderlas a los pequeños agricultores. Por lo general el Comité se encarga además de comprar los excedentes de las cosechas después que termina la acción de los compradores particulares.

Las operaciones del Comité han incrementado considerablemente la producción tabacalera de Cuba. Hasta la cosecha 1956-57 las operaciones realizadas alcanzan un total superior a 1 600 000 quintales a que corresponde un valor de cerca de \$ 70 000 000. Las ventas del fondo originan una pérdida media del 40 por ciento y el déficit total de las operaciones de venta ha sido de unos \$ 30 000 000. El Banco de Fomento Agrícola e Industrial de Cuba ha venido cooperando con el Comité de la Producción Agrícola Tabacalera a través del financiamiento de los productores de tabaco según la cuota que se haya expedido.

En lo que se refiere al arroz, desde enero de 1955 se estableció un impuesto de 10 centavos por cada 100 libras de arroz descascarado tanto de la producción nacional como de las importaciones. La característica más importante de esta contribución es la prohibición de que sea trasladada al público consumidor por lo que, en el caso del arroz de producción nacional, los molinos descuentan a los productores la citada contribución de 10 centavos.

/En noviembre

En noviembre de 1955 se estableció la Administración de la Estabilización del Arroz para asesorar al Ministro de Agricultura y Comercio sobre fijación de cuotas de producción e importación de arroz. Además, esta organización establece precios mínimos para el arroz de producción nacional y tiene la facultad de hacer compras al precio fijado dando preferencia a los pequeños productores y la facultad de hacer ventas en el mercado si lo requiere la estabilización de precios. Sin embargo, la Administración no ha tenido la necesidad de hacer compras de arroz porque las condiciones del mercado siguen siendo favorables a los productores.

En enero de 1957 se creó la Comisión Económica del Arroz como entidad colateral a la Administración. Las funciones encomendadas a esta comisión son las de previsión y análisis económico del problema del arroz.

La intervención en la economía cafetalera se ha hecho por intermedio del Instituto Cubano de Estabilización del Café (ICEA) establecido en 1934 a raíz de la crisis económica entonces en curso. Durante los últimos años el Instituto ha tenido activa participación tanto en lo que atañe a la producción, comercio y torrefacción del café para el consumo interno como en lo que concierne a la exportación. El Instituto también ha representado los intereses cafeteros cubanos en las distintas conferencias internacionales sobre este grano. El Instituto ha coadyuvado a la promulgación de la legislación que al eliminar la adulteración del café, ha permitido que el producto cubano sea ahora ofrecido a la venta en condiciones de un alto grado de pureza.

El Instituto también propulsó el establecimiento de la Administración de Compra y Venta de Café que tiene por objeto garantizar el precio mínimo establecido para los productores por medio de la adquisición de café a los precios mínimos fijados para cada año. La acción del Instituto, y en particular su plan de estabilización del mercado, ha tenido un éxito considerable porque ha podido garantizar salarios particularmente altos a los trabajadores de la industria cafetalera y al mismo tiempo encontrar un medio de superar el problema del tiempo muerto para muchas decenas de miles de trabajadores agrícolas. Además de satisfacer todas las necesidades del consumo interno de Cuba (que en términos per capita sólo es

/superado por

superado por el de Islandia y Suecia), ha permitido el establecimiento de un movimiento regular de exportaciones que al finalizar el año de 1956 montaron a cerca de 465 mil quintales con valor aproximado de \$23 000 000.

Para facilitar el desarrollo de la producción agropecuaria nacional y la transformación y distribución de esos productos se constituyó en junio de 1956 la Empresa Transformadora de Productos Agropecuarios S.A. con un capital autorizado de 5 000 000 de pesos suscrito por el BANFAIC, el Banco Cubano de Comercio Exterior, el Banco de Desarrollo Económico y Social y por asociaciones y cooperativas de productores agropecuarios privados y otras entidades y personas que en alguna forma intervienen en el comercio e industrialización de los productos de la agricultura. La empresa ha realizado operaciones de compra y venta de frijoles, maíz, cebolla, arroz, papas y tabaco del tipo burly.

7. ECUADOR

Puede afirmarse que la política de precios seguida en Ecuador no es resultado de un plan preconcebido y que las medidas que en determinadas épocas se han tomado han respondido a hechos circunstanciales cuando cualquier trastorno en la producción de artículos alimenticios hacía necesario la intervención del Estado en el señalamiento y control de los precios.

El campesino ecuatoriano tiene una muy baja rentabilidad per capita y este hecho debe ser tomado en cuenta al establecerse cualquier política de intervención en los precios de los productos agropecuarios.

El abastecimiento de productos agropecuarios en Ecuador es teóricamente controlado por la Dirección de Subsistencias que interviene en la compra y venta de productos de consumo inmediato pero es tal la expansión del mercado interno producida por el tráfico por carretera que la labor de dicha Dirección se diluye y es casi totalmente inoperante.

De un modo transitorio y cuando las circunstancias lo han requerido se han asumido políticas de sustentación de precios. Pero aun así, puede afirmarse que el Gobierno ecuatoriano sigue una orientación de cautela en materia de precios con el objetivo de mantener la estabilidad cambiaria pues el sucre conserva desde hace mucho tiempo una misma paridad con el dólar, mientras que el índice de precios ha sufrido una elevación bastante

/sensible. La

sensible. La intervención en los precios se ha limitado en Ecuador al arroz, trigo, cacao, café, bananas y algodón.

El consumo interno de arroz en Ecuador puede estimarse en un 45-50 por ciento de la producción. Frente a la imposibilidad de colocar los excedentes en el mercado mundial a un precio que cubra por lo menos los costos, el Gobierno se ha visto en el caso de asumir políticas de subsidio. Inicialmente, los exportadores reembolsaban el valor de la exportación de arroz a dos tipos de cambio. Cerca de cuatro quintos del precio era convertido al cambio oficial y el restante en el mercado libre, con la obligación de vender esta diferencia de dólares a importadores de artículos suntuarios. Actualmente el Ministerio de Fomento fija los precios a que el agricultor debe vender su arroz de acuerdo con la calidad en forma de dar incentivo a la producción de las mejores calidades.

El Ecuador suplementa su producción de trigo con importaciones de Estados Unidos y Canadá. El grano importado llega al país a un precio inferior al del producto nacional, lo que ha provocado cierta movilización ilícita del trigo importado hacia la frontera colombiana. La diferencia de precios entre los trigos de las dos procedencias ha obligado al Gobierno a fijar cada año el precio a que el agricultor entrega su trigo a los molinos y de igual modo, señala la cuota de trigo nacional que debe adquirir cada molino en razón de su capacidad de molienda.

La Empresa Renovadora del Cacao y el Instituto Nacional del Café se ocupan del problema de estos dos productos. Sin embargo, la comercialización interna del cacao y del café se realiza con toda libertad concurrendo a ella productores, intermediarios y exportadores. Las referidas entidades realizan esencialmente una actividad de fomento y estímulo de la producción, pero la relacionada con el café ha entrado en la compra y venta de este producto, así como en el lavado del mismo para estimular la exportación de un producto de calidad selecta. Aunque los resultados hasta ahora no sean totalmente satisfactorios, se piensa que ese organismo podrá tener una importancia decisiva en materia de política de precios, comercialización y tratamiento del café.

El banano es el más fuerte renglón de entrada de divisas para el Ecuador, que es actualmente el primer productor y exportador de bananos

/del mundo.

del mundo. Desde 1950 la producción de bananos ha sido fuertemente apoyada, tanto por la política crediticia del Banco Nacional de Fomento como por los ventajosos precios establecidos por las mismas empresas exportadoras del producto. Se ha creado también una Asociación Nacional de Bananeros que entre otras actividades, tiene la función de intervenir directamente con los exportadores para asumir medidas en cuanto a precios y calificación del banano cuando se produce una restricción de las exportaciones.

El algodón se maneja por medio de la Comisión Nacional de Algodón, de reciente creación. Las actividades de la Comisión incluyen la compra del producto y su venta a la industria de tejidos. En este rubro no se ha encontrado todavía una solución adecuada porque sigue habiendo necesidad de importar ciertas calidades de fibra aunque existan fuertes excedentes en la producción nacional de otros tipos.

Se estima que existe en Ecuador subconsumo de carne, leche, huevos, aves, y otros productos, pero a los niveles actuales de ingreso, la producción actual cubre las necesidades no siendo necesaria una intervención en materia de precios.

8. GUATEMALA

En Guatemala la intervención del Estado en los mercados y precios agropecuarios es de fecha reciente y hasta ahora de poca magnitud. De hecho, solamente empezó en 1953 con el programa de fomento triguero y fue seguida en 1958 por la regulación del mercado del maíz mediante compras directas.

Con anterioridad a estos programas, que están a cargo del Instituto de Fomento de la Producción, la única experiencia importante en el campo de la regulación de precios y la distribución de productos había sido durante la Segunda Guerra Mundial, a través de la oficina de estabilización económica creada para tal fin, entidad que desapareció posteriormente.

Sin embargo, la existencia de prácticas primitivas de comercialización, la falta de normas adecuadas de calidad de los productos del mercado nacional y la carencia de almacenamiento, así como las grandes fluctuaciones estacionales en los precios de importantes productos agrícolas, han ilustrado

/claramente la

claramente la necesidad de regular y estabilizar los mercados.

El Instituto de Fomento de la Producción^{1/} preparó en los primeros años de su funcionamiento estudios para la creación de una cadena de elevadores de granos y silos regionales y ha intervenido en grado limitado en la estabilización de productos como maíz, arroz, trigo y harina y algunos otros.

El Instituto, mediante su Sección especializada en el desarrollo de las áreas indígenas, ha estado llevando a cabo con la colaboración técnica del Ministerio de Agricultura un programa de fomento triguero desde fines de 1953. Precios mínimos al productor, de incentivo económico, que no son calculados a base de ninguna fórmula, han sido pagados y la producción se ha elevado, cumpliéndose así el objetivo principal del programa triguero.

Después de un período de receso, causado por razones de orden político se continuó la ejecución del programa de elevadores y silos regionales. En 1958 se terminó la construcción de cinco de ellos, cada uno con capacidad de almacenamiento de 15 mil quintales (de 46 kgs) y equipados con instalaciones modernas para el secado y la limpieza.

En el mismo año el Instituto inició la estabilización del mercado maicero, con la compra de 14 000 toneladas métricas de maíz.

En el caso del maíz se ha tomado como precio de compra al productor el promedio de los precios de los últimos cinco años más el 25 por ciento, ya que el objetivo es no sólo estabilizar el mercado, sino también el de incrementar el cultivo. El último objetivo se relaciona con la baja de los precios de café, (primer producto de exportación de Guatemala), que ha debilitado la balanza de pagos del país. Se espera que como resultado el precio remunerativo fijado para el maíz pronto se llegará a exportar este producto hacia zonas deficitarias de Centroamérica, suplementándose así el ingreso de divisas.

En lo que toca a la sustentación de precios para otros productos básicos como el arroz y el frijol, no existen todavía programas organizados aunque sí se cuenta con protección gubernamental para regular las importaciones y exportaciones. Se tiene en proyecto que tan pronto como las

^{1/} El Instituto de Fomento de la Producción (INFOP) fue creado en 1948 por Decreto 533 del Congreso Nacional.

posibilidades lo permitan, el Instituto estabilizará y regulará los precios y mercados de dichos productos.

Con respecto al café, Guatemala participa en el Acuerdo Latinoamericano para el año cafetero 1958/59. De acuerdo con este arreglo se retiene en el país cierta proporción de la producción exportable del producto, la cual queda en manos de los caficultores y beneficios grandes. El Ministerio de Agricultura asistido por la Oficina Central del Café inspecciona el cumplimiento de las retenciones. No hay intervención en los precios del café fuera del impuesto de exportación.

9. PANAMA

La sustentación de precios agrícolas en Panamá está estrechamente ligada con la creación del Instituto de Fomento Económico en 1953. El Instituto estableció una política de fijación de precios tanto para el productor como para el comercio al por mayor y al detalle. Aunque el Instituto hace sus propias compras a los precios pre-establecidos, tales precios no tienen sin embargo, carácter compulsivo. De esta forma, productores y comerciantes siguen haciendo sus propias transacciones privadas simplemente limitadas por la acción reguladora del Instituto quien compra cuando los precios bajan del nivel garantizado y mantiene algunas reservas de productos agrícolas destinadas a ser lanzadas al mercado siempre que se verifique una tentativa de provocar alzas. Si bien el Instituto hace sus ventas a los mayoristas, establece para éstos y los minoristas un margen adecuado de beneficios. Los productos controlados por el Instituto de Fomento son el arroz, el café, el maíz, la copra y la sal. De todos estos géneros existe un amplio comercio privado con excepción de la sal que es prácticamente un monopolio del Instituto.

Los resultados de la política de precios del Instituto de Fomento Económico han tenido éxito muy halagador en lo que se refiere al incentivo de la producción agrícola panameña. Así, mientras en 1952 el total de las importaciones de géneros agrícolas fue de cerca de 1 000 000 de dólares, en 1958 no solamente desaparecieron los grandes rubros de importación sino también se registraron exportaciones de origen agrícola del orden de los 600 000 dólares.

/El Instituto

El Instituto de Fomento Económico actúa también como banco de crédito agrícola cobrando un interés fijo y uniforme del 6 por ciento por cualquier tipo de operación. Al principio del año calendario el Instituto hace el cómputo de las necesidades de crédito y establece su política financiera de acuerdo con tales necesidades.

Dada la participación de los empresarios privados en la comercialización de los productos agrícolas, el Instituto no tiene necesidad de gran cantidad de fondos para su manejo. Los fondos necesarios son proporcionados al Instituto por el Banco Nacional y la Caja de Seguro Social con garantías de los propios productos adquiridos por el Instituto.

El hecho de que el Instituto establece su propia red de agentes y puestos de compra permite suponer que los precios de incentivo fijados llegan realmente al productor. De este modo solamente en un número muy reducido de áreas - donde todavía no existen agentes del Instituto - la acción de los intermediarios determina los precios, sin embargo, aun en estas áreas los precios pagados a los productores son en el presente mayores que en años anteriores.

Los precios pagados a los productores se basan, en la medida de lo posible, en un promedio nacional de los costos, y no guarda relación directa con los precios internacionales, por lo que el mercado agrícola nacional se encuentra aislado de las fluctuaciones de los mercados mundiales. En los casos en que hay necesidad de importaciones el Instituto hace estas importaciones vendiendo después los productos en el mercado interno al precio nacional fijado. Los beneficios o pérdidas que se obtienen por tales operaciones son absorbidas por el Estado.

El Instituto está procurando perfeccionar sus servicios administrativos y técnicos. Actualmente las compras se hacen de acuerdo con las calidades de los productos ofrecidos. Por ejemplo, el precio del arroz varía conforme al grano, largo o corto, con el grado de humedad y el porcentaje de limpieza, etc.

El Instituto opera una batería de silos para el maíz aptos para almacenar hasta 100 000 quintales al año. Para otros productos las necesidades de almacenaje son muy pequeñas.

El Instituto obtiene sus datos estadísticos por intermedio del sistema de muestreo, especialmente aquellos relativos al pronóstico de cosechas.

cosechas.

El buen resultado de la política de intervención del Instituto se debe en parte a la valiosa ayuda inicial que le han prestado los técnicos de Costa Rica, Estados Unidos y otros. Además, un grupo grande de técnicos panameños ha podido perfeccionar sus conocimientos en el exterior.

10. PERU

En el Perú la política de sustentación y estabilización de precios de los productos agropecuarios se ha limitado a la aplicación de medidas ocasionales que, en cada caso, se han adaptado a las situaciones especiales que se debían enfrentar. En la medida de lo posible, el Ministerio de Agricultura ha actuado después de procurar conocer la opinión de las organizaciones que representan la iniciativa privada: Sociedad Nacional Agraria, Asociación de Ganaderos, Asociación de Criaderos de Lanares, etc., ya que se reconoce el valor que ellas tienen en el progreso del país.

Los únicos productos que en este momento están bajo control son: la harina, carne, arroz y café y bajo control con acuerdo de los productores: aceite de semilla de algodón y azúcar.

Las medidas adoptadas han consistido en la fijación de precios topes al consumidor y en el otorgamiento de subsidios estatales a las importaciones de productos que acusan déficit en la producción nacional, asignándoles precios por debajo de los del mercado internacional, compatibles con las posibilidades de adquisición del pueblo. Como estos subsidios representan la diferencia entre los precios del mercado internacional y los señalados para el mercado interno, han sido interpretados a veces por el productor nacional como subsidios al productor extranjero. Dada la creciente demanda, el Perú se ha visto obligado a incrementar la importación de alimentos. Hasta ahora esto se ha conseguido dentro de una balanza de pagos favorable. Sin embargo, la tendencia marcada al incremento de esas importaciones, podría constituir un serio peligro para la estabilidad del comercio exterior peruano.

El Perú, como país sub-desarrollado, se caracteriza por sus exportaciones de artículos primarios; en este terreno la intervención del Estado consiste en la fijación de impuestos a los productos de exportación, lo que produce rentas fiscales pero coloca los precios en el mercado interno a niveles

/por debajo

por debajo de los existentes en el mercado internacional. Cuando se producen problemas ocasionales se subsanan mediante la liberación o suspensión temporal de tales impuestos. En estas labores colabora el Ministerio de Hacienda.

En líneas generales el control de precios no ha producido resultados positivos; además de otras consecuencias se ha observado que se presenta un estancamiento de la producción en los renglones sujetos al control. De otro lado, la suspensión de medidas de control ha conducido al efecto contrario.

Como consecuencia, la política actual tiene una marcada tendencia hacia la libertad de comercio de productos agropecuarios; algunos productos ya han ingresado en este campo y otros lo harán a la brevedad posible.

A grandes rasgos en el Perú existen condiciones y características que conducen a una política nacional que se apoya en:

- a) El fomento de la producción agropecuaria mediante medidas de ayuda técnica, crédito y aprovechamiento de nuevas áreas de producción.
- b) El mejoramiento de la comercialización, canalizando la libertad de comercio de productos agropecuarios y la iniciativa particular, dentro de normas adecuadas.

11. VENEZUELA

Se puede afirmar que durante los diez últimos años no ha sido utilizada en Venezuela una clara y definida política de precios para fomentar el desarrollo conjunto de la agricultura ni para frenar el proceso inflacionario debido al crecimiento de la demanda por productos agrícolas. Sin embargo, en favor de ciertos productos se han tomado medidas proteccionistas directas que incluyen instrumentos de control aduanero, subsidios a la producción, creación de organismos reguladores de la oferta, aplicación de cambios diferenciales para productos de exportación, y otros. Los consumidores han visto protegidos sus intereses principalmente por facilidades concedidas a la importación de ciertos alimentos y materias primas, y por la intervención del capital oficial en la creación y operación de organizaciones destinadas a almacenar, elaborar y distribuir

/ciertos productos

ciertos productos agrícolas, tanto de producción nacional como importados.

Los principales productos que se benefician de sistemas proteccionistas son:

- a) Maíz y granos leguminosos, favorecidos por compra del Banco Agrícola y Pecuario a precios garantizados y remuneradores, aunque los insuficientes recursos de esta entidad generalmente limitan el éxito de estos programas en lo que a sustentación de precios se refiere.
- b) Arroz, cuya producción fue estimulada por la Corporación Venezolana de Fomento, la cual compraba la producción a precios remuneradores. Este programa ha sido descontinuado.
- c) Café y cacao, frutos cuya exportación goza de los beneficios de cambios diferenciales y de precios mínimos, garantizadas ambas cosas por un sistema de transferencia de ingresos provenientes de la explotación petrolera.
- d) Leche, cuya producción está subsidiada directamente y protegida por un mecanismo que obliga a los comerciantes a adquirir una unidad de leche conservada producida en el país por cada cinco unidades importadas similares.
- e) Azúcar, producto para el cual existe un organismo que agrupa intereses públicos y privados, destinado a sostener los precios por medio de regulación de la oferta al mercado mayorista.
- f) Tabaco, ajonjolí y algodón, para los cuales no existe apoyo directo sino negociaciones anuales entre productores agrícolas e industriales, que son realizadas con el estímulo de entidades gubernamentales y que resultan generalmente en la determinación de las áreas a sembrar y los precios que serán pagados por los industriales.

Los consumidores se benefician de sistemas dirigidos principalmente a asegurar el suministro de alimentos durante el año, aunque no existen controles sobre los precios.

Las instalaciones para el almacenamiento de maíz y de arroz, administradas por el Banco Agrícola y Pecuario contribuyen no sólo a favorecer a los productores, sino a amortiguar además, las variaciones de precios a

/los consumidores.

los consumidores. Estos productos son vendidos a los mayoristas e industriales, quienes no confrontan regulaciones en sus operaciones de venta y reventa, sino que se deja que el precio al consumidor sea determinado libremente.

Para productos importados se usa generalmente el sistema de cuotas de importación, concedidas con el fin de evitar tanto monopolios como excedentes, especialmente cuando las importaciones son hechas como complemento a producciones nacionales deficitarias.

IV. EFECTOS DE LAS POLITICAS DE PRECIOS Y DE SUSTENTACION AGRICOLA AL NIVEL DEL PRODUCTOR

El Centro consideró dos aspectos de las políticas de precios agrícolas.

- (i) el nivel a que deben estabilizarse los precios al productor y las maneras más convenientes de establecer este nivel; y,
- (ii) las medidas que deben adoptarse para asegurar que en la práctica los productores realmente perciben estos precios.

El Centro también prestó gran atención a los métodos de aumentar los incentivos para que los agricultores incrementen la producción por medios que no requieran regulación de precios, (a) mediante el aumento de la productividad agrícola y la disminución de los costos de la producción y (b) mediante el aumento de la eficiencia en la comercialización (mercadeo) y distribución, que daría al productor una mayor proporción del gasto total en alimentos hecho por los consumidores, y que asimismo permitiría el aprovechamiento de recursos que no son actualmente susceptibles de utilización económica. Por último, el Centro consideró el equilibrio más acertado entre las diversas políticas en cuanto afectan a los productores.

A. El nivel de sustentación de precios al productor

Los principales objetivos perseguidos por las políticas de un país en un momento dado constituyen, naturalmente, el factor más importante en la determinación del nivel al cual se estabilizan los precios agrícolas. Ya se anotó que hasta hace poco tiempo las políticas de la mayoría de los países estaban principalmente encaminadas a mantener los alimentos a bajo costo para los consumidores y que la tendencia era, pues, a estabilizar los precios a un nivel relativamente bajo.

/La experiencia

La experiencia demostró que estas políticas resultaban en un incremento demasiado lento de la producción. En consecuencia, en los últimos años han sido considerablemente modificadas de tal manera que actualmente los precios a los productores se están estabilizando a niveles apreciablemente más altos. No obstante, es claro que los niveles de precios agrícolas no pueden considerarse aisladamente. El efecto de los precios y los resultados de un nivel dado de estabilización dependerán de muchos factores entrelazados v.gr. la relación de los precios agrícolas con los ingresos del consumidor y con su poder adquisitivo, con el nivel general de precios en el país, con los precios de los aperos y equipos agrícolas y con el precio de los demás elementos del proceso de la producción. Debe también tomarse en cuenta la relación entre los precios de diversos productos agrícolas - que en gran parte determina la orientación de la futura expansión agrícola -, y además estudiarse la relación entre los precios del mercado interno y los que rigen en el mercado internacional, relación que influye poderosamente en la naturaleza competitiva de la agricultura de un país y en los métodos de sustentación de precios a adoptarse. A menos que todos estos factores se estudien en forma adecuada, la política de precios de un país puede no dar los resultados esperados en cuanto a alcanzar un equilibrio entre la oferta y el crecimiento de la demanda del consumidor, y puede, por el contrario, producir graves dificultades.

Dos países, Argentina y Chile, han introducido últimamente políticas que mantienen los precios al productor aproximadamente al nivel de los precios del mercado internacional. En ambos países esto ocasionó un aumento sensible en los precios al productor, los cuales se habían mantenido hasta entonces por debajo del nivel de precios del mercado internacional. Para un país como Argentina, que es fuerte exportador de productos agrícolas los riesgos de un aislamiento en materia de precios son especialmente graves. Si los precios se mantienen a niveles demasiado bajos, los márgenes de ganancia de los exportadores o los ingresos fiscales provenientes de la exportación son mayores, pero es probable que la producción no aumente en proporción adecuada y las exportaciones corren el riesgo de mermar. Por otra parte, si los precios son superiores a los del mercado mundial, los excedentes exportables tienden a aumentar y se podrían necesitar subsidios a las exportaciones. En la opinión del

Gobierno argentino el mejor medio de equilibrar las disponibilidades con la demanda interna y las necesidades de exportación es dejar amplio campo al libre juego de las fuerzas de la oferta y la demanda, especialmente en vista de la aguda competencia existente en cuanto a recursos entre los diversos productos agrícolas exportables. No obstante, tanto en Argentina como en Chile (trigo) el productor está protegido de las bajas excesivas de precios mediante la fijación de precios mínimos que cubren sus costos de producción y mantienen el poder adquisitivo de sus ingresos.

La mayoría de los países de la región, sin embargo, aísla en cierta medida los precios internos de los alimentos básicos de los precios en el mercado internacional, pero a diferencia de lo que ocurría anteriormente, son pocos los que fijan precios máximos al productor con miras a proteger al consumidor. Además de la creciente conciencia de que una expansión de la producción agrícola es esencial para un desarrollo económico equilibrado, este cambio refleja en parte la baja (en términos reales) de los precios de los alimentos en el mercado mundial. Durante el período de escasez y altos precios en el mercado mundial fue necesario proteger a los consumidores, pero ahora, cuando dicha situación ha cambiado, son los productores quienes necesitan de un apoyo cada vez mayor.

Con relación a este punto, algunas delegaciones afirmaron que, debido a la estructura particular de algunas economías latinoamericanas, los costos de producción eran inevitablemente altos y que se hacía esencial algún grado de protección para obtener inversiones adecuadas en la agricultura, especialmente cuando los precios en el mercado mundial se ven muy afectados por el uso difundido de subsidios de exportación. Como factores que tienden a aumentar los costos se mencionaron la escasez y altos precios de los equipos agrícolas (principalmente importados), el alza desmedida del valor de la tierra (a menudo debida a las compras hechas para protegerse de la inflación, al prestigio social que involucra el ser propietario, o a una serie de motivos ajenos a la rentabilidad de la agricultura), y en algunos casos la fuerte alza en los salarios agrícolas sin un alza comparable de la productividad. Al mismo tiempo, se insistió que los controles de cambios existentes en muchos países del área hacía incierta toda comparación de costos o /precios con

precios con los imperantes en otras regiones.

Se reconoció que hay gran necesidad de aumentar la productividad y el poder de competencia, y de reducir los costos de producción agrícola en muchos países de la región por medio de precios de sustentación y de otras medidas de apoyo agrícola. No obstante, muchas delegaciones estimaron que una correspondencia demasiado estrecha entre los precios internos y los del mercado mundial afectaría seriamente sus economías y desalentaría todo esfuerzo dirigido a aumentar la eficiencia agrícola. Estimaron que los ajustes de precios deberían aplicarse lentamente a medida que la productividad aumentara y de tal manera que tanto los productores como los consumidores aprovecharan los beneficios de la mayor productividad.

En cuanto a los métodos de fijar precios oficiales al productor, se puede distinguir, en general, entre dos sistemas principales, esto es, entre métodos basados en fórmulas y métodos que no las emplean. En los métodos basados en fórmulas, los precios se determinan de acuerdo a una serie de hechos estadísticamente comprobados y puestos en una relación definida mediante el empleo de una fórmula. Los métodos que no se basan en fórmulas, por otro lado, operan ponderando todos los factores relevantes, incluyendo a menudo series estadísticas, pero todo sobre una base ad hoc, esto es, sin poner todos los hechos bajo una relación matemática definida.

En general, hubo acuerdo en que el empleo de fórmulas para la determinación del nivel de precios oficiales al productor tenía un ámbito algo limitado en Latinoamérica. Esto se debe no solamente a la escasez de estadísticas completas sino también al hecho de que las fórmulas complicadas tales como la fórmula de paridad o la fórmula del ingreso agrícola no se adaptaban a las condiciones de la región. Estas fórmulas se empleaban en países cuyas políticas de precios tenían por objetivo elevar los ingresos a un nivel similar al imperante en otras actividades, pero éste no era un objetivo posible de las políticas de precios en Latinoamérica debido a las razones ya expuestas.

En la mayor parte de los países de la región se ha tratado en algún momento, de fijar los precios sobre los costos de producción

/calculados. Dichos

calculados. Dichos cálculos, sin embargo involucran algunas suposiciones arbitrarias y los costos inevitablemente varían sensiblemente de una región de un país a otra, según el clima, altura, tamaño de las fincas y otros factores. Además, esta fórmula no proporciona flexibilidad para adaptarse a los cambios en la demanda del consumidor. Induce a menos errores cuando se le emplea solamente como un medio de estimar la magnitud de las variaciones de costos de producción, sea en aumento o disminución, en cuyo caso se aproxima a una fórmula de paridad. La mayoría de los países que emplearon los costos de producción como base para la fijación de precios han adoptado actualmente otros métodos: Chile y Costa Rica son ejemplos de ello. Argentina aun emplea el sistema de costos de producción pero se ha encarado la posibilidad de tener en consideración los índices de precios de paridad teniendo en cuenta su mayor dinámica y su mayor relación (más directa) con los rubros industriales. Como antecedente se mencionó en los considerandos del Decreto de fijación del primer precio del trigo para la cosecha 1958/59.

En Chile se ha desarrollado para el trigo una fórmula nueva y relativamente flexible que parece bien adaptada a las condiciones típicas de muchos países de la región, que sufren de la inestabilidad monetaria, la frecuente modificación de las series estadísticas, etc. De acuerdo con esta fórmula, las variaciones de los precios oficiales al productor se establecen conforme al probable nivel general de los precios internos en la época de la cosecha. Este nivel general de precios se determina mediante una combinación del índice del costo de la vida y del índice de precios al por mayor. Además, de año en año se determinan los cambios en un índice del costo de los insumos de la producción triguera. El promedio de estos índices da el porcentaje de variación necesaria en el precio oficial del trigo. A partir de 1956, el período base para estos índices, esto es el quinquenio 1934-38, se ha reemplazado por el promedio variable del decenio inmediatamente precedente. Se estima que este método permite mantener el poder adquisitivo del precio oficial del trigo. El período base progresivo, al mismo tiempo que evita las bruscas fluctuaciones anuales de precios, permite tomar en cuenta, automáticamente la revisión corriente de las series e índices estadísticos y las fluctuaciones en la situación de la oferta y la demanda expresadas en el índice general de precios.

Este último aspecto merece especial atención. La mayoría de los

métodos de fórmula han demostrado en la práctica tener cierta tendencia a la rigidez. Así, la fórmula del costo de producción no considera los cambios en la demanda, mientras que la fórmula de paridad da poca consideración a las variaciones de oferta y demanda y a las de productividad. En los países menos desarrollados, con precios relativamente altos y demanda poco elástica, con reducidos fondos para medidas de sustentación y donde hay marcadas fluctuaciones en las rentas del consumidor y fuerte inestabilidad monetaria, la flexibilidad en la fijación de precios es de especial importancia. Una nueva fórmula recientemente introducida en Canadá, que no considera ni el nivel de ingresos agrícolas ni el poder adquisitivo de los precios agrícolas, y que toma en cuenta tan sólo las variaciones en las condiciones de demanda-oferta, también parece ofrecer mayor flexibilidad que las fórmulas más antiguas. En esta fórmula los precios mínimos al productor se basan sobre el promedio móvil de los precios del mercado de un número determinado de años inmediatamente precedente al año cuyos precios se trata de fijar. Sin garantizar un margen fijo sobre el costo de producción, esta fórmula da al productor no obstante un grado razonable de seguridad de precios, suaviza las fluctuaciones excesivas y parece facilitar el ajuste de la oferta a la demanda. Este método se asemeja mucho al método sin fórmula según el cual los precios se basan en la experiencia de precios en el mercado durante épocas anteriores, como es el caso de Guatemala.

No obstante, en la mayoría de los países de Latinoamérica, se fijan los precios oficiales al productor de los alimentos esenciales mediante métodos ad hoc bastante flexibles, que toman en cuenta algunas series estadísticas especialmente calculadas del costo de producción. En algunos países, por ejemplo en Costa Rica y Panamá, no se permite que los precios bajen a menos del costo de producción calculado, aunque éste no es el único factor considerado para la fijación de precios. La desventaja de esta mayor flexibilidad de los métodos ad hoc en comparación con los métodos a base de fórmulas es el menor grado de seguridad que se da a los productores (lo que puede desalentar las inversiones), pero esto puede evitarse si se fija un tope a la disminución permisible de los precios en un año dado, como se hace en el Reino Unido. Además, cuando prevalecen condiciones inflacionarias es importante dar a los agricultores cierta /protección automática

protección automática contra la baja del poder adquisitivo del precio oficial.

En general, parece que en la actualidad, los precios al productor pueden fijarse mejor dando valor considerable a la experiencia, tomando en cuenta los aspectos tanto del productor como del consumidor y tratando de equilibrar en el mayor grado posible la oferta y las necesidades. Por ejemplo, si las existencias se acumulan en grado excesivo, o si se producen constantes excedentes (no sólo excedentes ocasionales en años de buenas cosechas) de los cuales sólo puede disponerse por medio de exportaciones subsidiadas, esto parecería ser una indicación de que los precios al productor son demasiado altos. Si, por el contrario, es necesario aumentar considerablemente las importaciones, o si las escaseces ocasionan presiones inflacionarias en los mercados al detalle, ello parecería indicar que los precios al productor son demasiado bajos.

Si el ritmo de incremento de producción de un rubro es demasiado rápido y el de otro es excesivamente lento, esto indica que la relación de sus precios es errada. El grado de reajuste de precios necesario para corregir estos defectos posiblemente no pueda determinarse sino en forma empírica. Así, a la vez que se conserva la flexibilidad se evitan las variaciones excesivas de niveles de precios que podrían minar la seguridad y confianza de los agricultores.

El sistema que se está introduciendo en Colombia, conforme al cual los precios se fijan a un nivel que equilibra la oferta y la demanda, parece perseguir este objetivo. Este sistema toma en cuenta los costos de los elementos de la producción. Por sobre este nivel los precios se mueven libremente, salvo que cualquier alza excesiva de los precios al consumidor se frena por el Gobierno sobre una base ad hoc lanzando al mercado bienes provenientes de los excedentes almacenados o de las importaciones.

Se hizo notar, además, que los precios asegurados no pueden proteger a los productores de las fuertes reducciones de sus ingresos en años de muy malas cosechas, y que varios países de la región han establecido o están estudiando sistemas de seguros de cosechas y de ganado como un complemento a los apoyos basados en precios de sustentación. No obstante, la experiencia parecería indicar que dichas medidas, aunque de valor considerable para los agricultores, rara vez pueden operarse sobre bases de auto-suficiencia.

B. Como se mantienen los niveles de precios al productor

Casi todos los países de Latinoamérica tienen programas para asegurarse de que los productores obtengan efectivamente, durante el período de cosecha, precios que estén de acuerdo con la política establecida. Estos programas generalmente disponen que los gobiernos compren y almacenen con objeto de que los precios del mercado durante la cosecha no desciendan del nivel anunciado. Tal como ya se señaló, los precios de las cosechas de alimentos básicos se encuentran aislados, dentro de los países, de los niveles de precios mundiales mediante cuotas de importación y exportación, y se mantienen a niveles previstos para estimular el aumento de la producción. Sin embargo, los participantes informaron de grandes variaciones de un país a otro respecto del alcance de los programas destinados a asegurar precios favorables a los productores durante la época de cosecha.

La mayoría de los productores agrícolas manejan explotaciones pequeñas y a menudo están fuertemente endeudados, por lo que no tienen más alternativa que vender sus cosechas inmediatamente después de la recolección. El Centro estimó que, bajo esas condiciones, era especialmente importante disponer de programas amplios que aseguren, en épocas de cosecha, precios en consonancia con los niveles de estabilización anunciados a los agricultores.

Para que los programas sean amplios y plenamente satisfactorios deben incluir: 1) El anuncio del nivel de precios mínimos garantizados, durante el período en que se hacen los planes de siembra; 2) Disponibilidades adecuadas de crédito oficial a un interés razonable - que evite deudas excesivas -, para ser empleado en la adquisición de fertilizantes, semillas mejoradas, herramientas y maquinaria; 3) Un sistema de agencias de compra a disposición de todos los productores, como alternativa a la aceptación de los precios excesivamente bajos ofrecidos durante la cosecha por los comerciantes privados; 4) Capacidad de almacenaje suficiente y eficiente, tanto público como privado, que impida el deterioro de las cosechas desde la recolección hasta el momento en que sean utilizadas por los consumidores; 5) Suficientes fondos públicos para financiar la compra y almacenaje, en la época de cosecha, del volumen de artículos que sea necesario para estabilizar los precios a los niveles mínimos anunciados, y, finalmente, 6) Administración eficiente y oportuna del programa dando énfasis a la plena coordinación de todos los

/elementos mencionados

elementos mencionados precedentemente.

Varios países, especialmente Costa Rica, Colombia, Chile, Venezuela y Panamá, informaron de la existencia de tales programas gubernamentales, que incluían la construcción de almacenes y la complementación de las empresas privadas con centros de compra oficiales con el objeto de asegurar a todos los productores la oportunidad de comerciar sus productos a precios favorables. Los países de más experiencia han adoptado normas de calidad en sus programas de compras y han estimulado a las empresas privadas para que adopten normas de calidad similares. Hubo consenso general en que las normas de calidad deben ser parte esencial de los planes que aseguran a los productores los precios mínimos garantizados durante la cosecha.

En la mayoría de los países, la garantía de precios mínimos se limita sólo a unos pocos de los alimentos más importantes susceptibles de almacenaje, tales como maíz, trigo, arroz y frijoles. Sin embargo, varios países han tenido éxito en la aplicación de programas de estabilización de precios para papas y otros productos perecibles.

Las frutas y verdura más perecibles no han podido ser almacenadas aunque estén sujetas a grandes fluctuaciones de precios. Algunos países han intentado la aplicación de programas de comercialización mejorados para estos productos en un esfuerzo para reducir las fluctuaciones de precios, pero ha sido imposible para los gobiernos adoptar de políticas para los productos de difícil conservación que puedan compararse con sus programas para los granos almacenables.

Muchos países informaron sobre la existencia de programas para el fomento de la industria lechera que incluían la garantía de precios favorables. Se destacó que las cooperativas de producción y de comercialización juegan a menudo un importante papel en la industria láctea y que han sido utilizadas por los gobiernos en la realización de sus políticas sobre esta materia. Varios delegados sugirieron la ampliación del empleo de cooperativas con objeto de lograr buenos resultados en las políticas de precios para otros productos.

El papel que juegan las cuotas de importación es crucial en la determinación del nivel general de la producción y de los precios nacionales. Muchos países tienen bases estadísticas bien organizadas para determinar las

convenientes revisiones anuales del nivel de las cuotas de importación. Igualmente se destacó la importancia de las cuotas de exportación cuando la producción sobrepasa las necesidades del consumo interno de productos que no se exportan regularmente.

En general, el nivel de precios del ganado en pie y el de la carne, se ha mantenido en los países latinoamericanos sólo mediante regulación de las cuotas de importación y exportación. Se han hecho pocos intentos para fijar precios mínimos para ganado en pie aún cuando, en unos pocos países, están en vigencia precios máximos al consumidor para la carne. Varios países están construyendo mataderos y frigoríficos como un medio de estabilizar los suministros de carne para sus consumidores, y como una forma de estabilizar los precios para sus productos.

En muchos casos gran parte de las ventajas derivadas del aumento de producción que podrían esperarse de una política dada de precios, se pierden debido a las acciones gubernamentales en la fijación de cuotas de importación y exportación; a demoras en el anuncio de los niveles mínimos de precios de sustentación; a demoras en los programas de crédito; a falta de financiación y de personal que lleve adelante los programas; o a incertidumbre sobre la imposición de precios máximos al consumidor por parte de otras dependencias gubernamentales.

Hubo acuerdo en el sentido de que, para lograr pleno éxito, los gobiernos deben anunciar sus políticas de precios con bastante anticipación a la época de siembras; deben tener programas bien elaborados para asegurar a los productores la oportunidad de conseguir efectivamente los precios anunciados en la época de cosecha; y deben lograr la coordinación necesaria entre todas las organizaciones que intervienen con objeto de cumplir plena y oportunamente las políticas de precios anunciadas.

Sólo de esta manera los productores llegan a confiar en las políticas de precios anunciadas por los gobiernos. Cuando se logre esa confianza se obtendrá una mayor producción a niveles de precios más bajos para los consumidores.

C. Métodos indirectos de sustentación agrícola

La experiencia latinoamericana parece indicar que las medidas destinadas exclusivamente a regular los precios pueden producir resultados que no se /ajusten del

ajusten del todo a los objetivos que debería tener una política de sustentación y estabilización agrícola en los países en desarrollo. En tales países el problema se plantea en forma sucinta de la siguiente manera: por una parte, la producción agrícola no ha crecido en años recientes al ritmo que era de esperar dado el aumento de la población y del ingreso; mientras por la otra, existe una gran masa de consumidores de ingresos relativamente bajos con niveles de nutrición deficientes.

Las políticas de precios y de sustentación agrícola necesitan por tanto armonizar dos objetivos aparentemente contradictorios: primero, dar incentivos a los agricultores para el aumento de la producción, lo cual implica el establecimiento de precios remuneradores al nivel del productor; y, segundo, favorecer a los sectores de población de bajos ingresos procurando el mejoramiento de sus niveles de nutrición, para lo cual es preciso establecer precios bajos para los alimentos al nivel del consumidor. La reconciliación de estos dos propósitos estriba tanto en la eliminación de las drásticas fluctuaciones estacionales como en medidas para mejorar la eficiencia y la reducción de los costos de producción y comercialización.

Medidas para aumentar la eficiencia de la producción

En los países subdesarrollados no existe generalmente la posibilidad de efectuar transferencias substanciales de ingreso de un sector a otro de la economía. Si se trata de dar incentivos a los productores se encuentra que la mayor parte de la renta nacional proviene del mismo sector agrícola que se trata de favorecer; si se intenta mantener precios bajos al nivel del consumidor se corre el riesgo de restar incentivos a la producción.

Lo anterior indica que en las condiciones latinoamericanas las medidas destinadas a afectar los precios de los productos agrícolas deben complementarse con otras de índole distinta, que pueden llamarse medios indirectos de sustentación, y que están destinadas a elevar los ingresos finales del agricultor reduciendo el costo de producción y aumentando la productividad de la agricultura. Otras evitan las bajas bruscas del ingreso asegurando al agricultor contra pérdidas motivadas por calamidades naturales.

Los medios indirectos de sustentación tienden a romper el círculo vicioso en que se encuentra gran parte del sector agrícola de la región y que

/consiste en

consiste en la pequeñez de los ingresos que conduce a una baja tasa de ahorro e inversión, que a su vez lleva a una productividad baja, que no permite aumentar el ingreso. El Centro consideró que estas medidas deberían recibir especial atención de parte de los países latinoamericanos, ya que ellas tienden a remover algunos de los obstáculos al desarrollo agrícola. Por otra parte, ellas son especialmente útiles para dar vida al sector agrícola que queda fuera de la economía monetaria de un país - o sector de agricultores de autoconsumo - el cual responde en forma muy limitada a las medidas de sustentación que afectan directamente al precio del productor.

El Centro discutió en particular tres tipos de métodos indirectos de sustentación agrícola: los subsidios a los factores de la producción, el crédito y los seguros de cosechas. Existen además otros tipos de medidas indirectas de sustentación agrícola, tales como el mejoramiento de tierras por medio del riego, el drenaje, o la eliminación de malezas y otras plagas; la reforma de estructuras agrarias deficientes; el establecimiento de servicios de experimentación y divulgación agrícola, etc., que son medidas que tienen efecto principalmente a largo plazo. También se refirió el Centro al empleo de medidas de orden fiscal que al reajustar la incidencia de los impuestos directos o indirectos, incluyendo las tasas sobre las ventas, permiten mayores incentivos para el agricultor sin que los precios resulten afectados.

El Centro consideró que uno de los métodos más eficientes para mejorar la productividad y los ingresos finales del agricultor consistía en dar subsidios a los insumos o reducir su costo de otras maneras, ya que éstos forman parte importante del costo de producción. La experiencia latinoamericana indica que estas medidas, bien aplicadas, producen resultados muy satisfactorios pues no requieren inversión de fondos públicos de la cuantía que es necesaria en el caso de subsidios directos al productor o al consumidor a través de los precios.

En muchos países de la región se han subsidiado las compras de maquinaria, herramientas y otros aperos, fertilizantes, plaguicidas, semillas mejoradas u otro material de reproducción, etc., o se han disminuído los impuestos o los depósitos previos a su importación. El subsidio puede darse en forma directa vendiendo estos artículos a precios más bajos que los del mercado a través de agencias gubernamentales; o bien indirectamente, liberando estos elementos del costo, de los impuestos o tasas de importación cuando no son /producidos internamente.

producidos internamente. En varios países los altos precios de los elementos de la producción son el resultado de la escasez debida a las dificultades de importación por falta de divisas y deberían recibir tratamiento preferencial a través de cuotas de importación, licencias, tasas de cambios preferenciales, etc. Es preciso cuidar de que los subsidios beneficien realmente a los agricultores y no sean absorbidos por los importadores o vendedores de tales artículos. En el caso de la maquinaria agrícola se ha introducido además en ciertos países el sistema de centrales de maquinaria que prestan servicios a los agricultores a bajo costo particularmente en aquellas labores de tipo pesado como son los desmontes y la roturación de tierras. Algunas de las delegaciones asistentes al Centro expresaron interés en que los países latinoamericanos consulten en el seno de la FAO y de otras organizaciones con los países exportadores de maquinaria con objeto de disminuir o eliminar los impuestos de exportación que puedan estar gravando tales artículos y disminuir así su costo para los países subdesarrollados.

El crédito es el tipo de asistencia a los productores agrícolas más difundido en los países latinoamericanos. En muchos de los países participantes los mecanismos institucionales creados para ese fin se comparan favorablemente con los de casi cualquier país, incluyendo algunos de los más desarrollados económicamente. Si el crédito agrícola permite que los productores trabajen con mayor amplitud que en otras circunstancias, si es oportuno, y si se concede en condiciones razonables a fin de que los costos de los agricultores se mantengan dentro de límites remunerativos, este crédito contribuye a incrementar los ingresos netos de la agricultura.

En México, para poder percibir un préstamo de avío (crédito para gastos de operación) de los bancos gubernamentales, es requisito indispensable asegurar contra todo riesgo los cultivos y el ganado. La prima del seguro forma parte integrante del préstamo. El sistema de seguros es integral, es decir, que cubre todos los cultivos y ganado del agricultor. También en Brasil, si bien en escala menor, se puede suscribir un seguro análogo, mientras que en Costa Rica se está proyectando el establecimiento de un sistema de seguro contra todos los riesgos sobre cultivo y ganado. En el Uruguay se pueden asegurar contra algunos riesgos conectados con la cría de ganado. En casi todos estos casos, los fondos públicos se utilizan para mantener los sistemas y hacer que el costo del seguro sea atractivo para los agricultores de bajos ingresos. Un seguro de este tipo constituye

/además una

además una garantía adicional para los créditos que de otra manera no se podría obtener. Por otra parte, impide que los ingresos de los agricultores disminuyan drásticamente si fracasan las principales cosechas.

El Centro reconoció la necesidad de intensificar las medidas indirectas de sustentación agrícola como un medio para acelerar el desarrollo agrícola de la región y aumentar los ingresos de los agricultores sin que sea necesario aumentar los precios al consumidor. Estos medios pueden ser un instrumento valioso de política agrícola y el Centro estimó oportuno que los países consultaran en el seno de la FAO y de otras organizaciones internacionales con objeto de coordinar tales políticas para obtener un desarrollo armónico de la región que permita una mejor utilización de los recursos.

Medidas para mejorar la comercialización

El Centro examinó diversos aspectos del proceso de comercialización cuyo mejoramiento puede contribuir al logro del doble objetivo de obtener una más rápida expansión de la producción sin aumentar el costo de los alimentos a los consumidores.

En materia de transporte, hubo unanimidad en describir la construcción de caminos de penetración como un medio importante de aumentar la producción. Casi todos los países representados tienen proyectos más o menos completos para incorporar, mediante construcción de carreteras, zonas potenciales de producción. En Venezuela, un programa de este tipo se ha llevado a cabo de manera intensiva desde 1948 con resultados sobresalientes. En Costa Rica, 2 por ciento de los impuestos fiscales a las bebidas alcohólicas se ha reservado desde hace años para estos fines y en Colombia la apertura de la carretera del Atlántico, ha acelerado en gran forma el movimiento de ganado con la consiguiente disminución en las pérdidas de peso y correspondientes ganancias para el agricultor; también ha sido posible una cierta reducción en el precio de la carne expresado en términos reales.

La delegación chilena informó que los altos costos de transporte en su país constituían un obstáculo considerable a la comercialización eficiente de los productos agropecuarios, problema que está actualmente bajo estudio y al cual parece que se dará solución en un futuro cercano. En Costa Rica, el Consejo de Fomento de la Producción paga subsidios directos de transporte,

/El acopio

El acopio y comercialización de productos agrícolas a través de cooperativas de productores juega un papel de relativa poca importancia en América Latina. Uno de los pocos ejemplos es Panamá, país donde los productores de ganado han formado cooperativas de comercialización con mataderos y carnicerías propios y varias organizaciones adicionales de este tipo están en proceso de formación. En esta forma, los ganaderos han aumentado considerablemente sus ingresos no obstante vender a precios más bajos que los establecimientos particulares. La amplia intervención estatal es más común que las cooperativas, encontrándose algún tipo de organización de comercialización oficial o semi-autónomo en casi todos los países de la región. Estas instituciones manejan, a veces, una gran variedad de artículos; en otros casos hay una serie de organizaciones que manejan cada una un producto específico. El objetivo es comprar directamente al productor y vender al por mayor y aún al por menor a fin de eliminar los intermediarios, obteniendo así un mejor precio para los productores, y manteniendo al mismo tiempo precios estables o razonables al nivel del consumidor.

La mayoría de estas organizaciones tienen sus propios medios de almacenamiento y acondicionamiento, a veces disponen aún de plantas de elaboración y de una red de agencias de distribución al por menor. En algunos casos venden a través de minoristas particulares, reservándose el derecho de fijar márgenes de utilidad o precios de venta a los consumidores. Este tipo de regulación existe por ejemplo en Colombia y Costa Rica e involucra a veces subsidios oficiales a los precios de consumo, complementados con importaciones o exportaciones en condiciones especiales. En Guatemala, la intervención de este tipo queda a cargo de entidades que manejan un sólo producto, algunas de ellas de naturaleza cooperativa, tales como por ejemplo, la Asociación Cooperativa de Algodoneros y la Asociación Cooperativa de Cañeros. En Venezuela, hay programas oficiales de compra y una vasta red de plantas de almacenamiento, pero la distribución no ha sido aún debidamente organizada.

En Cuba se han creado mercados especiales de productores que están funcionando con éxito mientras que en Chile se han reservado puestos de venta en las plazas de mercado, donde los agricultores pueden vender sus productos directamente a los consumidores en la esperanza de que así podrían lograr mayores utilidades mediante la eliminación de los

/intermediarios. Lo

intermediarios. Lo que ha ocurrido en la práctica es que muchos agricultores pequeños han abandonado los campos para radicarse en las plazas de mercados en calidad de vendedores.

En Venezuela, el establecimiento de suficientes medios de almacenamiento ha cambiado por completo la estructura de la producción agrícola. Anteriormente, los productos de venta inmediata sólo se cultivaban como productos secundarios por los agricultores de subsistencia. Sin embargo, al establecer la red de plantas de almacenamiento del Gobierno, la producción comercial tomó un auge considerable. En varios países una serie de productos cuyo abastecimiento solía ser deficitario han arrojado excedentes exportables después de haberse construido elevadores de granos.

En Chile y algunos otros países de la región los frigoríficos de carnes, establecimientos para la elaboración de productos lácteos, etc., ya sea públicos o privados, han contribuido considerablemente a alcanzar el objetivo de aumentar los ingresos agrícolas manteniendo al mismo tiempo un nivel razonable de precios al consumidor.

La existencia de monopolios y varios tipos de exacciones en los mercados han sido obstáculo considerable en la consecución de estos fines. En varios países dentro del sistema de comercialización se ha intercalado una serie de intermediarios de poca utilidad pero legalmente protegidos. En casi todos los países de la región las autoridades municipales gravan fuertemente los puestos en los mercados a costa tanto de productores como de consumidores. En Ecuador y Perú se gravan con impuestos de peaje las mercaderías transportadas por las carreteras; a veces varios municipios cobran sucesivamente peaje sobre los mismos artículos.

Un importante incentivo a la producción, que a menudo forma parte del mecanismo básico de sustentación de precios, consiste en condicionar la concesión de licencias de importación a la absorción de las materias primas agrícolas nacionales. Dicho sistema existe, por ejemplo, en Colombia donde el INA opera un monopolio de las importaciones de trigo. En Guatemala y Ecuador se obliga a los molineros a emplear trigo nacional e importado en proporciones iguales y esta medida ha incrementado la producción triguera en pocos años.

Mediante la clasificación obligatoria del trigo y carne en Argentina se han logrado precios más remunerativos para el agricultor y los consumidores han podido obtener productos de mejor calidad.

La integración vertical obtenida mediante contratos de producción en el caso de la cebada, oleaginosas y grasas, caña y remolacha azucarera, etc., ha beneficiado considerablemente a los agricultores de la mayoría de los países de América Latina, si bien es cierto que se expresó el temor de que dichos acuerdos puedan a la larga llevar a situaciones de monopolio. Por otro lado, se describió la reciente difusión de los supermercados en muchos países como una poderosa influencia para asegurar mejores ingresos al agricultor y menores precios al por menor como resultado de las economías de la escala (operaciones en gran volumen). Muchos supermercados compran directamente a los agricultores y algunos tienen plantas propias de elaboración. Fue notable en el Centro la falta de mención de acuerdos de comercialización en conjunto o de sistemas obligatorios de comercialización. Por el contrario, existe la tendencia en Chile, Argentina y Perú, a restablecer el libre juego de los mercados, eliminando todas aquellas medidas intervencionistas que afectaban los precios, cambios o la libre concurrencia. Pero de ninguna manera ha eliminado o disminuído el contralor de la industria y el comercio a los efectos de vigilar que justamente el sistema de libertad de mercado no sea desvirtuado por la acción negativa de algún sector o empresa.

En materia de comercialización hubo acuerdo en que para alcanzar el objetivo de incrementar los ingresos agrícolas sin perjudicar los intereses de los consumidores, la mejor contribución de los gobiernos residía en la construcción de caminos de penetración; en el suministro de medios de almacenamiento, frigoríficos, equipos de transformación, fábricas de hielo u otras instalaciones accesorias; y, en la eliminación de monopolios. Sin embargo, se reconoció en general que prácticamente en ninguno de los países representados en el Centro se disponía de bases o estudios firmes para determinar la medida más económica o la combinación más eficiente de varias de ellas para solucionar una situación dada. A este respecto se insistió en la conveniencia de crear asociaciones o comités de comercialización como un medio de promover estudios serios de esta índole.

D. Evaluación de las políticas de precios al productor
y de las de sustentación en mercados internos

Existió acuerdo entre los Delegados que concurrieron al Centro en que las políticas directas o indirectas de sustentación de precios al productor han logrado cierto éxito en todos los países latinoamericanos. En la actualidad, la producción agrícola ha aumentado y las disponibilidades de alimentos para el consumidor son mayores como resultado de las políticas que han estado en operación en años recientes. Sin embargo, cuando las políticas de precios al productor estribaron en precios máximos al consumidor, fijados a un nivel bajo, con miras a aliviar la posición económica de los consumidores, a menudo resultaron en un inadecuado fomento de la producción que condujo a escaseces y a crecientes problemas de la balanza de pagos.

A pesar del crecimiento anotado en el párrafo anterior, aún no se ha logrado el nivel deseado de producción agrícola, excepto en el caso de un número limitado de artículos. A medida que progresa el desarrollo agrícola, ya sea debido a políticas directas o indirectas de sustentación, se hace especialmente necesario mantener un equilibrio adecuado en la producción de los distintos renglones.

Una norma fundamental es que la producción de un artículo debe desarrollarse sólo hasta el punto en que los recursos empleados para obtener el último incremento de producción obtengan iguales beneficios que cuando son empleados para producir otros artículos. Si el capital y la mano de obra empleados para obtener incrementos adicionales en la producción de trigo o maíz no consiguen igualar las utilidades de igual cantidad de capital y mano de obra empleados en el aumento de la producción de ganado, entonces existe un desequilibrio. Vale decir que en este caso se está empleando demasiado capital y trabajo en la producción de trigo y maíz y los recursos podrían emplearse mejor en la producción de ganado. La misma regla se aplica respecto al énfasis que conviene poner en las cosechas para el consumo interno en comparación con aquellas destinadas a la exportación. En la aplicación de esta norma, hay que tomar en cuenta las tendencias en la producción y en la demanda así como las condiciones del momento.

En muchos países latinoamericanos las estructuras agrarias deficientes reducen la efectividad de las políticas de precios y de las medidas indirectas empleadas para aumentar la productividad y la eficiencia de la comercialización. Los cambios en la estructura agraria y en los factores institucionales

/sólo pueden

sólo pueden lograrse paulatinamente. Sin embargo, es importante continuar la investigación de estos factores y de los sistemas susceptibles de reducir sus efectos negativos en la racionalización de la producción agrícola.

Varios Delegados informaron de la existencia de programas de reforma agraria que estudiaban o estaban llevando a cabo sus gobiernos. En algunos casos es inevitable que las medidas de reforma se inicien aún antes de que el pleno efecto de las políticas de precios consiga lograr el aumento deseado en la producción agrícola.

Hubo acuerdo general en el sentido de que debe mantenerse un equilibrio entre los fondos y el esfuerzo humano destinados a la sustentación directa de los precios al productor, y los que se destinan a las medidas cuya finalidad es aumentar los ingresos agrícolas a través de mayor productividad y más eficiencia en la comercialización. El énfasis exagerado en cualquiera de estos programas surtirá efectos mínimos en comparación con lo que podría lograrse mediante una acción cuidadosamente equilibrada. Además, para conseguir óptimos resultados con presupuestos limitados es necesario revisar año tras año los diferentes programas y desplazar el énfasis de uno a otro según las circunstancias.

Casi todos los países de la región tienen políticas tributarias, reglamentos comerciales o sistemas de crédito insuficientemente evolucionados que surten efectos adversos en la productividad agrícola y obstaculizan la comercialización eficiente. Existe urgencia en que estos factores institucionales que tienen efectos adversos en los programas destinados a aumentar la productividad, se investiguen a fondo para determinar las políticas más apropiadas y susceptibles de reducir al mínimo los efectos negativos.

Existen muchas oportunidades para el mejoramiento y mayor coordinación de las políticas directas de precios y las medidas indirectas, destinadas a incrementar la producción agrícola y la eficiencia de la comercialización. Se necesitan reformas en la estructura agraria y en el régimen de tenencia en muchos países. También es preciso reducir los obstáculos que impiden el rápido desarrollo agrícola, mejorando las políticas tributarias, comerciales y crediticias. Igualmente importante es la necesidad de una constante revisión de programas y políticas para asegurar el mantenimiento de un equilibrio adecuado en la producción de las distintas cosechas y productos pecuarios.

V. POLITICAS DE PRECIOS AL CONSUMIDOR

El principal objetivo directo de las políticas latinoamericanas de precios al consumidor es asegurar una dieta mínima para la población de bajos ingresos. Además, los que determinan las políticas se han preocupado de no frenar el incipiente desarrollo industrial de la región, evitando los aumentos en los precios de los alimentos y los niveles de salarios consecuentemente más altos. Aun cuando este empeño implica en cualquier caso considerable sacrificio y esfuerzo, en América Latina es particularmente difícil llevarlo a efecto, debido al rápido crecimiento de la población, especialmente de los centros urbanos; a la inestabilidad monetaria y administrativa; a los rendimientos sumamente fluctuantes de las cosechas en países tropicales y semi-tropicales; y a los problemas de almacenamiento debidos a la incidencia excesiva de insectos, plagas y otros factores ecológicos. Exceptuando unos pocos países centroamericanos, la mayoría de las naciones de la región son extensas y a menudo incluyen vastas zonas de muy difícil acceso. Esta diferencia determina a menudo el tipo de política de precios al consumidor que se ha adoptado.

En Centroamérica, donde la mayoría de los países tienen territorios reducidos, es bastante común la regulación de los mercados por medio de existencias de reserva. En Costa Rica esto incluye granos y otros productos. En Guatemala, cerca del 50 por ciento de la cosecha anual de trigo y del 5 al 8 por ciento de la de maíz, se adquiere por el Gobierno y se mantiene en reserva con propósitos de estabilización del mercado. Cuando se hace necesario, se importan provisiones suficientes del exterior, las que se venden al costo. A menudo, el sólo conocimiento de que los organismos oficiales de sustentación de precios mantienen existencias suficientes, basta para impedir que se eleven los precios. En Panamá, el Gobierno mantiene existencias estabilizadoras de arroz, café y maíz, con el propósito de regular los precios.

Colombia, entre otros países latinoamericanos, tiene un sistema de este tipo, bastante bien organizado, manejado por el Instituto Nacional de Abastecimientos (INA). Esta organización compra cantidades sustanciales de trigo, maíz, arroz, frijol y papa, durante la cosecha, e importa

/cualquier déficit

cualquier déficit de estos productos así como de algunos otros. Cuando hay escasez de suministros en el mercado, el INA entrega sus existencias gradualmente en la medida en que los precios muestran una tendencia al alza. Igualmente trata de favorecer a los consumidores mediante la compra de alimentos básicos en áreas remotas, poniéndolos a disposición de los centros de consumo cuando más se necesitan. En Chile, el Instituto Nacional de Comercio (INACO), un organismo oficial de comercio, también almacena trigo y lo entrega a los molineros a medida que se requiere, para hacer efectiva su política de precios de sustentación. De igual forma en Argentina, la Junta Nacional de Granos, luego de la reciente derogación de sus facultades de intervención sobre otros productos, continúa adquiriendo trigo y manteniendo existencias con lo que se evitan alzas pronunciadas en el precio de las harinas y sus productos derivados.

Otro método de estabilización del precio al consumidor que se aplica comúnmente en la región, es la concesión de subsidios. Este toma la forma, en general, de importaciones de alimentos escasos, adquiridos al precio vigente en el mercado mundial o de excedentes que se adquieren en condiciones especiales; aquellos se ponen a disposición de los consumidores nacionales a veces a menos del costo; en el caso de éstos, el Gobierno renuncia a menudo a los derechos de importación y otros gravámenes. En otras oportunidades, especialmente cuando se mantienen dentro del país altos precios con objeto de beneficiar las existencias importadas se revenden por los organismos oficiales a un precio superior al del mercado mundial, a fin de no perjudicar los ingresos de los productores nacionales. En tales casos, se obtiene una utilidad neta, pero se beneficia a los consumidores, ya que no se permite el alza de los precios. Este sistema se aplica por ejemplo en Costa Rica. En Colombia, la importación del trigo y la manteca hidrogenada son monopolios del INA y no están sujetos a derechos de importación u otros gravámenes. Se adquiere gran cantidad de trigo de los excedentes agrícolas norteamericanos en condiciones especiales, y se vende al nivel interno de precio, que es más alto, lo cual sirve como incentivo a los productores nacionales. Parte de las utilidades así obtenidas, se usa luego para importar alimentos escasos a fin de venderlos a bajo costo, si fuera necesario. Otra parte de las utilidades se emplea con propósito de

/sustentación de

sustentación de los precios internos, y cuando las existencias adquiridas en el curso de estas operaciones se venden a menos del costo, el resultado es un subsidio de los consumidores. Durante un tiempo, en Argentina, el Gobierno absorbió todas las pérdidas incurridas por sus plantas frigoríficas en la venta de carne a precios tope, pero esta forma de subsidio fue derogada a comienzos de 1957, no sólo respecto de la carne sino de todos los productos subsidiados. En Venezuela, la leche goza de un subsidio directo.

En varios países donde todavía estaban vigentes sistemas de cambio múltiples al momento de celebrarse este Centro, los subsidios al consumidor han adoptado la forma de importaciones con cambios preferenciales, a veces acompañadas de restricciones de exportación a fin de evitar escaseces y aumentos consiguientes de precios en los mercados internos. En el Paraguay, ya lleva varios años de existencia un virtual monopolio del comercio de ganado y de carne con el objeto de mantener bajos los precios internos mediante un racionamiento estricto de la exportación. En este caso, el subsidio al consumidor es un gravamen directo al productor y a la economía en general, ya que los precios de exportación casi duplican el precio interno.

El método más común de regular el costo de los alimentos básicos, entre la guerra de Corea y 1958, fue indudablemente la imposición de precios topes aplicados fundamentalmente al nivel minorista y a veces también al mayorista. bajo sanción de multas, clausura de los establecimientos infractores y otras amenazas.

Posteriormente, sin embargo, tales medidas han sido gradualmente eliminadas en Argentina, Brasil, Chile y algunos otros países. En Costa Rica el Ministerio de Economía aún impone precios máximos obligatorios al por mayor y menor para toda una serie de productos. En Chile ahora se aplican precios máximos sólo transitoriamente cuando el precio de un artículo alimenticio básico muestra una tendencia pronunciada al alza. En tales casos, las restricciones se eliminan tan pronto como se dispone de suficientes existencias sea de fuentes internas o del exterior. En Argentina en la actualidad sólo el trigo tiene un virtual precio fijo ya que el productor tiene asegurado un precio mínimo pero el Estado mantiene

/de hecho

de hecho casi la totalidad de las compras, no obstante es posible, ya que ha sido anunciado por las autoridades competentes que el Gobierno fija precios topes dentro de niveles económicos a unos pocos productos de gran consumo popular cuando las circunstancias así lo hagan aconsejable. En Panamá, el Gobierno aún impone precios máximos en casi todos los productos agrícolas nacionales e importados y, en ciertos casos, pone suministros adecuados a disposición del comercio. Cuando se ha hecho así se han obtenido resultados satisfactorios, pero los precios máximos han sido ineficaces cuando el Gobierno no ha entregado oportunamente existencias al mercado.

Pasando revista a las experiencias tenidas con los varios métodos de sustentación ya descritos, el Centro llegó a las siguientes conclusiones: la regulación de las exportaciones y las importaciones subvencionadas, si se manejan adecuadamente producen, en general, resultados satisfactorios y no requieren administración excesiva. En los países de menor extensión, los precios máximos tienen más posibilidades de ser efectivos que en los países de mayor superficie, siempre que sean complementados por la operación de existencias estabilizadoras o la regulación de los artículos importados, y que no exista una inflación incontrolada al momento de su aplicación. Una vez concedidos, los subsidios al consumidor no pueden suprimirse fácilmente y ellos benefician a todos los grupos, no sólo a aquellos que necesitan ayuda y por esta razón Chile, por ejemplo, los ha eliminado y reemplazado recientemente por asignaciones familiares más elevadas. Además, los subsidios a veces conducen a un consumo alto y aún al desperdicio.

Cualquiera de los métodos anteriores posiblemente se verán reflejados en precios e ingresos más bajos para los agricultores a menos que esté en funcionamiento un sistema de sustentación de precios mínimos efectivo y plenamente financiado. La selección del sistema más adecuado, que corresponda a las necesidades individuales de cada país, así como su eficiente administración a menudo se dificultan por la falta o escasez de oportunos (y en algunos casos de básicos) datos estadísticos, información e investigación en general. Otro obstáculo serio es la frecuencia de los cambios de gobierno en ciertos países, con la consecuente falta de continuidad y de estabilidad administrativa.

VI. POLITICAS DE PRECIOS PARA LAS EXPORTACIONES AGRICOLAS

A. Objetivos

Las políticas de precios de exportación generalmente persiguen los siguientes objetivos:

- a) Elevar al máximo las disponibilidades de divisas;
- b) Aumentar los ingresos del gobierno;
- c) Mantener el nivel competitivo de la industria exportadora;
- d) Reducir al mínimo el impacto de las fluctuaciones del mercado mundial tanto en la economía general como en los ingresos del agricultor.

En épocas de altos precios en el mercado mundial, estos cuatro objetivos se consiguen a través de impuestos flexibles a la exportación. Los efectos de la declinación en los precios del mercado mundial se nivelan por medio de exoneraciones tributarias totales o parciales. Si los precios internacionales declinan a niveles antieconómicos o los precios internos suben por encima de los niveles del mercado mundial, se hace necesario algún tipo de sustentación, ya sea en forma de subsidios a la exportación o mediante acumulación de reservas.

Durante los años de post-guerra, los precios del mercado mundial en términos reales han sido generalmente favorables para la exportación de productos agrícolas de la región, y aún cuando han declinado durante los últimos años, se mantienen considerablemente más altos que durante los años treinta. Posteriormente, las políticas de precios para la exportación fueron diseñadas como sistemas de tributación variable.

Por otra parte, los subsidios a la exportación son poco frecuentes en la región debido a que, por regla general, los países no pueden afrontar el mantenimiento de los precios de los productos de exportación por sobre el nivel del mercado mundial. Sin embargo, en algunos casos las exportaciones agrícolas gozan de subsidios. En Venezuela, por ejemplo, el café y el cacao, de lo que depende un gran sector de la población, se han hecho menos competitivos debido fundamentalmente al alto costo de la mano de obra y a la baja productividad así las exportaciones de ambos productos pueden mantenerse sólo mediante subsidios. Gracias a incentivos, en Uruguay se producen excedentes de trigo que se exportan con la ayuda de subsidios, lo que permite aumentar los ingresos de divisas. En ambos países los fondos necesarios para estos

/subsidios, provienen

subsidios, provienen de impuestos que gravan a industrias exportadoras prósperas, como petróleo y lana, respectivamente. En algunos países, (Panamá), los excedentes marginales de exportación se producen como consecuencia de sistemas diseñados para lograr la auto-suficiencia alimenticia, debido a lo cual los precios se elevan sobre el nivel del mercado mundial. En otros países, Cuba por ejemplo, se fomentan nuevas industrias con la ayuda de subsidios a la exportación con miras a reducir la dependencia del país de un solo producto básico.

B. Sistemas

No cabe duda que se requieren métodos muy flexibles para mantener un equilibrio aceptable entre varios objetivos, por lo que se han perfeccionado cuatro sistemas principales en la región:

- 1) Regulación del volumen de las exportaciones;
- 2) Concentración de las exportaciones en manos de organismos estatales de exportación;
- 3) Aplicación de cambios múltiples y variables.
- 4) Aplicación del sistema de "aforo".

La regulación del volumen de las exportaciones no tiene otro objetivo que la estabilización de precios. Sólo puede ser empleada por países que contribuyen con una cuota muy grande al comercio internacional, o mediante convenios internacionales, tales como el Convenio Cafetero y el Convenio Azucarero. De conformidad a estos convenios el control de los volúmenes de exportación se logra mediante la fijación de cuotas de exportación. Este método puede entrañar acumulaciones indeseables de productos. Como consecuencia, en Cuba se imponen restricciones a las áreas de caña de azúcar con miras a equilibrar la producción y la demanda.

Un organismo estatal de exportación puede intervenir a fin de controlar el volumen de las exportaciones, gravarlas o subsidiarlas en casos de emergencia. El organismo compra a precios fijos, y el margen entre estos precios y los de exportación representa el impuesto o el subsidio. A través de variaciones en los precios de compra, la producción puede orientarse en relación a la demanda.

Pueden aplicarse cambios múltiples y variables con objetivos tributarios o de subsidio. En vez de mantener una tasa de cambio que refleje el poder

comprador de la moneda en el exterior, se aplican tasas diferenciales a productos específicos o a grupos de ellos, según sea la posición competitiva que tienen en el mercado mundial. Si los precios internacionales o los costos internos de producción varían significativamente, se ajustan las tasas de cambio de conformidad a las circunstancias vigentes. La aplicación de cambios múltiples y variables constituye el método más común en la región para regular los ingresos de los productores y exportadores.

Sin embargo, se hizo notar que las tasas múltiples de cambio hacen difícil ponderar la verdadera relación de los precios internos respecto de los internacionales, y de los costos. Sólo habría un subsidio efectivo cuando la tasa especial de exportación fuera más elevada (en moneda nacional) que la tasa única representativa del poder comprador externo de la moneda. En la ausencia de tal tasa única, sólo puede hacerse la comparación en forma más o menos aproximada. Como se aplican cambios múltiples equivalentes a impuestos a la mayoría de las exportaciones agrícolas, la devaluación del tipo de cambio representa más bien una revisión tributaria total o parcial que un subsidio a la exportación. En Costa Rica por ejemplo, los tipos oficiales aplicados a las principales exportaciones (café, banano) y a las importaciones esenciales representan un impuesto a aquellos y un subsidio a éstos. Por otra parte, el cambio libre representa un subsidio a las exportaciones y un impuesto a las importaciones. Sin embargo, la mayoría de las exportaciones agrícolas, tales como los excedentes marginales de alimentos básicos que resultan periódicamente de sistemas de incentivos a la producción, gozan de un tipo mixto: del 35 al 65 por ciento de las divisas obtenidas, pueden venderse por el exportador en el mercado libre. El cambio libre es aproximadamente un 20 por ciento más alto que el tipo oficial y los tipos intermedios resultantes que se aplican para facilitar la exportación de estos productos, son entre el 6 y 10 por ciento más altos que el tipo oficial. Si en Costa Rica se aplicara un cambio único, éste posiblemente se acercaría mucho a los tipos intermedios señalados. Estos tipos entonces, parecen involucrar más bien remisiones de impuestos que subsidios. Las mismas consideraciones pueden aplicarse a algunos otros países donde se otorgan subsidios aparentes a la exportación a través de cambios múltiples. Sin embargo, en Venezuela los tipos para el café y el cacao son más altos que cualesquiera otros y representan un subsidio efectivo a la exportación.

El sistema de "aforo" es simplemente un método de impuestos variables a la exportación y no puede usarse con otro objeto. Fue ideado en México para darle flexibilidad al sistema de impuestos a la exportación, requerida por razón de las fluctuaciones de precios a los productos que exporta al mercado mundial. El impuesto básico a la exportación y específicamente los impuestos especiales a la exportación implantados en la época de las dos devaluaciones de la moneda de 1948 y 1954, se aplica a un valor de exportación oficial fijo, pero variable, en vez de aplicarse al precio real, a fin de aumentar o reducir el impuesto a la exportación según las tendencias del mercado mundial. Si es necesario, se concede una ayuda adicional mediante una reducción o remisión transitoria total del impuesto. En años recientes algunos países como Argentina, Paraguay, Uruguay, combinaron el sistema de tasas múltiples con el de "aforo". Aquí el "aforo" indica la parte de las divisas obtenidas mediante exportación que el exportador debe entregar al tipo de cambio oficial. La diferencia entre el "aforo" y el precio real puede liquidarse en el mercado libre de divisas. En la práctica, el sistema resultaba en la aplicación de tipos intermedios entre los oficiales y de cambio libre. El objetivo fue darle mayor flexibilidad al sistema de cambios múltiples. En Argentina dio por resultado un gran número de tipos de cambio diferentes. Allí este sistema se combinó con el del precio mínimo garantizado a los productores y se empleó por el Gobierno especialmente para mantener las exportaciones en un pie competitivo mediante remisiones tributarias y a fin de evitar la necesidad de compras de sustentación.

Los resultados obtenidos por estos varios métodos, examinados a la luz de los objetivos perseguidos, variaron mucho en los distintos países. Ello se debe sólo en parte a las ventajas o desventajas inherentes al método; su éxito o fracaso depende en gran medida de la forma de su ejecución.

En teoría un organismo estatal de exportación es especialmente indicado para lograr todos los objetivos de las políticas de precios a la exportación. Sin embargo, en Argentina el monopolio de la exportación de todos los productos agrícolas, con la excepción de la lana, que operó en el decenio 1946 a 1956, no resultó el medio más eficaz para obtener los resultados perseguidos ya que fue excesivo el sacrificio de parte de la agricultura en pro del desarrollo económico general. Todo esto agregado a una aguda declinación de las exportaciones debido a la disminución de la producción y al aumento del consumo, motivado por diversos factores socio-económicos causaron, asimismo, la pérdida de mercados externos tradicionales.

/Bajo el

Bajo el sistema de cambios múltiples, las modificaciones de éstos, necesarias a consecuencia de las variaciones en los costos de producción o en los precios del mercado mundial, fueron a menudo tan demoradas que llegaron a frenar seriamente la exportación. Además, la devaluación de los tipos de cambio aplicables a las principales exportaciones, produce un aumento en los precios de importación y, a menudo, en la estructura general de precios y costos del país. En otros casos, las presiones de los productores y exportadores resultaron en una especie de espiral inflacionista. El cambio múltiple tiende a favorecer la especulación e introduce un elemento de incertidumbre y riesgo en las transacciones comerciales que recae tanto en los vendedores como en los compradores.

En general, el método de los cambios múltiples ha dado resultados satisfactorios siempre que ha sido empleado para subsidiar las exportaciones como en el caso de Venezuela. Además, crea menos problemas y dificultades cuando existen condiciones de estabilidad monetaria y los tipos de cambio varían poco. En Costa Rica, por ejemplo, el cambio libre fue estabilizado a través de las compras y ventas de divisas del Banco Central, a partir de 1950 y desde entonces ha variado poco. El sistema se emplea como un medio flexible de ajuste a las fluctuaciones de precios de productos menores de exportación en el mercado mundial, usando impuestos variables y a veces pequeños subsidios. Por el contrario, el impuesto sobre los dos productos principales de la exportación - café y banano - que se hace a través del tipo de cambio oficial, es inflexible. La estabilización de los precios de estos productos se logra mediante el empleo de medidas complementarias, por ejemplo un impuesto de exportación del 5 por ciento ad valorem, sobre las exportaciones de café a partir del año de auge de 1954.

A menudo y debido a las dificultades que ocasionan los sistemas múltiples - particularmente en relación con sus efectos inflacionistas - , hay tendencia en la región a volver a los sistemas de cambio único. El ejemplo más destacado es Argentina, donde se adoptó el cambio libre y fluctuante a principios de 1959. El nuevo tipo libre representa una devaluación de la moneda

/que se

que se espera fomentará las exportaciones sin impedir las importaciones esenciales. Bajo el nuevo sistema se garantizan precios mínimos para los productos agrícolas. El margen entre los precios del mercado internacional y los precios mínimos así establecidos, es lo suficientemente amplio como para necesitar de la aplicación de impuestos a la exportación para evitar que surjan presiones inflacionarias.

Estos impuestos se cobran en forma de retención de divisas que varían entre el 10 y el 20 por ciento, según se trate de productos ganaderos o agrícolas, para algunos productos de estos últimos se les aplica adicionalmente un impuesto del 15 por ciento. Cuando el interés del mercado interno no lleva los precios más allá de los mínimos establecidos, la Junta Nacional de Granos compra al valor de apoyo cualquier cantidad ofrecida. Estas compras ya han sido necesarias en el caso del maíz durante el año pasado. El valor obtenido por las ventas y los pagos efectuados por las compras integran la cuenta de comercialización, la que, en caso de pérdidas, recibe el aporte de los organismos de financiación del Gobierno mediante la entrega de partidas de dinero previamente sancionadas y, en el caso de arrojar ganancias, éstas se transfieren a ejercicios siguientes.

El buen éxito del nuevo sistema, que trata de lograr el ajuste de la producción argentina a la demanda mundial, dependerá de las posibilidades de contener el proceso inflacionario interno.

El sistema del aforo, conforme se aplicó en México, tuvo mucho éxito en alcanzar sus principales objetivos. No obstante, ni el sistema de aforo, ni el sistema de cambios múltiples ofrece un medio cierto de asegurarse de que las modificaciones de los precios de exportación se reflejen en los precios al productor. A veces los exportadores ya han comprado la cosecha antes que se

/conceda una

conceda una exención de impuestos a la exportación, de modo que los productores no se benefician en absoluto. En Venezuela, bajo un sistema de sustentación modificado, aplicable al café y al cacao, se garantizan precios mínimos a los productores. El Fondo Nacional del Café y del Cacao vela por el cumplimiento de esta política. En Ecuador, el sistema de cambios múltiples para la sustentación del arroz se ha reemplazado ahora por compras de sustentación realizadas por los bancos provinciales, instituciones que absorben las pérdidas a la exportación, dando así mayor seguridad a los arroceros.

Las dificultades de estabilizar los precios de los productos se acrecientan cuando las condiciones del mercado se tornan desfavorables a los exportadores. Una seria dificultad reside en que, por lo general, las rentas provenientes de los impuestos a las exportaciones agrícolas ingresan al erario de la nación. No obstante, algunos países de otras regiones han adoptado el plan alternativo de reservar todo o parte de los ingresos provenientes de los impuestos a la exportación agrícola, para estabilizar las rentas de los agricultores en períodos de bajos precios. Esto puede hacerse sea mediante pagos directos a los productores, sea usando estos fondos para formar reservas amortiguadoras. Una ventaja de este sistema es que sustrae los precios de sustentación agrícola del ámbito de la tributación general. Pero, el hecho mismo de que el procedimiento involucra una renuncia del Gobierno a una parte de sus ingresos, puede explicar por qué el método no se ha empleado hasta ahora en América Latina. En países sujetos a condiciones inflacionarias, sería además difícil impedir una grave desvalorización de los fondos de estabilización de precios.

VII. LAS POLITICAS DE ESTABILIZACION Y SUSTENTACION DE PRECIOS
PARA LOS PRODUCTOS AGRICOLAS Y ALIMENTICIOS EN RELACION
CON LA ECONOMIA EN GENERAL

La agricultura constituye uno de los sectores más importantes de la economía latinoamericana ya que da empleo a más o menos el 50 por ciento de la población económicamente activa, aporta entre el 22 y 24 por ciento del producto bruto y emplea parte importante del activo y de los recursos naturales del área.

Por otra parte, en la etapa actual del proceso de desarrollo económico de los diversos países, la agricultura tiene un importante papel dinámico que desempeñar, pues debe satisfacer la creciente demanda de alimentos y materias primas de origen agropecuario; proporcionar divisas para acelerar el crecimiento de la economía, a través de las exportaciones de los excedentes de producción; constituir una fuente de trabajo bien remunerado; un importante sector consumidor de servicios y bienes agrícolas y no agrícolas; y finalmente, ceder mano de obra para el desarrollo industrial y urbano.

Del logro de estos objetivos dependerá en gran medida el desarrollo de la economía en su conjunto. Sin embargo, diversos antecedentes muestran algunas fallas que afectan a muchos países y a la región considerada como un todo. En efecto, el insuficiente desarrollo agrícola, está originando crecientes importaciones de productos agropecuarios de países ajenos al área, especialmente en rubros tales como cereales, productos lácteos y oleaginosas que podrían producirse en ventajosas condiciones. Por otra parte, las exportaciones agropecuarias, que constituyen la porción mayor, cuando no la única del comercio de la mayoría de estos países con el exterior, se encuentran prácticamente estancadas a los niveles de pre-guerra, lo que significa un deterioro de grandes proporciones si se miden por habitante. Este estancamiento obedece en parte a una tendencia general que afecta al comercio de exportación de algunos productos agropecuarios en todo el mundo, pero en parte también se debe a la disminución de las disponibilidades exportables en América Latina.

Lo cierto es que, el balance del comercio de estos productos señala un deterioro de la posición de la región como exportadora neta, lo que unido a la caída de los precios en los años recientes, está creando serias

/presiones en

presiones en la balanza de pagos, limitando la capacidad para la importación de bienes de capital y materias primas.

La agricultura constituye sin duda la principal fuente de trabajo en la región, pero dado el exceso casi generalizado de la oferta de brazos, la falta de calificación, la escasez de capitales por hombre ocupado y el reducido desarrollo tecnológico, la productividad del obrero agrícola es baja y en consecuencia su remuneración es muy reducida.

En la región como un todo, tres y medio obreros agrícolas, tienen un aporte similar a la formación del producto bruto que el del obrero ocupado en actividades no agrícolas. Esta deficiencia se ve agravada por el mejoramiento muy lento de la productividad en relación a lo que sería dable de desear, para que se acortaran estas grandes diferencias y lo que razonablemente podría lograrse si se hiciera un mayor uso de la tecnología disponible. A este hecho se suman los sistemas de remuneración de la mano de obra, basados de preferencia en el pago en especie y sólo una porción, tal vez la menor, en dinero. En estas circunstancias, el trabajador rural prácticamente no constituye un factor de demanda comercial importante de bienes agrícolas y no agrícolas, con lo que limita las posibilidades del desarrollo industrial, y crea pequeños mercados que favorecen el establecimiento de industrias ineficientes y monopolísticas.

En estas circunstancias, la agricultura, lejos de realizar plenamente su papel en la dinámica del desarrollo de la región, representa a veces un elemento de freno, pues no provee los alimentos requeridos por la demanda interna, obligando a los países a gastar parte de sus limitadas divisas en la importación de bienes de consumo posibles de sustituir por producción interna lograda en condiciones eficientes; está reduciendo, por otra parte, las importaciones de bienes de capital al ver disminuidas sus exportaciones agropecuarias por falta de remanentes exportables; y los escasos ingresos de su población están limitando los mercados y posibilidades de expansión de la industria y servicios.

El Centro prestó atención a las posibles causas de estos hechos y hubo acuerdo en estimar que el escaso desarrollo de la agricultura obedecería a una concentración de factores de la más diversa índole. Se mencionó entre estos factores a todos aquellos que se relacionan con los incentivos

/económicos y

económicos y los que tienen que ver con aspectos institucionales, estructurales, del grado de capitalización, del nivel de la técnica, etc.

Entre los más importantes incentivos económicos se mencionaron los relativos a una política de sustentación y estabilización de precios, de subsidios a los insumos, de política cambiaria y de comercio exterior y del crédito.

Hubo acuerdo en considerar, que estos aspectos debían ser manejados con el criterio de no alentar la ineficiencia en el proceso productivo ni las explotaciones marginales. Además deberían estar orientadas al estímulo de ciertas producciones y al desestímulo de otras, teniendo en cuenta las posibilidades de complementación del mercado latinoamericano.

El Centro analizó también otros factores que están contribuyendo a que la producción agropecuaria no crezca en armonía con los requerimientos de la demanda. Fue así como se anotó entre otros factores, los siguientes:

- 1) La distribución por tamaño de las explotaciones, caracterizada por la existencia, por un lado de grandes concentraciones de tierra productiva pero mal explotada en pocas manos y por el otro de un gran número de pequeños empresarios que apenas disponen de tierras suficientes para vivir a niveles de subsistencia. Entre ambos extremos se encuentran las fincas familiares y un número moderado de explotaciones modernas y altamente eficientes. Tanto el minifundio como el latifundio, se caracterizan por su escaso grado de capitalización, de nivel técnico y de productividad.
- 2) Sistemas de tenencia de tierra inadecuados y de remuneración de la mano de obra arcaicos e injustos. Además de la propiedad individual, de la propiedad comunitaria y de los arrendamientos de tierras particulares y fiscales, están muy generalizados en la región, los llamados sistemas de medierías, tanterías, aparcerías, inquilinos, huasipungos, colonos, yanaperos, etc., muchos de los cuales, son utilizados por los poseedores de grandes extensiones como formas o sistemas de remuneración de la mano de obra. Estos sistemas mixtos de tenencia de la tierra y remuneración de la mano de obra, constituyen uno de los peores obstáculos al progreso agropecuario.
- 3) Hubo consenso en estimar que la prevalencia de los factores anteriormente mencionados es causa de los bajos rendimientos de la tierra, de la

/baja productividad

baja productividad del sector, de los escasos ingresos de su población y de la desequilibrada distribución del ingreso entre el sector trabajo y los empresarios.

4) Muchas de estas deficientes estructuras están unidas al funcionamiento de un sistema tributario que lejos de presionar para provocar cambios, tiende a consolidarlas. En efecto, sería de desear en la región, una política tributaria encaminada a alentar el empleo racional de los recursos naturales, la tecnificación, la inversión de capitales, todo con vista a mejorar la productividad de la tierra y del trabajo. De igual interés sería el establecimiento de recargos o penalidades progresivas, para ser aplicadas a las tierras ociosas.

5) Los sistemas de transporte y almacenamiento insuficientes, son los responsables de que grandes cantidades de cosechas se malogren en las fincas productoras, y de las tremendas pérdidas que sufre el ganado destinado al matadero. Por otra parte, grandes extensiones de tierra no pueden ponerse en cultivo por carecerse de estos servicios.

6) Muy relacionado con el problema anterior está el de la industrialización de la producción agropecuaria, en general en estado incipiente en América Latina. El establecimiento de las industrias de los productos del agro, tiene un destacado interés porque establece poder comprador para los productos de la finca, estimula la producción y facilita la conservación, transporte y distribución.

En Venezuela por intermedio de la Corporación Venezolana de Fomento se lleva a cabo una política de crédito para el fomento de las industrias agropecuarias y con el fin de darle una orientación eficiente, se ha llevado a cabo un estudio de prioridades industriales cuyos resultados servirán de base para la realización de ese programa. Por otra parte, se ha creado un departamento que se ocupará específicamente de las industrias agropecuarias, el cual además de hacer el estudio técnico económico para la concesión del crédito, tendrá a la vez la misión de hacer estudios para la promoción de las empresas agropecuarias que se quieran establecer en el país. Se ha creado igualmente una sección dentro del Departamento de Industrias, cuyas funciones primordiales serán la de supervisar la inversión del crédito, así como también, dar la asistencia técnica necesaria a

/las industrias

las industrias establecidas o por establecerse.

7) El bajo nivel cultural que prevalece en una proporción importante de la población es otro obstáculo al desarrollo agropecuario. El trabajador manual carece de adiestramiento en labores especializadas. Los sistemas ya referidos de tenencia de la tierra y remuneración de la mano de obra no le proporcionan alicientes para adquirir tal calificación. A ellos se suma la escasa capacidad técnica de muchos empresarios agrícolas.

8) Se discutió también todo lo relativo al escaso nivel tecnológico de la agricultura de América Latina, habiendo unanimidad de criterio para estimar que este hecho es responsable de los escasos y decrecientes rendimientos de la tierra y se anotó que los actuales programas de investigación y extensión son insuficientes y que además hay dispersión de recursos y duplicación de trabajo. Además en muchos países se ha dado un énfasis exagerado a la mecanización sin considerar muchas veces, qué se va a hacer y dónde se va a ocupar la mano de obra que vaya liberando el mayor empleo de maquinaria.

9) El bajo nivel de las inversiones en el campo, que se origina en gran medida como consecuencia de políticas inadecuadas de sustentación a los precios, puede considerarse como causa y como efecto de los escasos rendimientos de la tierra y de la menguada productividad del trabajo humano. La tecnificación del campo requiere de crecientes inversiones, algunas de las cuales deben ser hechas por los empresarios y otras por el sector público. En términos generales puede decirse que este aspecto se encuentra bastante descuidado en la región.

10) Finalmente, hubo unidad de parecer en estimar que muchos de los actuales problemas del campo podrían encontrar más fácil solución si se dieran las facilidades para la formación y el funcionamiento de asociaciones agrícolas en todos los niveles y actividades.

A juicio del Centro, una política efectiva de fomento agrícola debe tomar en cuenta todos los factores puntualizados anteriormente. Este informe se refiere expresamente a los incentivos económicos para la expansión de la producción, y se ha demostrado que en el pasado, ellos han sido, en general, insuficientes para estimular un nivel de inversiones y un consecuente aumento de la tasa de productividad y de producción

/necesarios para

necesarios para el desenvolvimiento económico equilibrado de la región. En la actualidad, estas políticas se están modificando, y se espera que deriven en un progreso considerable. Sin embargo, no puede esperarse que los precios más altos y otros incentivos para aumentar la producción agrícola hagan sentir su efecto potencial pleno, a menos que se realicen esfuerzos paralelos a fin de superar los otros obstáculos que impiden el desarrollo agrícola, y que se han descrito en este capítulo.

/Anexo A

Anexo A

LISTA DE PARTICIPANTES

<u>País</u>	<u>Nombre</u>	<u>Cargo que desempeña</u>
ARGENTINA	Sr. Carlos S. Vailati	Consejero Comercial de la Embajada Argentina en Chile
BOLIVIA	Sr. René Mendieta M. Sr. Jaime Moscoso Salas	Asesor Económico Sub-Director de Economía Rural
	Sr. Carlos Téllez Miranda	Estudiante de Economía de la Universidad de Chile
CHILE	Ing. Enrique Delgado	Director del Departamento de Economía Agraria
	Ing. Virgilio Mannarelli	Sub-Director del Departamento de Economía Agraria
	Ing. Germán Gerding	Economista, Departamento de Economía Agraria
	Ing. Hernán Navarrete	Jefe, Sección Comercialización y Precios del Depto. de Economía Agraria
	Ing. Mario Bertossi Ing. Diego Maldonado	Corporación de Fomento Jefe de Costos y Precios del Ministerio de Economía
	Ing. David Alaluf	Instituto de Economía, Universidad de Chile
	Sr. Jorge Landerretch	Jefe del Departamento Trigo del Instituto Nacional de Comercio, (INACO)
	Sr. José Luis Infante	Consejero de la Sociedad Nacional de Agricultura
	Ing. Rolando Chateauneuf	Asesor de la Delegación del Ministerio de Agricultura
	Ing. Guillermo González	Asesor, Gerencia Agrícola, Servicio Nacional de Salud

/Sr. Zoltan Arvay S.

	Sr. Zoltan Arvay S.	Departamento Técnico Interamericano de Cooperación Agrícola (DTICA)
	Ing. Jorge Rivera	DTICA
	Ing. Juan Carniglia	DTICA
	Sr. Alejandro Errázuriz	Banco Central de Chile
	Ing. José Luis Pistono	Instituto de Economía, Universidad de Chile
	Ing. Manuel Ortiz	Banco del Estado
	Ing. Guillermo Mery	Ministerio de Agricultura
	Ing. Jacques Chonchol	Corporación de Fomento
	Ing. René Fernández	Ministerio de Agricultura
COLOMBIA	Dr. José V. Pinto R.	Director de la División de Investigaciones Económicas del Departamento Técnico del I.N.A.
	Dr. Eduardo Chacón B.	Economista Agrícola del Depto. Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos
	Dr. Jaime Jaramillo G.	Director del Departamento Económico del Ministerio de Agricultura
COSTA RICA	Sr. Rodrigo Sotela M.	Presidente, Junta Directiva, Consejo Nacional de Producción
	Sr. Elías Soley C.	Gerente del Consejo Nacional de Producción
	Ing. José M. Guzmán G.	Jefe del Departamento de Estabilización de Precios, Consejo Nacional de Producción
CUBA	Sr. Jorge Zimmermann M.	Jefe, Sección Préstamos, BANFAIC
ECUADOR	Dr. Luis Guzmán V.	Profesor de la Facultad de Economía de la Universidad de Guayaquil
EL SALVADOR	Sr. Hugo Lindo	Embajador de El Salvador en Chile
	Sr. José A. Mixco	Secretario de la Embajada de El Salvador en Chile

/GUATEMALA

GUATEMALA	Sr. Francisco Barnoya	Encargado de Negocios de Guatemala
	Sr. Arturo Clark	Asesor del Instituto de Fomento de la Producción
MEXICO	Sr. Saúl Arriola	Agregado Económico de la Embajada de México en Chile
PANAMA	Sr. Mario de Diego	Gerente General del Instituto de Fomento Económico
PARAGUAY	Sr. Hugo Couchonnal	Consul General en Chile
ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA	Sr. Clarence Pike	Agregado Agrícola de la Embajada Norteamericana en Lima, Perú
	Sr. John O. Kling	Asesor de Economía Agrícola USOM, Chile
	Sr. Samuel Work	Agregado Agrícola de la Embajada Norteamericana en Chile
PERU	Sr. José Castañón	Ministerio de Agricultura
VENEZUELA	Sr. Alonso Calatrava	Director de Gabinete del Ministerio de Agricultura y Cría
	Dr. Ricardo De Sola	Sub-Gerente de Servicios Técnicos, Corporación Venezolana de Fomento
	Srta. Hilda Angarita	Jefe, Sección Estadística de Precios, Ministerio de Agricultura y Cría
	Sr. Roberto Velasco	Jefe de la Sección Planes de Desarrollo Regional, Ministerio de Agricultura y Cría
	Sra. Susana de Gascue	Jefe, Depto, de Investigaciones de Mercado, Dirección de Comercio, Ministerio de Fomento
	Sr. César Márquez	Banco Agrícola y Pecuario

ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

Comisión Económica para América Latina (CEPAL)

Sr. Hugo Trivelli	Economista
Sr. Jesús González	Economista

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)

Sr. P.G.H. Barter	Director de la División de Análisis Económico
Sr. Francisco Aquino	Economista Regional para América Latina y Jefe del Programa Conjunto CEPAL/FAO (Secretario del Centro)
Dr. L. Lorinez	Oficial Regional en Mercaderes de la FAO para América Latina (Secretario Adjunto del Centro)
Sr. Walter W. Wilcox	Asesor de la FAO
Srta. Emmy Lochs	Economista de la FAO
Sr. J. Rémy Freire	Economista de la FAO
Sr. Anton Gargurevich	Economista de la FAO
Sr. Onno Van Teutem	Economista de la FAO

Anexo B

DOCUMENTOS PUBLICADOS DURANTE EL TRANSCURSO
DE LAS LABORES DEL CENTRO

1. Discurso pronunciado por el Sr. Mario Astorga Cartes, Director General de Producción Agraria y Pesquera, con motivo de la inauguración del Seminario.
2. Mensaje del Sr. B.R. Sen, Director General de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, leído en la Sesión Inaugural por el Dr. Hernán Santa Cruz, Representante Regional de la FAO para América Latina.
3. Exposición de Argentina.
4. Desarrollo del Programa Provisional de la Reunión del Centro Latinoamericano sobre Políticas de Sustentación y Estabilización de Precios para los Productos Agrícolas y Alimenticios hecho por la Delegación de Colombia.
5. El Papel del Mercado Agrícola en el Desarrollo Económico Agrario de Colombia.
6. Política de Precios Oficiales para los Productos Agropecuarios en Chile.
7. Exposición del Ecuador.
8. Bosquejo sobre la Estabilización de Precios en Guatemala.
9. Objetivos Generales y Métodos de Ejecución de la Política de Sustentación y Estabilización de Precios de Productos Agrícolas y Alimenticios en la República de Panamá, a través del Instituto de Fomento Económico.
10. Fondo de Estabilización Tabacalera - Cuba.
11. Exposición de la Delegación Venezolana.

Anexo C

PROGRAMA COMENTADO

1. Ceremonia de apertura.
2. Elección de Presidente y Vicepresidente.
3. Aprobación del programa y normas de procedimiento.
4. Objetivos generales y métodos de ejecución de las políticas de sustentación y estabilización de precios de los productos agrícolas y alimenticios en los países de la América Latina.

Exposiciones introductorias por parte de los participantes acerca de los objetivos principales, alcance y productos abarcados, y de los métodos utilizados en la práctica de las políticas de estabilización y sustentación de precios, en lo que se refiere a:

- (a) productos agrícolas
- (b) consumidores
- (c) comercio de exportación de productos agrícolas.

5. Características especiales de los países de la región que influyen en los objetivos y en la elección de los métodos para la aplicación de sus políticas de sustentación y estabilización de precios de los productos agrícolas y alimenticios.

Breve debate con el fin de dejar establecidos algunos de los principales factores económicos y sociales que determinan las políticas alimentarias y agrícolas de los países latinoamericanos, como son:

Aumento extraordinariamente rápido de la población y de la demanda.

Consecuente tendencia a las presiones inflacionarias por falta de recursos adecuados para la importación de alimentos.

Escasos ingresos del consumidor y bajos niveles de consumo.

Limitada renta nacional.

Desarrollo relativamente insuficiente del mecanismo administrativo en la mayoría de los países.

Insuficiente desarrollo del sector industrial y de otros sectores no agrícolas de la economía.

Competencia que las industrias no agrícolas hacen a la agricultura en cuanto a los fondos de inversión y a la mano de obra.

Dependencia considerable en las exportaciones de productos agrícolas para la obtención de divisas extranjeras.

6. Políticas que afectan a los precios e ingresos de los productores agrícolas

- (i) ¿Cuáles son los objetivos principales que se persiguen? ¿Aumentar la producción agrícola? ¿Estabilizar los precios? ¿Reducir las importaciones de alimentos? ¿Estimular las exportaciones? ¿Mantener o elevar los ingresos de los agricultores en general o de grupos determinados de productores agrícolas? ¿Estimular la productividad de la agricultura y su capacidad de competencia? ¿Incrementar la renta pública? ¿Alcanzar otros objetivos? ¿Lograr algunos de los anteriores conjuntamente?
- (ii) ¿Qué medidas de regulación o sustentación de precios se aplican para alcanzar tales objetivos?
- (iii) Aparte de las medidas de regulación de precios ¿que otras medidas se aplican?, v.g., concesión de créditos en condiciones especiales a los agricultores; medidas para reducir el costo de la maquinaria agrícola y de otros elementos para la agricultura, otras medidas para aumentar la productividad o para disminuir los costos de distribución.

6.A. Aplicación de las políticas de precios al productor

- (i) ¿En qué forma se fijan los niveles de los precios oficiales al productor? ¿Por qué procedimiento se establece la debida relación entre los precios oficiales de los distintos productos? ¿Cuáles son los principales indicadores económicos u otros factores que deben tenerse en cuenta?
- (ii) Habría alguna ventaja en adoptar fórmulas de fijación de precios semejantes a las utilizadas en los Estados Unidos o en otros países (v.g., fórmulas de paridad o de costo de producción)? ¿Cuáles son las dificultades que se plantearían?
- (iii) ¿Se fijan precios oficiales, máximos y mínimos? ¿Qué relación guardan éstos con los del mercado mundial? ¿Cuál ha sido la tendencia de los precios oficiales al productor en estos últimos años en relación con: a) los precios de los implementos agrícolas; y b) los precios generales?
- (iv) ¿Cómo se imponen los niveles oficiales de precios al productor? ¿Mediante compras del Gobierno? ¿Mediante la regulación de las importaciones y las exportaciones? ¿Mediante la regulación de la producción? ¿Mediante reservas estabilizadoras? ¿Cuáles son las principales ventajas e inconvenientes de estos distintos métodos de estabilización de precios en las condiciones de América Latina?

/(v) ¿Existen

- (v) ¿Existen ejemplos en lo que respecta a fondos de estabilización u otros sistemas de reducir las fluctuaciones de los ingresos agrícolas, sin regular necesariamente los precios del mercado? ¿Hasta qué punto podrían ser éstos adecuados a las condiciones de los países de la región?

6.B. Medidas indirectas de sustentación

- (i) ¿Cuáles son los principales métodos empleados en la Región para reducir los costos de producción agrícola e incrementar la productividad? ¿Qué éxito han tenido tales medidas? ¿Existen formas de incrementar su efectividad? ¿Deberían usarse con mayor amplitud y extender su radio de acción?
- (ii) ¿Hasta dónde podrían estos métodos empleados para reducir el costo y aumentar la eficiencia del mercado y de la distribución ayudar a reconciliar los objetivos aparentemente contradictorios de dar mayor incentivo para expandir la producción y de mantener bajo el costo de los alimentos para los consumidores? ¿Hasta dónde ha impedido la expansión de la producción agrícola la falta de facilidades de mercadeo?

6.C. Evaluación de las políticas de precios al productor y las de sustentación.

- (i) ¿Hasta qué grado han logrado las políticas de precios conseguir sus objetivos principales?, por ejemplo, ampliando la producción para satisfacer la demanda creciente; estabilizando los precios y los ingresos agrícolas; contribuyendo a la estabilización general de los precios, etc., etc.
- (ii) ¿Hasta qué punto han logrado las políticas de precios conseguir el equilibrio adecuado en la producción de los distintos productos agrícolas?
- (iii) ¿Existen indicaciones de que el efecto de las políticas de precios a los productores (incluyendo incentivos de precios para una expansión de la producción) haya, en algunas ocasiones, sido reducido por una estructura agraria deficiente o por otros factores institucionales?
- (iv) ¿En qué forma podrían distribuirse más apropiadamente, en las condiciones de América Latina, los limitados fondos disponibles entre: a) subsidios directos a los precios al productor y b) medidas tendientes directamente a incrementar los ingresos agrícolas mediante el aumento de la productividad o la reducción del costo de producción y de comercialización?
- (v) ¿Tienden a veces, las políticas de tributación, ingresos o importación a reducir la productividad agrícola, por ejemplo, restringiendo, el crédito agrario o haciendo que escaseen o resulten costosos los implementos para la agricultura? ¿En qué forma podrían evitarse estos efectos perjudiciales?

7. Políticas de precios de los alimentos

- (i) ¿Cuáles son los objetivos principales de las políticas de precios de los alimentos? ¿Estabilizar los precios de los alimentos de primera necesidad? ¿Contener las presiones inflacionarias? ¿Reducir los márgenes de distribución? ¿Elevar los niveles de consumo de alimentos de una forma general o para sectores determinados de la población, etc., etc.? ¿Qué procedimientos se emplean? ¿Qué importancia relativa se atribuye a la fijación de topes máximos de precios, a la regulación de los suministros del mercado, a los subsidios al consumidor?
- (ii) ¿Los topes máximos de precios deben imponerse al nivel de los mayoristas, de los minoristas, o a ambos? ¿Cuál es la experiencia general de la imposición de estos topes: a) sin ninguna regulación de los abastecimientos del mercado, y b) con ayuda de alguna regulación de estos abastecimientos?
- (iii) ¿Cuáles son los problemas principales de la regulación de los suministros del mercado? ¿En qué forma se puede efectuar esto más eficazmente? Por ejemplo, ¿regulando las exportaciones y las importaciones? ¿Mediante la compra y venta en competencia a través de organismos oficiales? ¿Por otros métodos, comprendiendo el racionamiento?
- (iv) ¿Cuáles son las ventajas e inconvenientes de los subsidios que se han aplicado en la región para reducir los precios de los alimentos al por menor, sea con carácter general o para grupos determinados de consumidores? ¿Cuál ha sido la experiencia general de su funcionamiento?
- (v) ¿Ha resultado útil y factible regular los márgenes de distribución?
- (vi) Hasta qué punto los precios máximos al por menor o al por mayor influyen en los precios recibidos por el productor y en la producción agrícola? ¿Cómo pueden reducirse al mínimo las repercusiones adversas?

8. Políticas de precios para las exportaciones agrícolas

- (i) ¿Cuáles son los objetivos principales de las políticas actuales? ¿Aumentar al máximo las rentas fiscales? ¿Aumentar al máximo los ingresos de divisas extranjeras? ¿Diversificar las exportaciones? ¿Elevar la posibilidad de competencia de los productos de exportación en los mercados mundiales?, etc., etc.

/(ii) ¿Cuáles son

- (ii) ¿Cuáles son las principales ventajas y los inconvenientes o dificultades más importantes de aplicar los sistemas principales utilizados en la región?
 - a) Regulación del volumen de las exportaciones
 - b) Organismos estatales de exportación
 - c) Aplicación de cambios múltiples y variables
 - d) El sistema de aforo.
 - (iii) ¿Tendrán probabilidad de ser útiles, en las condiciones de América Latina, los fondos de estabilización semejantes a los utilizados en Australia o Nueva Zelandia u otros sistemas similares? ¿Podría ser útil aplicarlos combinados con alguna de las medidas relacionadas en el apartado ii)?
9. Políticas de estabilización y sustentación de precios para los productos agrícolas y alimenticios en relación con la economía en general.
- (i) ¿Qué medidas han resultado necesarias, de acuerdo con la experiencia de los países de la región, para coordinar las políticas de sustentación y estabilización de precios a los productores agrícolas, a los consumidores y al comercio de exportación, en beneficio de la economía general y para evitar que cada una de dichas medidas se anule recíprocamente?
 - (ii) ¿Cuáles han sido las principales fuentes de procedencia de los fondos para la aplicación de las medidas de sustentación y estabilización de los precios para los productos agrícolas y alimenticios?
 - (iii) ¿En qué forma ha repercutido la carga de estos planes sobre los productores agrícolas, los consumidores del país y los compradores extranjeros? ¿Ha habido, en general, un traspaso de fondos al sector de la agricultura, o del sector agrícola a otros, con los distintos planes?
 - (iv) ¿Cuál ha sido, con arreglo a la experiencia de los países de la región, la influencia de las distintas medidas sobre:
 - a) ¿la eficacia de la producción en la agricultura?
 - b) ¿los ingresos agrícolas?
 - c) ¿el reajuste de la producción frente al aumento de la demanda?
 - (v) ¿Cuál ha sido, con arreglo a la experiencia de los países de la región, el efecto de las distintas medidas sobre:
 - a) ¿los niveles generales de precios y los costos de producción?
 - b) ¿el nivel del comercio internacional?
 - c) ¿el progreso constante del desarrollo económico?

10. Conclusiones

A la luz de las circunstancias antes mencionadas, ¿cuáles son las principales ventajas y puntos débiles de las políticas y medidas aplicadas en este sector de América Latina? ¿Qué medidas prácticas podrían adoptarse para aumentar su eficacia?